



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

**Programa de Posgrado en Derecho
Facultad de Derecho
División de Estudios de Posgrado**

**LOS SISTEMAS DE GOBIERNO, ELECTORALES Y DE PARTIDOS
DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y DE LA REPÚBLICA
FEDERAL DE ALEMANIA EN PERSPECTIVA COMPARADA
¿HACIA UN PARLAMENTARISMO EN MÉXICO?**

**Tesis
que para optar por el grado de
Maestro en Derecho**

**presenta
Lic. Salvador Gómez Carrera**

**Tutor
Dr. Lorenzo Córdova Vianello
Instituto de Investigaciones Jurídicas**

**Miembros del Comité Tutorial
Dr. Diego Valadés Ríos
Instituto de Investigaciones Jurídicas
Dr. José Isaac Woldenberg Karakowsky
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales**

**Dr. Pedro Salazar Ugarte
Instituto de Investigaciones Jurídicas**

**Dr. Francisco José Paoli Bolio
Instituto de Investigaciones Jurídicas**

Ciudad Universitaria, Ciudad de México, octubre de 2018



Universidad Nacional
Autónoma de México



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	4
Capítulo I. Sistemas de gobierno, electorales y de partidos: pilares del Estado democrático de derecho	23
1.1 Sistema de gobierno. El debate entre el parlamentarismo y el presidencialismo	25
1.1.1 Los sistemas de gobierno en Hans Kelsen	45
1.2 Sistema electoral. Más allá de la mayoría y la representación proporcional.....	50
1.3 Sistema de partidos. Perspectivas de análisis	63
1.4 Interacción en el sistema jurídico-político	72
Capítulo II. México y Alemania. Coincidencias y divergencias constitucionales e institucionales	81
2.1 Organización Federal.....	81
2.2 Sistema de gobierno	93
2.2.1 Poder legislativo.....	94
2.2.2 Poder ejecutivo	98
2.2.3 Poder judicial	101
2.2.4 Interacción sistémica del presidencialismo mexicano y del parlamentarismo alemán	104
2.3 Sistema electoral	112
2.3.1 Evolución y proporcionalidad	125
2.4 Sistema de partidos	134
Capítulo III. Formación y desempeño del parlamentarismo alemán	156
3.1 Antecedentes: del Sacro Imperio a la abdicación de los Hohenzollern.....	156
3.2 La República de Weimar y el derrumbe de la democracia alemana	166
3.3 La República Federal de Alemania: entre la biestatalidad y la Alemania reunificada	181
3.3.1 Konrad Adenauer (1949-1963)	185
3.3.2 Ludwig Erhard (1963-1966)	191

3.3.3 Kurt Georg Kiesinger (1966-1969).....	192
3.3.4 Willy Brandt (1969-1974).....	193
3.3.5 Helmut Schmidt (1974-1982).....	196
3.3.6 Helmut Kohl (1982-1998).....	197
3.3.7 Gerhard Schröder (1998-2005).....	207
3.3.8 Angela Merkel (desde 2005).....	209
3.4 Comentarios finales sobre el parlamentarismo alemán.....	213
Capítulo IV. Debate sobre un cambio de/en el sistema de gobierno en México.....	220
4.1 ¿Crisis del presidencialismo mexicano?.....	221
4.2 Debate académico y político.....	241
4.3 Valoración institucional y opciones para un parlamentarismo mexicano.....	266
Conclusiones.....	286
Anexo 1. Resultados de la elección federal y composición de la Cámara de Diputados en México(1943-2015).....	304
Anexo 2. Resultados de la elección federal y composición del <i>Bundestag</i> en Alemania (1949-2013).....	342
Anexo 3. Cálculo de las distorsiones de representación e índices de proporcionalidad de la Cámara de Diputados en México (1943-2015).....	376
Anexo 4. Cálculo de las distorsiones de representación e índices de proporcionalidad del <i>Bundestag</i> en Alemania(1949-2013).....	384
Anexo 5. Distribución ministerial de los gabinetes de la República Federal de Alemania (1949-2016).....	394
Anexo 6. Integración los gabinetes de la República Federal de Alemania (1949-2016).....	398
Bibliografía.....	442

INTRODUCCIÓN

I

Cuando inicié los estudios de posgrado, amigos y familiares preguntaron recurrentemente por qué había preferido la Maestría en Derecho antes que continuar sobre la línea de la Ciencia Política, la disciplina bajo la cual me formé en la licenciatura. La respuesta inmediata a dicha pregunta fue para ampliar las perspectivas de estudio en Ciencias Sociales, entrar en la multidisciplinariedad e interdisciplinariedad; es decir, contar con mayores herramientas metodológicas para el estudio de las Ciencias Sociales y del Derecho Electoral y Constitucional en especial, disciplinas jurídicas que despertaron mi interés durante mi paso por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Pero además, después de haber estudiado Ciencia Política, mi propósito era entrar en el Derecho concibiéndolo como una de las tantas arenas de lo político, como producto de la lucha por el poder; no sin que antes mi profesor José Woldenberg me haya advertido que el derecho y la ciencia política tienen puentes de contacto pero no son lo mismo.

Y ciertamente así fue durante las primeras semanas de los cursos, hasta que se discutió sobre la razón de la validez de la constitución, por qué la obedecemos; el tema fue abordado desde la teoría kelseniana de la fuente de validez de las normas jurídicas. Una norma jurídica se considerará válida siempre y cuando haya sido elaborada por una autoridad que tenga facultades legislativas expresas en una norma superior, y que a su vez ésta haya sido elaborada por otra autoridad facultada por otra norma superior, y así sucesivamente, siguiendo «la construcción escalonada del orden jurídico», hasta llegar a la norma fundamental: la Constitución.

Pero, ¿qué le da a la Constitución la validez para fungir como norma fundamental? Siguiendo la exposición de Kelsen, una primera respuesta fue la Constitución anterior, cuya validez residía en la norma fundamental anterior y así hasta el principio de los tiempos, algo inverosímil, puesto en qué recaería la validez de la primerísima constitución. La respuesta al acertijo fue la Norma Fundante Básica y que al respecto, el jurista austriaco escribe lo siguiente:

...la norma que representa el fundamento de validez de otra norma es, en su respecto, una norma superior; pero la búsqueda del fundamento de validez de una norma no puede proseguir hasta el infinito, como la búsqueda por la causa de un efecto. Tiene que concluir en una norma que supondremos la última, la suprema. Como norma suprema tiene que ser *presupuesta*, dado que no puede ser impuesta por una autoridad cuya competencia tendría que basarse en una norma aún superior. Su validez no puede derivarse ya de una norma superior, ni puede volver a cuestionarse el fundamento de su validez. Una norma semejante, presupuesta como norma suprema, será designada aquí como una norma fundante básica (*Grundnorm*¹). Todas las normas cuya validez pueda remitirse a una y misma norma fundante básica, constituyen un mismo sistema de normas, un orden normativo. La norma fundante básica es la fuente común de la validez de todas las normas pertenecientes a uno y el mismo orden. Que una norma determinada pertenezca a un orden determinado se basa en que su último fundamento de validez lo constituye la unidad de una multiplicidad de normas, en tanto representa el fundamento de la validez de todas las normas que pertenecen a ese orden.²

De esta forma, la norma fundante básica es lo que le da validez a la Constitución y por ende, al resto del orden jurídico. Es lo que le da el «poder» y la legitimidad a los Congresos Constituyentes para la redacción de una nueva constitución, y la validez de esta norma suprema no puede ni debe cuestionarse puesto que se estaría negando al mismo tiempo la validez de todo el ordenamiento jurídico.

Fue una respuesta que no me satisfizo desde un principio; se pretendía explicar, justificar al derecho desde el derecho mismo, significaba cerrar el sistema jurídico a la influencia de otros factores, de otros sistemas como el social y el político. Sería como querer ver a la política, a la sociedad, economía y a la cultura como esferas completamente autónomas de cualquier otra esfera de la vida humana; eso mismo estaba sucediendo con el derecho al excluir todo elemento no jurídico de la ciencia jurídica.

Contrariamente, sostengo que el surgimiento de una nueva constitución representa una ruptura en mayor o menor grado con el régimen anterior, y dicha ruptura no es otra cosa que la manifestación concreta de la coyuntura política por la que atraviesa un Estado cualquiera

¹ Norma fundamental.

² Kelsen, Hans, *Teoría pura del derecho*, Porrúa, 8ª ed., México, 1995b, p. 202.

en un momento dado con el fin de refundarse y generar un nuevo ordenamiento jurídico, político y social. El derecho como sistema jurídico es, por ende, resultado de la dinámica política de la sociedad. Sin embargo, la Norma Fundante Básica de Kelsen aparece por encima de los procesos políticos y sociales.

...siendo la norma que funda el entero ordenamiento jurídico –arguye Lorenzo Córdova–, la *Grundnorm* no tiene a ningún poder por encima de sí y, por lo tanto, su única tarea es la de establecer un poder creador de leyes, el llamado “poder constituyente”. Éste tiene la finalidad de establecer la Constitución de un Estado y determinar cómo deben ser producidas las normas –tanto las generales como las individuales– del ordenamiento. En otras palabras, el objeto de la norma fundamental es ser el fundamento de validez de todas las normas producidas dentro de un sistema jurídico.

...la norma fundamental es válida, precisamente, porque es presupuesta. La presuposición de la existencia de la *Grundnorm* es, en sí, el fundamento mismo de su validez: si se presupone la norma fundamental, debe presumirse como válida.

...la norma fundamental debe ser presupuesta como válida atendiendo a una necesidad lógica. Ello es así porque si dicha norma constituye el fundamento primero de la validez de todas las otras normas que integran el ordenamiento jurídico; no presumirla como válida supondría considerar que el ordenamiento en su conjunto es inválido, lo que significaría que, desde el punto de vista jurídico, es inexistente.³

Una norma hipotética, metafísica, que subordina los procesos políticos sociales y que es punto de origen de todo ordenamiento jurídico y cuya validez (condición de existencia) no debe ser cuestionada puesto que se estaría dudando de toda la construcción jurídica, aparece como una figura casi divina que no sólo explica el origen del derecho sino que también es la justificación de la primacía de éste sobre el poder y la política. Simplemente no me convence; insisto en que el derecho es producto de la dinámica política de la sociedad.

En su *Teoría general del derecho y del Estado*, pareciera que Kelsen reconsidera a los procesos políticos como parte de la creación de una nueva Norma Fundante Básica cuando toca el cambio de ésta por medio de métodos revolucionarios.

³ Córdova Vianello, Lorenzo, *Derecho y poder. Kelsen y Schmitt frente a frente*, Fondo de Cultura Económica – Instituto de Investigaciones Jurídicas – UNAM, México, 2010, pp. 75-77.

Precisamente el fenómeno de la revolución descubre con toda claridad la significación de la norma básica. Supóngase que un grupo de individuos trata de llegar al poder por medio de la fuerza, a fin de derrocar al gobierno legítimo de un Estado hasta entonces monárquico, e introducir una forma republicana. Si tiene éxito y el viejo orden deja de existir y el nuevo empieza a ser eficaz [...] entonces dicho orden es considerado como válido. La conducta real de los individuos será entonces interpretada como legal o ilegal, de acuerdo con el nuevo orden. Esto quiere decir que se presupone la existencia de una nueva norma básica. Ya no se trata de la norma de acuerdo con la cual la vieja Constitución monárquica tenía validez, sino de una norma de acuerdo con la cual es válida la nueva Constitución republicana, o sea de una norma que confiere autoridad jurídica al gobierno revolucionario. Si los revolucionarios fracasan y el orden que trataban de establecer permanece ineficaz, su empresa ya no es interpretada como un acto jurídico, como acto creador de derecho o como establecimiento de una Constitución, sino como acto ilegal, como crimen de traición, todo ello de acuerdo con la vieja Constitución monárquica y su norma básica específica.⁴

Es decir, un movimiento revolucionario, o incluso un golpe de Estado, siempre conlleva consigo mismo el impulso de una nueva norma fundante básica que será válida si el movimiento triunfa y desplaza al régimen prevaleciente; de lo contrario, se le considerará como una revuelta ilegal. Hay, por fin, un reconocimiento a la dinámica social y su influencia en el derecho. No obstante, Kelsen no profundiza demasiado en esto, quedando la duda si es el movimiento revolucionario el que da pie para la vigencia de la nueva Norma Fundante o si es el nacimiento de ésta la que sirve de chispa para trastocar el orden jurídico vigente. Conociendo la obra del autor, podríamos asegurar que se inclinaría por la segunda opción: la revolución dependerá en todo momento de la gestación de una nueva Norma Fundante.

En cambio, la postura de Carl Schmitt es totalmente contraria a la de Kelsen en el sentido de que “una Constitución tiene vigencia porque emana de un poder constituyente (es decir, *potestad* o *autoridad*) y es *puesta por su voluntad*”.⁵ En otras palabras, la fuerza del poder constituyente no radica ya en una norma imaginaria sino en la capacidad real del soberano de ejercer su autoridad.

Schmitt llega a dicha conclusión luego de una profunda reflexión acerca de los conceptos

⁴ Kelsen, Hans, *Teoría general del derecho y del Estado*, 2ª ed., Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1995a, p. 139.

⁵ Schmitt, Carl, *Dottrina della costituzione*, Giuffrè, Milán, 1984, p. 23 citado en Córdova Vianello, Lorenzo, *op. cit.*, 2010, p. 197 (las cursivas son de Córdova Vianello).

de «decisión» (que se opone a la «norma» kelseniana) y de «soberanía». Bajo la lógica de este autor, la decisión del soberano (el poder y la política) antecede a la fuerza efectiva de las normas creadas positivamente (el derecho). Lo anterior se demuestra en los casos en los que surge un Estado de excepción que suprime temporal o definitivamente el orden jurídico vigente y con éste al Estado de derecho en general, pero se mantiene el vigor del soberano; el derecho es suprimido pero el poder se mantiene por medio de la supervivencia del soberano. Es así como Schmitt demuestra la primacía del poder sobre el derecho.

Es en la idea de soberanía donde se encuentra la clave del predominio de la política sobre el derecho, pero tampoco hay que descuidar el papel de la decisión del soberano. Soberanía –entendida como relación de subordinación– y decisión –relacionada con la voluntad del soberano– son manifestaciones de poder que serán el punto de partida para la creación de derecho. Entonces, el fundamento último de vigencia del orden jurídico será para Schmitt las decisiones del soberano: el poder determinando al derecho. A diferencia de Kelsen, Schmitt sí considerará «elementos extraños» –valga saber las relaciones sociales y de poder– en su teoría jurídica, porque, como afirma Lorenzo Córdova,

...para el realismo político schmittiano una teoría del derecho que no sea mera ideología – como ocurre, desde su perspectiva, con la teoría de Kelsen– no puede evitar tomar en consideración las relaciones concretas de poder que subsisten al interior de una sociedad, además de tener que remontarse hasta la raíz, el origen mismo de donde que provienen las “decisiones políticas de un pueblo”. Para Schmitt, el normativismo [kelseniano] es, por lo tanto, sólo una concepción del derecho deformadora y fundamentalmente equivocada.⁶

Quedarse con la idea definitiva de que es la política y el poder lo único que determina al derecho sería un reduccionismo extremo. Por ejemplo para la teoría marxista, la política y el derecho, junto con la cultura y la ideología, forman parte de la superestructura social, la cual siempre se encuentra determinada por la (infra)estructura económica, empero que la función de esta superestructura es la reproducción, y por lo tanto una especie de determinación, de la estructura económica. Recuérdese que

...en la producción social de su vida, los hombres contraen determinadas relaciones necesi-

⁶ *Ibidem*, p. 182.

rias e independientes de su voluntad, relaciones de producción, que corresponden a una determinada fase de desarrollo de sus fuerzas productivas materiales. El conjunto de estas relaciones de producción forma la estructura económica de la sociedad, la base real sobre la que se levanta la superestructura jurídica y política y a la que corresponden determinadas formas de conciencia social. *El modo de producción de la vida material condiciona el proceso de la vida social, política y espiritual en general.* No es la conciencia del hombre la que determina su ser, sino, por el contrario, el ser social es lo que determina su conciencia.⁷

Por este motivo, explicar al derecho desde el derecho mismo equivale a encasillarse en un único campo y pasar por alto las influencias y la interdependencia que existen entre los distintos ámbitos de la realidad social. Debemos ser conscientes que “tanto las relaciones jurídicas como las formas de Estado no pueden comprenderse por sí mismas no por la llamada evolución general del espíritu humano, sino que radica, por el contrario, en las condiciones materiales de vida”,⁸ de lo contrario tendremos una reducida visión del mundo.

II

La anterior discusión sobre la primacía entre política y derecho no tuvo la intención de señalar a una ciencia en específico como subordinada ante la otra sino al contrario; demostrar que toda disciplina científica requiere del apoyo que otras pueden proporcionar para llegar a resultados más precisos y de mayor alcance en sus estudios.

Aunque se abordan otros, el principal tema de estudio de la presente investigación es el sistema de gobierno y como tal, es objeto de estudio tanto del Derecho Constitucional como de la Ciencia Política, por una parte al ser una pieza integrante de la organización de un Estado de derecho plasmada en el documento constitucional, y por otra, como el elemento articulador de los procesos en cualquier sistema político dado. Los sistemas de gobierno, así como muchos fenómenos sociales y naturales, son susceptibles de ser estudiados por definición desde las ópticas de distintas disciplinas científicas, y al mismo tiempo en relación con otros elementos con los que mantiene un vínculo directo. En este caso, los sistemas de gobierno no pueden entenderse por separado de los sistemas electorales y de partidos, ni éstos de aquél. Basta observar las profundas diferencias que sostienen por un lado el presidencia-

⁷ Marx, Karl, “Prólogo de la contribución a la crítica de la económica política” en Marx, Karl y Friedrich Engels, *Obras escogidas*, Progreso, Moscú, p. 182 (las cursivas son mías).

⁸ *Idem.*

lismo norteamericano con el resto de América y por otro los parlamentarismos de Inglaterra, Italia, Alemania y España, diferencias determinadas la mayor de las veces por los sistemas electorales y de partidos subyacentes.

Igualmente, así me lo ha demostrado la experiencia. Durante mi paso como estudiante y académico en el curso de Partidos Políticos y Sistemas Electorales en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, una de las actividades solicitadas a los alumnos es la exposición de los partidos políticos y sistema electoral de cualquier país. Solamente eso. Una vez en las exposiciones, los alumnos dan cuenta de los partidos del país elegido, la dinámica interpartidista, el sistema electoral prevaleciente e instintivamente y sin que haya sido solicitado explícitamente, también hablan sobre el sistema de gobierno, si se trata de un sistema presidencial o parlamentario.

Al tratar el tema del sistema electoral –cómo se vota y cómo esos votos se transforman en escaños– irremediamente debe tratarse qué es lo que se vota, es decir, los cargos que los ciudadanos eligen con sus sufragios. Es aquí cuando el sistema de gobierno aparece. Hablando en términos nacionales, si se elige un Presidente y un Parlamento, Congreso o Asamblea, nos estamos refiriendo a un sistema presidencial; por el contrario, si solamente se elige un Parlamento, estamos ante un parlamentarismo, valga la redundancia. Además, con la elección de una segunda cámara (una cámara alta por lo regular) es muy probable que se trate de un Estado con una organización Federal.

El sistema electoral comparte con el de gobierno la cualidad de pertenecer al campo científico del Derecho y de la Ciencia Política. Valga mencionar al Derecho Electoral como la rama del derecho público encargado de regular esta faceta de los Estados democráticos. El sistema de partidos pertenece más bien al área institucional de la Ciencia Política y Sociología Política. De aquí la importancia que tiene el hecho de realizar esta investigación, cuyo centro será el sistema de gobierno, teniendo en cuenta en todo momento la relación directa que establece con otros ámbitos de la realidad política y social del Estado democrático de derecho desde los enfoques metodológicos que ofrecen las Ciencias Jurídicas y Políticas.

III

La búsqueda y discusión por el gobierno ideal y la mejor forma de gobierno se remonta a los tiempos mismos de la conformación de la sociedad como ente política. Un amplio catálogo

de filósofos y pensadores expusieron sus particulares concepciones acerca de las formas de gobierno y de igual modo la conveniencia de adoptar una u otra a partir de las virtudes que manifestaban y por los defectos inherentes de las otras opciones de las cuales se asumían como detractores.

Ya Heródoto daba cuenta de las discusiones en Persia sobre el gobierno que debía ser instaurado. Otanes proponía la democracia; Megabyzo, la oligarquía; y Darío, la monarquía. A partir de entonces se inició la tradición de clasificar a las formas de gobierno en triadas y de centrar la atención sobre quiénes gobiernan y cómo lo hacen.

Platón agregó a la timocracia –el gobierno del honor– a la triada oligarquía-democracia-tiranía como cuarta forma real de gobierno, reales porque al principio de éstas se encontrarían las formas ideales, y por tanto imposibles de desarrollar, la aristocracia y la monarquía. El paso de una forma a otra en Platón se contempla como un continuo proceso de degradación, de lo mejor hasta lo peor.

Aristóteles fundamentó su teoría en la triada original a la cual agregó otra triada de formas malas correspondientes a la primera, de forma que a la monarquía, aristocracia y *politeia* se contraponen a la tiranía, oligarquía y democracia. Lo que distingue a una forma buena de su contraparte es el gobierno en provecho del interés común o del interés particular. Para este filósofo griego la monarquía es el primer estadio al que le sigue su forma perversa, luego la aristocracia que también degenera hasta llegar a la *politeia* y a la democracia.

Polibio coincide con los seis tipos de constituciones, los cuales se suceden continuamente, pero agrega una séptima forma, ideal, equivalente a la constitución romana. Con estas pautas Polibio introduce la teoría de los ciclos y de los gobiernos mixtos. El gobierno mixto se deriva luego de que este filósofo concebía como imperfectas todas las formas simples, pero la combinación de la monarquía, la aristocracia y la democracia darían por resultado la constitución ideal. La constitución romana fue vista como el ejemplo más fiel de un gobierno mixto al estar conformada por el cónsul, el senado y los comisarios del pueblo.

El siguiente gran aporte a la teoría de las formas de gobierno llegó en el Renacimiento cuando Nicolás Maquiavelo afirmó que todos los Estados son o han sido repúblicas o principados. La triada clásica pasó a una dicotomía fundamentada en la naturaleza de la voluntad gobernante, la voluntad individual en los principados y la voluntad colectiva de las repúblicas aristocráticas o democráticas. Con Maquiavelo desaparece la carga valorativa y la preferen-

cia por una forma de gobierno en especial; para él será bueno aquel gobernante que logre conservar la supervivencia del Estado importando poco los medios de los que se valga.

Jean Bodin, quien retoma la triada aristotélica, aportó a la filosofía política su concepto de soberanía y la distinción entre titularidad y ejercicio, misma que permitió separar por primera vez gobierno y Estado como esferas diferenciadas. Thomas Hobbes agregaría la rotunda indivisibilidad de la soberanía. Otros autores de siglos posteriores se apoyarían en el concepto de la soberanía para plantear sus teorías; Jean Jacob Rousseau la equiparó con la voluntad popular cuyo gobierno podía ejecutarse por uno, pocos o muchos, mientras que John Locke estableció las bases de la monarquía constitucional cuando interpretó la soberanía popular delegando al rey el ejercicio del gobierno.

La concepción de la secuencia de las formas de gobierno en Giambattista Vico resulta interesante por la razón de que ve en el gobierno aristocrático la primera fase de la autoridad civil; la corrupción de la aristocracia motiva su sustitución por una democracia, misma que por sus excesos da pie para que surja la monarquía como una forma para proteger al pueblo de sí mismo, es decir, la monarquía es vista como la perfección del gobierno popular.

El Barón de Montesquieu reconocía a la república y a la monarquía como especies de gobierno en los mismos términos que Maquiavelo, pero además agregaba al despotismo como la forma viciada no sólo de la monarquía sino también de las repúblicas. Montesquieu complementó su teoría de las formas de gobierno con los principios que caracterizan a cada una, la virtud a la república, el honor a la monarquía y el miedo al despotismo. Pero por lo que trascendió este autor en la teoría política en general fue por la separación de poderes, lo que en esencia separa a monarquías y repúblicas de los gobiernos despóticos.

Georg Wilhelm Friedrich Hegel retomó la tipología de Montesquieu pero vio en el paso de una forma de gobierno a otra la muestra del progreso humano de Oriente a Occidente, por lo que cada constitución se corresponde con una específica etapa de la historia. De esta manera el despotismo sería propio del mundo oriental, al que le siguieron las repúblicas grecorromanas y al final la monarquía como la sublimación de la libertad del mundo germánico.

Por último Karl Marx se sale por completo de las categorías expuestas por otros pensadores políticos ya que trasladó su atención a las relaciones económicas y sociales a través de la historia. Sin ser su propósito, Marx marcó las pautas de una teoría del Estado basada en las relaciones de producción y de dominación lo cual le lleva a concluir que todo Estado

es una dictadura, un instrumento para la opresión de una clase social por otra; de aquí descubre una dictadura de la burguesía y una dictadura del proletariado. El paso de la primera a la segunda estará marcado por la lucha de clases. Para el marxismo las formas de gobierno conocidas a lo largo de la historia, monarquía, aristocracia y democracia, sólo son posibles variedades de una misma forma de Estado; lo que interesa no es la forma (superestructura) sino la esencia (estructura) contenida en el modo de producción. En similitud con Platón, toda la historia de la humanidad se caracteriza por una constante decadencia de las sociedades a las que sólo se escapa por la inexistencia del Estado, en la etapa inicial del comunismo primitivo y en la etapa final del comunismo.

La clasificación contemporánea de Estados y gobiernos tuvo un quiebre con la Revolución de Independencia de los Estados Unidos de América y de la Revolución Francesa. A partir de entonces las repúblicas pudieron separarse empíricamente de las monarquías en el mundo occidental. En el curso de las décadas siguientes se asentaron gobiernos presidenciales en las repúblicas y gobiernos parlamentarios aunque no se deben dejar de lado los casos en que algunos Estados implementaron modelos mixtos. El ejercicio de discernir la constitución más conveniente o que mejor se adecua a las condiciones preestablecidas continúa hasta nuestros días siempre en la lógica de la expansión de la democracia.

IV

El siglo XX mexicano se caracterizó porque buena parte de este periodo histórico – exactamente de 1929, cuando se fundó el Partido Nacional Revolucionario, a 1997, cuando el Partido Revolucionario Institucional perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados–, la política nacional estuvo dominada por un solo partido a pesar de la existencia de otros tantos que en realidad no representaron una verdadera oposición sino hasta el final de este régimen; pero sobre todo, quien tenía el papel central y fundamental en el sistema político mexicano no era nadie más sino el Presidente de la República.

El Presidente tenía tanto poder que contaba con la capacidad de controlar la gran mayoría de las instituciones y actores políticos del sistema: ambas cámaras del Congreso de la Unión, por el dominio parlamentario del partido hegemónico; la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el resto del poder judicial, al intervenir activamente en el nombramiento de sus integrantes; la vida interna de su partido, PNR-PRM-PRI, al fungir como su jefe *de facto*; los go-

biernos de las entidades federativas y las administraciones municipales, al aprobar las candidaturas y remover de sus cargos a sus titulares; además de tener el «derecho» de nombrar al candidato oficial que indefectiblemente sería su sucesor dadas las precarias condiciones de competencia democrática; sin mencionar el cúmulo de facultades, esas sí legales, que le reconocía la Constitución Política en materia legislativa, electoral, jurisdiccional, de nombramiento del Gabinete, entre otras.

En fin, la República Mexicana constituyó uno de los ejemplos más claros de un presidencialismo exacerbado.⁹ Los presidentes no tenían más límites que los años que duraba su gobierno, hecho que les valió ganarse el calificativo de «monarcas sexenales» titulares de una «dictadura perfecta», como acusaron Daniel Cosío Villegas y Mario Vargas Llosa respectivamente en su momento. El mismo Giovanni Sartori reconoció la singularidad del presidencialismo mexicano al distinguirse significativamente de otros casos latinoamericanos y sobre todo del estadounidense,¹⁰ lo que lo convirtió realmente en un caso *sui generis*. Es irónico que el mexicano haya funcionado de una manera tan diferente al presidencialismo de Estados Unidos cuando lo que se pretendió en su momento, al copiar las instituciones políticas de este país, fue tener los mismos resultados gubernamentales y de desempeño democrático.

Si bien el Presidente de la República continúa siendo el protagonista del sistema político, ya no tiene el poder de antaño. La transición a la democracia le ha quitado ese poder casi absoluto, modificando las relaciones del ejecutivo con los poderes legislativo y judicial, los gobiernos de los estados y de la capital, las administraciones municipales, y los partidos políticos, tanto el propio como los de oposición. Ahora, en nuestros días, podemos afirmar que se han diversificado los centros de poder del sistema político mexicano.

Ante este escenario, hace años inició la búsqueda de distintos mecanismos institucionales que corrigieran o reconfiguraran las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo ante la ausencia de una mayoría absoluta en las cámaras del Congreso de la Unión. En el debate político y académico que dio lugar este contexto, se han propuesto modificaciones al texto constitucional y a la legislación secundaria con el propósito de introducir cláusulas de gobernabilidad o de reducir el número de legisladores electos por el principio de representación

⁹ El texto de Jorge Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, presenta un claro panorama de la situación y comportamiento de este sistema de gobierno.

¹⁰ Cfr. Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada*, Fondo de Cultura Económica, 3ª ed., México, 2012a, pp. 221-222.

proporcional; o en un sentido contrario, armonizar el régimen presidencial con el pluralismo vigente o incluso aún, emprender reformas político-constitucionales de mayor alcance que transformen el sistema de gobierno hacia un modelo semipresidencial o parlamentarismo.

En esta tónica –y ante el progresivo declive del presidencialismo mexicano autoritario, la incorporación de nuevas organizaciones partidistas, y los gobiernos divididos fruto de la ausencia de mayorías unipartidistas– propongo desarrollar un estudio comparado de los sistemas de gobierno de México y Alemania con el fin verificar las características normativas e institucionales de ambos Estados en particular, y a partir de ahí extender el estudio a los sistemas electorales y de partidos a nivel nacional, con el propósito de analizar las condiciones normativas e institucionales de México para instaurar el sistema parlamentario y discutir al mismo tiempo cuáles instituciones sería conveniente conservar y cuáles otras adoptar.

Se prevé que el modelo parlamentario funcionará de una manera más adecuada que su contraparte presidencial debido a la configuración electoral y partidista que prevalece en el país, lo que se agregaría a todas las consecuencias institucionales que conllevaría esta transformación: el parlamentarismo pondría fin a los gobiernos divididos al requerir la obligatoriedad de una mayoría legislativa que respalde al gobierno en turno, o en su caso de una coalición de gobierno lo que significaría trasladar la pluralidad al Poder Ejecutivo; la adopción del sistema parlamentario implicaría la transformación radical en las relaciones del ejecutivo con el legislativo, caracterizándose por la interdependencia constante entre ambas funciones del Estado; y por último, esta misma interacción se traduciría en un control recíproco entre ambos poderes, derivando en una mayor responsabilidad política del gobierno federal y sus integrantes al igual que en una mejora sustantiva en los mecanismos de rendición de cuentas y un incremento de la eficiencia de la gestión gubernamental y de las prácticas legislativas ante el riesgo de censura o disolución.

Se ha elegido a Alemania por las diversas coincidencias en el diseño institucional no obstante las claras diferencias que es preciso señalar. Ambos países son repúblicas federales con poderes legislativos bicamerales; los sistemas electorales de la cámara baja combinan el principio mayoritario y el principio proporcional, así como la división de los territorios nacionales en circunscripciones uninominales y plurinominales; y los partidos políticos de aquí y allá se desarrollan en sistemas pluripartidistas dominados por algunos partidos más grandes que el resto. Las mayores diferencias institucionales entre ambos países se encuentran en el sis-

tema de gobierno, parlamentario en Alemania y presidencial en México, y por tanto el ejecutivo alemán es dual, además de que la cámara alta de esta nación europea no se elige directamente por el voto ciudadano como el Senado mexicano.

Toda una serie de coincidencias y divergencias constitucionales merecen ser analizadas y valoradas en miras de elaborar una propuesta integral referente al sistema de gobierno mexicano.

El hecho de haber elegido a Alemania como caso comparativo responde directamente al mayor número de similitudes institucionales a diferencia de otros casos con modelos parlamentarios como el Reino Unido, que además de ser una monarquía constitucional, se organiza sobre una estructura unitaria y presenta un sistema electoral mayoritario puro así como marcadas tendencias hacia el bipartidismo; o España, igualmente una monarquía con una dinámica predominantemente bipartidista, por mencionar algunos casos. Por lo tanto, *el diseño institucional de la República Federal de Alemania es un importante referente a considerar en el debate sobre un posible tránsito de México hacia el parlamentarismo.*

V

La búsqueda de una alternativa en el sistema de gobierno no es un hecho aislado de México. Un gran número de países latinoamericanos han atravesado en las últimas décadas por episodios de democratización en los que el objetivo ha sido abrir espacios para la representación política y eliminar las limitaciones a las libertades individuales así como ampliar y garantizar el respeto de los derechos fundamentales.

Muchas de estas transiciones han concluido ya, por lo que la tarea siguiente va por el rumbo de la consolidación de la democracia que, de acuerdo con Arturo Valenzuela, se basa en un sistema de representación verdaderamente eficiente y en un sistema de gobierno capaz de instrumentar un programa gubernamental por medio de la implementación de políticas públicas.

Reconocido junto con Juan Linz como uno de los principales promotores del tránsito hacia diseños parlamentarios como una forma de consolidar a las nacientes democracias latinoamericanas, Arturo Valenzuela expuso en una conferencia magistral dictada en 1998 en las instalaciones del entonces Instituto Federal Electoral su tesis de las ventajas que ofrecen aquellos sistemas de gobierno sobre el presidencial.

...los sistemas parlamentarios garantizan de mejor manera los gobiernos eficientes, precisamente porque pueden configurar con mayor facilidad gobiernos de mayoría, sobre todo en sistemas multipartidistas o de fragmentación partidaria. Por su parte, los sistemas presidenciales son menos aptos para configurar gobiernos de mayoría y, por ende, tienden a ser menos eficaces y, a veces, también menos estables. Por ello, la gran mayoría de las democracias estables del mundo son regímenes parlamentarios...¹¹

Luego, tras plantearse la pregunta de qué haría un sistema parlamentario en esta región, lanzó sus pronósticos.

En primer lugar, la generación de un gobierno parlamentario relajaría la enorme presión que existe en un sistema presidencial por estructurar coaliciones amplias en torno a una opción presidencial de suma cero, alternativa que estimula la polarización y puede tornar más rígidas, e incluso radicalizar, las opciones... También evitaría el reciente fenómeno de las candidaturas presidenciales relámpago, basadas en popularidades personales generadas por el acceso a la televisión y a los medios, candidaturas sin una base partidaria y organizativa lo suficientemente fuerte como para permitir el éxito como gobernante.

En segundo lugar, el funcionamiento de un sistema parlamentario contribuiría a moderar la política... Con un sistema parlamentario los gobiernos tendrían que estructurarse en el Parlamento, dirigiendo las opciones de coaliciones de partidos... Un sistema parlamentario tendría también el efecto de cambiar la correlación de fuerzas dentro de los partidos, dando más importancia a los parlamentarios electos y menos importancia a las cúpulas partidistas. También produciría una mayor disciplina de partido...

En tercer lugar, el funcionamiento de un régimen parlamentario eliminaría la parálisis del gobierno y el enfrentamiento entre el Ejecutivo y el Legislativo, producto de la falta de apoyo mayoritario al presidente en el Parlamento. La nación no tendría que vivir con la rigidez de un periodo presidencial de seis u ocho años que ya no cuenta con mayoría operativa.¹²

Empero la simple contraposición de parlamentarismo frente a presidencialismo deviene en terribles reduccionismos al no tomar en cuenta las condiciones especiales que imperan

¹¹ Valenzuela, Arturo, *El debate actual sobre el presidencialismo y parlamentarismo en América Latina*, Instituto Federal Electoral, México, 2012., pp. 13-14.

¹² *Ibidem*, pp. 33-35.

donde se quiere implantar cierta solución tomada del extranjero. Este fue el primer error de las naciones latinoamericanas cuando al imitar al diseño norteamericano aspiraron a los mismos resultados. Un mismo sistema de gobierno genera distintos resultados y adopta diferentes características dependiendo del ambiente en el que se desenvuelva.

Por ejemplo y en ese sentido, Giovanni Sartori concibe cinco tipos de sistemas de gobierno, cada uno correspondiente con alguna potencia occidental, y descubre las condiciones estructurales en torno al sistema de partido bajo el cual cada sistema de gobierno funcionaría óptimamente. En primer lugar se encuentra el sistema presidencial estadounidense, cuyo ambiente idóneo son los gobiernos no divididos, con dos o pocos partidos pero disciplinados, aunque en caso de que el gobierno sea dividido la indisciplina partidaria permite sortear las dificultades. En segundo, el semipresidencial francés puede tener un buen desempeño incluso en situaciones de gobierno dividido y hasta con cuatro o cinco partidos necesariamente disciplinados. En tercero, el parlamentario de gabinete británico funciona mejor con gobiernos unipartidistas en sistemas de dos partidos altamente disciplinados. En cuarto, el parlamentario de canciller alemán que ha sobrevivido a base de gobiernos de coalición y con más de dos partidos aunque podría comenzar a tener problemas con más de cuatro partidos con fuerza relativamente equivalente. Y en quinto y último lugar, el parlamentario por asamblea del resto de la Europa continental tiene como condición contar con un partido predominante o que sus coaliciones de gobierno sean lo más homogéneas posible.¹³

VI

Como puede observarse todos los sistemas de gobierno dependen estrechamente de ciertas cualidades del sistema de partidos para que puedan funcionar con buenos resultados, y entre estas esferas se localiza el sistema electoral como puente de comunicación. El propósito de la ingeniería constitucional es servirse de los sistemas electorales como vía para reestructurar el sistema de partidos y armonizarlo con el sistema de gobierno establecido. De esto se desprende la importancia de prestar la atención merecida a los sistemas de partidos y electorales en todo análisis y estudio de los sistemas de gobierno.

El número, estructura interna y dinámica de los partidos respecto a otros competidores influyen sobremanera en los resultados de los gobiernos, y viceversa, ciertas configuraciones

¹³ Cfr. Sartori, Giovanni, *Límites de la ingeniería constitucional*, Instituto Federal Electoral, México, 2012b, pp. 16-18.

de organización del poder resultan inadecuadas para la pluralidad de fuerzas y la dinámica prevaleciente en el sistema de partidos. Hay dos rutas a seguir, manipular el sistema electoral para modificar al gusto el sistema de partidos y asegurar cierta gobernabilidad, o modificar las relaciones de los componentes del sistema de gobierno para motivar que funcionen de acuerdo con los humores políticos de la ciudadanía priorizando en mayor grado a la representatividad.

En oposición al enfoque de la ingeniería constitucional, Dieter Nohlen presenta el enfoque metodológico histórico-empírico, que al contrario de la postura de Sartori, asegura que las decisiones legislativas poco pueden hacer para definir un sistema de partidos, en especial cuando éste es producto de la contingencia histórica y social de una comunidad política.

Para Nohlen, el sistema de gobierno, el sistema electoral y el sistema de partidos son “los elementos sustanciales que conforman un sistema político, su estructura y su dinámica”.¹⁴ Me queda claro que el sistema de partidos es un ámbito del que poco se puede hacer cargo, me refiero a diseñar, delinear, moldear, a través de la vía jurídica por ser resultado más bien de las contingencias históricas y sociopolíticas, y que por tanto sea un tanto ajeno a la Ciencia del Derecho; sin embargo, aparece como una variable de una importancia considerable para comprender íntegramente a los dos sistemas que sí se insertan en el sistema jurídico de cualquier Estado democrático, el sistema de gobierno y electoral.

Esto va en el sentido del consejo que da Dieter Nohlen: “El científico social con ambiciones de ingeniería institucional tiene que tomar en cuenta, respecto a la forma de gobierno y al sistema electoral, el factor político, resumido aquí en el tercer elemento de nuestra trilogía, en el sistema de partidos políticos”.¹⁵

Esta investigación pretende armonizar en cierta medida los enfoques metodológicos de la ingeniería constitucional y el histórico-empírico. Armonizar la idea de que las instituciones pueden fungir como variable independiente e influir en los resultados de los procesos políticos y de gobierno pero que al mismo tiempo están sujetas al entorno socio-cultural en que se desenvuelven.

No se trata de importar sin miramientos cualquier receta extranjera para subsanar des-

¹⁴ Nohlen, Dieter, *Sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos políticos. Opciones institucionales a la luz del enfoque histórico-empírico*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación – Instituto Federal Electoral – Friedrich Naumann Stiftung, México, 1999, p. 3

¹⁵ *Ibidem*, pp. 20-21

perfectos sólo porque hayan sido exitosas en otras latitudes y por lo mismo resulten prometedoras. Es preciso señalar que la relación de causalidad depende de una multitud de factores para que sean resueltas como se ha previsto. El mismo Sartori advierte sobre su propio enfoque metodológico, que “los límites de la ingeniería constitucional están fijados, caso por caso, por el análisis de condiciones, es decir, por la pregunta: ¿bajo qué condiciones podrá cualquier intervención en particular, cualquier instrumento en particular, producir el efecto que se pretendía?”.¹⁶

Siendo también un trabajo comparativo será necesario apoyarse en el derecho comparado por los valiosos aportes metodológicos que pueda proporcionar para cubrir los propósitos de este trabajo. Mauro Cappelletti, quien a finales de 1990 impartió en la Facultad de Derecho de la UNAM una serie de seminarios, presentó en el primero de ellos una propuesta para el análisis comparativo en seis etapas.

La primera de ella es plantear el *tertium comparationis*, es decir, el problema o necesidad presentada en dos o más países. En segundo lugar se realizaría propiamente el estudio comparativo sobre las soluciones jurídicas dadas en cada caso al problema en cuestión. El tercer paso consiste en describir las razones que llevaron a cada país tomar las respectivas decisiones. La cuarta fase corresponde con las tendencias evolutivas de las situaciones estudiadas que llevan a estados de mayor similitud, o por el contrario, a ensanchar las diferencias. En seguida se procede con la valoración de las soluciones y se concluye con la predicción de escenarios futuros.¹⁷

VII

La presente tesis se encuentra dividida en cuatro partes. La primera contiene todo el marco conceptual necesario para realizar el análisis comparativo de los tres aspectos sobre los cuales se sustenta la investigación, el sistema de gobierno, electoral y de partidos. Se incluye un *excursus* sobre la concepción de los sistemas de gobierno en Hans Kelsen, uno de los juristas más connotados y quizás el más influyente del siglo XX así como un cuarto apartado donde se demuestra cómo interactúan los tres (sub) sistemas en el sistema jurídico-político. Se puede decir que este primer capítulo corresponde al *tertium comparationis* de la primera

¹⁶ Sartori, Giovanni, *op. cit.*, 2012b, p. 24.

¹⁷ Cappelletti, Mauro, “El derecho comparado: métodos y finalidades (una propuesta metodológica)” en *Obras*, Porrúa – Facultad de Derecho – UNAM, México, 2007, pp. 363-368.

etapa del análisis comparativo, es decir, el planteamiento del problema de las relaciones de las instituciones encargadas de las funciones legislativas y ejecutivas y su relación con el surgimiento de los gobiernos.

El segundo capítulo constituye precisamente el estudio comparativo de las instituciones jurídicas y políticas de México y Alemania en las tres variables fundamentales del trabajo, a las cuales se agrega la organización federal que contienen ambos Estados por la razón de que esta característica influye de alguna manera en el diseño institucional de los dos países. Por supuesto que esta segunda parte se equipara con la descripción de las soluciones jurídicas a las cuestiones de las relaciones ejecutivo-legislativo y de formación, conservación y disolución de los gobiernos parlamentarios y presidenciales.

El tercero es el capítulo histórico donde se describe el proceso que llevó a Alemania a constituirse como una república federal parlamentaria desde sus mismas raíces en la época medieval, pasando por su nacimiento como un Estado nacional contemporáneo y la tragedia constitucional de la primera posguerra, así como el desempeño mostrado de la solución parlamentaria desde la segunda mitad del siglo XX. El recuento de la historia alemana permitirá descubrir las razones que llevaron a los constituyentes de Bonn a adoptar el diseño constitucional vigente en un equivalente a la tercera etapa del método comparativo de Cappelletti.

Las razones para adoptar el sistema de gobierno presidencial en México aparecen en el primer apartado del último capítulo donde, además de relatar cómo y por qué el presidencialismo ha sido adoptado y ratificado en las constituciones de 1824, 1857 y 1917, se pone en duda la situación crítica del sistema de gobierno en el país. Posteriormente se exponen las propuestas elaboradas por una serie de académicos y actores políticos en el sentido de reformar el sistema de gobierno mexicano en una suerte de apuntalar las tendencias que dominan en el tema, la mayoría de las cuales no han sido concluidas de manera satisfactoria. La investigación concluye con una valoración de las instituciones jurídicas y políticas en los sistemas de gobierno, electorales y de partidos de México y Alemania con el fin de ofrecer alternativas jurídicas al problema de la incompatibilidad del presidencialismo con multipartidismo y las dificultades surgidas de esta situación, lo que equivale a una propuesta concreta de reforma al sistema de gobierno de México. Con el último apartado se satisface la quinta etapa de la metodología comparativa de Cappelletti y al mismo tiempo una finalidad práctica que adjudica al derecho comparado, la de la elaboración de proyectos de reforma.

En el mismo cuarto capítulo y en parte de las conclusiones se incluye una suerte de predicción del escenario resultante de una probable reforma al sistema de gobierno, en lo que podría ser la última fase del método comparado, aunque hay que advertir que la mínima variación de las circunstancias actuales podría alterar el escenario descrito.

Una última nota antes de iniciar. Varios cambios jurídicos se han suscitado durante la realización de esta investigación, por ejemplo la transformación del Instituto Federal Electoral en Instituto Nacional Electoral, la incorporación de las figuras del gobierno de coalición y de las candidaturas independientes, así como la introducción de la reelección legislativa y otros cargos de elección popular y por último la desaparición del Distrito Federal para dar paso a la Ciudad de México como el estado número 32 de la república con la correspondiente redacción de una propia constitución. Solicito al lector su comprensión si llegara a descubrir alguna inconsistencia con el derecho vigente, ya que tales cambios han obligado a revisar continuamente el contenido del texto.

CAPÍTULO I

SISTEMAS DE GOBIERNO, ELECTORALES Y DE PARTIDOS: PILARES DEL ESTADO DEMOCRÁTICO DE DERECHO

Las constituciones son, en primer lugar y ante todo, instrumentos de gobierno que limitan, restringen y permiten el control del ejercicio del poder político.

Giovanni Sartori

Las reflexiones acerca del Estado han sido un tema recurrente a lo largo de cientos de años desde las antiguas Polis griegas y la República romana, orígenes del actual Estado occidental. Las revoluciones liberales de los siglos XVII y XVIII en Inglaterra, en las trece Colonias americanas y en Francia cuestionaron el poder absoluto de los monarcas europeos y abrieron paso al desarrollo de nuevas ideas que darían una nueva cara al Estado, al Estado contemporáneo que a la postre sustituiría por completo a los Estados absolutistas hasta bien entrados en el siglo XX.

El modelo del Estado occidental contemporáneo, fundado sobre la teoría constitucional y la teoría de los derechos humanos, también recibe la denominación de Estado democrático de derecho. Del Estado de derecho se desprende que la organización y desarrollo de las instituciones y funciones del Estado estén comprendidos dentro de los límites que señale la constitución y el resto de las leyes del orden normativo, es decir, que el ejercicio del poder se encuentre sujeto a los mecanismos legales que ha producido el propio Estado. Por su parte, por Estado democrático se entiende que el poder político descansa sobre la base de la soberanía popular y de su distribución en diferentes actores e instituciones y se transfiera acorde con los procedimientos señalados por el mismo orden normativo vigente. El procedimiento por excelencia que se ha utilizado desde el nacimiento de los Estados contemporáneos ha sido la designación de representantes por la vía electoral, para lo cual es indispensable que se garanticen ciertas libertades individuales así como que el sufragio cumpla las condiciones de ser universal, igual y secreto. Todas estas condiciones y otras más garantizarán la elec-

ción democrática de representantes y funcionarios.

Que los partidos políticos –como organizaciones de la sociedad que presentan candidatos para ocupar cargos legislativos y ejecutivos– participen en procesos electorales, otorga a los Estados contemporáneos una de sus características más peculiares que es la democracia representativa; aunque bien es cierto que en las últimas décadas se asiste a una aparente crisis de representatividad a causa del descrédito por el que atraviesan los partidos y la política en general. A pesar de dicha condición, estas organizaciones políticas y los procesos electorales aún son la vía por excelencia para la designación de funcionarios y para la participación ciudadana, sin dejar de lado el surgimiento de nuevos mecanismos de vinculación entre la ciudadanía y el Estado, como el plebiscito, el referendo, la consulta popular y la iniciativa ciudadana, la rendición de cuentas, entre otras, que han venido a estrechar las relaciones entre representados y representantes, acercar a gobernados y gobernantes, ampliar los horizontes prácticos de la democracia participativa y deliberativa.

Tres instituciones que sostienen al edificio estatal son el gobierno, las elecciones y los partidos políticos, respectivamente donde se ejerce el poder político, la forma democrática de acceder a él, y las organizaciones que contienden para obtenerlo. Sin embargo, aquí no se abordará al gobierno, a las elecciones ni a los partidos políticos como unidades de estudio aisladas sino desde una perspectiva más amplia, como sistemas, o en otras palabras, como conjuntos de elementos que interaccionan entre sí para procesar demandas y apoyos, y producir decisiones y acciones en un flujo constante de retroalimentación.¹

Los sistemas de gobierno, electorales y de partidos son algunos de los aspectos más importantes en el estudio de cualquier Estado democrático contemporáneo ya que pueden considerárseles como los engranes más importantes de la maquinaria del sistema político, sin menospreciar la importancia de otros sistemas como el jurídico, el económico-laboral y el social-cultural que también ejercen una significativa influencia, y a su vez como tres pilares que sostienen el edificio estatal, aunque sin perder de vista que no son los únicos. Así bien, el Estado democrático de derecho es una enorme construcción que requiere de distintas estructuras para su surgimiento y desempeño pleno, y entre más sólidas sean éstas de igual forma lo será el Estado en su conjunto; y al mismo tiempo el Estado democrático de derecho representa una apuesta en favor de la subordinación del poder al derecho.

¹ Cfr. Easton, David, “Categorías para el análisis sistémico de la política” en *Diez textos básicos de ciencia política*, Ariel, 2ª ed., Barcelona, 2001.

1.1 SISTEMA DE GOBIERNO. EL DEBATE ENTRE EL PARLAMENTARISMO Y EL PRESIDENCIALISMO

Para comenzar, es preciso mencionar que no existe un amplio consenso en cuanto al término más apropiado para referirse al tema. Son usados indistintamente varios conceptos entre los que destacan el de «formas de gobierno» y el de «sistemas de gobierno». Por ejemplo, el *Diccionario de política* de Bobbio, Matteucci y Pasquino prefiere el concepto de «formas de gobierno» para referirse al presidencialismo y parlamentarismo; mientras que reservan el término de «formas de estado o de régimen» para la clásica división aristotélica –monarquía, aristocracia, democracia– o a manifestaciones contemporáneas como los de régimen democrático, autoritario o totalitario, o a la simple distinción entre monarquía y república.²

El *Diccionario electoral* publicado por el Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos también usa el concepto «formas de gobierno» para englobar tanto al presidencialismo como al parlamentarismo. “Otras formas de gobierno, sean enfocadas desde el punto de vista de quién lo ejerce o en beneficio de quién –uno, pocos o todos–, o sean visualizadas como totalitarismo, autoritarismos o dictaduras de diferentes denominaciones”³ no se analizan en aquel texto.

En lo personal, me inclino por denominarlos sistemas de gobierno, o estrictamente subsistemas de gobierno, pensando que forman parte del sistema político y del sistema jurídico-constitucional, más amplios que el primero; lo mismo sucedería para el subsistema electoral y el subsistema de partidos políticos. En cambio, reservaría la etiqueta de «formas de gobierno» para hablar de la clasificación que hace la filosofía política en monarquía, aristocracia y democracia, con sus respectivas formas degeneradas –sin dejar de lado las variantes que puedan presentarse en cada filósofo clásico–. De la misma manera, la distinción entre monarquía y república entraría dentro de la categoría de formas de gobierno ya que fue el aporte que dejó en el tema Nicolás Maquiavelo para la filosofía política en su obra *El príncipe*.

² Cfr. Pasquino, Gianfranco, “Formas de gobierno” en Bobbio, Norberto, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino, *Diccionario de política*, Tomo I, Siglo XXI, 3ª ed., México, 2011a, p. 670.

³ Sanín Fonnegra, Javier S.J., “Formas de gobierno” en *Diccionario electoral*, Tomo I, Instituto Interamericano de Derechos Humanos – Centro de Asesoría y Promoción Electoral – Instituto de Investigaciones Jurídicas – UNAM – Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación – Instituto Federal Electoral, 3ª ed., México, 2003, p. 605.

Por otra parte, hablar de democracia, autoritarismo o totalitarismo es hablar de la forma en que un Estado ejerce el poder sobre la población que está dentro de los límites de su territorio, así como la dinámica que prevalece en la disputa por el poder político, lo que no es otra cosa sino régimen político. La esencia del régimen, por tanto, sería la relación entre Estado y sociedad, los medios y facilidades que disponen los miembros de la comunidad política, algunos o todos, para acceder a los puestos de poder del Estado. De la misma forma, la esencia de las formas de gobierno es determinar quién o quiénes detentan la titularidad del gobierno –y si es para beneficio propio–, lo que varios siglos después se sintetizó con el concepto de «soberanía».

En cambio, cuando se habla de «sistema de gobierno» implícitamente se refiere a una relación entre los componentes de un todo, en este caso entre las instituciones políticas con fines de gobierno. Así, el *Diccionario de política* define como sistema de gobierno “a la *dinámica de las relaciones entre poder ejecutivo y poder legislativo* y en particular a las modalidades de elección de los dos organismos, su título de legitimidad y el balance de sus prerrogativas”.⁴ Por su parte, el *Diccionario electoral* menciona que

Tanto en términos funcionales –el papel del gobierno en el sistema político–, como estructurales –las estructuras a través de las cuales se ejerce el gobierno en un sistema político–, [los sistemas de gobierno] designan en la democracia el parlamentarismo o el presidencialismo y sus variantes. Es decir, la centralidad del sistema político democrático en el parlamento o en el presidente.⁵

Es importante resaltar como el *Diccionario electoral* reconoce la interacción que juega la forma de gobierno dentro del sistema político y cómo lo circunscribe a un contexto estrictamente democrático; y es que una vez consumado el triunfo de la democracia liberal como forma de gobierno y régimen político preferible, el trabajo intelectual se ha abocado a buscar los mejores mecanismos institucionales para su óptimo desarrollo. Atrás quedaron las reflexiones sobre las ventajas de la monarquía o la aristocracia como tema de la filosofía política, mientras que se emprendió una lucha frontal en contra de los regímenes autoritarios y totalitarios en aquellos países donde prevalecían, con el objetivo de sustituirlos por democracias

⁴ Pasquino, Gianfranco, *op. cit.*, 2011a, p. 670 (las cursivas son mías).

⁵ Sanín Fonnegra, Javier S.J., *op. cit.*, pp. 604-605.

del tipo liberal, occidental y de sociedad industrializada.

Por lo tanto, el sistema de gobierno comprende al conjunto de relaciones entre los poderes o funciones legislativo y ejecutivo del Estado con el objetivo de formar, conservar y disolver gobiernos. Dicha relación entre las funciones legislativa y ejecutiva estarán insertas en un marco de mayor o menor interdependencia según el sistema de gobierno en cuestión.

Ya quiera llamárseles sistemas de gobierno, o formas de gobierno en un contexto estrictamente democrático contemporáneo, la teoría política los divide en dos formas puras, presidencialismo y parlamentarismo, a pesar de la existencia de configuraciones mixtas que también serán revisadas y comentadas en este mismo apartado. El *Diccionario de política* distingue al sistema parlamentario

...por el surgimiento del equipo de gobierno desde el seno del parlamento [...] y de su responsabilidad ante el mismo parlamento, el cual puede llegar a decretar su caída. A su vez, en los sistemas parlamentarios el gobierno tiene el poder de disolver el parlamento o de pedir su disolución al jefe del estado en el momento en que no obtenga de éste su confianza (o en algunos casos, como el inglés, a fin de convocar nuevas elecciones en mejores circunstancias).⁶

Mientras que el *Diccionario electoral* centra su atención en el principio de mayoría como principio fundamental de este sistema.

Se cimenta [el gobierno parlamentario] en una dinámica que cubre su origen, su desempeño y su disolución de acuerdo a las mayorías. Así, los gobiernos parlamentarios surgen de las elecciones: el partido mayoritario en las urnas, o una coalición de partidos, al formar mayoría en el parlamento designa al primer ministro o el jefe del Estado encarga a la cabeza de la mayoría formar un gobierno. Después del voto de confianza del parlamento al gobierno [...] se desarrolla el gobierno, compuesto generalmente de miembros del mismo parlamento que son nombrados como ministros y altos funcionarios.⁷

Por otra parte, el sistema presidencial

⁶ Pasquino, Gianfranco, *op. cit.*, 2011a, p. 671.

⁷ Sanín Fonnegra, Javier S.J., *op. cit.*, p. 606.

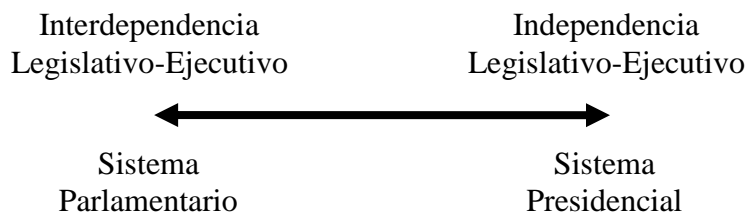
...se caracteriza, en su estado puro, por la concentración en un único cargo de los poderes de jefe de estado y de jefe de gobierno. El presidente es elegido por sufragio universal por el electorado, subdividido o no en colegios. En dicha forma de gobierno, el presidente ocupa una posición central respecto de todas las fuerzas e instituciones políticas. En el caso estadounidense él es, al menos nominalmente, el jefe de su partido, el jefe del gobierno o *administration*, y escoge personalmente a los diversos ministros o secretarios del departamento (que deben abandonar el cargo a petición de él y no son responsables ante el congreso). El presidente representa a la nación en las relaciones internacionales; estipula, aunque sujeto al *advice and consent* del senado, los tratados internacionales; le compete el poder de declarar la guerra. Además tiene la iniciativa en las leyes más importantes y es fuente de decisiones.⁸

En cuanto al mismo sistema, el *Diccionario electoral* sostiene que “en el presidencialismo, una sola persona –o en fórmula con el vicepresidente– elegida directamente por el cuerpo electoral, o indirectamente por un colegio electoral proveniente de las urnas [...] asume la jefatura del Estado, la del gobierno y, frecuentemente, la del partido ganador”.⁹

De acuerdo con las anteriores definiciones, se constata el grado de interdependencia entre el legislativo y el ejecutivo para la formación, conservación y disolución del gobierno: mientras que en el parlamentarismo, el gobierno surge del interior del órgano legislativo –que a su vez tuvo su origen en el proceso electoral–; en el presidencialismo, el ejecutivo –que cuenta con la facultad de nombrar y remover libremente a los miembros de su gabinete de gobierno– surge, al igual que el órgano legislativo, del proceso electoral. En el primer sistema, hay una mayor interdependencia entre las funciones que en el segundo caso.

El constitucionalista Felipe Tena Ramírez sintetiza esta relación de interdependencia en-

Figura 1.1
Relaciones de dependencia entre poderes en los sistemas de gobierno



⁸ Pasquino, Gianfranco, *op. cit.*, 2011a, p. 672.

⁹ Sanín Fonnegra, Javier S.J., *op. cit.*, p. 609.

tre poderes en los sistemas parlamentario y presidencial: “En el primero la actuación del ejecutivo está subordinada a la dirección de las Cámaras... En el segundo el ejecutivo participa con independencia en la dirección política”.¹⁰

Jorge Carpizo, quien acepta la denominación de sistema, señala al inicio de su libro *El presidencialismo mexicano* que “hoy en día existen principalmente dos grandes sistemas de gobierno: el parlamentario y el presidencial”,¹¹ y enlista los aspectos más relevantes de cada uno de ellos.

Las características del sistema parlamentario son las siguientes:

A] Los miembros del gabinete (gobierno, poder ejecutivo) son también miembros del parlamento (poder legislativo).

B] El gabinete está integrado por los jefes del partido mayoritario o por los jefes de los partidos que por coalición forman la mayoría parlamentaria.

C] El poder ejecutivo es doble: existe un jefe de estado que tiene principalmente funciones de representación y protocolo, y un jefe de gobierno que es quien lleva la administración y el gobierno mismo.

D] En el gabinete existe una persona que tiene supremacía y a quien se suele denominar primer ministro.

E] El gabinete subsistirá, siempre y cuando cuente con el apoyo de la mayoría parlamentaria.

F] La administración pública está encomendada al gabinete, pero éste se encuentra sometido a la constante supervisión del parlamento.

G] Existe entre parlamento y gobierno un mutuo control. El parlamento puede exigir responsabilidad política al gobierno, ya sea a uno de sus miembros o al gabinete como unidad. Además el parlamento puede negar un voto de confianza u otorgar un voto de censura al gabinete, con lo cual éste se ve obligado a dimitir; pero el gobierno no se encuentra desarmado frente al parlamento, pues tiene la atribución de pedirle al jefe de estado, quien generalmente accederá, que disuelva el parlamento. Y en las nuevas elecciones es el pueblo quien decide quién poseía la razón: si el parlamento o el gobierno.

Las características del sistema presidencial son las siguientes:

A] El poder ejecutivo es unitario. Está depositado en un presidente que es, al mismo tiempo, jefe de estado y jefe de gobierno.

¹⁰ Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, Porrúa, 39ª ed., México, 2007, p. 254.

¹¹ Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, Siglo XXI, 8ª ed., México, 1988, p. 12.

B] Es presidente el electo por el pueblo y no por el poder legislativo, lo que le da independencia frente a éste.

C] El presidente nombra y remueve libremente a los secretarios de estado.

D] Ni el presidente ni los secretarios de estado son políticamente responsables ante el congreso.

E] Ni el presidente ni los secretarios de estado pueden ser miembros del congreso.

F] El presidente puede estar afiliado a un partido político diferente al de la mayoría del congreso.

G] El presidente no puede disolver el congreso, pero el congreso no puede darle un voto de censura.¹²

Para distinguir un poco mejor a ambos sistemas de gobierno no está de más revisar sus respectivos orígenes históricos, que tuvieron lugar en el mundo anglosajón. El parlamentarismo surgió en la Gran Bretaña como resultado de los conflictos entre los representantes en la Cámara de los Comunes y el monarca ya que “la lucha por el parlamentarismo equivale a la lucha en contra de las pretensiones absolutistas de la monarquía y la paulatina preeminencia política que alcanzó el poder legislativo frente al rey”.¹³ El parlamento inglés data desde el siglo XI en la forma de un Gran Consejo del Rey integrado por la nobleza y el alto clero. En aquel entonces sus funciones se limitaban al establecimiento de impuestos mientras que las facultades legislativas eran propias del rey.

Con el ingreso de la burguesía al Parlamento a partir del siglo XIII los conflictos entre los diversos sectores sociales fueron cada vez más intensos hasta desembocar en la división del Parlamento en dos cámaras: la de los Lores que albergaba a la aristocracia y la de los Comunes, con representantes de las comunidades. Con el paso de los años, la Cámara de los Comunes adquirió mayor capacidad de negociación con el rey en materia fiscal hasta que la *Bill of Rights* de 1689 marcó la pauta del rompimiento de la subordinación parlamentaria ante el monarca. Toda decisión que tomara el rey debía pasar primeramente por la aprobación del Parlamento.

Para entonces, los miembros del gabinete aún eran nombrados por el Rey, aunque de-

¹² *Ibidem*, pp. 13-14.

¹³ Córdova Vianello, Lorenzo, “¿Cómo funciona el parlamentarismo?” en Becerra, Ricardo (coordinador), *Equidad social y parlamentarismo. Balance de treinta años, Siglo XXI – Instituto de Estudios para la Transición Democrática*, México, 2012, p. 318.

bían tener la confianza del Parlamento para conservar su cargo hasta que en 1782, el primer ministro presentó su renuncia por la constante oposición del parlamento a su gobierno, a pesar de contar con la confianza del rey. Este hecho, dice Paolo Biscaretti, “suele ser considerado por los constitucionalistas británicos como el punto de partida del funcionamiento efectivo del gobierno parlamentario en Gran Bretaña”.¹⁴

Mientras tanto, del otro lado del Atlántico, las trece colonias norteamericanas disputaban su independencia respecto de la corona británica hasta que en 1787 se redactó la constitución de los Estados Unidos de América que, en lo fundamental, se inspiró en el sistema inglés pero que sustituyó la organización del Estado por un esquema federal e introdujo la figura del Presidente al frente del gobierno y del propio Estado. Carpizo sostiene que los constituyentes norteamericanos “trataron de imitar, aunque deformándolo, el sistema monárquico de Inglaterra, pero en lugar de un jefe de estado hereditario, querían uno de elección popular, con funciones limitadas en el tiempo”.¹⁵ A partir de entonces, el cargo hereditario o electivo del jefe de Estado sería la clave para diferenciar monarquías y repúblicas. En resumen, los Estados Unidos de América adoptaron los pesos y contrapesos que hasta entonces prevalecían en el sistema político inglés incluyendo una monarquía que sería de tipo electiva. Por lo tanto, los sistemas de gobierno que tratamos tuvieron su origen en el mundo anglosajón a finales del siglo XVIII.

Volviendo a Europa, el parlamentarismo inglés continuó evolucionando a lo largo del siglo XIX al incorporarse mecanismos como la moción de censura al gobierno y el derecho de disolución del parlamento, mecanismos que reforzaron la constante dependencia recíproca entre el poder ejecutivo y el poder legislativo. También durante el siglo XIX fue cuando el sistema parlamentario fue adoptado en gran parte de la Europa continental y fue adquiriendo rasgos diferentes al del modelo británico, mientras que en los países latinoamericanos, recién independizados de la Corona Española, se inspiraron en el presidencialismo norteamericano como modelo a seguir.

Resulta interesante mencionar que dentro del sistema parlamentario Giovanni Sartori distingue tres variedades sujetas a la relación que juega el jefe de gobierno respecto al resto del

¹⁴ Biscaretti di Ruffia, Paolo, *Introducción al derecho constitucional comparado. Las “formas de Estado” y las “formas de gobierno”. Las constituciones modernas. 1988-1990: Un trienio de profundas transformaciones constitucionales en Occidente, en la URSS y en los Estados socialistas del Este europeo*, Fondo de Cultura Económica, México, 2006, p. 196.

¹⁵ Carpizo, Jorge, op. cit., 1988, p. 15.

gabinete: como un primero por encima de sus desiguales, como un primero entre desiguales, o como un primero entre iguales.

Un primero *por encima de sus desiguales*, es el jefe del Ejecutivo que a la vez es jefe del partido, quien difícilmente puede ser destituido por el voto del Parlamento, y que designa o cambia a los ministros de su gabinete según le plazca. De manera que este “primero” gobierna sobre sus ministros y de hacerlo puede contradecir sus órdenes. Un *primero entre desiguales* podría no ser el líder del partido oficial, y sin embargo no se le podría destituir en un mero voto parlamentario de confianza:¹⁶ se espera que permanezca en el cargo aunque los miembros de su gabinete cambien. De modo que este “primero” puede destituir a sus ministros, pero éstos no lo pueden destituir a él. Por último, *un primero entre iguales* es un primer ministro que cae con su gabinete, que generalmente debe incluir en el gabinete a ministros que le son “impuestos”, y que tiene poco control sobre el grupo (al que mejor no se le describe como grupo, pues sus intocables buscan sus propios intereses).¹⁷

Los ejemplos paradigmáticos de cada tipo de parlamentarismo son el sistema inglés, el sistema alemán y el sistema francés de la III y IV República, y el cual se encuentra con una mayor difusión a lo largo de Europa. Las tres variedades de parlamentarismo descansan sobre un *continuum* de mayor o menor primacía del jefe de gobierno sobre el resto de los ministros del gabinete, primacía que radica en la facultad de nombramiento y remoción de los segundos por el primero.

Por lo tanto los rubros que distinguen a grandes rasgos a presidencialismos de parlamentarismos son los siguientes:

- *Poder ejecutivo*. En el sistema presidencial, es unipersonal: el jefe de Estado y el jefe de gobierno recaen en la misma persona; en el sistema parlamentario, el ejecutivo es una figura dual, son distintas personas tanto el jefe de Estado como el jefe de gobierno.
- *Papel del jefe de Estado*. El presidente es una figura central en la política del sistema correspondiente; por otro lado, en un régimen parlamentario, el jefe de Estado cumple más bien una función simbólica y protocolaria, al residir en un rey, en el caso de monarquías constitucionales, o en un presidente, si se trata de una república parlamentaria.

¹⁶ Sería necesario una moción de censura constructiva como en el caso alemán.

¹⁷ Sartori, Giovanni, *op. cit.*, 2012a, pp. 118-119.

ria.

- *Formación de gobierno.* En el primero, es el presidente quien tiene la facultad de formar gobierno al nombrar a los miembros de su gabinete. En el segundo, el gobierno procede del parlamento, puesto que los ministros, son al mismo tiempo miembros de este órgano y son designados por el partido o coalición mayoritaria.
- *Responsabilidad política.* En el presidencialismo, no existe responsabilidad política ni del ejecutivo hacia el legislativo ni viceversa puesto que ambos provienen de elecciones distintas y cada uno cuenta con su respectiva legitimidad. En el parlamentarismo, el gobierno, primer ministro y el resto del gabinete son responsables ante el parlamento, ante el cual están obligados a rendir cuentas.
- *Relaciones ejecutivo-legislativo.* Lo anterior da lugar a que en esquemas presidenciales, las relaciones entre ambos poderes sean más laxas que en un parlamentarismo. En el primer esquema, ambos poderes son independientes uno del otro; en cambio, en el segundo, la sobrevivencia del ejecutivo depende en todo momento de la confianza de una mayoría partidista o de la coalición en el parlamento.
- *Mayorías y coaliciones.* Este punto se relaciona con el anterior en el sentido de la importancia de una mayoría parlamentaria que apoye al ejecutivo. En el sistema presidencial, no es indispensable la existencia de una mayoría parlamentaria más que para la aprobación de reformas legales. En cuanto al parlamentarismo, una mayoría parlamentaria sí es condición necesaria para la creación y supervivencia del gabinete y su gobierno. En caso de que ningún partido logre obtener la mayoría absoluta del parlamento, se deberá formar una coalición con varios partidos hasta cubrir dicha mayoría absoluta. El gabinete será destituido en caso de que se perdiera esta mayoría.
- *Control político.* En el primer caso, el presidente dispone de poder de veto para detener las reformas del legislativo, mientras que éste puede someter al ejecutivo y a los miembros del gabinete a juicio político, también conocido como *impeachment*. En cuanto al sistema parlamentario, los mecanismos de control político son más amplios para ambos poderes. El parlamento cuenta con la moción de censura y la cuestión de confianza para destituir al gabinete, además de otros mecanismos como la interpelación o la comparecencia; por su parte, el jefe de Gobierno tiene la facultad de solicitar, a través del jefe de Estado, la disolución del parlamento y la celebración de nuevas

elecciones.

- *Órgano predominante.* De todo lo anterior se deduce que como sus nombres lo apuntan, el órgano o institución predominante del sistema presidencial es el ejecutivo, mientras que en el parlamentario es el poder legislativo.

Otro punto que merece atención son los nombres que se les da a ejecutivos y legislativos en cada sistema. Mientras que en los casos de presidencialismo, ejecutivo y legislativo llevan por lo regular nombres como Presidentes y Congresos respectivamente; en sistemas parlamentarios, los jefes de Estado pueden ser Reyes o Príncipes –en monarquías constitucionales–, o Presidentes Federales o de la República –para repúblicas parlamentarias–; los jefes de gobierno por lo regular ostentan el cargo de Primer Ministro, pero en otros países se les conoce también como Presidente del Gobierno o Canciller; por último, el poder legislativo se deposita en la mayoría de las veces en un Parlamento, aunque también se encuentran Asambleas, Cámaras de Diputados, Dietas, etcétera.

Existe un tercer sistema que combina elementos de ambos modelos denominado indistintamente como semiparlamentarismo o semipresidencialismo y cuyo ejemplo paradigmático es la Francia de la V República. Debido a la ingobernabilidad y la parálisis institucional de la IV República, el general Charles de Gaulle promovió un nuevo diseño institucional en el que el Presidente de la República –el cual en un inicio era electo por un Colegio Electoral, y a partir de 1962 mediante voto popular–, en su calidad de Jefe de Estado, nombraría a un Primer Ministro y, a propuesta de éste, al resto del Gabinete, quienes serían los encargados de la conducción de los asuntos de gobierno.

El Primer Ministro, en Francia, es designado atendiendo al partido o coalición mayoritaria en la Asamblea Nacional, lo cual puede dar lugar al fenómeno de la «cohabitación», es decir, que un presidente de cierto partido deba nombrar como primer ministro a algún representante de la oposición; sin embargo, tanto el primer ministro como su gobierno todavía dependen directamente del presidente. La Asamblea Nacional, responsable del poder legislativo, podría promover una moción de censura al gabinete; en dado caso, el presidente tendría que decidir entre destituir al gobierno o disolver la asamblea.

Si bien en el esquema presidencial es evidente una división e independencia entre ejecutivo y legislativo más profunda que en el parlamentario, en el modelo francés “la división de poderes tiene un grado mayor de complejidad que en los anteriores, porque el Ejecutivo y el

Legislativo están unidos al mismo tiempo separados y unidos”.¹⁸ Del mismo modo se afirma que el modelo francés combina elementos de los sistemas de gobiernos puros, ya que conserva

...un compromiso entre la forma de gobierno parlamentario, que se mantenía sustancialmente por medio del doble principio de la irresponsabilidad política del jefe de Estado y de la correspondiente responsabilidad del gobierno frente al Parlamento, y la de carácter presidencial, con un presidente designado sin intervención decisiva de las cámaras y que utilizaba ministros que no podían ser parlamentarios al mismo tiempo...¹⁹

De tal forma, el sistema mixto francés importa del presidencialismo la elección directa del jefe de Estado y el nombramiento directo de los integrantes del gobierno sin intervención del parlamento, y rescata del parlamentarismo que el jefe de gobierno sea correspondiente a la mayoría parlamentaria y las posibilidades de presentar una moción de censura al gobierno y de disolver al parlamento; y finalmente combina el asunto de la responsabilidad política como bien apunta Biscaretti.

Otro sistema híbrido es el de la Confederación Helvética, mejor conocida como Suiza, en el cual la Asamblea Federal—única institución nacional electa por sufragio directo, encargada del poder legislativo, y dividida en un Consejo Nacional (cámara baja) y un Consejo de los Estados (cámara alta)— nombra a un Consejo Federal, o «Directorio» integrado por siete miembros, atendiendo criterios proporcionales. Este Consejo Federal ejerce de manera colegiada las funciones propias de un jefe de Estado, así como las gubernamentales y administrativas; además, su presidencia es rotativa anualmente.

Aunque el ejecutivo surge del seno del legislativo, no es un sistema parlamentario puesto que no cuenta con los controles propios de este sistema de gobierno. En cambio, exhibe una peculiar dinámica entre ambas funciones del Estado que oscilan entre los modelos puros.

La Asamblea no carece de medios de presión sobre el Consejo Federal, ya que elige a sus miembros cada cuatro años y puede dirigirle interpelaciones, así como mociones (invitándolo a preparar proyectos de ley) y peticiones (para inducirlo a examinar determinados proble-

¹⁸ Espinoza Toledo, Ricardo, *Sistemas parlamentario, presidencial y semipresidencial*, Instituto Federal Electoral, 3ª ed., México, 2007, p. 41.

¹⁹ Biscaretti di Ruffia, Paolo, *op. cit.*, p. 256.

mas). Además, el propio Consejo Federal debe presentar cada año a las cámaras un “informe de gestión” sobre la actividad desarrollada. Por otra parte, también el Consejo Federal puede influir sobre las decisiones de las asambleas parlamentarias al presentar proyectos de ley y participar en los debates, pero carece de competencia para convocar las sesiones parlamentarias o para la disolución anticipada de las cámaras. Se puede observar, sin embargo, que si las cámaras expresan su desconfianza, los consejeros federales no presentan formalmente su renuncia, sino que más bien cambian su orientación política anterior...²⁰

El modelo suizo oscila entre parlamentarismo y presidencialismo porque, por un lado el gobierno surge del parlamento, única institución con legitimidad democrática, se prevén las mociones, y goza al mismo tiempo de una independencia recíproca entre ambos poderes al no contemplar la disolución del gobierno ni del parlamento.

Volviendo a la bipartición clásica de los sistemas de gobierno, esta concepción y conceptualización ha originado un debate sobre las ventajas y desventajas, posturas en favor y en contra de cada uno de los tipos, y que van de acuerdo a las siguientes líneas:

Legitimidad democrática dual o legitimidad exclusiva del legislativo. Los argumentos van en el sentido de cuál institución representa la voluntad popular, si el poder ejecutivo o el legislativo. En sistemas presidenciales, es cierto que ambas instituciones comparten la legitimidad democrática puesto que ambos son electos por medio del sufragio popular; mientras que en sistemas parlamentarios el poder legislativo es la única institución electa. Esta situación puede dar lugar a opiniones que consideren al ejecutivo de los regímenes parlamentarios un tanto menos legítimo al no surgir del voto popular sino del interior del legislativo.

Del mismo modo, “la elección directa del jefe del Ejecutivo otorga a los votantes dos opciones electorales en lugar de una sola”,²¹ dando la oportunidad de que se presente el voto diferenciado, es decir, que el votante elija una opción para el Ejecutivo y otra diferente para el Legislativo.

Además, puede argüirse que en regímenes presidenciales es el presidente quien detenta mayor legitimidad al ser esta institución la que genera mayores expectativas en el electorado. Esto queda de manifiesto, en el caso de México por ejemplo, cuando en las elecciones in-

²⁰ *Ibidem*, pp. 309-310.

²¹ Shugart, Matthew Soberg y Scott Mainwaring, “Presidencialismo y democracia en América Latina: revisión de los términos del debate” en Mainwaring, Scott y Matthew Soberg Shugart (compiladores), *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Paidós, Buenos Aires, 2002, p. 40.

termedias para renovar únicamente la Cámara de Diputados prevalece el desinterés y el abstencionismo.

Separación de poderes o control recíproco entre poderes. Que ambos poderes sean electos independientemente uno del otro en sistemas presidenciales, favorecería el cumplimiento del principio de la separación de poderes, incluyendo la función judicial del Estado. En sistemas parlamentarios, la separación de poderes tendría un carácter más débil o tenue debido al hecho de que el ejecutivo depende en todo momento de la confianza del legislativo, al mismo tiempo que puede ejercer la facultad de disolución del parlamento cuando sea necesario. Esto último puede verse como una flagrante violación al principio de la separación de poderes, uno de los pilares de la teoría política democrática y de los Estados contemporáneos.

La independencia de poderes supone que cada rama trabajará en lo que le corresponda sin la intromisión de otros poderes del Estado en su labor. «Al César lo que es del César». A pesar de ello, a cambio de la separación de poderes el parlamentarismo ofrece la posibilidad de una mayor responsabilidad política, controles recíprocos entre ejecutivo y legislativo, y una relación más estrecha entre los mismos.

Por lo general se escucha que los gobiernos parlamentarios son más responsables que los presidenciales ya que sus ministros tienen la obligación constante de comparecer y rendir cuentas ante el parlamento del cual surgieron, lo que no sucede en los sistemas presidenciales, y si fuera el caso, no iría más allá del mero acto protocolario. En cambio, en los parlamentarismos los ministros dependen de la confianza del parlamento, y si la pierden serán removidos de sus cargos. Pero el gobierno no se encuentra desarmado, puesto que el jefe de gobierno, en conjunto con el jefe de Estado, puede disolver el parlamento bajo ciertas condiciones. Los controles mutuos entre poderes antes mencionados son lo que distinguen a este sistema de gobierno como aquél en el que hay una relación mucho más estrecha.

Gobiernos de mayoría o de minoría. Para que un gobierno sobreviva en un régimen parlamentario debe tener en todo momento la confianza de una mayoría parlamentaria ya sea de un único partido o de más de uno si es que no cuenta con mayoría absoluta en la cámara correspondiente de nombrar el gobierno. En cambio, esta situación no es necesaria en un régimen presidencial, donde si el partido del presidente no tiene mayoría en las cámaras, el gobierno aun así sobrevivirá, con el detalle de que será un gobierno de minoría, dividido, sin

el respaldo de la mayoría de legisladores.

Para los afectos al parlamentarismo, los gobiernos divididos característicos del presidencialismo es una de las causas de la parálisis legislativa que afectan a varios regímenes; los gobiernos no cuentan con una mayoría legislativa que apoye sus propuestas, con el añadido de que quién gobierna no es un partido representativo de la mayoría –por lo menos absoluta– de la población sino representante de la minoría más grande.

Por otra parte, los gobiernos parlamentarios siempre están respaldados por mayorías legislativas de uno o varios partidos.

Gobierno unipartidista o multipartidista. Lo anterior se vincula en que en los presidencialismos los gobiernos de un único partido sean la norma, en tanto que en los parlamentarismos el gobierno deba ser formado por varios partidos si es que uno solo no alcanza a ser mayoría en el parlamento. La elección mayoritaria del ejecutivo presidencial es un juego de suma-cero; el ganador se lleva todo sin importar la diferencia que lo haya separado del segundo lugar, mientras que el o los perdedores se quedan con las manos vacías.

En los sistemas parlamentarios esto no es así ya que en muchas ocasiones el partido más votado debe compartir el poder con otros partidos en el parlamento para lograr una mayoría que forme gobierno. Los candidatos presidenciales derrotados pierden cualquier *status* político que de lo contrario sí conservarían en un parlamentarismo, donde los líderes derrotados generalmente pasan a ser miembros activos de la oposición. Incluso no es extraño la formación de gabinetes alternativos, o «gabinetes en la sombra» en el caso inglés, con miembros de la oposición que desempeñan funciones de vigilancia al gabinete oficial.

El que sean varios partidos los que estén presentes en la integración del poder ejecutivo y la necesidad de compartir el poder son valorados como unos de los argumentos más fuertes en favor del modelo parlamentario al presentarlo como *más favorable hacia el pluralismo y, consecuentemente, más democrático*. Por su parte, quienes prefieren al presidencialismo sostienen que el hecho de que un solo partido, una sola opción, integre el poder ejecutivo permite una toma de decisiones más eficaz que evite negociaciones, presiones y chantajes de partidos minoritarios.

Ejecutivo unipersonal o ejecutivo colegiado. Otra consecuencia del sistema de gobierno es la posición que juega el jefe de gobierno respecto al resto del gabinete. En los presidencialismos, el titular del ejecutivo juega irremediablemente el papel de jefe del gabinete, mien-

tras que en los parlamentarismos pueden darse los casos en que las decisiones gubernamentales se tomen de una forma más colegiada que en el primer modelo. Arend Lijphart explica:

...la posición del primer ministro en el gabinete [parlamentario] puede variar desde un predominio hasta una igualdad respecto de los otros ministros, pero siempre existe un relativo alto grado de actuación colegiada en la toma de decisiones. Por el contrario, los miembros de los gabinetes presidenciales son meros consejeros y subordinados del presidente. Las decisiones más importantes en los sistemas parlamentarios deben ser tomadas por el conjunto del gabinete, no sólo por el primer ministro. En los sistemas presidenciales, las decisiones más importantes puede tomarlas el presidente, con o sin consejo del gabinete, o incluso en contra de éste.²²

El que las decisiones se tomen de manera colegiada, junto al pluralismo multipartidista de los ejecutivos parlamentarios, son aspectos que le dan a este modelo un perfil más cercano a las democracias consensuales, y dicho sea de paso, Lijphart muestra su preferencia por este tipo de democracia.

Rigidez o flexibilidad gubernamental. En los presidencialismos los gobiernos son electos para un periodo fijo, es decir, el gobierno es rígido en su duración; por otra parte, dado que en los parlamentarismos los gobiernos dependen de la existencia de una mayoría parlamentaria, cuando se diluya el apoyo de esta mayoría el gobierno cesará en sus funciones; por este motivo, el gobierno tendrá una duración flexible.

Los presidentes solamente pueden ser destituidos de su cargo en situaciones extraordinarias por medio de procedimientos extremos de juicio político, conocidos también como *impeachment*, no obstante, este procedimiento sólo ha conseguido remover a dos presidentes en toda la historia de este sistema de gobierno: Fernando Collor en Brasil y Carlos Andrés Pérez en Venezuela.²³ Por lo tanto, este mecanismo no puede considerarse como una opción viable de responsabilidad política del presidente, en tanto que sólo se ha presentado en casos verdaderamente extraordinarios.

La rigidez en los periodos presidenciales es vista por sus partidarios como “una ventaja

²² Lijphart, Arend, *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*, Ariel, Barcelona, 2000, p. 119.

²³ Cfr. Shugart, Matthew Soberg y Scott Mainwaring, *op. cit.*, p 25.

porque reduce en parte las incertidumbres y el carácter impredecible inherentes al parlamentarismo”.²⁴ Sin embargo, la misma rigidez del periodo presidencial puede desembocar en graves crisis políticas, parálisis institucional y hasta golpes de Estado, cuando un gobierno pierda el apoyo de la población o del resto de los actores políticos. En el caso del parlamentarismo, cuando un gobierno entra en crisis, puede ser sustituido sin grandes dificultades por una nueva mayoría parlamentaria; aquí, crisis del gobierno no significa necesariamente en una crisis del régimen, como sí ha sucedido con frecuencia en varios países presidenciales cuando se ha pretendido remover a presidentes de su cargo por medio de recursos dentro o fuera de la legalidad.

Estabilidad política. Otra forma de ver a la rigidez y flexibilidad gubernamental es desde la óptica de la estabilidad política. Generalmente se dice que los gobiernos presidenciales son más estables puesto que son electos para un periodo fijo y no pueden ser removidos a causa de la separación de poderes, y en cambio, en el sistema parlamentario prevalece la inestabilidad de los gabinetes –continúa el argumento– porque dependen de la confianza de la mayoría parlamentaria, lo que provoca constantes cambios en el gobierno. Juan Linz responde a estas acusaciones y señala:

...las democracias parlamentarias han sido capaces de producir gobiernos estables. Bajo su aparente inestabilidad tiende a olvidarse la continuidad de partidos en el poder, los reajustes ministeriales, la perdurabilidad de una coalición bajo el mismo primer ministro y la frecuente continuidad de ministros en ministerios claves a pesar de las crisis de gobierno. Tampoco se presta atención a la posibilidad que ofrecen los sistemas parlamentarios de retirar a un primer ministro que ha perdido el control de su partido o que está implicado en un escándalo, y cuya permanencia en el puesto podría crear una seria crisis política.²⁵

En consecuencia, la posibilidad de remover ministros o gobiernos enteros por pérdida de prestigio, popularidad o apoyo funciona como una válvula de escape a presiones políticas, que en otros esquemas bien podrían resolverse a través de medios violentos y anticonstitucionales.

²⁴ Linz, Juan J., “Democracia presidencial o parlamentaria: ¿Qué diferencia implica?” en Linz, Juan J. y Arturo Valenzuela (compiladores), *La crisis del presidencialismo. Perspectivas comparativas*, Tomo I, Alianza Universidad, Madrid, 1997, p. 37.

²⁵ *Ibidem*, p. 38.

Identificación de quien gobernará. Dado que en los países con presidencialismos se vota por una persona que encabezará el gobierno en caso de que resulte ganador en las elecciones, se argumenta que en este sistema de gobierno existe una mayor posibilidad de identificación por parte del elector y una mayor certeza de quién gobernará, a diferencia del esquema parlamentario donde el elector desconoce en principio a quién elegirá el parlamento para el cargo de primer ministro; sin embargo, esta afirmación no es del todo cierta.

La objeción de que en un sistema parlamentario el votante no sabe quién va a gobernar – responde Linz– no es cierta en la mayoría de los casos, porque los partidos están identificados con líderes muy visibles que se dirigen directamente a los votantes, y las campañas cada vez están más centradas en el líder...²⁶

En cuanto a la falta de concreción respecto a quién va a gobernar cuando es necesario formar coaliciones, en sistema multipartido, con algunas excepciones, esto tampoco es cierto. Los partidos se comprometen a una alianza [...] antes de las elecciones, y el votante de cualquiera de esos partidos sabe que una persona determinada será el canciller y también que, a menos que un partido gane una mayoría absoluta (e incluso en ese caso), el gobierno incluirá representantes de todos los partidos que forman la coalición”.²⁷

En resumen, la personalización de la política no es un fenómeno exclusivo de presidencialismos. En muchos países parlamentarios, los líderes de los partidos son bien identificados y el votante puede saber que aquel líder encabezaría el gobierno en caso de que su partido resulte ganador. Lo mismo sucedería con los partidos que formen parte de una coalición; el elector logrará identificar qué partidos se pueden aliar y todas las coaliciones posibles.

Liderazgo. Lo anterior da lugar al mito del liderazgo: el presidencialismo favorece liderazgos fuertes, mientras que el parlamentarismo los inhibe. En respuesta a esta postura, Linz afirma que “cada vez más la gente vota por el líder de un partido que pueda gobernar”²⁸ sin importar el sistema de gobierno en cuestión. La diferencia sustancial entre parlamentarismo y presidencialismo en términos de liderazgo, es que en el primer caso, el líder –titular del ejecutivo– se encuentra al frente de una mayoría parlamentaria en todo momento, lo que no necesariamente sucede siempre en el segundo caso.

²⁶ Linz pone de ejemplo al parlamentarismo alemán.

²⁷ *Ibidem*, p. 42.

²⁸ *Ibidem*, p. 87.

Responsabilidad y rendición de cuentas. En el sentido de la *accountability* electoral,²⁹ ¿en cuál sistema de gobierno hay mayor capacidad de que los votantes expresen su apoyo o rechazo ante las políticas del gobierno en curso?

Los partidarios del presidencialismo afirman que este sistema ofrece la oportunidad de juzgar la labor del titular del ejecutivo y de su partido en elecciones subsecuentes. Empero, esto solamente es válido en aquellas constituciones que permiten la reelección, puesto que donde es limitada o prohibida, la *accountability* se limita al partido gobernante.

En el sistema parlamentario, la *accountability* se da de una manera un tanto distinta. Ya que aquí sólo se vota por los miembros del poder legislativo, la responsabilidad y rendición de cuentas se exige directamente a los partidos políticos que forman parte de la coalición gobernante, a una opción programática y no a un individuo o personalidad. Se espera que los votantes que apoyen un determinado gobierno, apoyen al partido en la elección siguiente con la esperanza de que elijan una vez más como jefe de gobierno a quien ocupaba ese cargo.

Riesgo de autoritarismo. La combinación de presidencialismo y reelección ha dado como resultado a lo largo de la historia una serie de dictadores famosos por perpetuarse en el poder. No vayamos demasiado lejos, Antonio López de Santa Anna, Porfirio Díaz, el intento fallido de Álvaro Obregón, entre otros, fueron buenos motivos para impedir la reelección en México tanto del presidente como de otros cargos de elección popular.³⁰

A su vez, se afirma que el riesgo de dictadores y regímenes autoritarios es más latente en esquemas presidenciales por tal concentración de poder y expectativas en esta institución, central para el sistema político. Mainwaring y Shugart centran su atención en los poderes constitucionales legislativos de los presidentes para medir su fuerza. El decreto y el veto legislativo son las facultades que les reconocen varias constituciones a los presidentes para legislar sin la necesidad del congreso o de desechar alguna reforma aprobada ya por el legislativo. Precisamente el uso de estas facultades, derivado en abuso por un mal diseño constitucional, es lo que puede permitir el surgimiento de presidentes autoritarios que gobiernen por decreto y sin intervención alguna de las cámaras.

Del mismo modo se ha afirmado constantemente que los golpes de Estado y dictaduras

²⁹ “La *accountability electoral* designa el grado y los medios con que los funcionarios electos son electoralmente responsables ante los ciudadanos”. Shugart, Matthew Soberg y Scott Mainwaring, *op. cit.*, p. 40.

³⁰ En diciembre de 2013, se aprobó la reelección inmediata de diputados federales y senadores hasta por cuatro y dos periodos consecutivos, así como la reelección de diputados locales y presidentes municipales, acabando en parte con uno de los legados más fuertes que dejó la Revolución Mexicana.

que ha habido a lo largo de toda América Latina en los últimos doscientos años fueron posibles gracias al sistema de gobierno que prevalece en la región. Ahora bien, el parlamentarismo es distinto; “hemos visto primeros ministros que han permanecido en el cargo durante varias legislaturas sin que se planteara el temor a una dictadura porque su sustitución podía producirse en cualquier momento sin tener que recurrir a métodos anticonstitucionales”.³¹

Comportamiento de los partidos. La existencia de partidos políticos es indispensable en cualquier Estado democrático contemporáneo; el papel que juegan en la integración de las instituciones políticas es de vital importancia en los regímenes políticos de nuestros tiempos. Sin embargo, el número de ellos y su comportamiento pueden dificultar el funcionamiento de sistemas políticos completos.

Por ejemplo, partidos poco o nada disciplinados y un sistema fraccionado pueden provocar parálisis institucional en países presidenciales, y constantes cambios de gobiernos en países parlamentarios. Lo que es cierto es que un sistema multipartidista puede adaptarse mejor a un esquema parlamentario que a uno presidencial mediante la formación de coaliciones pluripartidistas. Cualquier presidencialismo que no cuente con un bipartidismo puede enfrentarse con dificultades al conseguir los votos necesarios para la aprobación de reformas legislativas.

En cambio, la disciplina partidaria es indispensable para la formación y conservación de todo gobierno parlamentario, de lo contrario este sistema de gobierno estará condenado al fracaso. La falta de disciplina es utilizada con frecuencia como uno de los argumentos por el cual una introducción del parlamentarismo se vería obstaculizada; aunque esta indisciplina se deba a otras causas de fondo, por ejemplo la preferencia de carismas y liderazgos sobre programas y proyectos políticos estructurados de partidos con una fuerte identidad ideológica. Incluso, no son extrañas las actitudes hostiles hacia los partidos políticos en países con sistema presidencial que se han visto reflejadas en una participación cada vez más crecientes de personalidades ajenas al mundo de la política o sin una afiliación a algún partido, conocidos como «candidatos independientes» o «candidatos ciudadanos» y que basan buena parte de su discurso en la hostilidad hacia los partidos.

En conclusión, son varios los temas en los que politólogos, constitucionalistas y demás han vertido sus opiniones a favor y en contra respecto a los sistemas de gobierno, por ejem-

³¹ Linz, Juan J., *op. cit.*, p.51.

plo Juan Linz, quien se muestra como un claro partidario del modelo parlamentario. Sus razones son que este sistema

...impondría a los partidos y a los líderes pautas que favorecerían una mayor responsabilidad por el gobierno, una mayor obligación de rendir cuentas (excepto bajo condiciones de un fraccionamiento extremo), al mismo tiempo que favorecería también la necesidad de cooperar y hacer compromisos (excepto cuando un partido gana una mayoría absoluta). El parlamentarismo permite también cambios en el liderazgo sin una crisis en el régimen y una continuidad sin los temores asociados con el continuismo en sistemas presidenciales.³²

Por su parte, Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart no creen que el tipo de sistema de gobierno sea el principal factor en la fragilidad y quiebres de las democracias latinoamericanas. Contrariamente a lo que sostienen varios críticos de este sistema, exponen que el presidencialismo ha predominado en América Latina –una región de por sí complicada– mientras que el aparente éxito del parlamentarismo se debe a su presencia en Europa, una región mejor desarrollada política, social y económicamente. Dicho de otro modo, estos autores lanzan la suposición de que el parlamentarismo también fracasaría en Latinoamérica y que, en cambio, el presidencialismo sería exitoso si se aplicara en Europa.

...existen más probabilidades de que el presidencialismo sea adoptado en América latina y en África que en otras partes del mundo, y es posible que estas partes del mundo enfrenten obstáculos más formidables para la democracia cualquiera sea su forma de gobierno. Por otra parte, el parlamentarismo ha sido el tipo de régimen elegido en la mayor parte de Europa y en las ex colonias británicas (un alto porcentaje de las cuales son microestados³³), donde posiblemente las condiciones para la democracia sean en general más favorables.³⁴

Por último está Giovanni Sartori, que en términos generales prefiere un sistema semipresidencial que un presidencial puro por su mejor capacidad para enfrentar mayorías dividi-

³² *Ibidem*, p. 127.

³³ Shugart y Mainwaring prestan especial atención en la estabilidad política de los microestados porque “típicamente tienen poblaciones relativamente homogéneas, al menos en términos étnicos, religiosos y lingüísticos, lo cual atenúa fuentes potenciales de conflicto político”. Shugart, Matthew Soberg y Scott Mainwaring, *op. cit.*, p. 29.

³⁴ *Ibidem*, p. 36.

das.³⁵ Este politólogo italiano, crítico del multipartidismo y del sistema electoral de representación proporcional, no ve con buenos ojos al parlamentarismo, al cual identifica con constantes cambios de gobierno, ingobernabilidad e inestabilidad a causa de la indisciplina de los partidos. Incluso sostiene que

...los gobiernos parlamentarios funcionan (o funcionan mejor) [...] cuando el Parlamento no gobierna, cuando está limitado. Dicho de otra manera, el parlamentarismo funcional nunca es un parlamentarismo puro que incorpora absolutamente el principio de la soberanía del Parlamento. Más bien, el parlamentarismo funciona cuando se le cortan las alas, cuando adquiere [...] una forma semiparlamentaria.³⁶

En síntesis, el sistema de gobierno es un factor de suma importancia en el desarrollo político de cualquier Estado democrático; sin embargo, no garantiza por sí sólo la estabilidad y buen funcionamiento de éste. También deben considerarse el diseño del sistema electoral y la dinámica del sistema de partidos. La interacción entre el gobierno, las reglas electorales y los partidos políticos, uno de los principales cruces entre el sistema político y el sistema jurídico, será lo que distinga y haga la diferencia entre un Estado democrático y otro autoritario, entre uno estable y otro que no lo sea.

1.1.1 LOS SISTEMAS DE GOBIERNO EN HANS KELSEN

Antes de entrar con los sistemas electorales y de partidos, es aconsejable revisar la visión de uno de los juristas más importantes que dio el siglo XX: Hans Kelsen. Este jurista de origen austrohúngaro no podía dejar de lado a los sistemas de gobierno como tema del «derecho político», además por la coyuntura política que vivió en Europa: la crisis de la democracia liberal y el ascenso del fascismo. Primeramente, al parlamentarismo lo define como la “*formación de la voluntad decisiva del Estado mediante un órgano colegiado elegido por el pueblo en virtud de un derecho de sufragio general e igual, o sea democrático, obrando a base del principio de la mayoría*”.³⁷ Sobresale que el inicio y término de su concepto se sintetice como la voluntad de la mayoría, la cual será dada por un órgano colegiado electo democráti-

³⁵ Cfr. Sartori, Giovanni, *op. cit.*, 2012a, p. 154.

³⁶ *Ibidem*, p.126.

³⁷ Kelsen, Hans, *Esencia y valor de la democracia*, Labor, Barcelona – Buenos Aires, 1934, p. 50 (cursivas del autor).

camente.

Sin embargo, su concepción sobre el sistema parlamentario no podría entenderse por separado de sus propias ideas acerca de la libertad y la democracia y la relación que guardan con la creación del orden jurídico, lo que se conoce como «Teoría normativa de la democracia»: un ordenamiento jurídico será democrático siempre y cuando su creación haya estado apegado al principio de autonomía, es decir, que el pueblo soberano haya estado en condición de otorgarse leyes a sí mismo.

Por una parte, la libertad –entendida siempre como autonomía: el hecho de darse leyes a sí mismo– aparece como el principio más importante para el hombre, pero esta libertad debe ser restringida por otros principios, los de mayoría y de representación, para que sea posible la materialización de la democracia. Dada la imposibilidad de que todo el pueblo soberano se encuentre siempre de acuerdo en cada uno de los asuntos públicos de la colectividad, debe darse prioridad a la decisión que tome la mayoría; y de igual modo, dada la imposibilidad de practicar la democracia directa, se vuelve necesario la designación de representantes que reproduzcan al soberano y que tomen decisiones con base en el principio de la mayoría una vez que se encuentre constituido el órgano representativo.

Dicho de otra forma, la libertad en su sentido puro, sufre una mutación para pasar a ser libertad democrática. Por otra parte, teniendo en cuenta que la libertad es la principal preocupación de Kelsen y que el parlamento se asume como el representante del pueblo soberano, “el ordenamiento parlamentario puede ser considerado [...] como la *máxima realización posible* de la idea de libertad, es decir, como la forma de gobierno que mejor garantiza su realización”³⁸ ya que de “las ideas que determinan el sistema parlamentario, [...] domina entre ellas la idea de la autodeterminación democrática, esto es, la idea de la libertad”.³⁹

Por lo tanto, la libertad como autonomía es el elemento valorativo fundamental en las reflexiones de Hans Kelsen sobre los sistemas de gobierno democráticos. En todo momento está presente el vínculo entre libertad y forma de gobierno. Kelsen ve, entonces, que en el parlamentarismo hay mejores oportunidades para el desarrollo de la libertad, por lo que le considera como el sistema de gobierno más democrático.

³⁸ Córdova Vianello, Lorenzo, *Derecho y poder. Kelsen y Schmitt frente a frente*, Fondo de Cultura Económica – Instituto de Investigaciones Jurídicas – UNAM, México, 2010, pp.155-156 (cursivas del autor).

³⁹ Kelsen, Hans, *op. cit.*, 1934, p. 50.

La forma de gobierno –en voz de Lorenzo Córdova– que más se acerca a la idea de democracia, o, si se quiere, el ordenamiento que resulta de la “metamorfosis” de la idea de libertad en su gradual adaptación a la realidad, y por lo tanto es considerada por Kelsen como la “forma real” de la democracia, es el parlamentarismo. De lo anterior no debemos concluir que, para nuestro autor, democracia y parlamentarismo sean conceptos perfectamente coincidentes; la forma de gobierno parlamentaria debe ser entendida, más bien, como el tipo de constitución que mejor actúa, en la realidad social, la ideología democrática.⁴⁰

Además el propio Kelsen reconoce que “aunque la democracia y el parlamentarismo no son idénticos, no cabe dudar en serio –puesto que la democracia directa no es posible en el Estado moderno– que el parlamentarismo es la única forma real en que puede plasmar la idea de la democracia dentro de la realidad social presente”.⁴¹

Otro aspecto acerca de la preferencia del parlamentarismo por Kelsen es el predominio de la función legislativa en el proceso de creación del ordenamiento jurídico. Para este autor solamente hay dos funciones del Estado: legislación y ejecución. La legislación se encuentra conferida a los órganos legislativos, llámense Congresos, Cámaras de Diputados, Asambleas Legislativas, Parlamentos, etcétera; mientras que la función ejecutiva, es llevada a cabo por los órganos administrativos –identificados con el Poder Ejecutivo– y por los órganos jurisdiccionales o tribunales –que corresponderían al Poder Judicial–. De acuerdo con dicha concepción, la función ejecutiva –*legis executio*– se encuentra subordinada a la función legislativa –*legis latio*–, en tanto que la primera función depende de la segunda para funcionar. En otras palabras, el legislativo, al crear las normas del marco jurídico, da el *leitmotiv* a los poderes ejecutivo y judicial. De aquí que “la superioridad de la legislación sobre la ejecución se traduce en la superioridad del órgano legislativo sobre los órganos ejecutivos”,⁴² una consecuencia lógica que se vuelve un argumento más para la inclinación de Kelsen en favor del sistema parlamentario.

En cuanto al presidencialismo, es claro que Kelsen no se inclina por este sistema por varias razones. Una de las más importantes es la relativa al nivel de democracia que puede lograrse ya sea en un régimen parlamentario o en uno presidencial. Lorenzo Córdova recuerda que el presidencialismo es producto de la idea de la separación de poderes y que de

⁴⁰ Córdova Vianello, Lorenzo, *op. cit.*, 2010, pp. 154-155.

⁴¹ Kelsen, Hans, *op. cit.*, 1934, p. 50.

⁴² Córdova Vianello, Lorenzo, *op. cit.*, 2010, p. 102.

acuerdo con la concepción kelseniana, lo que realmente “es ‘dividido’ es el poder del pueblo, limitando en consecuencia su extensión”.⁴³ Por lo tanto, el presidencialismo constituiría un límite directo a la soberanía popular.

Otro aspecto que considera Kelsen para no preferir el presidencialismo es que reconoce la virtud de pluralidad del ejecutivo parlamentario, en el cual es posible que minorías tengan presencia en el mismo. En cambio, el ejecutivo presidencial solamente puede ser ganado mediante un sistema electoral mayoritario, que *de facto* excluye a las minorías. Es decir, el presidencialismo no contempla de principio a otras fuerzas políticas para la integración del poder ejecutivo.

Dicho sea de paso –y sin pretender adelantarnos en el tema–, en cuanto a sistemas electorales se refiere Kelsen da preferencia a la mayoría absoluta sobre la mayoría simple, ante la posibilidad nada deseable de “un dominio de la minoría sobre la mayoría”;⁴⁴ pero ante todo prefiere al sistema de representación proporcional al ser “la aproximación más grande posible al ideal de la autodeterminación dentro de una democracia representativa y, por tanto, el más democrático de los sistemas electorales”⁴⁵ ya que con este método se refleja en mayor medida la fuerzas políticas existentes al interior del electorado.

Por otra parte, el autor encuentra menor responsabilidad del ejecutivo frente al legislativo al sólo darse casos de juicio político o *impeachment* en situaciones excepcionales, a diferencia del sistema parlamentario, donde los parlamentos cuentan con la moción de censura para remover al ejecutivo y nombrar uno nuevo.

En suma, no es que Kelsen sea enfáticamente opositor al presidencialismo –jamás niega la posibilidad democrática de este sistema de gobierno– pero sí lo identifica como más apegado hacia la autocracia. De aquí que equipare a las repúblicas presidenciales con las monarquías constitucionales, al menos como una versión más atenuada de autocracia, ya que por lo menos el pueblo se encuentra en condiciones de elegir al jefe de Estado.

La república presidencial –expone Kelsen–, en la que el jefe del ejecutivo es electo por el pueblo, sigue el modelo de la monarquía constitucional. El poder del presidente es el mismo o mayor que el de un monarca constitucional... El presidente tiene derecho de veto, mientras

⁴³ *Ibidem*, p. 164.

⁴⁴ Kelsen, Hans, *op. cit.*, 1995a, p. 349.

⁴⁵ *Ibidem*, p. 353.

que el consentimiento del monarca es necesario para que un proyecto de ley aprobado por el parlamento adquiriera fuerza obligatoria...

La monarquía constitucional y la república presidencial son democracias en que el elemento autocrático es relativamente fuerte.⁴⁶

Bajo esta misma idea, “el presidente de la República, en su calidad de jefe del Estado, es un elemento marcadamente monárquico. Desde un punto de vista estrictamente democrático, no hay lugar para semejante órgano; poner a un hombre en la cima del Estado, contradice abiertamente la idea de la soberanía del pueblo”.⁴⁷ Puede afirmarse que la preocupación de Kelsen es que con el predominio del presidente haya un cierto retorno a los instintos monárquicos y autocráticos de los viejos tiempos.

Un último aspecto por mencionar es el de la contradicción que muestra el sistema presidencial ante el predominio aparentemente natural de la función legislativa sobre la función ejecutiva. Al separar el presidencialismo ambos poderes o funciones, los coloca en una misma jerarquía, pero recordemos que siguiendo su teoría del proceso de creación del ordenamiento jurídico, la función legislativa predomina sobre la función y órganos ejecutivos. El predominio del aspecto legislativo arrojaría naturalmente la supremacía del parlamento como principal institución del sistema político.

Si bien el parlamentarismo surgió en Inglaterra en el siglo XIII, la estructura actual data del siglo XIX, años después del origen del sistema presidencial, y es que precisamente la intención de los constituyentes estadounidenses –país donde surge el presidencialismo– era atenuar el poder absoluto del ejecutivo, el Rey en el caso británico, por lo que el nuevo modelo terminó funcionando más bien como una monarquía constitucional electiva con sufragio universal.

Para concluir, me apego más a la postura kelseniana, en tanto que considera al presidencialismo como un sistema de gobierno menos democrático que el parlamentario. La experiencia mexicana da cuenta de ello, y es uno de los motivos que ha impulsado la realización de esta investigación. Sobre el presidencialismo mexicano ahondaré en el último capítulo.

⁴⁶ *Ibidem*, p. 358.

⁴⁷ Kelsen, Hans, *Teoría general del Estado*, Editora Nacional, México, 1983, p. 458.

1.2 SISTEMA ELECTORAL. MÁS ALLÁ DE LA MAYORÍA Y LA REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL

Primeramente, conviene aclarar las diferencias existentes entre varios conceptos que usualmente son utilizados indistintamente como sinónimos. Tales conceptos son régimen electoral, derecho electoral, sistema electoral y ley electoral, ya que unos corresponden a un sentido amplio y uno en especial al sentido estricto.

...el concepto régimen electoral corresponde primordialmente al sentido amplio, abarcando todos los fenómenos relacionados con la elección. El concepto derecho electoral, por su parte, se refiere o a todo lo regulado por ley en relación a las elecciones, coincidiendo así con el sentido amplio o bien se refiere al sufragio en cuanto a las condiciones para poder participar de las elecciones y a la configuración de este derecho de participación. En tercer lugar, el concepto sistema electoral en su sentido restringido –y científicamente estricto–, se refiere al principio de representación que subyace al procedimiento técnico de la elección y al procedimiento mismo, por medio del cual los electores expresan su voluntad política en votos que a su vez se convierten en escaños o poder público.⁴⁸

Así bien, tenemos un sentido amplio del sistema electoral, que se refiere a gran parte del fenómeno electoral de un sistema político determinado, incluyendo la normativa jurídica que exactamente se expresa en el derecho electoral, entendido como “el conjunto de normas jurídicas que regulan la elección de órganos; este concepto abarca todas las regulaciones jurídico-positivas y todas las convenciones desde las candidaturas hasta la verificación de la elección”,⁴⁹ incluyendo todo lo concerniente a las cualidades del sufragio, sobre si es universal, igual, secreto, directo y libre.⁵⁰

En cambio, el sistema electoral en su sentido estricto consiste en “el modo según el cual el elector manifiesta por medio del voto el partido o el candidato de su preferencia, y según el cual esos votos se convierten en escaños”.⁵¹ Esta noción del sistema electoral es la que más

⁴⁸ Nohlen, Dieter, “Sistemas electorales” en *Diccionario electoral*, Tomo II, Instituto Interamericano de Derechos Humanos – Centro de Asesoría y Promoción Electoral – Instituto de Investigaciones Jurídicas – UNAM – Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación – Instituto Federal Electoral, 3ª ed., México, 2003c, p. 1158.

⁴⁹ Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales del mundo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981, p. 54.

⁵⁰ Cfr. Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, 2ª ed., México, 1998, pp. 21-23.

⁵¹ *Ibidem*, p. 35.

interesa y que para efectos de la presente investigación será la que se utilice.

Al respecto, existe un amplio consenso sobre la conceptualización que ofrece Dieter Nohlen. De este modo, Alonso Lujambio define al sistema electoral como “el modo en que las preferencias político-electorales de los ciudadanos se agregan para producir un determinado resultado, sea para adjudicar puestos legislativos (escaños en cuerpos colegiados) o ejecutivos (cargos de gobierno unipersonales)”;⁵² Leonardo Valdés Zurita, como “el conjunto de medios a través de los cuales la voluntad de los ciudadanos se transforma en órganos de gobierno o de representación política”;⁵³ y Héctor Solorio Almazán, como “el principio de representación que subyace al procedimiento técnico de la elección, y al procedimiento mismo, por medio del cual los electores expresan su voluntad política en votos, que a su vez se convierten en escaños o poder público”.⁵⁴

Otros expertos que dan su definición del sistema electoral son Giovanni Sartori por una parte, y Jean Marie Cotteret y Claude Emeri por otra. El primero dice que “los sistemas electorales determinan el modo en que los votos se transforman en curules, y por consiguiente afectan la conducta del votante”;⁵⁵ los segundos mencionan que “la operación electoral puede ser definida como un conjunto de procedimientos que conducen principalmente a la designación de los gobernantes por los gobernados”.⁵⁶

Sobresale que para Sartori, los sistemas electorales se enfocan sobre todo para integrar órganos colegiados, y no tanto para los unipersonales, es decir, para la integración de órganos legislativos y no ejecutivos como en esquemas de corte presidencial.⁵⁷ Del mismo modo, agrega la influencia del sistema electoral en la conducta del votante, esto con relación al hecho de votar por una persona o por un partido. En cuanto a la definición que ofrecen Cotteret y Emeri, resalta que utilizan el concepto de «operación electoral», remitiendo al aspecto técnico de fórmulas matemáticas, y a otra idea de carácter político en la que se agregan distintas posturas políticas, ideológicas y sociales para conformar un órgano representativo. Am-

⁵² Lujambio, Alonso, “Sistema electoral” en Baca Olamendi, Laura, *et. al.* (compiladores), *Léxico de la política*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología – Fundación Heinrich Böll – Fondo de Cultura Económica, México, 2000, p. 675.

⁵³ Valdés, Leonardo, *Sistemas electorales y de partidos*, Instituto Federal Electoral, 5ª ed., México, 2007, p. 9.

⁵⁴ Solorio Almazán, Héctor, *La representación proporcional*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2010, p. 21. Llama la atención cómo Solorio se apega en extremo con Nohlen. Cfr. Nohlen, Dieter, *op. cit.*, 1981, p. 56.

⁵⁵ Sartori, Giovanni, *op. cit.*, 2012a, p. 15.

⁵⁶ Cotteret, Jean Marie y Claude Emeri, *Los sistemas electorales*, Oikos-Tau, Barcelona, 1973, p. 15.

⁵⁷ Señala Sartori que “se deben evaluar por separado las elecciones presidenciales y cualquier elección para un cargo indivisible”. Sartori, Giovanni, *op. cit.*, 2012a, p. 15.

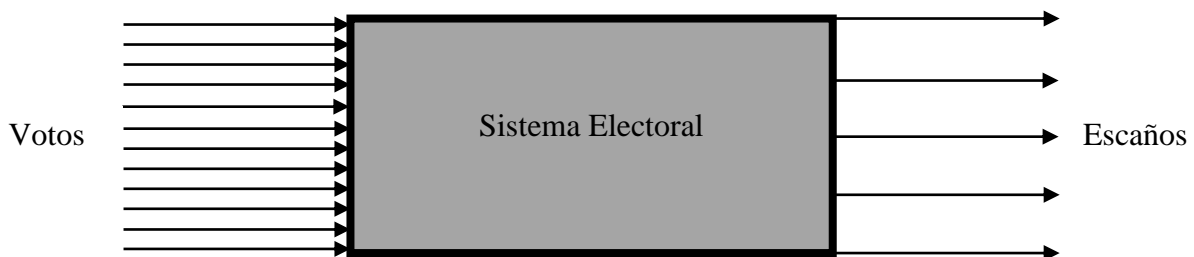
bas concepciones de la operación electoral, la técnica y la política, evidencian la intervención y agregación de factores que arrojan un resultado.

De esta forma, se puede asegurar que los sistemas electorales consisten en el modo en que los votos se traducen en escaños u otros cargos de representación política. Los votos emitidos en las urnas por el electorado entran en una «caja negra» donde se procesarán tomando en cuenta una serie de herramientas contempladas en el derecho electoral, para transformarse finalmente en escaños.

Las herramientas de los sistemas electorales se relacionan y combinan de tal forma entre sí, que es posible que la más mínima variación de alguna de ellas, arroje un resultado diferente e inesperado. Por este motivo, se afirma con bastante seguridad que el sistema electoral es uno de los elementos más manipulables de los sistemas políticos, puesto que con un adecuado conocimiento sobre las herramientas de los sistemas electorales y un cálculo de los resultados de partidos y candidatos es posible predecir con alguna certeza la distribución de escaños del órgano representativo. Tales herramientas son:

- Circunscripciones electorales
- Tipos y listas de candidaturas
- Procedimientos de votación
- Barreras legales o naturales de representación
- Fórmulas de conversión de votos

Figura 1.2
Funcionamiento del sistema electoral



Las circunscripciones son porciones de territorio con fines electorales y de distribución de escaños. Dependiendo del número de escaños en disputa de cada circunscripción, puede haber circunscripciones uninominales, binominales, plurinominales, etc., de tal suerte que de uno a cinco escaños, será una circunscripción pequeña; de seis a diez, mediana; y más de

diez, será una circunscripción grande.⁵⁸ El tamaño de la circunscripción se refiere únicamente al número de escaños que contiene; nunca a su extensión territorial.

Las circunscripciones pueden tener representación igual o desigual dependiendo de la relación que guarden entre la población o los electores y los escaños que contengan. Habrá representación igual cuando las circunscripciones representen aproximadamente a la misma cantidad de electores, ya sea que cada una contenga a la misma cantidad de electores o que oferten un número de escaños directamente proporcional a los electores que habiten dentro de los límites de la circunscripción. Por el contrario, una representación desigual reflejará disparidades considerables entre la cantidad de escaños de las circunscripciones y la población de electores de cada una de ellas.

Cabe mencionar que el fenómeno del *gerrymandering* consiste en la manipulación premeditada de los límites de alguna o varias circunscripciones con el objeto de beneficiar o perjudicar a algún partido y sus candidatos. Mediante la manipulación de los límites es posible dividir o concentrar el electorado de cierta tendencia política y así asegurar la derrota o el triunfo de tal partido o candidato.

En cuanto al tipo de candidaturas, las hay uninominales –para circunscripciones de un solo escaño– o en listas plurinominales –para circunscripciones a partir de dos escaños–. Las listas plurinominales pueden ser cerradas y bloqueadas –el elector debe votar por alguna lista presentada por los partidos sin la posibilidad de modificarla–, cerradas y no bloqueadas –el elector debe votar por alguna lista con la posibilidad de alterar el orden de los candidatos–, o abiertas –el elector tiene la posibilidad de elaborar su propia lista tomando a varios candidatos de más de una lista–.

Los procedimientos de votación se vinculan, e incluso en ocasiones están subordinadas al tipo de candidaturas, por ejemplo, a medida en que se flexibilice la lista plurinomial, lo mismo sucederá con el voto. Nohlen enlista nueve diferentes procedimientos de votación:

- Voto único: cada elector tiene un voto.
- Voto preferencial: mediante su voto, el elector puede expresar su preferencia por un candidato determinado.
- Voto múltiple: el elector tiene varios votos o tantos como los escaños disputados en su circunscripción.

⁵⁸ Cfr. Nohlen, Dieter, *op. cit.*, 1998, p. 58.

- Voto múltiple limitado: el número de votos por elector es inferior al de los escaños disputados en la circunscripción.
- Voto alternativo: el elector puede indicar segundas, terceras y cuartas preferencias.
- Acumulación: el elector puede acumular varios votos en favor de un candidato.
- *Panachage*: el elector puede repartir sus votos entre los candidatos de listas diferentes.
- Sistema del doble voto: el elector tiene dos votos, uno por el candidato de un partido a nivel de la circunscripción uninominal, otro por la lista de un partido a nivel de circunscripción plurinominal, sea ésta una asociación de circunscripciones correspondiente a un estado, un departamento o una provincia.
- Voto simultáneo: el elector vota con un solo voto en función de dos o más decisiones.⁵⁹

De esta forma, el voto único y el simultáneo son característicos de las candidaturas uninominales o de las listas cerradas y bloqueadas; el voto preferencial, los múltiples, el alternativo y el acumulativo, de las listas cerradas y no bloqueadas; y el *panachage* de las listas abiertas. El doble voto generalmente existe en aquellos sistemas electorales mixtos que combinan la elección mayoritaria con la proporcional y cuyo derecho electoral otorga tal posibilidad a los electores.

Las barreras de representación tienen como función limitar la representación parlamentaria de los partidos pequeños o menos votados y sólo asignar escaños entre partidos «verdaderamente representativos». Éstas pueden ser de dos tipos: legales o naturales. Las barreras legales son prescripciones normativas que condicionan a los partidos o candidatos a obtener una cierta cantidad o porcentaje de votación para tener derecho a participar en la asignación de escaños, sobre todo bajo el principio de representación proporcional. Las barreras naturales no se encuentran en la normativa electoral, sino que derivan del *status* que guardan otras herramientas del derecho electoral. Por ejemplo, el tamaño de las circunscripciones es la barrera natural por excelencia, ya que entre más pequeña sea una circunscripción –menor cantidad de escaños disponibles–, mayores dificultades tendrán los partidos pequeños de obtener representación; y en sentido opuesto, más facilidades habrá para los partidos de obtener escaños en caso de que las circunscripciones sean grandes.

Por último, la fórmula de conversión de votos es quizá el elemento más importante de los sistemas electorales, motivo por el cual han merecido la mayor atención por parte de los es-

⁵⁹ *Ibidem*, p. 69.

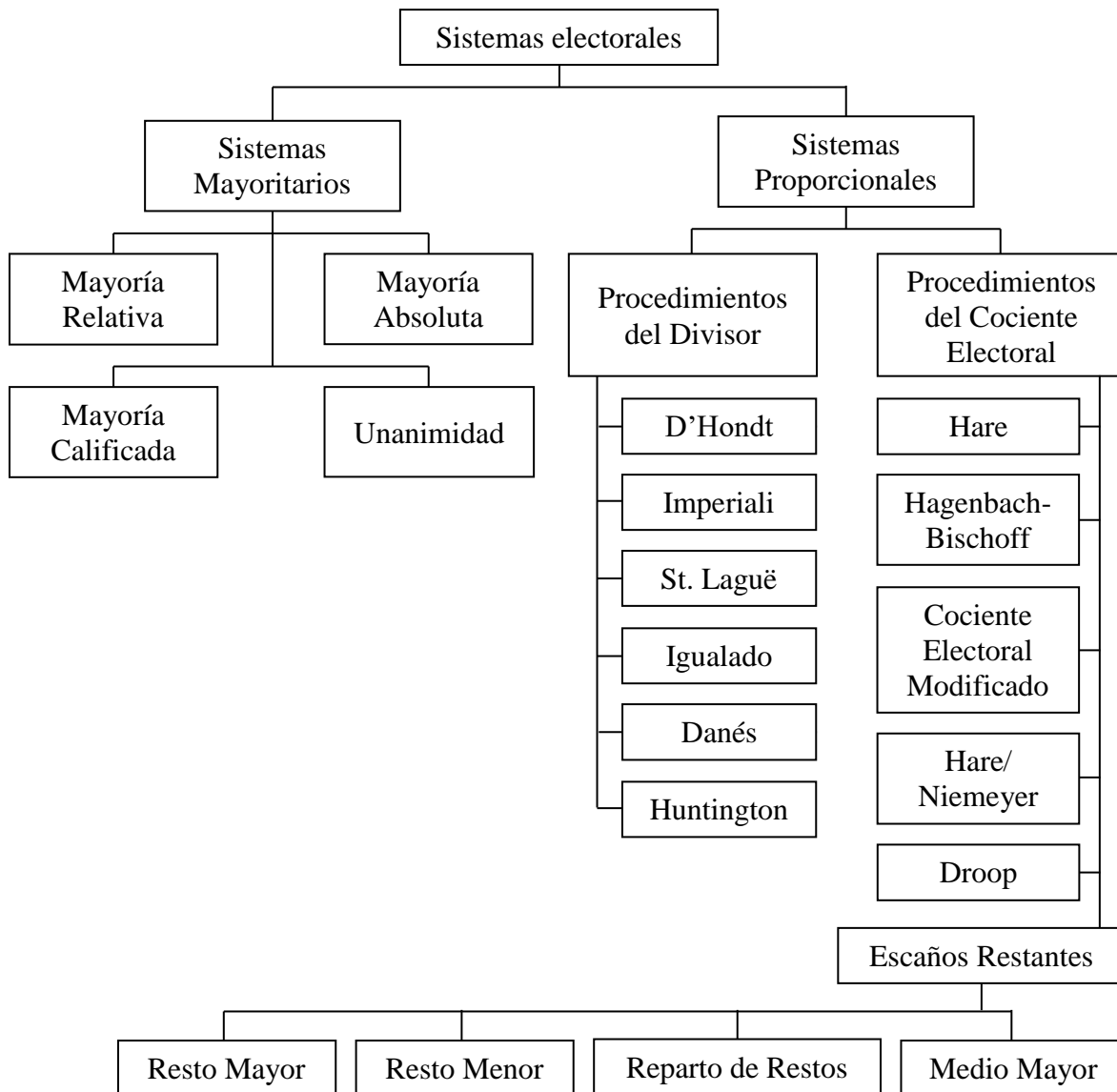
pecialistas en el tema. Generalmente cuando se escucha hablar de sistema electoral, bajo la concepción de «modo en que los votos se traducen en escaños u otros cargos de representación política», lo primero que viene a la mente son precisamente las fórmulas de conversión de votos puesto que el resto de herramientas del sistema electoral son complementarias a éstas.

Tradicionalmente se han dividido a las fórmulas de conversión de votos en dos sistemas: el sistema electoral de mayoría y el sistema electoral de representación proporcional. Tomando en cuenta las pautas que marca Nohlen para la definición y clasificación de las fórmulas de conversión de votos, puede definirse a la representación por mayoría como aquel sistema cuya fórmula decisoria es, valga la redundancia, la mayoría de votos con el objetivo de formar mayorías parlamentarias o de otro tipo según corresponda; mientras que la representación proporcional sería aquel sistema donde el porcentaje de votos es la fórmula decisoria y cuyo objetivo es reflejar lo mejor posible las preferencias políticas del electorado en el órgano representativo.⁶⁰ Sin embargo, tal clasificación dicotómica es bastante escueta para toda la gama empírica existente de sistemas electorales.

Primeramente, el sistema mayoritario puede dividirse de acuerdo al tipo de mayoría que se requiera para nombrar al ganador: mayoría relativa –gana quién tenga la mayor cantidad de votos– o mayoría absoluta –gana quién tenga más del 50% de los votos, es decir, aquél que tenga más votos que todos sus contrincantes juntos–. En el caso de la mayoría absoluta, si ninguno de los contendientes obtiene más del cincuenta por ciento de los votos se recurre al *ballotage* por lo general con los dos contendientes que obtuvieron mayor votación en la primera vuelta, para decidir en una segunda vuelta a un ganador que sí obtenga la mayoría absoluta. Otros tipos de mayoría más estrictas son la calificada –una mayoría de votos considerable que puede ser de dos terceras o tres cuartas partes– y la unanimidad –todos los votos en un mismo sentido–. Las fórmulas mayoritarias son verdaderamente simples puesto que solamente consisten en nombrar ganador a quién haya reunido la mayoría solicitada; por tal motivo, se consideran que estos sistemas electorales son los que ofrecen una mayor simplicidad a los electores.

⁶⁰ Cfr. *Ibidem*, p. 92-101. Nohlen muestra su inconformidad ante las recurrentes definiciones que se dan de los sistemas electorales puesto que confunden el resultado electoral con el principio decisorio; por ejemplo, de la representación por mayoría se dice que es el sistema que otorga el triunfo al candidato o partido que ha obtenido la mayoría de votos (fórmula decisoria), mientras que la representación proporcional pretende reflejar lo mejor posible las preferencias del electorado (objetivo de representación).

Figura 1.3
Clasificación de los sistemas electorales



Por otra parte, los sistemas de representación proporcional también pueden dividirse en dos grandes familias: los procedimientos del divisor y los procedimientos del cociente electoral. En el primero, los votos de cada partido deben dividirse entre una serie de divisores a efecto de asignar los escaños a aquellos partidos que hubieren obtenido los cocientes más amplios. Los procedimientos del divisor más comunes son el método D'Hondt, Imperiali, St. Laguë, igualado o St. Laguë modificado, danés, Huntington, etc.⁶¹ Los procedimientos del

⁶¹ Cfr. Nohlen, Dieter, *op. cit.*, 1981, p. 130.

cociente electoral consisten en determinar una cantidad específica de votos por cada escaño con base en el total de votos y el total de escaños a repartir, los cuales serán asignados a los partidos de acuerdo con sus respectivas votaciones. Los procedimientos del cociente electoral más conocidos son el método Hare o del cociente electoral simple, Hagenbach-Bischoff o del cociente rectificado, del cociente electoral modificado, Hare/Niemeyer, Droop, etc. Es recurrente que tras la asignación de escaños con alguno de los procedimientos del cociente sobren escaños; éstos pueden asignarse por medio de segundas operaciones utilizando cualquiera de los métodos que existen para tal efecto, por ejemplo, resto mayor, resto menor, reparto de restos y medio mayor.

Los partidos pueden obtener cualquier cantidad de votos, pero los escaños que reciba cada uno dependerán en su mayor parte a las fórmulas de conversión de votos que se utilice. Supongamos, por ejemplo, que deben repartirse veintiún escaños entre cuatro partidos que obtuvieron los siguientes resultados:

- Partido A: 2,980 votos.
- Partido B: 3,140 votos.
- Partido C: 2,030 votos.
- Partido D: 1,390 votos.

Los cuadros 1.1, 1.2 y 1.3 muestran cómo serían los cálculos para la asignación de escaños con el sistema de mayoría relativa y las fórmulas D'Hondt y Hare con resto mayor del sistema de representación proporcional. Para el caso de la mayoría relativa, se dividió la votación en veintiuna circunscripciones uninominales hipotéticas de 450 votos cada una de ellas.

Cuadro 1.1				
Asignación de escaños por el principio de mayoría relativa				
Total	Partido A	Partido B	Partido C	Partido D
	2,890	3,140	2,030	1,390
Circunscripción 1	170	180	40	60
Circunscripción 2	220	50	140	40
Circunscripción 3	100	170	120	60
Circunscripción 4	50	270	80	50
Circunscripción 5	110	120	140	80
Circunscripción 6	150	100	60	140
Circunscripción 7	180	140	70	60
Circunscripción 8	160	80	70	140

Cuadro 1.1
Asignación de escaños por el principio de mayoría relativa

Total	Partido A 2,890	Partido B 3,140	Partido C 2,030	Partido D 1,390
Circunscripción 9	80	60	270	40
Circunscripción 10	30	360	10	50
Circunscripción 11	140	120	110	80
Circunscripción 12	160	200	30	60
Circunscripción 13	160	100	150	40
Circunscripción 14	160	140	100	50
Circunscripción 15	150	100	120	80
Circunscripción 16	150	170	70	60
Circunscripción 17	150	140	120	40
Circunscripción 18	140	90	90	130
Circunscripción 19	80	290	40	40
Circunscripción 20	170	130	100	50
Circunscripción 21	180	130	100	40
Escaños	12	7	2	0

Los ganadores de cada circunscripción electoral se señalan en *itálicas*.

Fuente: Elaboración del autor.

Cuadro 1.2
Asignación de escaños por el principio de representación
proporcional utilizando el procedimiento del divisor D'Hondt

Divisor	Partido A 2,890	Partido B 3,140	Partido C 2,030	Partido D 1,390
1	(2) 2,890	(1) 3,140	(3) 2,030	(6) 1,390
2	(5) 1,445	(4) 1,570	(8) 1,015	(12) 695
3	(9) 963	(7) 1,047	(13) 677	(19) 463
4	(11) 723	(10) 785	(17) 508	348
5	(15) 578	(14) 628	406	278
6	(18) 482	(16) 523	338	232
7	(21) 413	(20) 449	290	199
8	361	393	254	174
9	321	349	226	154
10	289	314	203	139
Escaños	7	7	4	3

Fuente: Elaboración del autor.

Cuadro 1.3
Asignación de escaños por el principio de representación proporcional
utilizando el procedimiento del cociente electoral Hare con resto mayor

	Partido A	Partido B	Partido C	Partido D	Total
Votos	2,890	3,140	2,030	1,390	9,470
Cociente electoral	9,470 votos / 21 escaños = 450 votos por escaño				
Escaños	6	6	4	3	19
Escaños sobrantes	2				
Votos sobrantes	190	440	230	40	
Restos mayores		1	1		
Escaños totales	6	7	5	3	21

Fuente: Elaboración del autor.

Nótese que con los mismos resultados electorales los partidos obtuvieron un número de escaños distinto en cada caso: con la mayoría relativa, el Partido A fue el gran ganador con una mayoría absoluta de escaños pese a que su votación fue inferior a la del Partido B; los partidos C y D vieron mermada su representación no obstante que sus votaciones no fueron tan inferiores en relación a los otros dos partidos. Con las fórmulas D'Hondt y Hare con resto mayor la asignación de escaños fue radicalmente distinta y aunque los resultados de ambas fórmulas son similares, guardan una diferencia sustancial: la fórmula D'Hondt privilegió a los partidos más grandes, mientras que la fórmula Hare con resto mayor fue la que arrojó una mayor proporcionalidad. Véase cómo se disputó un escaño entre los partidos A y C en las fórmulas proporcionales.

De tal manera que la combinación de las herramientas de los sistemas electorales – circunscripciones, listas de candidaturas, procedimientos de votación, barreras de representación y fórmulas de conversión de votos– ha originado una amplia variedad de sistemas electorales que Nohlen identifica en un *continuum* de diez tipos, cinco sistemas mayoritarios y cinco proporcionales:⁶²

- Sistema de mayoría relativa en circunscripciones uninominales. Se disputa un escaño por circunscripción y es ganado por el partido o candidato que haya obtenido el mayor número de votos. Es ampliamente utilizado en el mundo anglosajón.
- Sistema de mayoría absoluta en circunscripciones uninominales. Se disputa un escaño por circunscripción y es ganado por el partido o candidato que haya obtenido más del cincuenta por ciento de los votos; si esto no sucede, se convoca a una segunda

⁶² Cfr. Nohlen, Dieter, *op. cit.*, 1998, pp. 111-113.

vuelta con los dos participantes más votados de la primera vuelta. Se le encuentra en la integración de la Asamblea Nacional de Francia.

- Sistema mayoritario en circunscripciones plurinominales con representación de minorías. Una parte de los escaños de cada circunscripción es asignada al partido más votado y otra parte –más pequeña– es asignada al segundo partido más votado, también llamado primera minoría. Mediante este sistema se eligen 96 de los 128 miembros de la Cámara de Senadores de México.
- Sistema mayoritario en circunscripciones plurinominales pequeñas. En varias circunscripciones se disputan hasta cinco escaños en cada una que son asignados mediante procedimientos proporcionales. Este sistema se encuentra dentro de los mayoritarios debido a que a escalas nacionales tiene efectos mayoritarios. El referente más inmediato es el Congreso de los Diputados de España, a pesar de contar con algunas circunscripciones de mayor tamaño.
- Sistema mayoritario con lista proporcional adicional. Del total del órgano representativo, una parte de sus escaños se eligen en circunscripciones uninominales y otra parte, por lo general igual o más pequeña, se elige mediante listas plurinominales separadas. De esta forma es como se integra la Cámara de Diputados de México.
- Sistema proporcional en circunscripciones plurinominales. En varias circunscripciones –de distintos tamaños o no– sus escaños son repartidos por medio de procedimientos proporcionales. Es el sistema proporcional más utilizado en el mundo, y se le encuentra con regularidad en la Europa continental.
- Sistema proporcional compensatorio. En un primer momento, se asignan escaños en circunscripciones uninominales, y en segundos momentos, se asignan escaños de más para contrarrestar los efectos de desproporcionalidad de la primera fase. Este sistema se utiliza para la integración de la Asamblea Nacional de Hungría.
- Sistema proporcional personalizado con barrera legal. En un primer momento se determinan los porcentajes de escaños que merece cada partido que haya superado la barrera legal con base en el porcentaje de su votación. Posteriormente, del total de escaños en disputa, una parte son asignados en circunscripciones uninominales; el resto de los escaños son asignados hasta cubrir los porcentajes de escaños correspondientes a cada partido. Su mejor ejemplo es el *Bundestag* alemán.

- Sistema del voto único transferible. Bajo este sistema, el elector puede realizar su propia lista y ordenar sus propias preferencias; se le denomina de voto transferible porque en caso de que alguna de las opciones sea eliminada, los votos irán a la siguiente preferencia. Se utiliza para la composición del *Dáil* –la cámara baja irlandesa– y de la Cámara de Representantes de Malta.
- Representación proporcional pura. Todos los escaños se asignan en una única circunscripción nacional, por lo común, con umbrales de representación muy bajos o inexistentes. Su ejemplo clásico es el *Reichstag* de la República de Weimar o la *Knéset* israelí y la Segunda Cámara de los Estados Generales de los Países Bajos en la actualidad.

Claro que las variedades no terminan con esta clasificación sino que se pueden ampliar a una gama más extensa. Sin embargo, la clásica partición dual ha dado lugar a intensos debates entre quienes defienden y atacan a cada uno de los sistemas electorales. De esta forma, las ventajas teóricas que presentan los partidarios del sistema mayoritario son:⁶³

- Impedir la atomización del sistema de partidos.
- Fomentar el bipartidismo.
- Fomentar mayorías parlamentarias que contribuyan con la estabilidad gubernamental.
- Fomentar la moderación política del electorado.
- Fomentar las alternancias en el gobierno.
- Permitir que el elector decida directamente sobre una persona.

Mientras que las ventajas de la representación proporcional serían:

- Fomentar la representación de todos los partidos conforme a su fuerza electoral.
- Impedir mayorías parlamentarias artificiales.
- Facilitar la negociación y el compromiso entre los distintos partidos.
- Impedir cambios políticos radicales.
- Reflejar el cambio político-social.
- Impedir la formación de bloques dominantes u hegemónicos y facilitar el cambio democrático.

Obviamente, “las ventajas de un sistema se convierten en desventajas del otro”.⁶⁴

⁶³ Cfr. *Ibidem*, p. 123.

⁶⁴ *Ibidem*, p. 124.

Para concluir, un último aspecto para el análisis de los sistemas electorales es el relativo a los índices de proporcionalidad, entendidos como los instrumentos para medir “el nivel de coincidencia entre el porcentaje de votos y el porcentaje de escaños que obtienen las organizaciones participantes en una elección para cuerpos colegiados”;⁶⁵ dicho de otro modo, estos instrumentos son útiles para medir el grado de representatividad de los órganos popularmente electos.

Las principales fórmulas o métodos para determinar la proporcionalidad son la *desviación promedio* de Douglas Rae, la *distorsión* (D) de John Loosemore y Victor J. Hanby –junto con la variante presentada por Richard Rose–, los *menores cuadrados* de Michael Gallagher, y la *desviación mayor*.⁶⁶ De tales fórmulas, considero que los resultados de la fórmula Loosemore-Hanby tienen mayor claridad ya que muestran con elocuencia y certeza los puntos porcentuales que pierden los partidos subrepresentados en favor de los partidos que resultan con alguna sobrerrepresentación. La distorsión (D) se obtiene al dividir entre dos la suma total de las diferencias entre el porcentaje de votos y el porcentaje de escaños de los partidos políticos.

$$\text{Distorsión} = \frac{\sum(\text{Porcentaje de escaños} - \text{Porcentaje de votos})}{2}$$

La variante de Richard Rose consiste en restar el resultado final de la distorsión de 100, de tal modo que a medida que el índice de proporcionalidad se acerque al valor de 100, se afirmará que el órgano es más representativo o proporcional; y viceversa, será menos representativo o proporcional en tanto se aproxime al valor de 0.

$$\text{Índice de proporcionalidad} = 100 - \text{Distorsión}$$

Una vez más, la combinación de las herramientas electorales, sobre todo el tamaño y diseño de las circunscripciones, las barreras electorales y las fórmulas de conversión de votos son factores determinantes en el grado de representatividad, de tal modo que circunscripciones grandes, umbrales bajos de representación y la representación proporcional fomentan elevados índices de proporcionalidad; mientras que circunscripciones pequeñas, altos umbrales de representación y los sistemas mayoritarios la limitan.

⁶⁵ Molina, José E., “Proporcionalidad” en *Diccionario electoral*, Tomo II, Instituto Interamericano de Derechos Humanos – Centro de Asesoría y Promoción Electoral – Instituto de Investigaciones Jurídicas – UNAM – Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación – Instituto Federal Electoral, 3ª ed., México, 2003, p. 1039.

⁶⁶ Cfr. *Ibidem*, pp. 1041-1043.

1.3 SISTEMA DE PARTIDOS. PERSPECTIVAS DE ANÁLISIS

Los sistemas de partidos no pueden explicarse sin antes abordar al pluralismo político y a la representación política, entendiendo al primero como la diversidad de corrientes de pensamiento así como de agrupaciones políticas en un mismo espacio y tiempo y que conviven en un ambiente de tolerancia, inclusión y de respeto al derecho de las minorías; mientras que la representación política consiste en el proceso y resultado de la designación de cargos públicos a través de mecanismos electorales ante la imposibilidad logística de ejercer la democracia directa por parte de la ciudadanía que cumple la función del cuerpo electoral.

Ahora bien, los partidos políticos han desempeñado un importantísimo papel en la configuración tanto del pluralismo ideológico y político como de la democracia representativa desde hace ya más de cien años como las instituciones estructuradas que hoy en día conocemos. Pese a la aparente crisis de representatividad por la que atraviesan los partidos políticos, no puede negarse su contribución en la consolidación del Estado democrático contemporáneo.

Por otra parte, los sistemas de partidos constituyen un fenómeno distinto, mas no alejado, al de los partidos políticos en particular. A mediados del siglo XX, Maurice Duverger sugirió que las formas y las modalidades de coexistencia de los partidos políticos en un mismo país determinan al sistema de partidos, las cuales podían ser de unipartidista, bipartidista o multipartidista.⁶⁷ Con formas y modalidades, Duverger dejó entrever que hablaba de la interacción de los partidos en un sistema político determinado. En aquel momento, centró su atención en cómo esta interacción influía en las estructuras y elementos de cada uno de los partidos. Desde entonces, partidos y sistemas de partidos han sido un tema recurrente en los estudios de sociología y ciencia política. De tal manera, esta interacción entre partidos es retomada por el *Diccionario de política*.

La definición tradicional y más difundida [de sistema de partidos] destaca, en efecto, la característica de competencia entre más de una unidad partidaria y la forma y la modalidad de esta competencia...

[No obstante] aun cuando muchos otros estudiosos consideren que los sistemas con partido único constituyen un objeto legítimo de análisis, con la advertencia de que en estos

⁶⁷ Cfr. Duverger, Maurice, *Los partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 2004, p. 231.

sistemas falta cuando menos un importante elemento, esto es la *interacción entre más partidos*, elemento que no es nunca completamente remplazado por la competencia interna entre grupos.⁶⁸

Por otra parte, en el *Diccionario electoral*, en voz de Dieter Nohlen, se puede leer:

Se entiende por sistema de partidos el conjunto de partidos en un determinado Estado y los elementos que caracterizan su estructura: cantidad de partidos, las relaciones entre sí, tanto respecto a la magnitud de ellos como a sus fuerzas relacionales y en tercer lugar, las ubicaciones respectivas, ideológicas y estratégicas, como elementos para determinar las formas de interacción; las relaciones con el medio circundante, con la base social y el sistema político. Conforme a esta definición, el análisis del sistema de partidos se concentra principalmente en tres ámbitos: su génesis, su estructura y su función o capacidad funcional.⁶⁹

Una última definición de sistema de partidos es la que ofrece Leonardo Valdés como “el espacio de competencia leal entre los partidos, orientado hacia la obtención y el ejercicio del poder político.”⁷⁰ Entre las tres definiciones destacan dos elementos fundamentales: interacción y competencia. Dichos elementos refieren necesariamente a la existencia de más de un partido político; sin embargo, la gran mayoría de las clasificaciones de los sistemas de partidos, desde la de Duverger, incluyen al unipartidismo. De tal manera que la interacción no se limita a una relación partido(s)-partido(s) sino también a una relación con el Estado, el gobierno y la sociedad, con el sistema político en conjunto.

Como bien señaló Nohlen, los sistemas de partidos pueden ser abordados para su estudio y análisis desde diferentes perspectivas dando por resultado una amplia variedad de clasificaciones.

Una de las más importantes es la que estudia a los sistemas a partir del número de partidos; sin embargo, “la distinción entre sistemas unipartidistas, bipartidistas y multipartidistas

⁶⁸ Pasquino, Gianfranco, “Sistema de partido” en Bobbio, Norberto, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino, *Diccionario de política*, Tomo II, Siglo XXI, 3ª ed., México, 2011b, p. 1469 (cursivas del autor).

⁶⁹ Nohlen, Dieter, “Sistemas de partidos” en *Diccionario electoral*, Tomo II, Instituto Interamericano de Derechos Humanos – Centro de Asesoría y Promoción Electoral – Instituto de Investigaciones Jurídicas – UNAM – Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación – Instituto Federal Electoral, 3ª ed., México, 2003b, p. 1150.

⁷⁰ Valdés, Leonardo, *op. cit.*, p. 27.

es muy insuficiente”.⁷¹ Simplemente contar cuántos partidos hay no basta puesto que nos podríamos topar con varias contradicciones; la cuestión va más allá. Por tal motivo, Sartori propone dos normas para establecer cuáles partidos importan en un sistema político.

Norma 1. Se puede *no tener en cuenta por no ser importante* a un partido pequeño siempre que a lo largo de un cierto periodo de tiempo siga siendo superfluo en el sentido de que no es necesario ni se lo utiliza para ninguna mayoría de coalición viable. A la inversa, debe tenerse en cuenta a un partido, por pequeño que sea, si se halla en la posición de determinar a lo largo de un período de tiempo y en algún momento como mínimo una de las posibles mayorías gubernamentales.

[...]

Norma 2. Un partido *cuenta como importante* siempre que su existencia, o su aparición, afecta a la táctica de la competencia entre los partidos y en especial cuando altera la *dirección de la competencia* –al determinar un peso de la competencia centrípeta a la centrífuga, sea hacia la izquierda, hacia la derecha o en ambas direcciones– de los partidos orientados hacia el gobierno.⁷²

En síntesis, un partido será considerado como importante siempre y cuando tenga reales posibilidades tanto de coalición como de chantaje. De esta manera, el mismo autor distingue siete clases de sistemas de partidos con sus respectivas estructuras de poder que los distinguen:⁷³

1. Sistema de partido único – monopolio.
2. Sistema de partido hegemónico – jerarquía o monopolio relajado.
3. Sistema de partido predominante – concentración o prevalencia sin alternancia.
4. Sistema bipartidista – concentración equilibrada o bipolar.
5. Sistema de pluralismo limitado – poca fragmentación y/o segmentación despolarizada.
6. Sistema de pluralismo extremo – alta fragmentación con polarización.
7. Sistema atomizado – dispersión extrema.

El sistema de partido único es aquel que monopoliza la representación y el poder público de un Estado, generalmente prohibiendo la existencia de competencia y cualquier forma de

⁷¹ Sartori, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos. Marco para un análisis*, Alianza, 2ª ed., Madrid, 2012c, pp. 157-158.

⁷² *Ibidem*, pp. 162-163 (cursivas del autor).

⁷³ Cfr. *Ibidem*, pp. 166-169.

oposición. El sistema de partido hegemónico existe en aquellos contextos donde un partido casi monopolizador convive con otros partidos que por lo común juegan el papel de subordinados o de «partidos satélites» de modo tal que la competencia está restringida. El sistema de partido predominante es un esquema de dos o más partidos pero donde uno solo tiene la capacidad de gobernar por sí mismo; la falta de alternancia no se debe a causas de competencia restringida como con el partido hegemónico, sino a otras causas de diversa índole y particulares a cada sistema político. En los sistemas bipartidistas, dos partidos compiten entre sí y obtienen la mayoría absoluta de escaños en el parlamento sin la necesidad de un tercero. El resto de sistemas pluripartidistas consisten en que ningún partido cuenta con una mayoría absoluta por lo que se ven en la necesidad de formar coaliciones parlamentarias y/o de gobierno con otros; la distinción entre ellos puede ser de número –de tres a cinco será un pluralismo limitado, de seis a diez, extremo, y atomizado si hay más de diez partidos verdaderamente importantes– o de distancia ideológica entre las partes –baja polarización en los pluralismos limitados y alta polarización en los pluralismos extremos. Finalmente, los sistemas atomizados son entornos de un grado tan elevado de competencia que ésta se anula por lo reducido de la fuerza parlamentaria que puedan llegar a tener.

Los sistemas unipartidista y de partido hegemónico son muestras de sistemas no competitivos; en cambio, el sistema de partido predominante, el bipartidismo y los pluralismos pertenecen a sistemas competitivos. La atomización llega a un punto en la que la competencia se vuelve imperceptible y donde los partidos pierden importancia. Allí donde todos los partidos son importantes, ninguno es importante en realidad.

El propio Sartori introduce las variables de la polarización y de la dinámica como dos pautas más de los sistemas de partidos: junto a la clásica fragmentación. La fragmentación tiene que ver simplemente con el número de partidos existentes. Mientras tanto, la polarización consiste en la distancia ideológica que separan a los partidos que compiten bajo un esquema izquierda-derecha, la cual aumenta proporcionalmente a medida que aumenta el número de partidos. Por último, la dinámica es resultado de la polarización y ésta podrá ser centrípeta o centrífuga según los partidos se alejen de un centro imaginario. Dicho de otra manera, entre menor sea el número de partidos, menor será la polarización que guarden sus unidades partidistas manteniendo una dinámica centrípeta; y viceversa, entre mayor sea el número de partidos, mayor será la polarización que guarden sus unidades partidistas mante-

niendo una dinámica centrífuga.

Markuu Laakso y Rein Taagepera propusieron un índice para medir el número efectivo de partidos ya sea electoralmente hablando o ya en un parlamento.⁷⁴ Este índice equivale al inverso de la suma de los cuadrados de las proporciones de escaños o votos de los partidos.

$$\text{Número efectivo de partidos} = \frac{1}{\sum(\text{Proporción de escaños o votos})^2}$$

Ya sea que se utilicen la proporción de votos o la proporción de escaños, se obtendrá el número efectivo de partidos electorales o partidos parlamentarios respectivamente.

Una clasificación previa a la elaborada por Sartori es la que ofrecieron Joseph LaPalombara y Myron Weiner, la cual muy probablemente sirvió de fundamento al politólogo italiano para elaborar la suya propia, esto por las variables que toman en cuenta. En primer lugar, estos autores distinguen dos configuraciones básicas: los sistemas competitivos y los sistemas no competitivos.

Los sistemas competitivos pueden clasificarse “en parte en las características internas de los partidos y en parte en la manera en que el poder político es sostenido”.⁷⁵ La primera variable se refiere al grado de pragmatismo o ideología imperante dentro del partido; mientras que la segunda se refiere al grado de competencia al interior del sistema político, así como la frecuencia en los cambios de gobierno, de tal forma que se pueden encontrar esquemas hegemónicos y con alternancia.

Un sistema hegemónico sería uno en el cual durante un extendido periodo el mismo partido, o coaliciones dominadas por el mismo partido, mantienen el poder gubernamental.

[...]

Las situaciones con alternancia, entonces, serían aquellas en las que aun cuando puede haber periodos hegemónicos, hay un cambio relativamente frecuente en el partido que gobierna o en el partido que domina una coalición.⁷⁶

⁷⁴ Cfr. Laakso, Markuu & Rein Taagepera, “Effective’ number of parties: a measure with application to West Europe” in *Comparative political studies*, No. 1, Vol. 12, Sage Publications, Beverly Hills, April, 1979.

⁷⁵ LaPalombara, Joseph & Myron Weiner, “The origin and development of political parties” in LaPalombara, Joseph & Myron Weiner (editors), *Political parties and political development*, Princeton University Press, Princeton, 1966, p. 35 (traducción propia). El texto original dice: “in part on internal characteristics of the parties and in part on the way political power is held”.

⁷⁶ *Idem* (traducción propia). El texto original dice: “A hegemonic system would be one in which over an extended period of time the same party, or coalitions dominated by the same party, hold government power. [...] Turnover situations, then, would be those in which, even where there may have been hegemonic periods, there is relatively frequent change in the party that governs or in the party dominates a coalition.”

Si se agrega la dimensión pragmática-ideológica a la dimensión de competencia del sistema político, da por resultado cuatro sistemas competitivos de partidos: 1) hegemónico-pragmático, 2) hegemónico-ideológico, 3) con alternancia pragmática y 4) con alternancia ideológica.

Por otra parte, los sistemas no competitivos son aquellos en los cuales un solo partido domina la escena política. Sin embargo, no todos los monopartidismos son iguales ahí donde los hay o los hubo. Es así como LaPalombara y Weiner mencionan tres tipos de monopartidismos: 1) totalitario, 2) autoritario y 3) pluralista.

...Monopartidismo totalitario. En estos sistemas políticos el Estado mismo es un instrumento de un partido monolítico que tiene una meta ideológica del uso total del poder para la reestructuración del sistema social y económico del sistema...

...Monopartidismo autoritario. Estos son sistemas políticos autoritarios dominados por un único partido monolítico, ideológicamente orientado pero no totalitario...

...Monopartidismo pluralista. Estos son sistemas cuasi-autoritarios dominados por un único partido el cual es plural en la organización, más bien pragmático que rígidamente ideológico en su perspectiva, y más bien absorbente que despiadadamente destructivo en sus relaciones con otros grupos. *Un buen ejemplo podría ser el partido republicano de México (P.R.I.) durante la mayor parte del tiempo desde la Revolución Mexicana...*⁷⁷

Nótese que en los sistemas no competitivos la principal variable que distingue a los tres es la mayor o menor presencia del elemento ideológico dentro del partido dominante, siendo en el totalitario donde hay mayor carga ideológica hasta el monopartidismo pluralista, pragmático por la diversidad de corrientes que alberga, pasando por el partido autoritario que requiere de cierta ideología que legitime su régimen y le otorgue identidad.

Las clasificaciones de Sartori y LaPalombara-Weiner son semejantes en algunos puntos

⁷⁷ *Ibidem*, pp. 37-40 (traducción propia; las cursivas son mías). El texto original dice: "...One-Party Totalitarian. In these political systems the state itself is an instrument of a monolithic party which has as one ideological goal the total use of power for the restructuring of the society's social and economic system... ...One-Party Authoritarian. These are authoritarian political systems dominated by a single, monolithic, ideologically oriented but non-totalitarian party... ...One-Party Pluralistic. These are quasi-authoritarian systems dominated by a single party which is pluralistic in organization, pragmatic rather than rigidly ideological in outlook, and absorptive rather than ruthless destructive in its relationships to other groups. *A prime example would be Mexico's Republican party (P.R.I.) over most of the years since the Mexican Revolution...*"

Figura 1.4
Sistemas electorales de LaPalombara y Weiner

Dimensión Ideológica-Pragmática ↑ ↓	Monopartidismo Pluralista	Hegemónico-Pragmático	Con alternancia pragmática
	Monopartidismo Autoritario	Hegemónico-Ideológico	Con alternancia ideológica
	Monopartidismo Totalitario		
	Sistemas No Competitivos	Sistemas Competitivos	

salvo en los términos que emplean. Por ejemplo, ambas clasificaciones distinguen esquemas competitivos y no competitivos. Otro punto similar en esencia es lo que para Sartori es un partido predominante, para LaPalombara y Weiner es un partido hegemónico, partidos que conservan el control del gobierno por un periodo prolongado sin alternancia pero sí bajo condiciones competitivas. En cambio, lo que para Sartori es un partido hegemónico equivale al monopartidismo pluralista de LaPalombara y Weiner: un partido que domina la escena política, permite la existencia de otros partidos pero limita y subordina al mismo tiempo su acción, todo esto bajo pobres condiciones de competencia democrática. Por último, los monopartidismos totalitario y autoritario bien podrían entrar en el unipartidismo de Sartori, puesto que en las tres categorías solamente un partido es permitido, mientras que otros son proscritos.

Una perspectiva más es la que ofrecen Seymour Martin Lipset y Stein Rokkan que va en el sentido del origen de los sistemas de partidos con base en los clivajes o pautas de división social. En primer lugar, conciben dos dimensiones que albergan interacciones de oposición – una cultural-territorial y otra funcional– y posteriormente cómo estas dimensiones intervienen en dos procesos revolucionarios: la formación nacional y el desarrollo industrial.

[Dentro de la dimensión cultural territorial se encuentran] oposiciones estrictamente locales a abusos de las élites nacionales dominantes (o que aspiran al dominio) y de sus burocracias: las reacciones típicas de regiones periféricas, minorías lingüísticas y poblaciones culturalmente amenazadas debido a las presiones de la maquinaria de centralización regularización y «racionalización» del Estado nacional... ..[o bien] conflictos, ya no entre unidades estructurales *dentro* del sistema, sino en torno al control, la organización, los objetivos y las opciones políticas del sistema *en su conjunto*.....[Por otra parte, la dimensión funcional consiste

en] el conflicto característico sobre reparto a corto o a largo plazo de recursos, productos y beneficios de la economía: conflictos entre productores y compradores, entre obreros y patronos, entre prestamistas y prestatarios, entre arrendatarios y propietarios, entre contribuyentes y beneficiarios... ...[o de igual forma] las típicas oposiciones «amigo-enemigo» de movimientos ideológicos o religiosos muy determinantes de la comunidad que les rodea. El conflicto no es ya sobre pérdidas o ganancias concretas sino sobre concepciones de verdad moral o sobre la interpretación de la historia y del destino humano.⁷⁸

Ahora bien, respecto a los dos procesos histórico-revolucionarios, cada uno alberga dos pautas de conflicto correspondientes ya sea con la dimensión cultural-territorial o con la dimensión funcional. Del tal forma que dentro del proceso de Revolución nacional se puede encontrar “el conflicto entre *la cultura central que construye la nación* y la resistencia creciente de las *poblaciones sometidas* de las provincias y las periferias, étnica lingüística o religiosamente diferenciadas, [y] el conflicto entre el *Estado-nación* centralizante,

regularizador y movilizador, y los privilegios corporativos históricamente establecidos de la *Iglesia*”.⁷⁹ Y en cuanto al proceso de la Revolución industrial se ubica “el conflicto entre los *intereses terratenientes* y la clase emergente de *empresarios industriales* y el conflicto entre *propietarios y patronos* por un lado y *arrendatarios, jornaleros y obreros* por el otro”.⁸⁰

Entonces, son cuatro clivajes los que resultan del cruce de los procesos revolucionarios con las dimensiones de conflicto. La pauta de división centro-periferia y la de intereses agrarios contra intereses industriales muestran claramente que pertenecen a la dimensión cultu-

Figura 1.5
Clivajes de Lipset y Rokkan

Dimensión Cultural-Territorial	Centro-Periferia	Agrarios-Industriales
	Estado-Iglesia	Capital-Trabajo
	Revolución Nacional	Revolución Industrial

⁷⁸ Lipset, Seymour Martin y Stein Rokkan, “Estructuras de división, sistemas de partidos y alineamientos electorales” en *Diez textos básicos de ciencia política*, Ariel, 2ª ed., Barcelona, 2001, pp. 239-240.

⁷⁹ *Ibidem*, pp. 245-246 (cursivas de los autores).

⁸⁰ *Ibidem*, p. 246 (cursivas de los autores).

ral-territorial de conflicto, la primera como resultado de la tensión que surge de la resistencia de las regiones ante la homogeneización y control del centro y la segunda como el conflicto entre élites económicas que enfrentan políticamente al campo y a la ciudad. En cambio, las pautas de división Estado-Iglesia y capital-trabajo son expresiones de la dimensión funcional, el primero como un conflicto de índole ideológica y el segundo como manifestación de oposiciones de intereses económicos en el proceso económico-laboral y de producción.

La limitante de la propuesta de Lipset y Rokkan es que no es aplicable a todos los contextos políticos y sociales que no respondan a tales pautas de conflicto ya que su estudio se enfoca a los sistemas políticos europeos; sin embargo, la sola idea que dan los clivajes permite buscar las pautas de conflicto más específicas entre la sociedad o la arena política que expliquen el origen e interacción del sistema de partidos y de sus elementos. Incluso los propios autores reconocen que buena parte de la historia política y económica contemporánea de Europa es resultado de las tensiones aquí descritas que tuvieron su origen en Francia e Inglaterra. Así, por ejemplo, se pueden explicar el conflicto por el control de la educación entre la Iglesia y el Estado o por la separación política de ambas instituciones; las tensiones surgidas entre los sectores económicos primario, secundario y terciario; las oposiciones culturales entre los centros urbanos liberales y progresistas y las áreas conservadoras celosas de su identidad y sus tradiciones; y por último, la lucha de clases de la época moderna, capitalista, entre la burguesía y el proletariado que a la postre daría origen a un sinnúmero de partidos obreros, comunistas y socialistas, definiendo una parte de la política como la lucha por el poder político desde posiciones de izquierda o derecha y llevándolo, consecuentemente, al plano de lo económico.

Sea como se estructuren los partidos en un sistema político no puede negarse que constituyen un aspecto esencial en la vida contemporánea de los Estados democráticos de derecho muy a pesar de la aparente crisis de representatividad y falta de confianza por la que atraviesan, sin dejar de lado la emergencia de las candidaturas independientes, o mal llamadas candidaturas ciudadanas –con el falaz mensaje de que quienes se presentan bajo una candidatura partidista no son ciudadanos—. Los partidos políticos continúan siendo las instituciones por excelencia para agregar intereses y moldear la representación política y no parece que su dominio vea pronta finalización. Así, el sistema de partidos es un elemento fundamental de cualquier sistema político, producto de procesos históricos y sociales a diferencia de

los sistemas de gobierno o electorales que son resultado de decisiones legislativas, elemento que es necesario tener en cuenta para tener una visión integral de los procesos político-constitucionales.

1.4 INTERACCIÓN EN EL SISTEMA JURÍDICO-POLÍTICO

Tendría poco sentido analizar aisladamente los sistemas de gobierno, electorales y de partidos si no es bajo la óptica de que éstos interactúan entre sí en campos muy específicos. Estos campos son sistemas más amplios que también interactúan con otros en un gran sistema social, lo cual permite pensar en un gran sistema que contiene una variedad de subsistemas y que, a su vez, éstos contienen otros de menor tamaño.

La sociedad, para funcionar, ha sido preciso que cree diversas esferas encargadas de los distintos aspectos de la vida social. De esta manera podemos encontrar sistemas políticos, jurídicos, económicos, culturales, ideológicos, educativos, entre otros. Los que interesan para esta investigación y a los cuales nos estamos refiriendo son los sistemas jurídico y político.

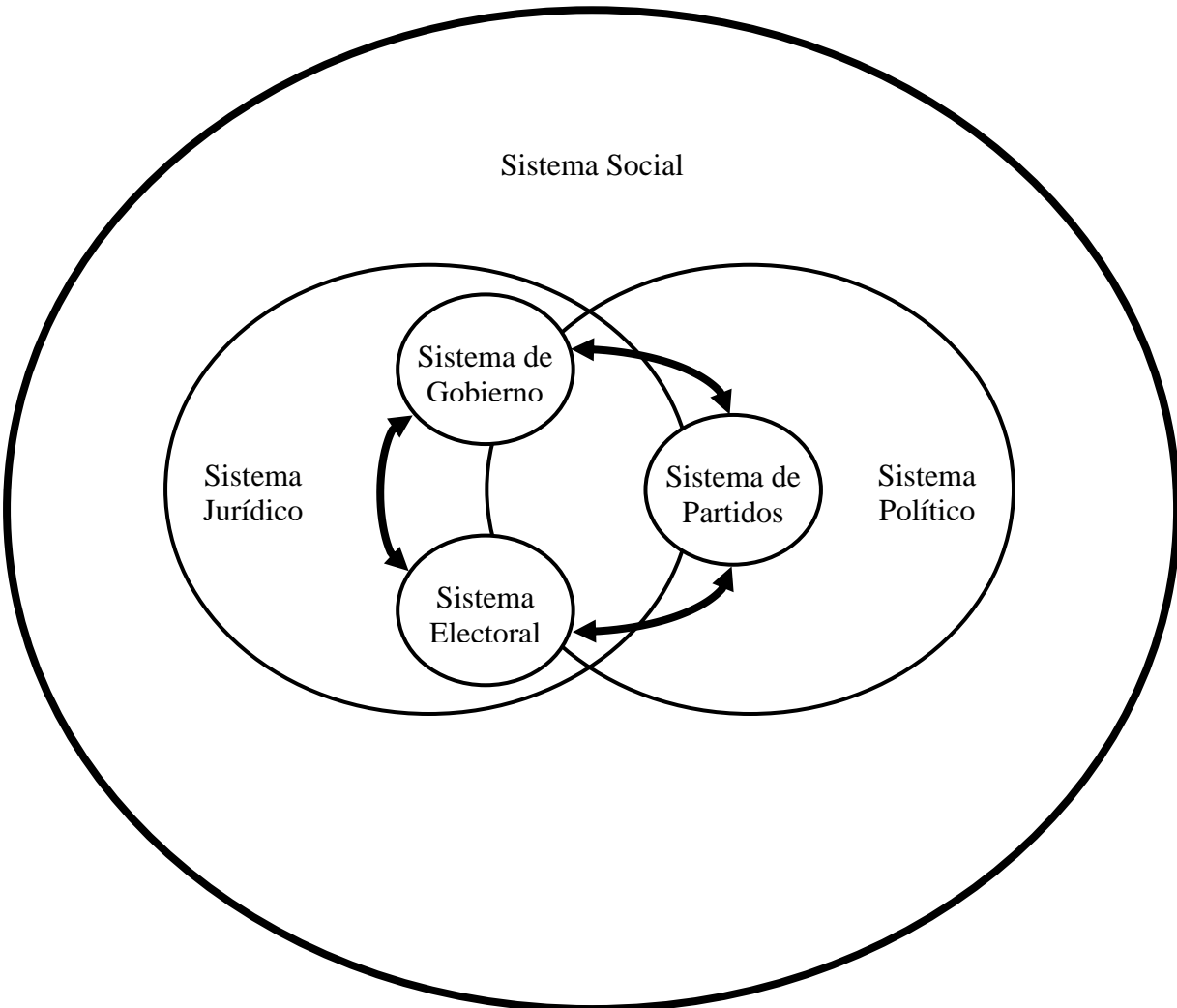
Podemos definir al sistema jurídico como el conjunto de instituciones y procesos con el objetivo de regular la conducta de los individuos en una determinada sociedad; mientras que al sistema político, como el conjunto de instituciones y de procesos sociales en los cuales se disputa el poder político de un Estado, así como donde se dirimen los conflictos de esta misma índole.

Precisamente el Estado es la cara más familiar del sistema jurídico-político. Francisco José Paoli Bolio menciona cómo ha sido abordado el fenómeno del Estado desde la perspectiva sociológica –y un tanto politológica– por Hermann Heller y desde una perspectiva jurídica por Hans Kelsen.⁸¹ Ambas teorías no son excluyentes sino complementarias, porque el propio Estado tiene ambas caras: una política-sociológica y otra jurídica.

Así bien, los subsistemas de gobierno, electorales y de partidos pertenecen estrictamente a una de las dos esferas pero se mueven e invaden continuamente la otra esfera hasta formar vínculos. De tal manera, el sistema de gobierno y el sistema electoral pertenecen al sistema jurídico al estar constituidos ambos por conjuntos de normas que regulan el funcionamiento y desarrollo del gobierno y las relaciones entre poderes así como la designación

⁸¹ Cfr. Paoli Bolio, Francisco José, *Teoría del Estado*, Trillas – Instituto de Investigaciones Jurídicas – UNAM, México, 2009, pp. 161-163.

Figura 1.6
Interacción de los sistemas de gobierno, electorales
y de partidos en el sistema jurídico-político



democrática de los cargos de representación política; mientras tanto, al sistema político le corresponde el sistema de partidos, ya que sus unidades son las que ocupan un papel central en la disputa del poder político.

Pero, ¿cómo invaden la esfera de lo jurídico y de lo político? En primer lugar es necesario encontrar los vínculos, los vasos comunicantes de los tres subsistemas que se estudian:

- Sistema de gobierno – Sistema electoral
- Sistema de gobierno – Sistema de partidos
- Sistema electoral – Sistema de partidos

Quizá lo más conveniente sea comenzar con el vínculo entre el sistema electoral y el de

partidos, ya que a lo largo de las reflexiones acerca de estos sistemas siempre se les ha relacionado y estudiado inseparablemente. Maurice Duverger fue de los primeros estudiosos que descubrieron la influencia de los sistemas electorales en el número, estructura interna y dependencia recíproca de los partidos al grado enunciar sus tres «leyes sociológicas»: “1) *la representación proporcional tiende a un sistema de partidos múltiples, rígidos e independientes*; 2) *el sistema mayoritario con dos vueltas, tiende a un sistema multipartidista, con partidos flexibles e interdependientes*; 3) *el sistema mayoritario con una sola vuelta, al bipartidismo*”.⁸²

La representación proporcional estimula la existencia y representación parlamentaria de varios partidos políticos, ya sea conservando los ya existentes o con la aparición de nuevos, dado que cada uno de éstos reciben tantos escaños en función aproximada a su fuerza electoral. Para evitar una atomización extrema del sistema de partidos, la representación proporcional puede tomar medidas que eviten la aparición de partidos minúsculos, como por ejemplo, imponer barreras legales que soliciten un mínimo de votación para tener derecho a recibir escaños o establecer circunscripciones electorales con un número no tan elevado de escaños disponibles.

El sistema mayoritario a una vuelta promueve el bipartidismo por la fuerte subrepresentación que otorga al segundo partido y en un grado aún mayor a terceros partidos que tienden a desaparecer –efecto mecánico del sistema electoral–, además de un efecto psicológico que lleva a los electores a dejar de votar por partidos que de principio tienen bajas posibilidades de ganar y evitar desperdiciar su voto.

El caso del sistema mayoritario a dos vueltas mantiene una lógica intermedia entre la representación proporcional y la mayoría a una vuelta ya que favorece “la multiplicación de partidos y el fraccionamiento de tendencias próximas que no alcanzarán una representación global pero, en todo caso, pueden reagruparse en el *ballotage* (segunda vuelta)”,⁸³ es decir, que fluctuará del multipartidismo en la primera vuelta al bipartidismo –dos grandes bloques de partidos compitiendo por la mayoría– en la segunda. Sin embargo, de principio se inicia con un multipartidismo.

Como se vio en el apartado correspondiente a los sistemas electorales, existen diferen-

⁸² Duverger, Maurice, “Influencia de los sistemas electorales en la vida política” en *Diez textos básicos de ciencia política*, Ariel, 2ª ed., Barcelona, 2001, p. 38 (cursivas del autor).

⁸³ *Ibidem*, p. 46.

tes tipos de presentar las candidaturas, ya sea como una candidatura uninominal o con listas plurinominales que corresponden al sistema mayoritario y al proporcional respectivamente. El tipo de candidatura es determinante en la estructura interna que adoptarán los partidos: el sistema mayoritario y las candidaturas uninominales son causas de partidos flexibles, descentralizados e indisciplinados ya que los candidatos sienten mayor compromiso con su «particular feudo electoral» que con su partido de adscripción; en cambio, se encontrarán partidos rígidos, centralizados y disciplinados donde la elección se realice por medio del escrutinio proporcional y de listas plurinominales, ya que en este caso, los partidos tienen un papel preponderante sobre las personalidades.

La interdependencia o independencia de los partidos se refiere, en este caso, exclusivamente a las alianzas electorales, y por consiguiente, dentro de un multipartidismo. Por lo tanto, habrá partidos más independientes electoralmente en sistemas proporcionales donde cada uno presenta su propia lista de candidatos. La interdependencia se acentúa, entonces, con el sistema mayoritario; sin embargo, ésta será más fuerte si sólo hay una vuelta en lugar de dos, esto porque en el sistema a dos vueltas la independencia se mantiene en la primera vuelta y en la segunda se forman bloques de partidos en torno a los dos candidatos más votados. En cambio, en el sistema a una vuelta las alianzas se forman desde un inicio para evitar que los terceros partidos sean desplazados por la misma tendencia reductora al bipartidismo del sistema electoral.

Las alianzas gubernamentales o legislativas forman parte del vínculo entre el sistema de partidos con el sistema de gobierno, aunque antes de pasar a este punto, cabe mencionar que las influencias del sistema electoral sobre el sistema de partidos es una perspectiva de análisis más que puede agregarse a las que ya se mencionaron arriba.

El número de partidos en un Estado democrático es fundamental para comprender la integración de los gabinetes parlamentarios o las alianzas legislativas coyunturales propias de los presidencialismos. En un sistema donde solamente convivan dos partidos, no habrá necesidad de formar alianzas puesto que necesariamente alguno de ellos tendrá la mayoría absoluta con la que pueda formar gobierno y aprobar legislaciones. En cambio, la situación cambia cuando aparecen más partidos y ninguno de ellos cuenta con mayoría absoluta; es entonces cuando la necesidad de aliarse con otros partidos se vuelve una tarea primordial.

Estas alianzas pueden ser analizadas a la luz de la teoría de las coaliciones que aunque

se enfocan a la formación de gobierno en los sistemas parlamentarios, pueden servir de guía también para las alianzas legislativas en los modelos presidenciales. Así pues, Arend Lijphart recopila seis teorías de coaliciones:

El «principio del tamaño» [...] predice la formación de [1] coaliciones ganadoras mínimas, es decir, coaliciones ganadoras (mayoritarias) en las que sólo participen aquellos partidos que sean mínimamente necesarios para que el gabinete tenga mayoría...

El supuesto básico de la teoría de las coaliciones ganadoras mínimas es simple y bastante plausible: los partidos políticos quieren maximizar su poder. En los sistemas parlamentarios, poder significa participación en el gabinete, y máximo poder significa ocupar tantas posiciones como sean posibles en el gabinete [se busca una mayoría de escaños sin importar por cuántos escaños ni cuántos partidos la formen]...

La teoría de las [2] coaliciones de tamaño mínimo se basa en el mismo supuesto de maximización del poder que la teoría de las coaliciones ganadoras mínimas, pero lleva esta premisa hasta su conclusión lógica. Si los partidos políticos quieren excluir a los aliados innecesarios de un gabinete de coalición para maximizar su cuota de poder en el gabinete deberían preferir también que el gabinete estuviera basado en una mayoría parlamentaria lo más estrecha posible. [Se busca la menor cantidad de escaños]...

En la [3] proposición negociadora o coaliciones con el menor número de partidos...] la tendencia será hacia la formación de coaliciones ganadoras mínimas, que implique el menor número de partidos posible, porque «las negociaciones y los regateos [sobre la formación de una coalición]⁸⁴ son más fáciles de llevar a cabo y, en igualdad de condiciones, una coalición con menos partidos es más fácil de conservar unida» [se busca la menor cantidad de partidos]....

La [4] teoría de la coalición de distancia mínima considera que es más fácil formar y mantener coaliciones entre partidos con unas preferencias políticas similares que entre aquellos más distanciados [da mayor importancia a la cercanía ideológica]...

...se formarán [5] coaliciones «conectadas», es decir, compuestas por partidos adyacentes en la escala política, y carentes de socios innecesarios. El supuesto subyacente de esta teoría es que los partidos intentarán formar coaliciones con sus vecinos inmediatos y que otros partidos adyacentes se unirán hasta formar una coalición de mayoría [es una coalición estrictamente ideológica con el menor número de partidos posible]...

La [6] teoría de las coaliciones políticamente viables lleva hasta el último extremo la

⁸⁴ Corchetes del autor.

atención prestada a las preferencias políticas de los partidos. Se supone que la prioridad de los partidos son sólo las políticas públicas en lugar de los cargos, el poder real reside en el legislativo y es aquí donde se aprueban las nuevas políticas más importantes en lugar de en el gabinete. En el legislativo, el partido «núcleo» es de una importancia decisiva. El partido nuclear es el que, en una escala política unidimensional como la escala izquierda-derecha, contiene el miembro mediano del Parlamento... Este partido decisivo puede dictar las políticas porque ni el partido o los partidos a su izquierda ni los situados a su derecha tienen las mayorías necesarias para aprobar ninguna política contraria a sus deseos. Esto significa que en términos estrictamente políticos, es completamente irrelevante cuántos y qué partidos participen en el gabinete [la coalición necesariamente debe tener estricta afinidad política].⁸⁵

Cuadro 1.4
Coaliciones de gabinete que se formarán según seis teorías de las coaliciones para una distribución hipotética de escaños parlamentarios

Partidos	A	B	C	D	E
	(Izquierda)			(Derecha)	
Escaños	8	21	26	12	33
Teorías					
Coalición ganadora mínima		ABC	ADE	BCD	BE CE
Tamaño mínimo			ADE		
Proposición negociadora				BE	CE
Distancia mínima		ABC		BCD	CE
Ganadora conectada y mínima		ABC		BCD	CDE
Coalición políticamente viable		ABC		BCD	CE

Fuente: Lijphart, Arend, *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*, Ariel, Barcelona, 2000, p. 97.

De tal manera es como pueden unirse los partidos para formar gobiernos parlamentarios o simplemente aprobar una determinada iniciativa legislativa, que en dicho caso podría conformarse con un tamaño mínimo. Así es como influye el sistema de partidos en el sistema de gobierno. Nótese que la polarización ideológica y la disciplina partidista son determinantes en la formación y conservación de coaliciones de gobierno y legislativas.

A lo largo y ancho del mundo, pueden encontrarse sistemas parlamentarios con bipartidismos o multipartidismos, y estos últimos serán funcionales siempre y cuando prevalezca un grado considerable de disciplina partidista que respalde el gobierno si es que pertenece a la

⁸⁵ Lijphart, Arend, *op. cit.*, pp. 97-100. Lijphart retoma a William H. Riker, Michael Leiserson, Robert Axelrod, Michael Laver y Norman Schofield quienes elaboraron algunas de estas teorías así como los resúmenes de Kaare Strøm, Jørn Y. Leipart, Bernard Grofman y Peter van Roozendaal.

coalición gobernante. En cambio, los sistemas presidenciales con multipartidismos encuentran mayores dificultades operativas que aquellos con bipartidismos como el caso estadounidense; es probable que un presidencialismo bajo un esquema de más de dos partidos se encuentre en la condición de «gobierno dividido», es decir, que el partido político que detenta el poder ejecutivo no tenga la mayoría absoluta en el legislativo, lo cual obliga a formar coaliciones legislativas cada vez que se presente alguna iniciativa de reforma.

Y no es que el multipartidismo sea un problema *per se* tal como algunas voces lo han sugerido. Es una condición de cada contexto político y social, por lo que pretender limitar la pluralidad partidista mediante prescripciones legales no es la salida más recomendable. Precisamente esta paradoja del presidencialismo multipartidista y del gobierno dividido en México, ha sido una de las causas que ha motivado emprender la presente investigación.

Finalmente el vínculo entre sistema de gobierno y sistema electoral es más tenue puesto que no puede asegurarse que haya una fuerte relación de influencia, mas no por esto debe olvidarse que ambos sistemas pertenecen al mundo de lo jurídico, que a diferencia del sistema de partidos sí ubican su funcionamiento dentro de constituciones y leyes; sistema de gobierno y sistema electoral forman parte del orden normativo de los Estados democráticos de derecho, el primero como parte del derecho constitucional y el segundo, del derecho electoral.

Sin embargo, no por pertenecer al mundo jurídico debe perderse de vista la fuerte carga política que tienen de origen, debido a que en su más pura esencia estos sistemas consisten en el ejercicio del poder político y en la obtención de éste por medios democráticos. No es fortuito que Giovanni Sartori en su *Ingeniería constitucional comparada* se dedique por completo a la reflexión sobre las opciones que tienen los Estados democráticos de derecho en cuanto a sistema de gobierno y electoral se refiere. No obstante que el autor se decanta a favor del sistema mayoritario a doble vuelta y de un semipresidencialismo, es preciso estudiar adecuadamente los contextos específicos para emitir alguna opinión respecto de lo que es más adecuado o perjudicial para un sistema político en concreto.

La metáfora de la ingeniería constitucional significa que el sistema político puede diseñarse y funcionar como una máquina de forma tal que dependiendo de las piezas que se elijan previamente podrán obtenerse diversas consecuencias tanto políticas como de otra índole. En palabras de Sartori, “las constituciones se parecen (de alguna manera) a las má-

quinas, esto es, a mecanismos que deben ‘funcionar’ y producir algo”.⁸⁶ Nótese que se recalca «funcionar», es decir, que den buenos resultados, eficaces y eficientes. De ahí la necesidad de analizar meticulosamente cada caso para decidir las piezas correctas a emplear. Pero no solamente debe buscarse que funcionen bien sino que satisfagan en la mayor medida las necesidades democráticas del grueso de la población. Por ejemplo, en lo particular me inclino por la representación proporcional⁸⁷ y por los gobiernos parlamentarios.

Por otra parte, si bien el sistema electoral no pertenece estrictamente al ámbito del derecho constitucional puesto que no en todos los países se incluye en el texto constitucional, es un aspecto fundamental para los sistemas políticos democráticos debido a su papel de conformar la representación política y a su influencia en los sistemas de partido en el resto de la vida política de los Estados. Esto es sabido de sobra por los expertos, quienes conocen también su capacidad de manipulación con el fin de beneficiar a algunos y perjudicar a otros. De aquí que se derive la expresión peyorativa de «alquimia electoral».

Ahora bien, otro vínculo entre el sistema de gobierno y el sistema electoral puede descubrirse mediante la explicación del segundo. El fenómeno electoral no trata solamente del cómo se vota –circunscripciones, candidaturas, votación, barreras y fórmulas– sino también del qué se vota, es decir, cuáles son los cargos que el ciudadano elige. La respuesta a la pregunta ¿qué se vota? puede darnos alguna pista sobre el sistema de gobierno en cuestión: si el elector sólo vota por un cuerpo legislativo, indudablemente se tratará de un régimen parlamentario; si vota por un cuerpo legislativo y un cargo ejecutivo, entonces será alguna forma presidencial ya sea su forma pura o mixta.

Por último, ante el hecho de que los sistemas de gobierno y electorales pertenecen al mundo de lo jurídico no se debe perder de vista su dependencia respecto al mundo de la política y en especial del sistema de partidos. Si bien, los partidos políticos se ven influidos por factores institucionales, como el sistema electoral, también el sistema de partidos tiene un destacado papel causal. Después de todo, son los partidos políticos los más interesados en la forma de acceder al poder político y la forma de ejercerlo, de tal manera que serán sobre

⁸⁶ Sartori, Giovanni, *op. cit.*, 2012a, p. 9.

⁸⁷ Véase Gómez Carrera, Salvador, *La representación proporcional como mecanismo de perfeccionamiento democrático de los órganos representativos*, Tesis para obtener el título de Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública, Isaac José Woldenberg Karakowsky: asesor, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales – UNAM, 2013, en especial el capítulo 3 “Necesidad institucional de la representación proporcional como único sistema electoral para el Poder Legislativo en México”.

todo estas organizaciones las que estén a cargo de la legislación correspondiente en cada caso dentro del marco constitucional, siempre con la misión y visión de reproducir el *statu quo* o de hacer los ajustes necesarios para maximizar el poder ya obtenido. Pero aunque la creación del derecho pase por el filtro de los partidos políticos no es motivo para pensar que estas organizaciones tienen el poder absoluto o que vivimos bajo una «partidocracia» inalterable y que nada puede hacerse. No debemos olvidar que la ciudadanía organizada y su capacidad de movilización es fuente natural de demandas en un Estado democrático de derecho, basado por supuesto en el principio de la soberanía popular.

CAPÍTULO II

MÉXICO Y ALEMANIA. COINCIDENCIAS Y DIVERGENCIAS CONSTITUCIONALES E INSTITUCIONALES

El análisis comparativo desempeña en las ciencias sociales el mismo papel que el laboratorio de experimentación en las ciencias naturales, porque hace posible la experimentación de soluciones adoptadas por varios países, la investigación de las razones de los éxitos y fracasos, el descubrimiento, en fin, de las grandes tendencias evolutivas y, por tanto, la previsión de las probables orientaciones futuras.

Mauro Cappelletti

Los Estados Unidos Mexicanos y la República Federal de Alemania son dos Estados contemporáneos contruidos institucionalmente bajo los presupuestos teóricos occidentales a pesar de tener pasados bastante alejados entre sí y que en pocas veces los vaivenes de la historia los han acercado.

Sin embargo, las distancias históricas, geográficas, culturales o de cualquier otra índole no son impedimento para analizar sus estructuras institucionales en una perspectiva comparada en un intento de buscar las mejores opciones para problemas actuales y adaptarlas adecuadamente a cada entorno particular.

A los tres sistemas, cuyos principios teóricos fueron expuestos a lo largo del capítulo anterior, se añade el de la organización del Estado, que aunque no ejerce una influencia determinante en los objetivos de esta investigación, se vuelve una variable más que interesante al momento de comparar las estructuras jurídico-políticas de los dos países en cuestión.

2.1 ORGANIZACIÓN FEDERAL

El primer aspecto que distingue a México y Alemania de otros Estados es su organización

federal, ya que precisamente este tipo de organización del Estado no es tan frecuente alrededor del globo. Solamente unas cuantas naciones como Argentina, Australia, Austria, Bélgica, Brasil, Canadá, los Emiratos Árabes Unidos, los Estados Unidos de América –justo donde surgió el federalismo–, la India, Malasia, Nigeria, Pakistán, Rusia, Sudáfrica, Suiza, Venezuela, Yugoslavia y, por supuesto, los dos países que aquí se estudian tienen esta estructural estatal.¹ Los Estados Unidos Mexicanos y la República Federal de Alemania se reconocen a sí mismos como Estados federales en sus respectivas constituciones: México en el artículo 40 constitucional cuando declara que “es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica, *federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental*”;² Alemania en el artículo 20, apartado 1 cuando establece que “la República Federal de Alemania es un *Estado federal* democrático y social”.³

Treinta y dos entidades federativas –Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Chiapas, Chihuahua, Ciudad de México, Colima, Durango, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas– conforman los Estados Unidos Mexicanos, mientras que dieciséis *Bundesländer* (estados federados) –Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein y Thüringen– integran la República Federal de Alemania, de los cuales tres son ciudades-Estado y cinco se integraron a la federación con la reunificación de los dos Estados

¹ Cfr. Wachendorfer-Schmidt, Ute, “Federalismo como principio de organización estatal” en Bieber, León E. (coordinador), *Regionalismo y federalismo. Aspectos históricos y desafíos actuales en México, Alemania y otros países europeos*, El Colegio de México – Servicio Alemán de Intercambio Académico – Facultad de Filosofía y Letras – UNAM, México, 2004, pp. 319-320. Con Yugoslavia se refiere a la República Federal que proclamaron Serbia y Montenegro en 1992.

² Artículo 40 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/cn16.pdf> (las cursivas son mías).

³ Artículo 20, apartado 1 de la *Ley Fundamental de la República Federal de Alemania*, Deutscher Bundestag, Berlin, 2010 en <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80206000.pdf> (las cursivas son mías). El texto original dice: „Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat.“ (*Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, Deutscher Bundestag, Berlin, 2012 in <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/10060000.pdf>).

alemanes a principios de la década de los noventa.⁴

El federalismo en México y Alemania siempre ha estado presente en la historia reciente de ambos países, aunque ciertamente bajo procesos distintos, por ejemplo la formación de Alemania como Estado nacional da cuenta del papel que jugaron sus partes integrantes y justifica su unión bajo una federación.

Alemania fue de los últimos países de Europa que logró consolidarse en un Estado-nación, ya que, en similitud con Italia, se hallaba fragmentada en un conglomerado de varios reinos, ducados y principados, soberanos e independientes entre sí. No fue sino hasta que Otto von Bismarck dio solución a la «cuestión alemana» cuando aprovechó los resultados geopolíticos de los triunfos en las Guerras de Unificación contra Dinamarca, Austria y Francia para construir al Imperio Alemán como un Estado moderno bajo la indiscutible hegemonía del Reino de Prusia.

Se conoce como la «cuestión alemana» a la búsqueda de la reunificación de los pueblos germanos tras la abdicación obligada a la corona del Emperador Francisco II a causa de las invasiones napoleónicas, lo que supuso la desaparición del Sacro Imperio Romano Germánico. La cuestión alemana tenía dos salidas: una *Kleindeutschland* (Pequeña Alemania) o una *Großdeutschland* (Gran Alemania) que incluyera a la población germanoparlante de Austria que formaban parte del imperio multinacional de los Habsburgo.⁵ La Confederación Germánica (1815-1866) fue el gran intento de restaurar el Sacro Imperio; sin embargo, las partes integrantes de ambas asociaciones políticas siempre conservaron un alto grado de autonomía por lo que no puede hablarse ni de un Estado moderno ni de una estructura federal.

La primera experiencia federal llegó con la Confederación Alemana del Norte cuando el Reino de Prusia, el Reino de Sajonia y un amplio conjunto de ducados, grandes ducados, principados y tres ciudades hanseáticas libres se sometieron a la soberanía de la dinastía Hohenzollern luego de que Prusia derrotara a Austria dando fin a la Confederación Germánica. Pocos años después y en el contexto de la guerra franco-prusiana, los reinos de Baviera

⁴ Berlín, Bremen y Hamburgo son las tres ciudades-Estado pero sólo las últimas dos participaron en la fundación de la República Federal junto con Baviera, Hessen, Baja Sajonia, Renania del Norte-Westfalia, Renania-Palatinado, Schleswig-Holstein más otros tres estados sudoccidentales que en 1952 se unirían para formar Baden-Wurtemberg. El Sarre se reincorporó a la república en 1957. Berlín Occidental no constituyó un *Land* propiamente sino que mantuvo un régimen especial hasta la reunificación del país trajo consigo la reunificación de la ciudad y la adhesión de Brandemburgo, Mecklemburgo-Pomerania Occidental, Sajonia, Sajonia-Anhalt y Turingia, los estados de la República Democrática, la República Federal.

⁵ Cfr. Winkler, Heinrich August, "Historia y presente" en *La actualidad de Alemania*, Societäts-Verlag – Ministerio Federal de Relaciones Exteriores, Spangenberg, 2005, pp. 29-30.

y Wurtemberg, la parte sur del Gran Ducado de Hessen y el de Baden y el recién adquirido territorio de Alsacia-Lorena se agregaron al norte alemán dando forma finalmente al Imperio Alemán.

Después de la abdicación de Guillermo II al término de la Primera Guerra Mundial, la República de Weimar conservó la denominación de Imperio Alemán –pese a la abolición de las distintas monarquías regionales– así como la autonomía de sus territorios integrantes, la cual sería suprimida durante doce años de dictadura nacionalsocialista en favor de un centralismo extremo radicado en Berlín. El federalismo se reinstauró finalmente en 1949 cuando los *Länder* que se encontraban bajo la ocupación británica, estadounidense y francesa fundaron la Alemania Occidental. En conclusión, el federalismo alemán “es reflejo de la enorme diversidad cultural y de los profundos sentimientos regionalistas que distinguen a la sociedad alemana”,⁶ así como de la construcción del Estado y tradiciones históricas. Sobresale que son los *Länder* quienes se expresan en favor de la unidad del Estado alemán en el preámbulo de la Ley Fundamental.

Consciente de su responsabilidad ante Dios y ante los hombres, animado de la voluntad de servir a la paz del mundo, como miembro con igualdad de derechos de una Europa unida, el pueblo alemán, en virtud de su poder constituyente, se ha otorgado la presente Ley Fundamental.

Los alemanes, en los Länder de Baden-Wurtemberg, Baja Sajonia, Baviera, Berlín, Brandeburgo, Bremen, Hamburgo, Hesse, Mecklemburgo-Pomerania Occidental, Renania del Norte-Westfalia, Renania-Palatinado, Sajonia, Sajonia-Anhalt, Sarre, Schleswig-Holstein y Turingia, han consumado, en libre autodeterminación, la unidad y la libertad de Alemania. La presente Ley Fundamental rige, pues, para todo el pueblo alemán.⁷

⁶ Aguirre, Pedro (coordinador), *Alemania. Sistemas políticos y electorales contemporáneos*, Instituto Federal Electoral, México, 1999, p. 23.

⁷ Preámbulo de la *Ley Fundamental de la República Federal de Alemania*, *op. cit.* El texto original dice: „Im Bewußtsein seiner Verantwortung vor Gott und den Menschen, von dem Willen beseelt, als gleichberechtigtes Glied in einem vereinten Europa dem Frieden der Welt zu dienen, hat sich das Deutsche Volk kraft seiner verfassungsgebenden Gewalt dieses Grundgesetz gegeben. Die Deutschen in den Ländern Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen haben in freier Selbstbestimmung die Einheit und Freiheit Deutschlands vollendet. Damit gilt dieses Grundgesetz für das gesamte Deutsche Volk.“ (*Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, *op. cit.*).

En cambio, el federalismo mexicano responde a un proceso completamente diferente, sobre todo de imitación institucional y conflicto político-ideológico. Como se recordará, tras la consumación de la independencia de México y tras la caída del primer Imperio Mexicano de Agustín de Iturbide se sometió a discusión la organización territorial del nuevo Estado así como su sistema de gobierno. La política nacional se dividió, entonces, en dos bandos, cada uno con su proyecto de nación: uno conservador y centralista, y otro liberal y federalista, promovidos respectivamente por las logias masónicas escocesa y yorkina.

El regionalismo creciente, motivado desde las reformas borbónicas del siglo XVIII que impulsaron una mayor autonomía de las provincias del Virreinato de la Nueva España, apuntaban que la mejor solución para detener la fragmentación territorial era la adopción del sistema federal. Bajo estas condiciones se controlaron las tendencias separatistas que prevalecían en Oaxaca, Yucatán, Jalisco y Zacatecas.⁸

El Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, promulgada a finales de enero de 1824, significó la primera declaración del nuevo Estado independiente por adoptar esta estructura territorial. Así, en sus artículos 5, 6 y 7 declaró que

Art. 5. ° La nación adopta para su gobierno la forma de republica representativa popular federal.

Art. 6. ° Sus partes integrantes son estados independientes, libres, y soberanos, en lo que exclusivamente toque á su administracion y gobierno interior, segun se detalla en esta carta y en la constitucion general.

Art. 7. ° Los estados de la federacion son por ahora los siguientes: el de Guanajuato; el interno de occidente, compuesto de las provincias de Sonora y Sinaloa; el interno de oriente, compuesto de las provincias Coahuila, nuevo León, y los Tejas; el interno del norte, compuesto de las provincias Chihuahua, Durango y nuevo México; el de México, el de Michoacan, el de Oajaca, el de Puebla de los Angeles, el de Querétaro, el de San Luis Potosí, el del nuevo Santander que se llamará de las Tamaulipas, el de Tabasco, el de Tlaxcala, el de Veracruz, el de Jalisco, el de Yucatán, el de los Zacatecas, Las Californias y el partido de Colima (sin el pueblo de Tonila, que seguira unido á Jalisco) serán por ahora territorios de la federación, sujetos inmediatamente á los supremos poderes de ella. Los partidos y pueblos que componían la provincia del itsmo de Guazacualco

⁸ Cfr. Zoraida Vázquez, Josefina, "Los primeros tropiezos" en *Historia general de México*, Versión 2000, El Colegio de México, México, 2012, pp. 530-531.

volverán a las que antes han pertenecido. La laguna de terminos corresponderá al estado de Yucatan.⁹

Así bien, a diferencia de lo sucedido en Norteamérica en 1787 y en Europa central en 1871 y 1949 donde las Trece Colonias, los *Reichsstände* (Estados Imperiales) y los *Länder* cedieron parte de su soberanía para constituir Estados federados, en México se siguió el sentido contrario: fue la Federación la que creó y reconoció a sus entidades federativas; o en palabras de Tena Ramírez, “en lugar de que los Estados hubieran dado el Acta, el Acta engendró a los Estados”.¹⁰ La justificación que da al respecto este constitucionalista mexicano es que “si el federalismo sirve para centralizar poderes antes dispersos como aconteció en Estados Unidos [y en Alemania], también puede ser utilizado para descentralizar poderes anteriormente unificados, según ha sucedido en Estados originariamente unitarios, como México”.¹¹ Al respecto, también es interesante la reflexión de Josefina Zoraida Vázquez.

Aunque los enemigos del federalismo utilizaron el argumento de que éste desuniría lo que había estado unido, lo cierto es que el sistema federal institucionalizaba la fragmentación consolidada por las reformas borbónicas, el liberalismo español y la independencia. El sistema federal respondía también a la tradición regional, a las dimensiones del territorio y a la falta de comunicaciones. Así, el federalismo mexicano resultó más radical que el norteamericano, pues éste no había temido a un centro inexistente, sino a que los estados pequeños fueran tiranizados por los grandes. En México, la desconfianza del centro dio por consecuencia el establecimiento de un gobierno débil. La necesidad de establecer el Distrito Federal sirvió para debilitar al Estado de México, arrebatándole la ciudad de México. El Estado tuvo que resignarse a buscar una capital (primero Tlalpan, después Texcoco y finalmente Toluca) y a la pérdida de la fuente de sus mayores ingresos.

El compromiso federal salvó la integridad territorial pero con un gobierno federal dependiente de los estados, fiscal y militarmente...

El federalismo mexicano, a diferencia del norteamericano que justificaba la existencia de un gobierno nacional, se interpretó como defensa de la soberanía de los estados. La interpretación tuvo variantes regionales. Para los estados del centro (México, Puebla, Querétaro,

⁹ Artículos 5, 6 y 7 del *Acta Constitutiva de la Federación Mexicana* en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1824A.pdf>.

¹⁰ Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, Porrúa, 39ª ed., México, 2007, p. 110.

¹¹ *Ibidem*, p. 108.

Guanajuato, Veracruz, Michoacán), los más habitados, significaba la descentralización administrativa. Los de la periferia como Zacatecas, Coahuila, Durango, Chihuahua, Jalisco, San Luis Potosí y Nuevo León, sostenían un *confederalismo moderado*; mientras los marginales, Yucatán, Sonora, las Californias y tal vez Tamaulipas, un *confederalismo radical*.¹²

No obstante que la Nueva España y el imperio de Iturbide se mantuvieron como Estados unitarios, las reformas borbónicas permitieron que las provincias saborearan una incipiente autonomía que habría de profundizarse con la inestabilidad política y el vacío de un fuerte poder central. La declaración en favor del federalismo del Acta Constitutiva y de la Constitución de 1824 logró detener momentáneamente las tendencias centrífugas y separatistas de algunos territorios, al mismo tiempo que dejó al descubierto las aspiraciones de la nación mexicana, al importar varias instituciones de los Estados Unidos de América, la nueva nación fundada sobre los principios de la Ilustración.

Sin embargo, 1824 apenas sería el inicio de un largo camino de vaivenes que habría de recorrer el federalismo mexicano. La inestabilidad política, las pugnas entre yorkinos y escoceses, y las críticas al federalismo persistieron por varios años más, sobre todo ante la coyuntura de la independencia de Texas y su anexión a Estados Unidos que se encontraba en plena expansión territorial. En 1836 se redactaron las Siete Leyes Constitucionales y siete años más tarde las Bases Orgánicas, ambas constituciones de inspiración centralista, y en 1847, en medio de la guerra con Estados Unidos, fue restaurada la Constitución Federal de 1824; mas ninguna de estas constituciones logró resolver del todo la cuestión territorial ni las pugnas entre liberales y conservadores. En 1857 se promulgaría una nueva constitución liberal que ratificaba el federalismo en el país, la cual fue interrumpida por cuatro años debido a una intervención militar de Francia y al Imperio de Maximiliano I de Habsburgo.

La dictadura de Porfirio Díaz (1876-1911) y el presidencialismo autoritario del siglo XX presentarían nuevos retos al federalismo mexicano al conservarlo *de iure* pero en la práctica centralizar el poder y la administración en el Ejecutivo federal y en la capital del país.

Una vez vistos los procesos históricos y políticos que llevaron a México y Alemania a constituirse en repúblicas federales, es preciso revisar las disposiciones legales que configuran cada caso en específico. En este sentido, se pueden abordar dos aspectos fundamentales del federalismo: la distribución de competencias legislativas y administrativas entre la Fe-

¹² Zoraida Vázquez, Josefina, *op. cit.*, pp. 532-533.

deración y los estados integrantes, y el papel de estos últimos en la legislación federal.

En primer lugar y tal como recupera Tena Ramírez,

...el signo específico del Estado federal consiste en la facultad que tienen las entidades integrantes de darse y revisar su propia Constitución... Mientras la autonomía constitucional no exista no aparece el Estado Federal cualquiera que sea el número de facultades que se descentralicen, y, en cambio, es suficiente que se descentralice una sola competencia, la de darse cada entidad su propia Constitución, para que surja la característica de una federación.¹³

De tal manera es como los estados alemanes y mexicanos ejercen su autonomía local, dando como resultado dieciséis documentos constitucionales locales alemanes y treinta y un mexicanos –más el que se agregará de la Ciudad de México– que adoptan la forma de gobierno y la división de las funciones del Estado en ejecutivo, legislativo y judicial, y que reproducen en sus respectivos ámbitos territoriales la configuración política e institucional que haya adoptado cada Federación. Valga decir que Berlín, la capital alemana, también cuenta con su propia constitución elaborada por su propio *Landtag* (parlamento estatal) a diferencia de la Ciudad de México que al momento de escribir esto aún no contaba con una propia ya que recientemente adquirió una calidad jurídica similar al resto de las entidades federativas. Bajo la denominación de Distrito Federal se regía por un Estatuto de Gobierno expedido por el Congreso de la Unión. Por lo tanto esta situación del *status* jurídico berlinés podría servir de referencia y modelo en esta transición de la capital mexicana.

En segundo lugar, ambas constituciones, mexicana y alemana, delegan a la federación una serie de materias exclusivas para su legislación, reservando para los estados las restantes. El cuadro 2.1 simplifica las materias reservadas al Congreso de la Unión mexicano y a la Federación (*Bund*) alemana, así como las materias sujetas a legislación concurrente entre Federación y *Länder*.

¹³ Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, pp. 130-131.

Cuadro 2.1
Materias de legislación exclusiva del Congreso de la Unión y de la Federación Alemana

Congreso de la Unión	Federación
<ul style="list-style-type: none"> • Admisión de nuevos estados. • Formación nuevos estados. • Cambio de la residencia de los Poderes de la Unión. • Imposición de contribuciones. • Otorgamiento de bases para celebrar empréstitos. • Impedimento de restricciones al comercio interestatal. • Hidrocarburos, minería, sustancias químicas, explosivos, pirotecnia, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear y leyes laborales. • Creación y supresión de empleos públicos federales. • Declaración de guerra. • Presas y derecho marítimo. • Fuerzas armadas. • Guardia Nacional. • Nacionalidad, extranjeros, ciudadanía, colonización, migración y salubridad de la República. • Casas de moneda y sistema de pesas y medidas. • Ocupación y enajenación de terrenos baldíos. • Cuerpos diplomático y consular. • Secuestro, trata de personas y delitos electorales; delitos contra la federación y delincuencia organizada; derecho penal. • Concesión de amnistía. • Coordinación entre federación, Distrito Federal, estados y municipios en materia de seguridad pública federal. • Fiscalización superior de la federación. • Servicio profesional docente. • Concesión de licencia al Presidente de la República y constituirse en Colegio Electoral. • Aceptación de la renuncia del Presidente de la República. • Contabilidad gubernamental. • Características y uso de la bandera, escudo e 	<ul style="list-style-type: none"> • Asuntos exteriores, defensa y protección de la población civil. • Nacionalidad. • Circulación y residencia, pasaportes, empadronamiento y documentación personal, migración y extradición. • Régimen cambiario y monetario, acuñación de moneda, sistema de pesas y medidas, hora oficial. • Unidad aduanera y comercial, policía de aduanas y fronteras. • Protección del patrimonio cultural alemán. • Tráfico aéreo. • Ferrocarriles propiedad de la Federación y vías férreas. • Correos y telecomunicaciones. • Personas al servicio de la Federación y corporaciones dependientes de la Federación. • Propiedad industrial, derechos de autor y derechos de edición. • Defensa ante el terrorismo internacional. • Cooperación Federación-<i>Länder</i> en materia de policía criminal, defensa de la libertad y democracia, seguridad de la federación o un <i>Land</i>, defensa de la Constitución y de los intereses exteriores de la RFA. • Estadística de la Federación. • Tenencia de armas y explosivos. • Previsión de mutilados, viudas y huérfanos de guerra y asistencia a antiguos prisioneros de guerra. • Producción y uso de energía nuclear. <p>LEGISLACIÓN CONCURRENTES:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Derecho civil, derecho penal, organización y procedimiento judicial, abogacía, notariado y asesoría jurídica. • Estado civil. • Derecho de asociación. • Derecho de residencia y establecimiento de extranjeros. • Refugiados y expulsados. • Asistencia social.

Cuadro 2.1

Materias de legislación exclusiva del Congreso de la Unión y de la Federación Alemana

Congreso de la Unión	Federación
<p>himnos nacionales.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Asentamientos humanos (en concurrencia con estados y municipios). • Planeación del desarrollo económico y social; información estadística y geográfica. • Acciones económicas. • Promoción de la inversión mexicana y extranjera. • Protección del ambiente y equilibrio ecológico (en concurrencia con estados y municipios). • Institución de tribunales de lo contencioso-administrativo. • Establecer bases a los estados, Distrito federal y municipios en materia de protección civil. • Cultura física y deporte. • Turismo. • Pesca y acuacultura (en concurrencia con estados y municipios). • Seguridad nacional. • Sociedades cooperativas. • Cultura (en concurrencia con estados y municipios). • Protección de datos personales. • Derechos de niñas, niños y adolescentes (en concurrencia con estados y municipios). • Iniciativa ciudadana y consultas populares. • Registros públicos inmobiliarios y de personas morales. • Transparencia gubernamental, acceso a la información. • Sistema Nacional de Archivos. • Distribución de competencias entre federación y entidades en materia de partidos políticos, organismos y procesos electorales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Daños de guerra y reparaciones. • Tumbas de guerra. • Derecho económico. • Derecho laboral. • Ayudas para la formación profesional y el fomento de la investigación científica. • Derecho de expropiación. • Transferencias al régimen de propiedad colectiva. • Prevención de abusos económicos. • Fomento agrícola y forestal. • Transacciones inmobiliarias y derecho de suelo. • Medidas sanitarias. • Financiamiento y tarifas de hospitales. • Protección al comercio en ciertos artículos de comercio. • Navegación. • Tráfico por carretera. • Ferrocarriles no federales. • Contaminación. • Responsabilidad del Estado. • Inseminación artificial, manipulación genética y trasplantes de órganos y tejidos. • Derechos y obligaciones de funcionarios de los <i>Länder</i>. • Caza • Protección de la naturaleza. • Distribución de la tierra. • Ordenación del territorio. • Régimen hidráulico. • Universidades y diplomas.

Fuente: Artículo 73 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/cn16.pdf> y Artículos 73 y 74 de la *Ley Fundamental de la República Federal de Alemania*, Deutscher Bundestag, Berlin, 2010 en <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80206000.pdf>.

De tal forma que en México, “las facultades que no están expresamente concedidas por [la] Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”.¹⁴ En

¹⁴ Artículo 124 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, *op. cit.*

cuanto a Alemania, las facultades de los *Länder* dependen, al igual que en México, de la constitución federal, pero en este caso de un modo un tanto más rígido, ya que, como apuntan los artículos 30 y 70 de la Ley Fundamental, los *Länder* solamente pueden legislar libremente en aquellas materias que no hayan sido conferidas ya a la Federación. Lo anterior podrá parecer exactamente lo mismo: «lo que no está expresamente revelado en la Constitución como facultad exclusiva de la Federación, será facultad de los estados»; sin embargo, la distribución de competencias legislativas está fundamentada en principios teóricos completamente opuestos. En México, son los estados miembros los que delegan ciertas facultades a los poderes centrales; en cambio en Alemania sucede lo contrario, es el derecho de la Federación el que tiene primacía sobre los derechos particulares de cada *Land*. Esto queda de manifiesto en su artículo 31 constitucional al afirmar que “el Derecho federal deroga el derecho de los *Länder*”.¹⁵

Sin embargo, los *Bundesländer* tienen la capacidad de legislar en ciertas materias conferidas a la Federación bajo dos supuestos: “En el ámbito de la *legislación exclusiva* de la Federación, los *Länder* tienen la facultad de legislar únicamente en el caso y en la medida en que una ley federal los autorice expresamente para ello... En el ámbito de la *legislación concurrente*, los *Länder* tienen la facultad de legislar mientras y en la medida que la Federación no haya hecho uso mediante ley de su competencia legislativa”.¹⁶ Esto es, los *Länder* pueden aprovechar aquellas áreas en las que la Federación haya dejado sin legislación, esto en caso de tratarse de legislación concurrente, pero en el caso en que no exista legislación aún en una determinada materia exclusiva de la Federación, los *Länder* requieren la autorización expresa por medio de una ley expedida por esta misma para poder legislar al respecto.

Además, la constitución mexicana contempla algunos actos más que son expresamente prohibidos para los estados –celebrar alianzas con otro Estado; acuñar moneda; gravar el tránsito; prohibir la circulación de mercancías; contraer empréstitos; y gravar el tabaco (artículo 117 CPEUM)– o que necesariamente requieren el consentimiento del Congreso de la Unión –establecer derechos de tonelaje; tener tropa permanente; hacer la guerra por sí mis-

¹⁵ Artículo 31 de la *Ley Fundamental de la República Federal de Alemania*, *op. cit.* El texto original dice: „Bundesrecht bricht Landesrecht.“ (*Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, *op. cit.*).

¹⁶ Artículos 71 y 72, apartado 1 de *Ibidem* (las cursivas son mías). El texto original dice: „Im Bereiche der ausschließlichen Gesetzgebung des Bundes haben die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung nur, wenn und soweit sie hierzu in einem Bundesgesetze ausdrücklich ermächtigt werden... Im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung haben die Länder die Befugnis zur Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat.“ (*Ibidem*).

mos (artículo 118 CPEUM)–.

En lo concerniente a la administración de los estados miembros de cada país, en México debe recordarse que la Constitución reconoce su libertad y soberanía interior; sin embargo; la administración de los distintos *Länder* adquiere una caracterización especial al haber, además de las funciones que competen exclusivamente a cada *Land*, dos aspectos más relativos a la ejecución de las leyes federales. Cada *Land* “desempeña por regla general las funciones de la llamada *administración como asunto propio bajo control federal*...Y por último asume, en casos excepcionales, las funciones de la llamada *administración por delegación de la Federación*”.¹⁷ La misma Ley Fundamental, en el capítulo VIII A, contempla las llamadas «tareas comunes» (*Gemeinschaftsausgaben, Verwaltungszusammenarbeit*) que no son otra cosa que proyectos que emprenden en conjunto tanto la Federación como los estados, como planeación y promoción de la investigación (artículo 91b GGBRD), sistemas de tecnología de la información (artículo 91c GGBRD), y rendimiento escolar (artículo 91d GGBRD).

Esta aparente contradicción del federalismo alemán que restringe legislativamente a los *Länder* pero que al mismo tiempo les otorga amplias libertades administrativas llevó a Klaus Michel Miebach a definir a la RFA como “*un Estado básicamente central en lo tocante a la legislación y básicamente federal en lo tocante a la administración*”.¹⁸ Sin embargo, la falta de facultades legislativas de los *Länder* es compensada con creces en lo que respecta a su participación en el proceso legislativo federal.

Mientras que la legislación mexicana solamente contempla a las legislaturas de los estados como una de las instituciones con el derecho de presentar iniciativas de leyes o decretos y como última instancia de aprobación de adiciones y reformas a la Constitución, los *Länder* tienen una participación más activa en el proceso legislativo, proceso en el cual es indiscutible el papel del *Bundesrat* (Consejo Federal).

Adelantándonos un poco en cuanto al poder legislativo alemán, el *Bundesrat* es la cámara alta que se compone por miembros designados por los gobiernos locales. A través de esta cámara, los *Länder* tienen la posibilidad de participar activamente en el proceso legislativo y expresar ante el resto de la Federación sus intereses particulares. El *Bundesrat*, junto al Go-

¹⁷ Miebach, Klaus Michel, *El federalismo en la República Federal de Alemania*, Friedrich Ebert Stiftung, México, 1998, p. 19 (cursivas del autor). Véanse también los artículos 83, 84, 85 y 86 de la *Ley Fundamental de la República Federal de Alemania*, *op. cit.*

¹⁸ Miebach, Klaus Michel, *op. cit.*, p. 21.

bierno Federal y al *Bundestag* –la cámara principal–, puede presentar proyectos de ley. En caso de un proyecto presentado por el Gobierno Federal, éste es enviado primeramente al *Bundesrat* para la elaboración del dictamen y posteriormente al *Bundestag* para su discusión y eventual aprobación (artículo 76, apartado 2 GGBRD). Una vez aprobada una ley en el *Bundestag*, es devuelta al *Bundesrat* para su análisis, el cual determinará si es necesaria la convocatoria de una comisión bicameral que discuta nuevamente la ley y llegar a un acuerdo sobre el asunto en cuestión.

Ciertas leyes que afecten directamente los intereses de los *Länder* requieren necesariamente la aprobación de la cámara alta, por ejemplo las relativas al financiamiento y la soberanía administrativa de éstos,¹⁹ además de la defensa del terrorismo (artículo 73, apartado 2 GGBRD), la responsabilidad del Estado, y los derechos y obligaciones de los funcionarios locales (artículo 74, apartado 2 GGBRD). De igual forma, toda reforma a la Ley Fundamental requiere la aprobación de dos tercios de los miembros tanto del *Bundestag* como del *Bundesrat*.

El *Bundesrat* refuerza el federalismo alemán en tanto que es una cámara que funciona auténticamente sobre la base de la representación territorial, y en especial, sobre los intereses de los gobiernos locales, ya que son representantes del partido o coalición gobernante de cada *Land* los que asisten como miembros a esta cámara. Además, por disposición constitucional (artículo 51, apartado 3 GGBRD), los votos de cada *Land* deben expresarse únicamente en bloque.

Aunque el Senado mexicano también represente en principio a las entidades federativas y al Pacto Federal, en la práctica funciona como una segunda cámara en el proceso legislativo independiente de los intereses de las entidades federativas. La Cámara de Senadores solamente se integra, no actúa, con base en el principio de la representación territorial de las distintas partes integrantes de la Federación.

2.2 SISTEMA DE GOBIERNO

Para entender al sistema de gobierno, es necesario disgregar y analizar sus partes en un primer momento y posteriormente volver a agregarlas ahora bajo una perspectiva de interacción sistémica del presidencialismo mexicano y del parlamentarismo alemán.

¹⁹ Cfr. *Ibidem*, p. 23.

2.2.1 PODER LEGISLATIVO

México y Alemania son ejemplos de sistemas bicamerales, es decir, de poderes legislativos divididos en dos cámaras, integradas de manera distinta y con facultades diferenciadas. Generalmente la cámara baja representa a la población y tiene más integrantes que la cámara alta, que en principio es la institución de representación territorial de las provincias del Estado.

El poder legislativo en México se deposita en el Congreso de la Unión, conformado por una Cámara de Diputados y otra Cámara de Senadores. La primera se compone por quinientos diputados y se renueva cada tres años; la segunda, por ciento veintiocho senadores y se renueva cada seis años de tal forma que coincida con la elección presidencial.

El poder legislativo alemán se encuentra dividido entre el *Bundestag* y el *Bundesrat*. El *Bundestag* se renueva cada cuatro años a menos que sea disuelto y se compone de por lo menos 598 miembros, ya que, cómo se verá más adelante, el sistema electoral utilizado promueve la existencia de «mandatos excedentes» (*Überhangmandate*). El *Bundesrat* se integra con representantes que envían los gobiernos locales, por lo que es una institución con legitimidad democrática indirecta en segundo grado, debido a que los ciudadanos, en calidad de electores, eligen a los miembros de su parlamento local (*Landtag*), del cual surgirá un partido o coalición gobernante que tendrá el derecho de nombrar a los representantes que el *Land* enviará a la cámara alta; el número de representantes de cada *Land* depende de su población, de tal manera que “cada *Land* tiene, por lo menos, tres votos. Los *Länder* de más de dos millones de habitantes tienen cuatro; los de más de seis millones, cinco y los de más de siete millones, seis”.²⁰ Actualmente el *Bundesrat* cuenta con 69 miembros.

Cabe aclarar que no existe un término específico para la reunión de las dos cámaras legislativas de Alemania a diferencia de lo que ocurre en México con el Congreso de la Unión, y esto por la sencilla razón de que no está contemplado algún momento en que ambas cá-

²⁰ Artículo 51, apartado 2 de la *Ley Fundamental de la República Federal de Alemania*, *op. cit.* El texto original dice: „Jedes Land hat mindestens drei Stimmen. Länder mit mehr als zwei Millionen Einwohnern haben vier, Länder mit mehr als sechs Millionen Einwohnern haben fünf, Länder mit mehr als sieben Millionen Einwohnern haben sechs Stimmen.“ (*Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, *op. cit.*). Actualmente, Bremen, Hamburgo, Mecklemburgo-Pomerania Occidental y el Sarre tienen tres votos; Berlín, Brandemburgo, Renania-Palatinado, Sajonia, Sajonia-Anhalt, Schleswig-Holstein y Turingia, cuatro; Hessen, cinco; y Baden-Wurtemberg, Baviera, Baja Sajonia y Renania del Norte-Westfalia son los *Länder* con seis votos, dando un total de sesenta y nueve miembros (http://www.bundesrat.de/static/Web/EN/organisation-en/stimmenverteilung-en/stimmenverteilung-en-node___nnn-true.html).

maras deban reunirse para sesionar o para llevar a cabo alguna otra tarea. No obstante, pueden encontrarse distintos tratamientos del concepto «Parlamento» para el caso alemán. Por ejemplo, con dicho término Paolo Biscaretti se refiere a ambas cámaras en conjunto, en cambio Humberto Nogueira y Jürgen Hartmann, únicamente a la cámara baja. Del mismo modo resultan interesantes las traducciones al español que se desprenden de «*Bundestag*». La edición del texto de Biscaretti lo traduce como «Cámara Federal», mientras que la de Nogueira Alcalá como «Parlamento Federal»;²¹ aunque una traducción estricta debería ser «Dieta Federal», otra denominación que han recibido ciertas asambleas en el entendido de la percepción diaria que recibían sus miembros; *Tag* equivale a día.

En cuanto a los principios de representación, la Constitución mexicana y la Ley Fundamental son explícitas al declarar a los miembros de sus cámaras bajas como «representantes de la Nación» y «representantes del pueblo» respectivamente. Siendo México y Alemania Estados federales, las cámaras altas deberían representar ya no a la población sino a los integrantes territoriales de la Federación; en ese sentido, solamente la Ley Fundamental aclara la naturaleza del *Bundesrat*: una cámara donde “los *Länder* participarán [...] en la legislación y en la administración de la Federación y en los asuntos de la Unión Europea”.²² En cambio, la naturaleza representativa del Senado mexicano se encuentra implícita en las bases electorales para su integración y aún más en su concepción histórica, de lo cual se deduce que esta cámara tiene la función de representar el Pacto Federal.²³

Ahora bien, una característica más del bicameralismo es la existencia de facultades exclusivas para cada cámara. Esto no es tan notorio en el caso alemán, ya que su cámara alta solamente cumple la función de ser un órgano colegislador de representación territorial, pero quizá su facultad más importante es la de convocar a la formación de una Comisión Conjunta (*Gemeinsamer Ausschuß*) cuando considere que alguna ley aprobada por el *Bundestag* afecte los intereses de los *Länder* y requiera de una discusión más profunda además de las ma-

²¹ Cfr. Biscaretti di Ruffia, Paolo, *op. cit.*, p. 283; Nogueira Alcalá, Humberto, *Regímenes políticos contemporáneos*, Editorial Jurídica de Chile, 2ª ed., Santiago, 1993, p. 294; y Hartmann, Jürgen, “El sistema político” en *La actualidad de Alemania*, *op. cit.*, p. 60.

²² Artículo 50 de la *Ley Fundamental de la República Federal de Alemania*, *op. cit.* El texto original dice: „Durch den Bundesrat wirken die Länder bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes und in Angelegenheiten der Europäischen Union mit.“ (*Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, *op. cit.*).

²³ En los orígenes constitucionales de México (1824), el bicameralismo estuvo inspirado en el modelo norteamericano. La elección de los diputados estaba a cargo de los ciudadanos con base en criterios poblacionales, y la de los senadores a cargo de las legislaturas estatales, dos por cada entidad federativa. La elección de dos senadores por entidad se mantuvo hasta 1994.

terias que precisa la Ley Fundamental.

Esta Comisión Conjunta se integra en sus dos terceras partes por miembros de la cámara baja y en una tercera parte por miembros de la cámara alta, procurando que cada *Land* tenga un representante. Conforme al artículo 77 de la Ley Fundamental, referente al proceso legislativo, el *Bundesrat* puede convocar a la integración de una Comisión Conjunta dentro de las tres semanas posteriores a la aprobación de una ley por parte del *Bundestag*, para acordar una nueva resolución que deberá regresar al pleno del *Bundestag*.

Por su parte, el *Bundestag*, además de legislar en las materias que se detallan en el cuadro 2.1, tiene la facultad de nombrar comisiones de investigación para casos especiales, de Asuntos de la Unión Europea, de Asuntos Exteriores, de Defensa, de Peticiones, y un delegado para las Fuerzas Armadas (artículos 44, 45, 45a, 45b y 45c GGBRD), así como de tener el control de las elecciones (artículo 41 GGBRD).

En cambio, la constitución mexicana especifica con claridad las facultades exclusivas tanto de la Cámara de Diputados como de la Cámara de Senadores; de tal manera que conforme al artículo 74 constitucional, la Cámara de Diputados tiene la facultad de:

- Expedir el Bando Solemne para declarar Presidente.
- Coordinar y evaluar la entidad de fiscalización superior de la Federación.
- Ratificar al Secretario de Hacienda propuesto por el Presidente de la República siempre y cuando no exista un gobierno de coalición.
- Aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación.
- Declarar si se procede penalmente en caso de que algún servidor público haya cometido algún delito.
- Revisar la Cuenta Pública.
- Aprobar el Plan Nacional de Desarrollo.

Por su parte, el artículo 76 constitucional menciona que el Senado de la República tiene facultad exclusiva para:

- Analizar la política exterior.
- Ratificar a los Secretarios de Estado de entre las propuestas hechas por el Presidente de la República en caso de existir un gobierno de coalición (excepto los Secretarios de Defensa Nacional, Marina, Relaciones Exteriores, embajadores, cónsules, entre otros funcionarios superiores).

- Autorizar al Ejecutivo Federal para permitir la salida del país de tropas nacionales o para el tránsito o estación de tropas extranjeras.
- Consentir el uso de la Guardia Nacional.
- Declarar la pertinencia de nombrar Gobernador Provisional en caso de desaparición de poderes en algún Estado.
- Resolver, en caso de que se acuda a esta instancia, conflictos políticos entre Estados.
- Erigirse en Jurado en caso de faltas u omisiones de servidores públicos.
- Designar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de entre ternas que presente el Presidente de la República, así como otorgarles o negarles licencias o la renuncia.
- Autorizar los convenios amistosos que celebren las entidades federativas.
- Aprobar la Estrategia Nacional de Seguridad Pública.
- Nombrar a los comisionados del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos.
- Integrar la lista de candidatos, y elegir de entre ellos al Fiscal General de la República, así como objetar la remoción que de él haga el Ejecutivo Federal.

Finalmente, cada una de las cámaras del Congreso de la Unión puede gestionar su economía interna; comunicarse directamente con la otra cámara y el Ejecutivo Federal; nombrar a los funcionarios de su respectiva secretaría; expedir su reglamento interno; y, expedir la convocatoria a elecciones extraordinarias a fin de cubrir vacantes (artículo 77 CPEUM).

A partir del despliegue de facultades constitucionales de cada cámara es posible verificar la simetría de los órganos legislativos, ya que “los legislativos bicamerales pueden clasificarse en *simétricos* o *asimétricos*. Las cámaras simétricas son aquellas que disfrutan de poderes constitucionales iguales o ligeramente desiguales y de legitimidad democrática. Las cámaras asimétricas son sumamente desiguales en estos aspectos”.²⁴ De lo anterior y conforme se revisó, se deduce que el legislativo mexicano es simétrico, mientras que el legislativo alemán es asimétrico.

Las cámaras del Congreso de la Unión participan como órganos paralelos en el proceso legislativo en equidad de condiciones; ninguna subordina a la otra. En cambio en el Poder

²⁴ Lijphart, Arend, *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*, Ariel, Barcelona, 2000, p. 194 (cursivas del autor). La legitimidad democrática se refiere a que el órgano en cuestión sea electo directamente por la ciudadanía.

Legislativo alemán, influido en buena parte por el sistema de gobierno que rige, sí es evidente un predominio del *Bundestag* no sólo en el proceso legislativo sino también en aquellos procesos políticos más complejos y de mayor alcance, lo que la convierte en una de las instituciones protagónicas del sistema político alemán, si no es que la de mayor importancia por ser el único cuerpo electo directamente por la ciudadanía en el ámbito federal y tener en sus manos el surgimiento o caída del Gobierno Federal.

2.2.2 PODER EJECUTIVO

La constitución mexicana establece que “se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará ‘Presidente de los Estados Unidos Mexicanos’”.²⁵ Éste es electo cada seis años por mayoría relativa y sufragio directo y universal para un único periodo. La reelección en este caso está prohibida bajo cualquier modalidad.

En cambio, el poder ejecutivo alemán es completamente diferente empezando por su estructura dual, es decir, su división en dos cargos principales, de los cuales uno ejerce la función de jefe de Estado y el otro, la función de jefe de gobierno.

El primero, el Presidente Federal (*Bundespräsident*), es electo por la Asamblea Federal (*Bundesversammlung*) para un periodo de cinco años con posibilidad de reelección inmediata por una única ocasión. La Asamblea Federal está compuesta por los miembros del *Bundestag* y de un número igual de representantes elegidos por los *Landtage* (parlamentos locales) por el principio de representación proporcional, la cual se reunirá a lo más treinta días antes del término de las funciones del Presidente en turno, o máximo treinta días después en caso de una conclusión anticipada. Quien obtenga la mayoría absoluta de los votos de la Asamblea Federal resultará electo como Presidente Federal, y si no se lograra tal mayoría absoluta en dos rondas de votación, será elegido quien obtenga la mayoría simple de los votos en una tercera ronda (artículo 54GGBRD).

El segundo, el Canciller Federal (*Bundeskanzler*), es electo por mayoría absoluta de los miembros del *Bundestag* a propuesta del Presidente Federal, aunque la cámara baja puede tomar en cuenta o no al candidato del Presidente al tener la posibilidad de elegir una propuesta propia dentro de los catorce días siguientes a la primera votación. En caso de que en

²⁵ Artículo 80 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, *op. cit.*

tal plazo no se obtenga un resultado, el *Bundestag* procederá a efectuar una nueva votación donde resultará electo, mas no nombrado aún, quien obtenga la mayoría simple de votos de la cámara; entonces, el Presidente cuenta con un plazo de siete días para decidir, en caso de que en esta última votación ningún candidato obtenga la mayoría absoluta requerida, si concede el nombramiento de Canciller a quien haya obtenido la mayoría simple o si disuelve al *Bundestag*. Bajo cualquier modalidad, siempre es el Presidente Federal quien otorga el nombramiento de Canciller Federal (artículo 63 GGBRD).

De esta forma, se corrobora que en el presidencialismo el jefe de Estado y el jefe de gobierno se concentran en la misma persona, la cual es electa por sufragio directo o indirecto y universal de la población con derecho a votar; y que en el parlamentarismo el ejecutivo es dual: dos personas diferentes ejercen los cargos de jefe de Estado y de jefe de gobierno, de los cuales el último surge de una elección al interior del parlamento.

En cuanto a facultades y obligaciones, el artículo 89 constitucional enlista que los Presidentes mexicanos deben, entre otras cosas:

- Promulgar y ejecutar las leyes expedidas por el Congreso de la Unión.
- Nombrar y remover libremente a los Secretarios de Estado.
- Nombrar a embajadores, cónsules, oficiales superiores del Ejército, Armada, y Fuerza Aérea, con la aprobación del Senado y arreglar las leyes.
- Preservar la seguridad nacional y disponer de las Fuerzas Armadas y de la Guardia Nacional.
- Declarar la guerra.
- Intervenir en la designación y remoción del Fiscal General de la República.
- Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales.
- Convocar a sesiones extraordinarias al Congreso de la Unión.
- Formar un gobierno de coalición.
- Presentar al Senado ternas para la designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En cambio, las funciones del *Bundespräsident* son representar a la federación en el plano internacional, concluir tratados internacionales, y acreditar y recibir a representantes diplomáticos (artículo 59 GGBRD); nombrar y relevar a jueces y funcionarios federales y a oficiales y suboficiales (artículo 60 GGBRD). Por su parte, el Canciller Federal, además de pro-

poner ante el *Bundespräsident* a los ministros federales (artículo 64 GGBRD) y de nombrar a un Canciller suplente (artículo 69, apartado 1 GGBRD),

...fija las directrices de la política y asume las responsabilidades de las mismas. Dentro de tales directrices, cada ministro federal dirige por sí y bajo su propia responsabilidad los asuntos de su cartera. Las diferencias de opinión que surjan entre los ministros federales serán resueltas por el Gobierno Federal. El Canciller Federal dirigirá los asuntos de Gobierno según un reglamento interno adoptado por el Gobierno Federal y aprobado por el Presidente Federal.²⁶

El *Bundeskanzler* junto a los ministros federales (*Bundesminister*) conforman el Gobierno Federal (*Bundesregierung*) (artículo 62 GGBRD). Un dato interesante más es que a diferencia de lo que sucede en México donde el Presidente de la República cumple el papel de Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas, en Alemania no es ni el Presidente Federal ni el Canciller quien ejerce la jefatura de las Fuerzas Armadas, sino el Ministro Federal de Defensa es quien tiene esta responsabilidad (artículo 65a GGBRD). La Ley Fundamental no requiere en ningún momento que los ministros federales sean al mismo tiempo miembros del *Bundestag* por lo que el Canciller Federal tiene un margen de elección más amplio al poder designar su gabinete más allá de los límites que pudiera preestablecer el parlamento.

Se comprueba, entonces, el papel protocolario y de representación internacional que llevan a cabo los jefes de Estado en los regímenes parlamentarios, mientras que las funciones gubernamentales de integración y ejecución están a cargo, valga la redundancia, del jefe de gobierno quien surge del seno del parlamento. En los presidencialismos, como en México, tales funciones, tanto las de representación internacional como las de formación de gobierno, son exclusivas del jefe del ejecutivo y son independientes por completo del poder legislativo.

²⁶ Artículo 65 de la *Ley Fundamental de la República Federal de Alemania*, *op. cit.* El texto original dice: „Der Bundeskanzler bestimmt die Richtlinien der Politik und trägt dafür die Verantwortung. Innerhalb dieser Richtlinien leitet jeder Bundesminister seinen Geschäftsbereich selbständig und unter eigener Verantwortung. Über Meinungsverschiedenheiten zwischen den Bundesministern entscheidet die Bundesregierung. Der Bundeskanzler leitet ihre Geschäfte nach einer von der Bundesregierung beschlossenen und vom Bundespräsident genehmigten Geschäftsordnung.“ (*Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, *op. cit.*).

2.2.3 PODER JUDICIAL

Sí bien los organismos del Poder Judicial no tienen un papel protagónico en los procesos de formación, conservación y disolución de gobierno, no está de más abordar esta función del Estado como garante de la constitucionalidad del orden jurídico.

En los Estados Unidos Mexicanos “se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito”.²⁷ En la República Federal de Alemania “el Poder Judicial es confiado a los jueces; es ejercido por la Corte Constitucional Federal y por los tribunales federales previstos en la presente Ley Fundamental y por los tribunales de los *Länder*”.²⁸ Para efectos prácticos, solamente me concentraré en las principales instituciones de cada caso.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compone de once ministros, cuya duración de funciones es por quince años sin posibilidad de reelección y en cuya designación intervienen activamente el Presidente y el Senado de la República. El primero envía una terna a la cámara alta en caso de que haya una vacante, y el Senado deberá designar al Ministro por el voto de dos terceras partes de sus miembros presentes. El Senado puede rechazar una primera terna, pero si rechaza una segunda, el Presidente está facultado para designar directamente la vacante de Ministro de la Suprema Corte (artículo 96 CPEUM).

La Ley Fundamental no puntualiza el número exacto de integrantes ni su duración en el cargo. Simplemente se menciona que “la Corte Constitucional Federal se compone de magistrados federales y de otros miembros. Los miembros de la Corte Constitucional Federal [son] elegidos por mitades por el *Bundestag* y por el *Bundesrat*. [Tampoco pueden] pertenecer ni al *Bundestag* ni al *Bundesrat* ni al Gobierno Federal ni a los órganos correspondientes de un *Land*”;²⁹ sin embargo, en la actualidad se compone de dieciséis jueces divididos en dos senados con ocho cada uno.³⁰

²⁷ Artículo 94, párrafo primero de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, *op. cit.*

²⁸ Artículo 92 de la *Ley Fundamental de la República Federal de Alemania*, *op. cit.* El texto original dice: „Die rechtsprechende Gewalt ist den Richtern anvertraut; sie wird durch das Bundesverfassungsgericht, durch die in diesem Grundgesetze vorgesehenen Bundesgerichte und durch die Gerichte der Länder ausgeübt.“ (*Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, *op. cit.*).

²⁹ Artículo 94, apartado 1 de *Ibidem*. El texto original dice: „Das Bundesverfassungsgericht besteht aus Bundesrichtern und anderen Mitgliedern. Die Mitglieder des Bundesverfassungsgerichtes werden je zur Hälfte vom Bundestage und vom Bundesrate gewählt. Sie dürfen weder dem Bundestage, dem Bundesrate, der Bundesregierung noch entsprechenden Organen eines Landes angehören.“ (*Ibidem*).

³⁰ <http://www.bundesverfassungsgericht.de/richter.html>.

Con seguridad se puede afirmar que la principal función de ambos tribunales es el control de constitucionalidad, es decir, que los órdenes jurídicos mexicano y alemán no contradigan el texto de la Constitución Política y de la Ley Fundamental respectivamente; de tal modo que la constitución mexicana reconoce en su artículo 105 lo siguiente:

La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá...

- I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten...
- II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.³¹

En cambio, el control de constitucionalidad alemán se expresa de la siguiente manera:

La Corte Constitucional Federal decide

- (1) sobre la interpretación de la presente Ley Fundamental...
- (2) en caso de controversias o dudas relativas a la compatibilidad formal y material de la normativa federal o de los *Länder* con la presente Ley Fundamental, o la compatibilidad del derecho de los *Länder* con otras normas del Derecho federal...
- (3) En caso de controversias sobre los derechos y deberes de la Federación y de los *Länder*...
- (4) En otras controversias de Derecho público...³²

Mediante estas facultades brevemente expuestas, los Estados mexicano y alemán pretenden garantizar el cumplimiento y observancia de las disposiciones constitucionales que cada uno contempla, incluyendo todo lo que respecta al sistema de gobierno, tema que es el que interesa para la presente investigación.

Cabe mencionar que en México existe una institución que la Constitución declara como «la máxima autoridad jurisdiccional» en materia electoral. Esta institución es el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Lo anterior quiere decir que en su materia tiene la

³¹ Artículo 105, fracciones I y II de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, *op. cit.*

³² Artículo 93, apartado 1, números 1, 2, 3 y 4 de la *Ley Fundamental de la República Federal de Alemania*, *op. cit.* El texto original dice: „Das Bundesverfassungsgericht entscheidet: (1) über die Auslegung dieses Grundgesetz... (2) bei Meinungsverschiedenheiten oder Zweifeln über die förmliche und sachliche Vereinbarkeit von Bundesrecht oder Landesrecht mit diesem Grundgesetz oder die Vereinbarkeit von Landesrecht mit sonstigem Bundesrechte... (3) bei Meinungsverschiedenheiten über Rechte und Pflichten des Bundes und der Länder... (4) in anderen öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten...“ (*Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, *op. cit.*).

última palabra y no la Suprema Corte como con el resto de las materias jurídicas. El Tribunal Electoral funciona con una Sala Superior y cinco salas regionales –coincidentes con las circunscripciones electorales que se revisarán más adelante–. Se integra por siete magistrados electorales elegidos por mayoría calificada en la Cámara de Senadores a propuesta de la Suprema Corte, quienes ocupan el cargo por nueve años sin posibilidad de reelección.

De entre sus atribuciones se encuentran las de resolver las impugnaciones a elecciones de cargos federales, a saber, diputados, senadores y Presidente de la República; las impugnaciones de actos o resoluciones de autoridades electorales tanto nacional como locales; violaciones a derechos político-electorales de los ciudadanos; entre otras de índole laboral del propio Tribunal y del Instituto Nacional Electoral; pero probablemente las más importantes son las de declarar la validez de la elección presidencial, y por tanto declarar a quien resulte como Presidente Electo de los Estados Unidos Mexicanos, y garantizar la constitucionalidad de normas y actos relativos a la materia electoral.

El Tribunal Electoral tiene un significado especial para la historia política del país puesto que surgió, se transformó y se consolidó a lo largo de la transición democrática del país. Nacido en 1987 como Tribunal de lo Contencioso Electoral, solamente tenía atribuciones administrativas, ya que la última palabra en conflictos electorales la tenía el Colegio Electoral compuesto por miembros de las cámaras del Congreso de la Unión. En 1990 se transformó en el Tribunal Federal Electoral, ahora ya como órgano autónomo con atribuciones jurisdiccionales, y tres años después se le declararía como «la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral» al desaparecer los Colegios Electorales. Finalmente en 1996 se consolidó en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al incorporarse a esta función del Estado mexicano y ampliarse sus competencias.³³

La aparición y fortalecimiento de autoridades electorales administrativas y jurisdiccionales independientes de los poderes ejecutivo y legislativo, y por ende, apartadas lo más posible de influencias partidistas en cuanto a sus resoluciones se refiere, ha sido una de las principales rutas por la que se ha transitado para la transformación democrática del régimen político en las décadas más recientes, con la misión de garantizar condiciones de imparcialidad equidad. En este sentido, el Tribunal Electoral se ha convertido en uno de los protagonistas

³³ Cfr. *¿Qué es el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación?*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación – Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, México, 2013, pp. 28-29.

no sólo del Poder Judicial sino del sistema electoral y político mexicano.

2.2.4 INTERACCIÓN SISTÉMICA DEL PRESIDENCIALISMO MEXICANO Y DEL PARLAMENTARISMO ALEMÁN

Una vez revisadas la integración y facultades de los poderes legislativos y ejecutivos de México y Alemania es preciso analizar las relaciones que mantienen ambas funciones del Estado producto de cada sistema de gobierno. Habiendo mayor interdependencia institucional entre los poderes en un sistema parlamentario, considero pertinente abordar en primer lugar los mecanismos de control político del caso alemán, ya que éste exhibe procesos de surgimiento, permanencia y disolución recíproca de las instituciones ejecutivas y legislativas, y posteriormente describir los procesos mexicanos.

Ya se han mencionado los procedimientos de integración del legislativo y ejecutivo alemanes que evidencian ciertas relaciones de interdependencia. Recordemos que los Ministros Federales son nombrados por el Presidente Federal a propuesta del Canciller Federal; el Canciller Federal es electo al interior del *Bundestag* pero nombrado por el Presidente Federal; el Presidente Federal es nombrado por la Asamblea Federal, integrada por miembros del *Bundestag* y de todos los *Landtage*; y estos últimos enviarán representantes para conformar el *Bundesrat*. Por lo tanto, la cámara baja federal y los parlamentos locales son las únicas instituciones cuyo surgimiento no depende de otra más que del voto ciudadano.

En cuanto a los procedimientos de disolución, las relaciones de interdependencia aparecen delineadas en cuatro figuras clave.

El 1) voto de censura constructivo (*Konstruktives Mißtrauensvotum*, artículo 67 GGBRD) ocurre cuando el *Bundestag* desea remover del cargo al Canciller y a su gabinete, es decir a todo el gobierno en conjunto, para lo cual es indispensable que una nueva mayoría parlamentaria elija a un nuevo Canciller en una votación dos días después de la presentación de la moción, esto con el objetivo de nunca dejar vacante el cargo y provocar un vacío de poder. En caso de que no sea posible formar una nueva mayoría parlamentaria, el *Bundestag* deberá tolerar a un gobierno minoritario en los hechos.

Recurrentemente se ha atribuido que la notable estabilidad política alemana ha dependido en buena medida del voto de censura constructivo al impedir que el parlamento destruya gobiernos sin antes haber contemplado un relevo, corrigiendo así errores históricos de la par-

ticular experiencia alemana que ciertamente dejaron profundos traumas por sus terribles consecuencias. Este recurso coloca al líder del gobierno en una posición de relativa igualdad frente al parlamento y lo aleja de la amenaza de la desconfianza parlamentaria, lo cual ha sido visto con buenos ojos por especialistas y legisladores extranjeros y se le ha propuesto e implementado en otros regímenes parlamentarios. La posición dominante que juega el jefe de gobierno en este particular tipo de parlamentarismo ha llevado a denominar al sistema alemán como una «Democracia de Canciller», *Kanzlerdemokratie*.

El artículo 68 de la Ley Fundamental contempla dos recursos con que cuenta el Gobierno Federal en contra del parlamento: la 2) cuestión de confianza (*Vertrauensfrage*) y la 3) disolución del *Bundestag*.

Cuando la cámara baja fracase en su intento de aplicar el voto de censura constructivo o en cualquier otro momento si así lo considera pertinente, el Gobierno Federal puede solicitar a esta misma cámara la cuestión de confianza, la cual deberá ser votada dos días después de haber sido presentada. Según Humberto Nogueira, si la cuestión va acompañada paralelamente de una iniciativa de ley que el Canciller espera que sea aprobada y la cuestión se vota positivamente, se entenderá que el proyecto irá en el mismo sentido.³⁴

Si la confianza es negada, el Canciller podrá solicitar ante el Presidente Federal la disolución del *Bundestag*. Es en este momento cuando el Jefe de Estado juega un papel crucial para la continuidad del sistema e impedir una crisis más profunda, puesto que deberá decidir entre disolver inmediatamente la cámara y convocar a elecciones anticipadas o esperar de acuerdo con el plazo constitucional de veintiún días para que el *Bundestag* designe un nuevo Canciller y gobierno, dependiendo del clima político prevaleciente. Entonces, aquí el Presidente Federal cumple la función de árbitro del sistema político.

Paolo Biscaretti advierte con puntualidad “que la relación de confianza se produce, directa y únicamente, entre el *Bundestag* y el canciller, mientras que los ministros son políticamente responsables hacia este último”.³⁵ Aunque los ministros del gobierno alemán están obligados constitucionalmente a comparecer ante la cámara baja (artículo 43 GGBRD), éstos no son sujetos de censura ante el parlamento. Lo anterior refuerza los argumentos en favor de la *Kanzlerdemokratie*.

La función de arbitraje del Presidente reaparece en una última figura de interdependencia

³⁴ Cfr. Nogueira Alcalá, Humberto, *op. cit.*, p. 308.

³⁵ Biscaretti di Ruffia, Paolo, *op. cit.*, p. 287.

del sistema parlamentario alemán. El 4) estado de emergencia legislativa (*Gesetzgebungsnotstand*, artículo 81 GGBRD) aparece cuando todas las figuras anteriores han fracasado: el *Bundestag* no logra construir una nueva mayoría; la cuestión de confianza se ha votado en sentido negativo y no se ha solicitado la disolución de la cámara baja. Entonces, el Gobierno Federal solicita al *Bundesrat* el estado de emergencia, quien decide aprobarlo o no, y en caso afirmativo, el asunto pasará a manos del Presidente para su posible declaración.

Este estado de emergencia tiene una vigencia de seis meses, periodo por el cual la cámara alta funcionará como la principal cámara legislativa y solamente puede ser declarado por una única ocasión durante la gestión gubernamental de un Canciller. Una vez transcurridos los seis meses del estado de emergencia legislativa, el proceso legislativo volverá a la normalidad. Aunque el estado de emergencia está contemplado para proyectos de ley considerados urgentes, si otros proyectos son presentados y rechazados por el *Bundestag*, el Gobierno Federal podrá recurrir a la cámara alta para su aprobación, excepto reformas, derogaciones o la suspensión de la Ley Fundamental.

Se afirma que aquí nuevamente el Presidente Federal cumple la función de árbitro puesto que él tiene la última palabra de declarar o no el estado de emergencia legislativa, de forma que “si él rechaza la solicitud del gobierno para declararlo, le da un golpe de gracia a un gobierno que él juzga indeseable”.³⁶

A pesar de que los mecanismos expuestos solamente revelan la dependencia recíproca entre el Gobierno Federal y el *Bundestag*, el Presidente Federal no escapa de ser sujeto a control político. De acuerdo con el artículo 61 de la Ley Fundamental, “el *Bundestag* o *Bundesrat* podrán acusar al Presidente Federal ante la Corte Constitucional Federal por violación dolosa de la Ley Fundamental o de otra ley federal”.³⁷ La acusación debe ser presentada por lo menos por una cuarta parte de los miembros de una u otra cámara y aprobada por los dos tercios de los votos de la cámara que acuse. Si la Corte Constitucional encuentra culpable al Presidente podrá ordenar su separación del cargo.

El *Bundesrat* es la única institución que se encuentra exenta de algún mecanismo de control político.

³⁶ Nogueira Alcalá, Humberto, *op. cit.*, p. 309.

³⁷ Artículo 61, apartado 1 de la *Ley Fundamental de la República Federal de Alemania*, *op. cit.* El texto original dice: „Der Bundestag oder der Bundesrat können den Bundespräsidenten wegen vorsätzlicher Verletzung des Grundgesetzes oder eines Bundesgesetzes vor dem Bundesverfassungsgericht anklagen“ (*Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, *op. cit.*).

México, en cambio, tiene relaciones de completa independencia entre sus instituciones legislativas y ejecutivas. Cada cámara del Congreso de la Unión y el Presidente de la República cuenta con su propia legitimidad democrática, es decir, que surgen mediante el sufragio directo y universal sin intervención de ningún colegio electoral u otra clase de instancia. Lo más cercano que puede encontrarse en cuanto a dependencia de origen entre ejecutivo y legislativo es lo concerniente al nombramiento de ciertos funcionarios sujetos a aprobación y ratificación del Senado, tales como los empleados superiores de Hacienda (artículo 89, fracción III CPEUM) y los Secretarios de Estado cuando el Presidente de la República haya optado por un gobierno de coalición, excepto los de Defensa Nacional, Marina, y Relaciones Exteriores (artículo 76, fracción II CPEUM).

En México tampoco existe ningún recurso constitucional en manos del legislativo para remover al gobierno en funciones ni en manos del ejecutivo para disolver la Cámara de Diputados o de Senadores. En México prevalece la irresponsabilidad política entre poderes del Estado.

Es característico de todo presidencialismo que la única vía legal para destituir a un presidente de su cargo sea a través del juicio político o *impeachment*. En este sentido, la Constitución Política declara que “el Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común”;³⁸ sin embargo, de acuerdo con el artículo 110 del mismo ordenamiento, no aparece como sujeto de juicio político. Aunque es verdad que posteriormente se aclara “por lo que toca al Presidente de la República sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores... En este supuesto, la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable”³⁹ sin añadir más sobre el proceso especial que habrá de seguirse. Habiendo revisado la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se comprueba esta situación.

Ante tal panorama, algunos constitucionalistas como Felipe Tena Ramírez han expresado su preocupación al respecto.

La expresión “delitos graves del orden común” es ambigua y peligrosa... Con ella se abre la puerta para un posible atentado constitucional del Congreso en contra del Presidente. En efecto, si en la ley reglamentaria no se enumeran los delitos graves del orden común por los

³⁸ Artículo 108, párrafo segundo de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, *op. cit.*

³⁹ Artículo 111, párrafo cuarto de *Ibidem*.

que puede ser acusado dicho funcionario (y la omisión existe en la ley actual), queda a discreción de las Cámaras calificar en cada caso la gravedad de los delitos y con ello está a merced de las mismas la suerte del Jefe del Estado. El peligro se atenúa si por mandamiento constitucional es en la ley donde debe constar la clasificación respectiva... Parece aconsejable, por todo ello, reanudar la tradición interrumpida en 57, especificado concretamente en la Constitución los delitos por los que puede ser acusado el Presidente de la República durante el tiempo de su encargo.⁴⁰

La preocupación de Tena Ramírez de que el presidente estaría a merced de las cámaras estuvo infundado con el inmenso poder *de facto* que ejercía el jefe del ejecutivo sobre el resto de las instituciones del Estado. En un sentido procesal, Jorge Carpizo refuta a Tena al afirmar que el Senado es responsable de interpretar la gravedad de los delitos a los que es acusado el Presidente; sin embargo, dada la delicadeza de someter a juicio al Jefe del Estado para el orden constitucional, recomienda incorporar y especificar en la legislación secundaria los delitos por los que puede ser inculcado el Presidente de la República.⁴¹ Como conclusión, tal como se establece en la legislación vigente el *impeachment* mexicano es completamente inoperante.

Entonces, ¿cabría pensar que los presidentes mexicanos están exentos de cualquier forma de control? El mismo Carpizo responde que ciertas facultades del Congreso de la Unión podrían servir como controles a los actos del jefe del ejecutivo. Se trata de la facultad de la Cámara de Diputados para modificar el proyecto de presupuesto de egresos propuesto por el presidente; la ratificación por parte del Senado de ciertos actos como la celebración de tratados internacionales y el nombramiento de ciertos funcionarios del ejecutivo federal; la facultad de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión para convocar a sesiones extraordinarias; y la posibilidad de expedir las leyes necesarias para ejercer otras facultades implícitas en la Constitución. Otros límites que contempla Carpizo, ya fuera del vínculo legislativo-ejecutivo, son el periodo sexenal, el poder judicial, los grupos de presión y otros factores nacionales e internacionales, y la prensa.⁴² Por supuesto que ninguno de estos límites se compara con los mecanismos de control interinstitucional de los parlamentarismos; más bien todos estos límites deberían estar presentes en cualquier régimen democrático sin importar

⁴⁰ Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 576.

⁴¹ Cfr. Carpizo, Jorge, *op. cit.*, 1988, pp. 211-213.

⁴² Cfr. *Ibidem*, pp. 214-219.

su sistema de gobierno.

Ante esta ausencia de controles al ejercicio presidencial, algunos constitucionalistas se han apresurado a encontrar rasgos parlamentarios en el sistema político mexicano; sin embargo, ni la resolución presidencial en cuanto al desacuerdo para terminar el periodo de sesiones legislativas (artículo 66 CPEUM), ni las facultades legislativas del ejecutivo (artículo 71 CPEUM), ni el nombramiento de presidente interino o sustituto por el Congreso de la Unión (artículos 84 y 85 CPEUM), ni el refrendo de los secretarios de Estado a los actos presidenciales (artículo 92 CPEUM), ni las comparecencias de estos mismos ante alguna de las cámaras legislativas cuando éstas requieren su asistencia (artículo 93 CPEUM), “implica matiz parlamentario en el sistema presidencial mexicano, ya que en ninguno de los casos en cuestión el presidente o el secretario de estado son responsables políticamente ante el congreso, es decir, el congreso no los puede remover. De aquí que nuestra ley fundamental configura un sistema presidencial puro”.⁴³

En dado caso, hay otros mecanismos no incorporados en la Ley Fundamental pero sí en el Reglamento del *Bundestag* Alemán y Reglamento de la Comisión Mixta (GDBV) que promueven el control parlamentario de la gestión gubernamental.

Bien se puede afirmar que la piedra angular de las relaciones Ejecutivo-Legislativo y de la responsabilidad gubernamental son las comisiones legislativas. La Ley Fundamental ordena la constitución obligatoria de las comisiones de Asuntos de la Unión Europea, de Asuntos Exteriores,* de Defensa* y de Peticiones (artículos 45, 45a y 45c GGBRD); no obstante el artículo 54 del Reglamento del *Bundestag* permite la creación de otras comisiones permanentes y especiales. Al momento de escribir esto, la 18ª Legislatura del *Bundestag* cuenta, además de las ya mencionadas, con las siguientes comisiones:

- Agenda Digital
- Alimentación y Agricultura*
- Asuntos Interiores*
- Comisión Mixta
- Comisiones de Investigación
- Cooperación Económica y Desarrollo*
- Cultura y Medios

⁴³ *Ibidem*, p. 40.

- Deporte
- Derechos Humanos y Ayuda Humanitaria
- Economía y Energía*
- Educación, Investigación y Evaluación Tecnológica*
- Familia, Tercera Edad, Mujeres y Juventud*
- Finanzas*
- Justicia y Protección a los Consumidores*
- Medio Ambiente, Protección a la Naturaleza, Construcción y Seguridad Nuclear*
- Presupuestos
- Salud*
- Trabajo y Asuntos Sociales*
- Transporte e Infraestructura Digital*
- Turismo
- Verificación Electoral, Inmunidades y Reglamento

Las comisiones no sólo son cruciales durante el transcurso del proceso legislativo, sino que también fungen como los puentes de comunicación con el Gobierno Federal y sus ministerios. Las comisiones son organismos encargados de la vigilancia gubernamental; tan es así que cada Ministerio Federal se corresponde con alguna una de las comisiones permanentes.⁴⁴

Además, el artículo 44 de la Ley Fundamental faculta al *Bundestag* para crear comisiones de investigación encargadas de comprobar “supuestas disfunciones o carencias en la gestión del Gobierno y en la administración o [...] presuntas conductas irregulares de los políticos”.⁴⁵

En ese mismo sentido, los miembros del Gobierno Federal son sujetos a una serie de controles adicionales, por ejemplo: presentarse a las comparecencias ante el pleno del parlamento (artículo 42 GDBV) o ante las comisiones en particular (artículo 68 GDBV) cuando soliciten su presencia, con el objeto de rendir informes sobre el estado de sus ministerios, así como de sus planes a futuro; responder oralmente o por escrito a las interpelaciones (artículos 100, 101, 102 y 103 GDBV) y a las preguntas (artículos 104 y 105 y anexo 4 GDBV) que

⁴⁴ Marcadas previamente con un asterisco (*) en la enunciación anterior.

⁴⁵ Datos. *El Bundestag de un vistazo*, Deutscher Bundestag, Berlin, 2014, p. 28.

presenten los miembros del *Bundestag* sobre asuntos determinados de sus carteras; y sostener el debate sobre algún tema de actualidad (artículo 106 y anexo 5 GDBV) que propongan los mismos. Un último control en manos del parlamento es el referente al presupuesto de ingresos y egresos, ya que la cámara baja es la encargada de aprobar anualmente los planes presupuestarios del Estado alemán conforme al artículo 95 de su reglamento interno.

Si bien es cierto que no es posible expresar la confianza directamente hacia alguno o varios Ministros Federales, todos estos instrumentos de control sirven para configurar la confianza del parlamento por el Canciller Federal y su gestión gubernamental, la cual se verá reflejada cuando sea necesario deliberar un voto de censura constructivo o una cuestión de confianza.

Es importante destacar que estos instrumentos, más que mecanismos de control gubernamental, son recursos que dispone la oposición para vigilar el desempeño del gobierno en curso, puesto que los requisitos para ser interpuestos no son elevados y pueden ser cubiertos por los partidos en minoría del parlamento, tal como señalan Mariana Llanos y Ana María Mustapic.⁴⁶ Por ejemplo, para solicitar la comparecencia de algún miembro del Gobierno Federal, presentar una interpelación o sostener un debate de actualidad se requiera únicamente de la exigencia de algún grupo parlamentario o del cinco por ciento de los miembros del *Bundestag*.

Volviendo a México, con la reforma política de 2014 fue incorporada con gran entusiasmo al texto constitucional la facultad presidencial de,

⁴⁶ Cfr. Llanos, Mariana y Ana María Mustapic (compiladoras), *El control parlamentario en Alemania, Argentina y Brasil*, Homo Sapiens, Rosario, 2006, pp. 253-254.

El interesante libro compilado por Mariana Llanos y Ana María Mustapic reúne trabajos en torno a los controles parlamentarios de dos países presidencialistas de América Latina y su funcionamiento en comparación a los de un caso europeo parlamentario. Las razones para elegir a tales países son que en ambos casos, se alejan de los sistemas de gobierno considerados puros –británico y norteamericano– además de que los tres casos contienen sistemas federales y multipartidistas.

El argumento del control parlamentario en manos de la oposición surge del debate contra el modelo *madisoniano* de la separación de poderes en el sistema presidencial, en el cual el origen independiente del ejecutivo y del legislativo promovería controles al desempeño gubernamental: “la ambición puede ser contrarrestada por otra ambición” (p. 25). Sin embargo, cuando el ejecutivo y el legislativo se encuentran dominados por el mismo partido o coalición de gobierno, tales controles no se verifican por las afinidades políticas e ideológicas: “los partidos y/o formas organizativas del proceso legislativo pueden unir lo que el diseño constitucional intentó separar” (p. 26). Es entonces cuando la perspectiva del tema debe cambiar del «control entre instituciones» por el de «control entre gobierno y oposición», tomando a los partidos políticos como el eje de la reflexión. La perspectiva del control entre gobierno y oposición es igualmente útil tanto para casos de gobierno dividido como los que no lo son.

Lo anterior refuerza la idea que es poco provechoso, e incluso inútil, pensar en términos meramente jurídicos e institucionales sin considerar previamente las dinámicas políticas imperantes.

En cualquier momento, optar por un gobierno de coalición con uno o varios de los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión.

El gobierno de coalición se regulará por el convenio y el programa respectivos, los cuales deberán ser aprobados por mayoría de los miembros presentes de la Cámara de Senadores. El convenio establecerá las causas de la disolución del gobierno de coalición.⁴⁷

Durante algún tiempo, los gobiernos de coalición fueron una demanda con el objeto de pluralizar el ejercicio de gobierno en el particular contexto mexicano de un presidencialismo combinado con multipartidismo que prevalece desde hace ya varios años. Solamente eso. Quizá sea un incipiente paso para una futura reforma del sistema de gobierno mas no la parlamentarización del régimen o una transformación radical del sistema político. La aparición del gobierno de coalición únicamente es el reconocimiento de un pluralismo político vigente y un incentivo para el compromiso entre distintas fuerzas partidistas en el ámbito gubernamental. Por el contrario, los gobiernos de coalición tampoco pueden ser tomados como un nuevo matiz parlamentario del presidencialismo mexicano, puesto que la responsabilidad política del mismo se mantiene en manos del presidente, además de que en caso de disolución de la coalición, el gobierno en curso no caería ni sufriría mayores perjuicios.

Hay que recordar que la responsabilidad recíproca entre los Poderes de la Unión es la base del modelo parlamentario. Lo anteriormente mencionado son dinámicas naturales de cualquier Estado fundado sobre el principio de la separación de poderes. No hay que confundir cualquier dinámica de relación entre las funciones del Estado con las dinámicas de interdependencia de las mismas funciones.

2.3 SISTEMA ELECTORAL

Se afirma recurrentemente que los sistemas electorales tanto de México como de Alemania son mixtos por la razón de que ambos combinan la representación por mayoría y la representación proporcional; sin embargo, cada forma de combinar la elección de representantes en distritos uninominales con el escrutinio proporcional de listas plurinominales presenta profundas diferencias respecto a la otra. Por este motivo, antes de entrar en detalles técnicos, se deben precisar los nombres de cada sistema electoral para evitar concepciones confusas

⁴⁷ Artículo 89, fracción XVII de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, *op. cit.*

bajo la etiqueta de «mixto»; en ese sentido, la Cámara de Diputados mexicana se integra por un sistema electoral segmentado, mientras que el *Bundestag* alemán, mediante la representación proporcional personalizada.

Así bien, recordemos que la Cámara de Diputados en México se compone de 500 miembros, de los cuales 300 son electos por el principio de mayoría relativa en distritos uninominales y 200 por el principio de representación proporcional mediante listas regionales y votadas en circunscripciones plurinominales (artículo 52 CPEUM y artículo 14, párrafo 1 LGIPE); y que, de acuerdo con la Ley Federal Electoral de Alemania (BWG), el *Bundestag* se compone 598 miembros, pese a las variaciones que puedan resultar del propio sistema electoral, y de los cuales, la mitad son electos en distritos uninominales y la otra mitad surgen de las nominaciones de las listas regionales (artículo 1 BWG). Lo primero que salta a la atención de ambos sistemas electorales son sus relaciones entre los dos sistemas electorales considerados puros: en México la relación es de 60-40 en favor de la mayoría, lo que agrega que sea un sistema segmentado predominantemente mayoritario, y en Alemania de 50-50.

Ambos países dividen sus territorios en circunscripciones electorales uninominales por una parte, y plurinominales por otra, para asignar los escaños dependiendo el tipo de elección que corresponda. México se divide en 300 distritos electorales uninominales y Alemania en 299 distritos electorales (*Wahlkreise*). La base de la división territorial es la población en ambos casos: la población total del país se divide entre el número de distritos en cuestión; una vez obtenido un resultado, se procede a asignar el número de distritos de cada entidad federativa o *Land* de acuerdo con su particular población, con la salvedad de que en México se marca la cláusula de que bajo ninguna circunstancia un estado puede tener menos de dos distritos electorales federales.

Para los fines proporcionales de cada sistema electoral, los dos países adoptan otra división: México en cinco circunscripciones electorales plurinominales con cuarenta escaños disponibles cada una, y Alemania toma a sus dieciséis *Länder* como circunscripciones plurinominales con el mismo número de escaños disponibles que para la asignación mayoritaria. Actualmente las cinco circunscripciones plurinominales mexicanas están distribuidas de la siguiente manera:

- Primera circunscripción con cabecera en Guadalajara, Jalisco: Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Durango, Jalisco, Nayarit, Sinaloa y Sonora.

- Segunda circunscripción con cabecera en Monterrey, Nuevo León: Aguascalientes, Coahuila, Guanajuato, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Tamaulipas y Zacatecas.
- Tercera circunscripción con cabecera en Xalapa, Veracruz: Campeche, Chiapas, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán.
- Cuarta circunscripción con cabecera en la Ciudad de México: Ciudad de México, Guerrero, Morelos, Puebla y Tlaxcala.
- Quinta circunscripción con cabecera en Toluca, Estado de México: Colima, Hidalgo, Estado de México y Michoacán.

Uno de los aspectos más importantes a considerar en cuanto a las circunscripciones es el relativo al de la representación igual o desigual. Recordemos que la manera ideal de que todas las circunscripciones mantengan una representación igual es que todas contengan la misma cantidad de población. Esto se dificulta cuando no está permitido alterar los límites de las provincias o establecer un mínimo de representación sin importar la población como sucede con los dos países que se estudian. Lo más que puede lograr en estos casos es diseñar circunscripciones más o menos cercanas al modelo estándar. Sin embargo, al cotejar las poblaciones y el número de circunscripciones de cada entidad federativa o *Länder* se revela que se transgrede, aunque mínimamente, con el principio de representación igual.

Cuadro 2.2
Distritos electorales por entidad federativa o *Land*, según las últimas elecciones legislativas

México					
Entidad Federativa	Habitantes (2010)	Distritos Electorales (2015)	Habitantes por cada Diputado	Proyección Distritos Electorales	Proyección Habitantes/Diputado
Aguascalientes	1,184,996	3	394,998.7	3	394,998.7
Baja California	3,155,070	8	394,383.8	8	394,383.8
Baja California Sur	637,026	2	318,513.0	2	318,513.0
Campeche	822,441	2	411,220.5	2	411,220.5
Chiapas	4,796,580	12	399,715.0	13	368,967.7
Chihuahua	3,406,465	9	378,496.1	9	378,496.1
Colima	650,555	2	325,277.5	2	325,277.5
Coahuila	2,748,391	7	392,627.3	7	392,627.3
Distrito Federal	8,851,080	27	327,817.8	24	368,795.0
Durango	1,632,934	4	408,233.5	4	408,233.5
Guanajuato	5,486,372	14	391,883.7	15	365,758.1
Guerrero	3,388,768	9	376,529.8	9	376,529.8

Hidalgo	2,665,018	7	380,716.9	7	380,716.9
Jalisco	7,350,682	19	386,878.0	20	367,534.1
México	15,175,862	40	379,396.6	41	370,143.0
Michoacán	4,351,037	12	362,586.4	12	362,586.4
Morelos	1,777,227	5	355,445.4	5	355,445.4
Nayarit	1,084,979	3	361,659.7	3	361,659.7
Nuevo León	4,653,458	12	387,788.2	12	387,788.2
Oaxaca	3,801,962	11	345,632.9	10	380,196.2
Puebla	5,779,829	16	361,239.3	15	385,321.9
Querétaro	1,827,937	4	456,984.3	5	365,587.4
Quintana Roo	1,325,578	3	441,859.3	4	331,394.5
San Luis Potosí	2,585,518	7	369,359.7	7	369,359.7
Sinaloa	2,767,761	8	345,970.1	7	395,394.4
Sonora	2,662,480	7	380,354.3	7	380,354.3
Tabasco	2,238,603	6	373,100.5	6	373,100.5
Tamaulipas	3,268,554	8	408,569.3	9	363,172.7
Tlaxcala	1,169,936	3	389,978.7	3	389,978.7
Veracruz	7,643,194	21	363,961.6	20	382,159.7
Yucatán	1,955,577	5	391,115.4	5	391,115.4
Zacatecas	1,490,668	4	372,667.0	4	372,667.0
Total	112,336,538	300		300	

Circunscripción Electoral	Habitantes (2010)	Escaños	Habitantes por cada Diputado	Proyección Escaños	Proyección Habitantes/ Diputado
1ª Guadalajara	24,087,512	40	602,187.8	43	560,174.7
2ª Monterrey	23,245,894	40	581,147.4	41	566,973.0
3ª Xalapa	18,437,910	40	460,947.8	33	558,724.5
4ª Ciudad de México	20,966,840	40	524,171.0	37	566,671.4
5ª Toluca	25,598,382	40	639,959.6	46	556,486.6
Total	112,336,538	200		200	

Alemania

<i>Land</i>	Habitantes (2011)	Distritos Electorales (2013)	Habitantes por cada Diputado	Proyección Distritos Electorales	Proyección Habitantes/ Diputado
Baden-Wurtemberg	10,486,660	38	275,964.7	39	268,888.7
Baja Sajonia	7,777,992	30	259,266.4	29	268,206.6
Baviera	12,397,614	45	275,502.5	46	269,513.3
Berlín	3,292,365	12	274,363.8	12	274,363.8
Brandemburgo	2,455,780	10	245,578.0	9	272,864.4
Bremen	650,863	2	325,431.5	2	325,431.5
Hamburgo	1,706,696	6	284,449.3	6	284,449.3
Hessen	5,971,816	22	271,446.2	22	271,446.2
Mecklemburgo-Pomerania Occidental	1,609,982	6	268,330.3	6	268,330.3
Renania del Norte-Westfalia	17,538,251	64	274,035.2	65	269,819.2

Renania-Palatinado	3,989,808	15	265,987.2	15	265,987.2
Sajonia	4,056,799	16	253,549.9	15	270,453.3
Sajonia-Anhalt	2,287,040	9	254,115.6	9	254,115.6
Sarre	999,623	4	249,905.8	4	249,905.8
Schleswig-Holstein	2,800,119	11	254,556.3	11	254,556.3
Turingia	2,188,589	9	243,176.6	9	243,176.6
Total	80,209,997	299		299	

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Censos de población y vivienda, 1895 a 2010*; Instituto Federal Electoral, *Atlas de Resultados Electorales Federales 1991-2012*; Statistische Ämter des Bundes und der Länder, *Zensus 2011, Bevölkerung nach Geschlecht und Nationalität*; Bundeswahlleiter, *Wahlkreisnamen*.

En el cuadro 2.2 se puede ver que la diferencia entre el número de distritos electorales de la última elección legislativa y la proyección que debería tener cada entidad o *Land* no es demasiada. El número de habitantes que debería tener cada distrito electoral en México debería ser de 374,455.1 y en Alemania de 268,260.9; sin embargo vemos que son pocas las provincias que se acercan a un rango aceptable con la cifra recomendable. Varios necesitan solamente que se les agregue o retire únicamente un distrito electoral, salvo el Distrito Federal, ahora Ciudad de México, que se excede con tres distritos. Lo mismo sucede con las circunscripciones plurinominales mexicanas, las cuales contienen la misma cantidad de escaños pero diferentes densidades de población lo que desequilibra la igualdad de representación.

Otro punto que llama la atención es que en ambos casos las últimas elecciones legislativas se realizaron varios años después del último censo de población sin haber realizado la respectiva redistribución. Una vez que se cuentan con los datos del último censo de población, la autoridad electoral correspondiente debería iniciar con los trabajos de rediseño de las circunscripciones, pese a las presiones o inconformidades que puedan llegar a manifestar ciertos partidos políticos para conservar la división prevaleciente y no afectar sus futuros resultados.

Cuando se divide un país en circunscripciones electorales es importante que continuamente se revisen los límites de las mismas o el número de sus escaños para evitar que la representación desigual sea un factor que intervenga negativamente en la conformación de la representación política.

Pasando a los tipos de candidaturas, dados sus sistemas combinados, México y Alemania presentan candidaturas uninominales y plurinominales. De esto hay poco que decir salvo

que existe plena coincidencia en ambos casos: los partidos políticos presentan un solo candidato para cada distrito electoral y listas plurinominales para el escrutinio proporcional. Pero, ¿qué tipo de listas son utilizadas? En las respectivas leyes electorales pueden encontrarse frases como “para la asignación de los diputados por el principio de representación proporcional se seguirá el orden que tuviesen los candidatos de las listas regionales respectivas”⁴⁸ y “los escaños restantes serán ocupados en el orden establecido en las listas de *Land*”.⁴⁹ Esto no habla de otra cosa más que de listas cerradas y bloqueadas, puesto que los electores no pueden alterar su orden y los escaños se asignan en el orden fijado por los partidos políticos.

Para impedir la proliferación de partidos minúsculos que vulneren la estabilidad del sistema de partidos, tanto México como Alemania establecen porcentajes mínimos de votación que los partidos deben obtener si desean participar en la asignación de escaños por el principio de representación proporcional; estamos hablando de las barreras o umbrales de representación.

La fracción II del artículo 54 constitucional fija en tres por ciento de la votación válida emitida –el total de votos sin los nulos y los de candidatos no registrados– como el mínimo para tener derecho a participar en la representación proporcional, aunque cabe señalar que esta cifra recientemente aumentó del dos por ciento con la reforma político-electoral de 2014. El umbral de dos por ciento estuvo vigente para las elecciones federales de 1997 a 2012.

La *Sperrklausel* se encuentra en el párrafo 3 de la § 6 de la Ley Federal Electoral. Este párrafo sentencia que solamente los partidos que por lo menos hayan obtenido el cinco por ciento de los segundos votos válidos en las áreas electorales, es decir, los *Länder* constituidos en circunscripciones, podrán participar en la distribución de escaños de representación proporcional. Aquellos partidos que no hayan superado la barrera pero obtuvieron mayoría en al menos tres distritos electorales, igualmente pueden participar en el reparto.

Debe agregarse que además del umbral de representación, en México se establecen topes a la representación parlamentaria. En ese sentido, ningún partido político puede tener más de 300 diputados de mayoría o de representación proporcional, o tener tantos diputados

⁴⁸ Artículo 20 de la *Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales* en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/fichaOrdenamiento.php?idArchivo=95383&ambito=FEDERAL>.

⁴⁹ § 6 Absatz 6 Satz 4 vom *Bundeswahlgesetz* in <http://www.bundeswahlleiter.de/de/bundestagswahlen/download/rechtsgrundlagen/bundeswahlgesetz.pdf> (traducción propia). El texto original dice: „Die restlichen Sitze werden aus der Landesliste in der dort festgelegten Reihenfolge besetzt.“

que excedan en ocho puntos porcentuales a su porcentaje de votación, a menos que sea mediante el triunfo en distritos uninominales. El propósito de esta disposición es evitar que un solo partido tenga una presencia tal que opaque la pluralidad del sistema de partidos representado, además de evitar la sobrerrepresentación y mayorías artificiales que en caso contrario pudiera producir el sistema electoral (artículo 54, fracciones IV y V CPEUM).

En cuanto a las fórmulas de conversión de votos, ambos sistemas utilizan métodos mayoritarios y proporcionales. Para las elecciones en los distritos uninominales rige la mayoría simple en ambos casos; gana quien obtenga la mayor cantidad de votos. El tema se complica cuando se pasa a las facetas proporcionales de los sistemas electorales; sin embargo, las respectivas leyes electorales son específicas en tanto a sus elementos para el cálculo como en sus procedimientos.

De esta forma, la LIGPE aclara:

Artículo 16.

1. Para la asignación de diputados de representación proporcional conforme en lo dispuesto a la fracción III del artículo 54 de la Constitución, se procederá a la aplicación de una fórmula de proporcionalidad pura, integrada por los siguientes elementos:
 - a) Cociente natural, y
 - b) Resto mayor.
2. Cociente natural: es el resultado de dividir la votación nacional emitida entre los 200 diputados de representación proporcional.
3. Resto mayor: es el remanente más alto entre los restos de las votaciones de cada partido político, una vez hecha la distribución de curules mediante el cociente natural. El resto mayor se utilizará cuando aún hubiese diputaciones por distribuir.

Artículo 17.

1. Una vez desarrollada la fórmula prevista en el artículo anterior, se observará el procedimiento siguiente:
 - a) Se determinarán los diputados que se le asignarían a cada partido político, conforme al número de veces que contenga su votación el cociente natural, y
 - b) Los que se distribuirán por resto mayor si después de aplicarse el cociente natural quedaren diputaciones por repartir, siguiendo el orden decreciente de los votos no utilizados

para cada uno de los partidos políticos en la asignación de curules.⁵⁰

Por su parte, la Ley Federal Electoral de Alemania explica:

Cada lista de *Land* recibirá tantos escaños como resulte de la división de la suma de sus segundos votos obtenidos entre un divisor de distribución. Los decimales por debajo de 0.5 serán redondeados hacia abajo al número entero más próximo; los que estén por encima de 0.5 serán redondeados hacia arriba al número entero más próximo. Los decimales, que coincidan en 0.5, serán redondeados hacia arriba o hacia abajo, de tal manera que se respete el número de escaños a adjudicar; en caso de que más repartos de escaños sean posibles, entonces se decidirá por sorteo del Director Federal de Elecciones. El divisor de distribución será determinado de tal manera que en total correspondan los escaños de las listas de *Land* con los escaños por adjudicar. Para esto, se dividirá en primer lugar el total de los segundos votos obtenidos por todas las listas de *Land* tomadas en cuenta entre el número de escaños restantes de acuerdo con la subsección 1 enunciado 3. En caso de que correspondan más escaños a las listas de *Land* que escaños por adjudicar, el divisor de distribución aumentará de tal modo que por el cálculo dé por resultado el número de escaños por adjudicar; en caso de que correspondan muy pocos escaños a las listas de *Land*, el divisor de distribución disminuirá adecuadamente.⁵¹

Dicho en otras palabras, se debe obtener un cociente electoral a partir de la división de la suma de los votos obtenidos por todas las listas que superaron la barrera del cinco por ciento entre los 598 escaños disponibles del *Bundestag* para el reparto proporcional. Posteriormente-

⁵⁰ Artículo 16 y 17 apartado 1 de la *Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales*, *op. cit.* La misma ley, en un artículo previo, entiende por votación nacional emitida a "la que resulte de deducir de la votación total emitida [la suma de todos los votos depositados en las urnas], los votos a favor de los partidos políticos que no hayan obtenido el tres por ciento de dicha votación, los votos emitidos para Candidatos Independientes y los votos nulos".

⁵¹ § 6 Absatz 2 vom *Bundeswahlgesetz*, *op. cit.* (traducción propia). El texto original dice: „Jede Landesliste erhält so viele Sitze, wie sich nach Teilung der Summe ihrer erhaltenen Zweitstimmen durch einen Zuteilungsdivisor ergeben. Zahlenbruchteile unter 0,5 werden auf die darunter liegende ganze Zahl abgerundet, solche über 0,5 werden auf die darüber liegende ganze Zahl aufgerundet. Zahlenbruchteile, die gleich 0,5 sind, werden so aufgerundet oder abgerundet, dass die Zahl der zu vergebenden Sitze eingehalten wird; ergeben sich dabei mehrere mögliche Sitzuteilungen, so entscheidet das vom Bundeswahlleiter zu ziehende Los. Der Zuteilungsdivisor ist so zu bestimmen, dass insgesamt so viele Sitze auf die Landeslisten entfallen, wie Sitze zu vergeben sind. Dazu wird zunächst die Gesamtzahl der Zweitstimmen aller zu berücksichtigenden Landeslisten durch die Zahl der jeweils nach Absatz 1 Satz 3 verbleibenden Sitze geteilt. Entfallen danach mehr Sitze auf die Landeslisten, als Sitze zu vergeben sind, ist der Zuteilungsdivisor so heraufzusetzen, dass sich bei der Berechnung die zu vergebende Sitzzahl ergibt; entfallen zu wenig Sitze auf die Landeslisten, ist der Zuteilungsdivisor entsprechend herunterzusetzen.“

te, se deberán dividir las sumas de los votos de las listas regionales de cada partido político entre el cociente electoral obtenido previamente, y redondear hacia arriba o hacia abajo según indiquen los decimales, para saber cuántos escaños corresponderán a cada partido.

Conforme a lo revisado en el Capítulo I, los sistemas proporcionales de México y Alemania pertenecen a los procedimientos del cociente electoral: en el primer país se utiliza la fórmula Hare combinada con el Resto Mayor, y en el segundo la fórmula Hare/Niemeyer. Ambas fórmulas parten de la determinación de un cociente electoral a partir de la división del total de votos de la elección entre el total de escaños a repartir, y en un segundo momento se procede a dividir la votación de cada partido entre el cociente electoral obtenido. La diferencia entre ambas fórmulas recae en el uso de los decimales: la fórmula Hare no los toma en cuenta, mientras que la fórmula Hare/Niemeyer sí, redondeándolos hacia arriba o hacia abajo según convenga al partido político. Por este motivo, en Alemania no se requiere de ningún procedimiento adicional para repartir escaños sobrantes a diferencia de México.

Es importante resaltar que las fórmulas Hare con Resto Mayor y Hare/Niemeyer son las que arrojan los resultados más cercanos a la proporcionalidad perfecta, claro está que bajo circunstancias de nulos umbrales de representación y única circunscripción plurinominal.⁵²

De las herramientas básicas de los sistemas electorales vistos en el apartado 1.2, falta por mencionar los procedimientos de votación, ya que no es posible explicarlos independientemente del funcionamiento integral del sistema electoral desde la emisión del sufragio en la urna hasta su conversión en un escaño parlamentario, lo cual procederé a continuación a manera de colofón y con la intención de mostrar cómo estos elementos intervienen y se combinan en el proceso de creación de la representación política.

El procedimiento de votación que prevalece para la elección de la Cámara de Diputados en México es el voto simultáneo, puesto que con un solo voto se elige tanto al candidato del distrito electoral como la lista plurinominal de la circunscripción.

Cuando el elector mexicano acude a las urnas para elegir a los diputados federales recibe únicamente una boleta electoral, en la cual aparecen los emblemas de los partidos políticos nacionales que cuenten con registro ante la autoridad electoral con los nombres de los candidatos que hayan postulado en el distrito electoral federal que corresponda. En el reverso de la boleta electoral aparecen las listas plurinominales de cada partido político según la

⁵² Cfr. Gómez Carrera, Salvador, *op. cit.*, p 69.

circunscripción correspondiente. El elector debe señalar con una marca el o los partidos de su preferencia –sí es que existe convenio de coalición entre ellos– en el anverso de la boleta, donde se mencionan los candidatos uninominales. Para el reparto de los escaños por el principio de representación proporcional se toman en cuenta estos mismos votos.

Los procedimientos de asignación de diputaciones por el principio de mayoría relativa y por el de representación proporcional son independientes, esto es, se efectúan en momentos diferentes. En primer lugar, se cuentan los votos por separado en cada distrito electoral para conocer a los ganadores por mayoría relativa. Una vez asignados los escaños por el principio mayoritario se continúa a calcular el reparto de escaños de representación proporcional.

Primero, se deducen de todos los votos emitidos –votación total emitida– los votos nulos y los depositados en favor de candidatos no registrados para obtener la votación válida emitida. Después, se verifican los partidos políticos que hayan superado el umbral del tres por ciento. Tanto los votos de los partidos que no hayan superado la barrera como los de los candidatos independientes son deducidos para obtener la votación nacional emitida.

Usando esta votación nacional emitida se calcula el cociente electoral al dividir dicha cifra entre los doscientos diputados de RP. Una vez obtenido el cociente electoral, se asignan los escaños aplicando la fórmula Hare con Resto Mayor como ya fue descrito.

Habiendo repartido los doscientos escaños, se determina si algún partido sobrepasó el límite de trescientos diputados o del ocho por ciento. Si ocurriera tal situación, se le deben deducir tantos escaños como sea necesario al partido que haya sobrepasado los límites para ser reasignados a otros.

Sin embargo, antes de la reasignación de los escaños deducidos, debe determinarse cuántos escaños por circunscripción plurinominal debe recibir el partido al cual le fueron deducidos escaños. Con este propósito, primero se calcula el cociente de distribución al dividir su votación entre los escaños que debe recibir. Para saber cuántos escaños merece por cada circunscripción, deben dividirse las votaciones obtenidas en éstas entre el cociente de distribución, y en caso de sobrar escaños, igualmente se aplica el resto mayor.

Para asignar los escaños restantes, debe obtenerse la votación nacional efectiva al restar los votos del partido que haya sobrepasado el límite de los trescientos asientos o del ocho por ciento y de la cual se obtendrá un nuevo cociente electoral al dividir la votación nacional efectiva entre los escaños que queden por repartir. Con la votación de cada partido y el nue-

vo cociente electoral, se procede a realizar un nuevo reparto de escaños aplicando de nueva cuenta la fórmula Hare con Resto Mayor.

Una vez que se sabe cuántos escaños corresponde a cada partido tras la nueva asignación, se procede con el reparto por circunscripción plurinominal. Con tal propósito, debe obtenerse la votación efectiva de cada una de las cinco circunscripciones al restar los votos del partido que haya sobrepasado el límite de los trescientos asientos o del ocho por ciento. Cuando se tengan las votaciones efectivas de las circunscripciones, se deben calcular cinco cocientes de distribución, de tal manera que las votaciones obtenidas por los partidos en las cinco circunscripciones deben dividirse entre el cociente de distribución que corresponda para determinar cuántos escaños recibirán los partidos en cada una de las cinco circunscripciones, y en caso de sobrar escaños, igualmente se aplica el resto mayor.

Hasta aquí el sistema electoral mexicano.

Mientras tanto, Alemania muestra como procedimiento de votación un sistema de voto doble porque otorga dos boletas a sus electores para las elecciones parlamentarias. Con el primer voto (*Erststimme*) eligen a un candidato de distrito electoral y con el segundo (*Zweitstimme*) una lista regional partidista. Sin embargo, la suma de los votos de las segundas boletas es la que realmente cuenta para el reparto de los escaños del *Bundestag*.

Antes de contar los votos, se reparten cuántos escaños corresponden por *Land*, erigidas en circunscripciones plurinominales, de acuerdo a la proporción de su población. Generalmente es el mismo número de escaños que de distritos uninominales.

El primer paso para la distribución de los escaños es verificar cuáles partidos, a través de los segundos votos dados a sus listas regionales, han superado el requisito del cinco por ciento de la votación nacional o en caso contrario, hayan obtenido el triunfo en por lo menos tres distritos electorales.

Cuando ya se conozcan los partidos que pueden participar en la representación proporcional, se procede con una primera etapa de distribución. Ésta inicia con el cálculo de un divisor de distribución –cociente electoral– al dividir la suma total de los votos obtenidos por las listas partidistas en todo el territorio alemán entre los 598 escaños que componen inicialmente al *Bundestag*. Cuando se haya obtenido el cociente, se deben dividir los totales de los segundos votos de los partidos entre éste, tal como indica el procedimiento de la fórmula Hare/Niemeyer, para saber cuántos escaños le corresponden a cada partido. En este caso no

se contempla la existencia de escaños sobrantes, ya que los resultados con los decimales más altos son quienes obtienen los mismos.

Una vez cubierta la primera etapa de la distribución, continúa la segunda etapa para realizar la asignación de escaños a nivel de las circunscripciones o *Länder*. Con base en el número de escaños que corresponden a cada *Land*, se realizan nuevos cálculos con la fórmula Hare/Niemeyer pero solamente con las votaciones locales. De esta manera, los triunfos ya obtenidos por los primeros votos en los distritos electorales son complementados por las listas plurinominales, pero puede darse el caso, bastante recurrente por cierto, de que un partido obtenga más escaños por la vía mayoritaria de los que merece. En este supuesto, el partido puede retener tales escaños excedentes, y ante lo cual, deben agregarse escaños para compensar proporcionalmente al resto de los partidos. De aquí el hecho de que el parlamento alemán no tenga un número fijo de miembros sino que en cada legislatura esté sujeto a la existencia de mandatos excedentes (*Überhangmandate*).

Esta peculiar manera de combinar las fórmulas decisorias puras de los sistemas electorales ha llevado a contemplar al alemán como un sistema modelo.⁵³ Pese a combinar los métodos mayoritarios y proporcionales sería un error denominarlo mixto, ya que en realidad es un sistema cuya base de distribución es proporcional y que permite designar a la mitad de los escaños por medio de votos personalizados en distritos electorales. Es por esto que al sistema electoral alemán se le conoce mejor como de representación proporcional personalizada.

En cuanto a este sistema, Sartori hace notar que “las encuestas demuestran que la mayoría de los votantes no están conscientes de que la papeleta decisiva es la segunda (para la asignación de escaños) y creen, por el contrario que es sólo una indicación de sus segundas preferencias”;⁵⁴ y en opinión de Nohlen, “los efectos mecánicos y psicológicos del sistema electoral alemán se pueden resumir en tres: alta proporcionalidad entre votos y escaños; considerable efecto de concentración sobre el sistema de partidos políticos y un cierto grado de satisfacción del elector por poder elegir entre candidatos”.⁵⁵

De esta forma, aunque México y Alemania utilizan la elección mayoritaria en combinación

⁵³ Cfr. Nohlen, Dieter, “Sistema electoral alemán” en *Diccionario electoral*, Tomo II, Instituto Interamericano de Derechos Humanos – Centro de Asesoría y Promoción Electoral – Instituto de Investigaciones Jurídicas – UNAM – Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación – Instituto Federal Electoral, 3ª ed., México, 2003a, p. 1147.

⁵⁴ Sartori, Giovanni, *op. cit.*, 2012a, p. 32.

⁵⁵ Nohlen, Dieter, *op. cit.*, 2003a, p. 1147.

con el escrutinio proporcional para integrar sus cámaras bajas, no lo hacen del mismo modo, y por lo cual se obtienen diferentes resultados. En México, la asignación de escaños en los distritos uninominales es completamente independiente del reparto por representación proporcional que se hace en un segundo momento. Por el contrario, los escaños obtenidos en los distritos uninominales en Alemania forman parte del reparto proporcional hecho inmediatamente después de conocerse los resultados electorales en todo el territorio alemán. Por estas razones, el primer caso consiste principalmente en un sistema mayoritario, y el segundo en un sistema proporcional.

Antes de concluir este apartado, debe recordarse que en México, en el ámbito federal, también se vota por el Presidente de la República y la Cámara de Senadores, cada institución con su propio sistema electoral. De la elección del primero no hay más que decir que se elige por voto directo del electorado por mayoría relativa (artículo 12 LGIPE). Triunfa el candidato que recaude la mayor cantidad de votos sin intermediación alguna de un colegio electoral. Los candidatos a la presidencia pueden ser postulados por un único partido político o por una coalición electoral que sumen sus votos para este fin.

La elección de la Cámara de Senadores es un poco más compleja ya que combina la elección mayoritaria en circunscripciones plurinominales con representación de minorías con una lista proporcional adicional. Cada entidad federativa elige tres senadores, de los cuales dos son asignados a la lista binominal que haya obtenido mayor cantidad de votos y el tercer senador por la entidad es dado a quien ocupe el primer lugar de la lista que haya quedado en segundo lugar. Tres senadores por treinta y dos entidades dan noventa y seis integrantes. Los treinta y dos senadores restantes son electos por representación proporcional en una única circunscripción electoral (artículo 14 párrafos 2 y 3 LGIPE).

Para el reparto de los senadores por RP se sigue casi el mismo procedimiento que para sus equivalentes en la Cámara de Diputados. Después de corroborar cuáles partidos superaron el tres por ciento de la votación nacional, se aplica la fórmula Hare con el Resto Mayor. Los escaños son atribuidos a las listas de los partidos en el orden que éstos haya preestablecido (artículo 21 LGIPE)

En conclusión, para la integración de la Cámara de Senadores se utilizan treinta y dos circunscripciones trinominales y una plurinomial con treinta y dos escaños disponibles; listas binominales y plurinominales de treinta y dos miembros; el voto único –el elector con un solo

voto elige tanto a la lista binominal como a la plurinominal—; una barrera legal del tres por ciento; y de fórmulas de conversión de votos, la mayoría relativa y la fórmula de Hare combinada con el procedimiento del Resto Mayor para los escaños sobrantes.

2.3.1 EVOLUCIÓN Y PROPORCIONALIDAD

Las cámaras bajas mexicana y alemana se han venido integrando periódica e ininterrumpidamente desde hace varios años, por un lado, desde la consolidación del régimen posrevolucionario en la década de los veinte, y por otro, desde la fundación de la República Federal, aunque no debe pasarse por alto que en uno de los casos no existieron condiciones reales de democracia sino hasta años recientes, y dicho sea de paso, esto también se ha puesto en duda. Lo que no ha permanecido estático han sido los sistemas electorales. Ambos han experimentado reformas que han modificado con cierta profundidad la forma de elegir a los representantes políticos de ambos Estados.

Por ejemplo en México, desde la década de los sesenta del siglo XX han ocurrido numerosas reformas que revolucionaron la elección de la Cámara de Diputados. En 1963 se introdujo el sistema de diputados de partido para otorgar representación parlamentaria a una incipiente oposición partidista, y que complementó la elección en distritos uninominales que dominó durante ciento cuarenta años de vida independiente. Una reforma en 1972 modificaría este sistema en favor de los partidos de oposición al flexibilizar los requisitos para obtener diputados de partido.

A partir de 1977 se dividió al país en trescientos distritos uninominales y se introdujo por primera vez la representación proporcional para elegir a cien miembros de la cámara por este principio, y se conservó el umbral del 1.5% establecido en una reforma anterior. En 1986 se duplicó el número de diputados electos por representación proporcional; se fijó en cinco el número de circunscripciones plurinominales; y se introdujo por primera vez un techo a la representación así como una cláusula de gobernabilidad para asegurar la mayoría absoluta de la cámara al partido más votado.

Entre 1991 y 1996 se sucedieron varias reformas que reforzaron y suprimieron la cláusula de gobernabilidad; redujeron progresivamente el techo de representación hasta llegar a los trescientos diputados por ambos principios de elección o del ocho por ciento de sobrerrepresentación; y aumentaron la barrera legal en dos por ciento para tener derecho a participar por

diputados de representación proporcional.⁵⁶ Una última reforma en 2014 aumentaría a tres por ciento la barrera legal.

En cambio, la historia electoral alemana es más breve en cuanto a reformas se refiere. El sistema electoral original de 1949 estableció en cuatrocientos el número de miembros del *Bundestag*, de los cuales el sesenta por ciento lo constituían los candidatos de los distritos uninominales. Cada elector tenía solamente un voto con el cual elegía al mismo tiempo tanto al candidato del distrito como a la lista del partido; para tener derecho al reparto proporcional se precisaba haber alcanzado el cinco por ciento de la votación en algún *Land* o haber triunfado en un distrito. El reparto de los escaños se realizaba sobre la base de la votación obtenida en cada *Land* y utilizando la fórmula D'Hondt.

La reforma electoral de 1953 introdujo el sistema del voto doble y cambió la paridad a 50-50 entre los diputados de mayoría y de listas. Con esta misma reforma se requirió rebasar la barrera del cinco por ciento en todo el país. Tres años después, se aumentó a tres el número de distritos que necesitaba ganar un partido para también tener derecho a participar con sus listas plurinominales y el reparto de los escaños pasó a realizarse tomando en cuenta la votación de todo el país. Finalmente en 1985, se adoptó la fórmula Hare/Niemeyer para el reparto de los escaños.⁵⁷

Ahora bien, una vez que en los anexos 1 y 2 se muestran los datos absolutos y relativos de los votos y escaños obtenidos por cada partido político o coalición electoral, es posible realizar los cálculos para obtener los índices de proporcionalidad y verificar cuál sistema electoral arroja mayor coincidencia entre los votos que procesa y los escaños que reparte y cómo han afectado las diferentes reformas electorales a la proporcionalidad de cada cámara baja.

Tal como se expuso al final del apartado 1.2, se utiliza la fórmula propuesta por John Loosemore y Victor J. Hanby conocida como «distorsión (D)» bajo la variante de Richard Rose.

Del mismo modo, para sortear las dificultades en tanto a cuáles partidos incluir en la fórmula y cómo aplicarla en caso de que algunos partidos hayan formado coaliciones electora-

⁵⁶ Para mayores detalles sobre las reformas electorales en México de 1963 a 1996 véase Gómez Carrera, Salvador, "Evolución histórica de la representación proporcional en México en el ámbito federal" en *op. cit.*, pp. 73-111.

⁵⁷ Cfr. Nohlen, Dieter, *op. cit.*, 1998, pp. 223-226.

les y que sus resultados de las urnas o la cámara hayan sido agrupados bajo un mismo rubro –tal como ocurrió en México en 1988 y entre 2000 y 2006– se ha decidido incorporar el «umbral natural» y la «votación válida representativa» al cálculo de los índices de proporcionalidad así como agrupar en un solo rubro la distorsión de representación de toda la coalición en su conjunto.⁵⁸

El umbral natural es el porcentaje de la votación equivalente a cada escaño, o en otras palabras, el costo de votos por cada lugar disponible de cada parlamento u órgano representativo. Éste se calcula dividiendo un escaño entre el total por repartir y después multiplicar el resultado por 100, o bien –que sería lo mismo–, dividir 100 entre el total de escaños por repartir. De esta forma, el umbral natural sería la barrera legal mínima que podría solicitar una determinada normatividad electoral o incluso la barrera natural resultante en caso de que no existiera este requisito. Finalmente, basta decir que el umbral natural aumenta a medida que disminuye el tamaño del parlamento y viceversa, disminuye cuando son más el número de escaños que se reparten.

$$Umbral\ Natural = \frac{Un\ Escaño}{Escaños\ a\ Repartir} \times 100 \text{ o } Umbral\ Natural = \frac{100}{Escaños\ a\ Repartir}$$

Ahora bien, así como el derecho electoral mexicano distingue a la votación nacional emitida en la que no cuentan los votos nulos, y los emitidos a favor de candidatos no registrados y de partidos que no sobrepasaron la barrera legal establecida, del mismo modo distingo a la votación válida representativa. Ésta solamente contempla a la votación de aquellos partidos que superaron el umbral natural; tampoco contempla los votos nulos.

El objeto de incorporar el umbral natural y la votación válida representativa es no dejar fuera del cálculo de proporcionalidad a aquellos partidos que no obtuvieron ningún escaño, y no obstante su votación fue superior al costo mínimo de cada curul, y por consiguiente, no alterar beneficiosamente al índice de proporcionalidad por considerar únicamente a los partidos que sí obtuvieron escaños.

Finalmente, la dificultad con las coaliciones electorales consisten en dividir la votación entre los partidos que la conforman puesto que es imposible saber con precisión a qué partido en específico iba dirigido el sufragio, para posteriormente calcular las distorsiones de representación (diferencias entre escaños y votos). Por este motivo, para calcular la distorsión

⁵⁸ Cfr. Gómez Carrera, Salvador, *op. cit.*, pp. 37-38.

de representación de la coalición, de la suma de los porcentajes de los partidos de la coalición debe restarse el porcentaje de la votación de la coalición –para coaliciones totales– o la suma de los porcentajes de las votaciones de los partidos y la coalición para coaliciones parciales–.

Entonces, habiendo precisado la metodología para el cálculo del índice de proporcionalidad, en los gráficos 2.1 y 2.2 se muestran los resultados para México y Alemania. Los cálculos completos pueden encontrarse en los anexos 3 y 4.

En términos generales, puede observarse que ambos sistemas electorales muestran tendencias favorables hacia la proporcionalidad, donde predominan los resultados superiores a los noventa puntos en la mayoría de los casos, aunque es verdad que es la representación proporcional personalizada quien se acerca más continuamente a la meta de los cien puntos. En México, la proporcionalidad promedio desde 1943 es de 93.29, en contraste con los 94.99 de Alemania desde su fundación como República Federal.

En un análisis más puntual, México ha tenido cámaras con proporcionalidades bastante aceptables superando en todos los casos los noventa puntos, a excepción de la elección de 1952 en la que tuvo una estrepitosa caída hasta los ochenta puntos, debido a la fuerte subrepresentación que sufrió la Federación de Partidos del Pueblo Mexicano y otra tanta del PAN.

Algo que salta a la atención es la buena proporcionalidad obtenida en las elecciones previas a la representación proporcional y al sistema de los diputados de partido, es decir, cuando el mexicano era un sistema electoral mayoritario puro. A primera vista esto podría contradecir el argumento que señala que los sistemas mayoritarios provocan graves distorsiones de representación y por ende bajos índices de proporcionalidad, lo que no ocurrió en México durante el periodo mencionado puesto que los porcentajes de votación del PRM-PRI se aproximaban a sus porcentajes de representación política.

A partir de 1955 y durante las siguientes siete elecciones, la proporcionalidad se estabilizó entre los 93 y 97 puntos en buena medida gracias a la dotación de diputados de partido entre 1964 y 1976. Este sistema, en parte compensatorio, provocó al mismo tiempo ligeras subrepresentaciones al PRI, un poco más severas para el PAN, y ligeras sobrerrepresentaciones para los partidos más pequeños de aquel entonces: PPS y PARM; lo que no sucedió en 73

Gráfico 2.1
Índice de Proporcionalidad en México

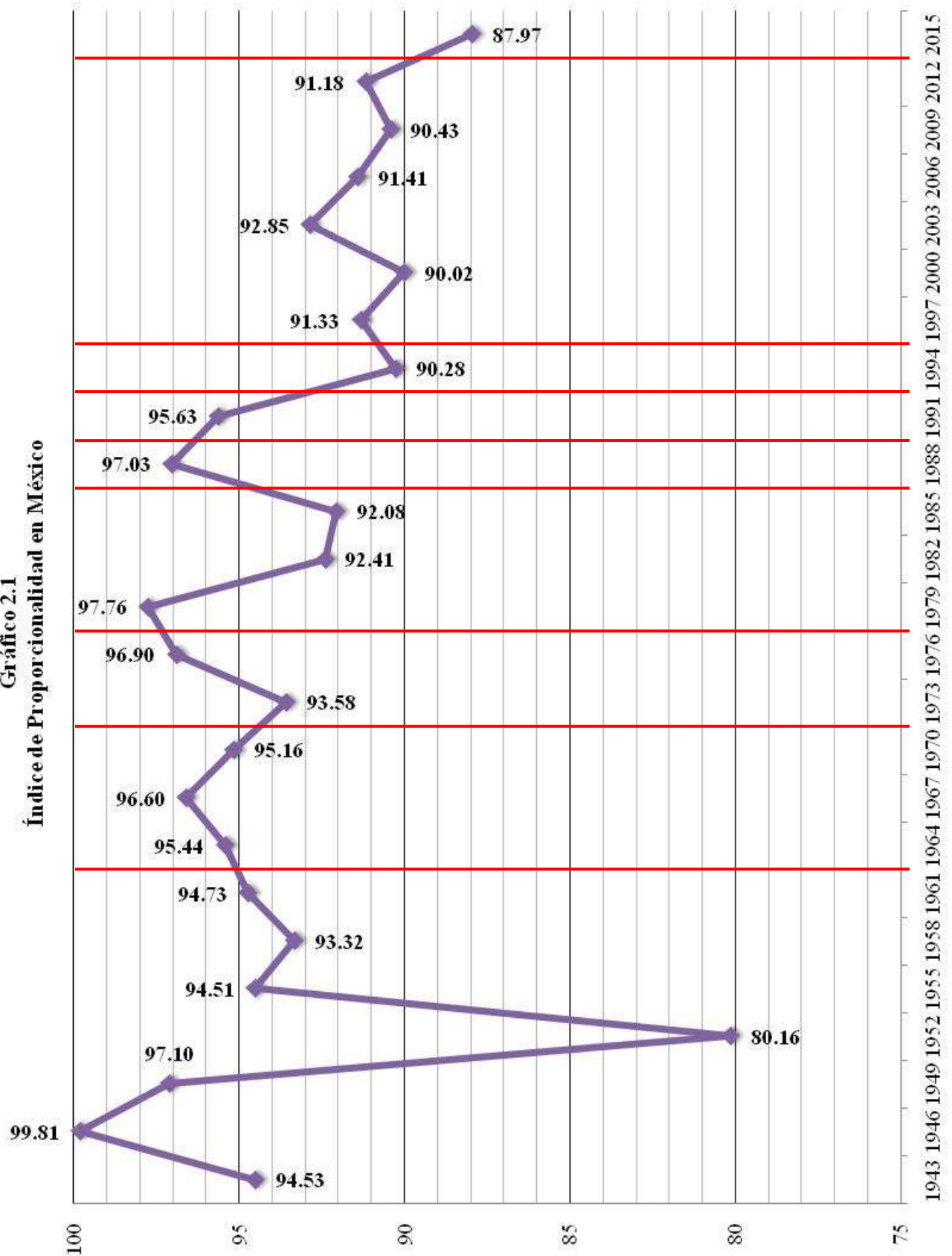
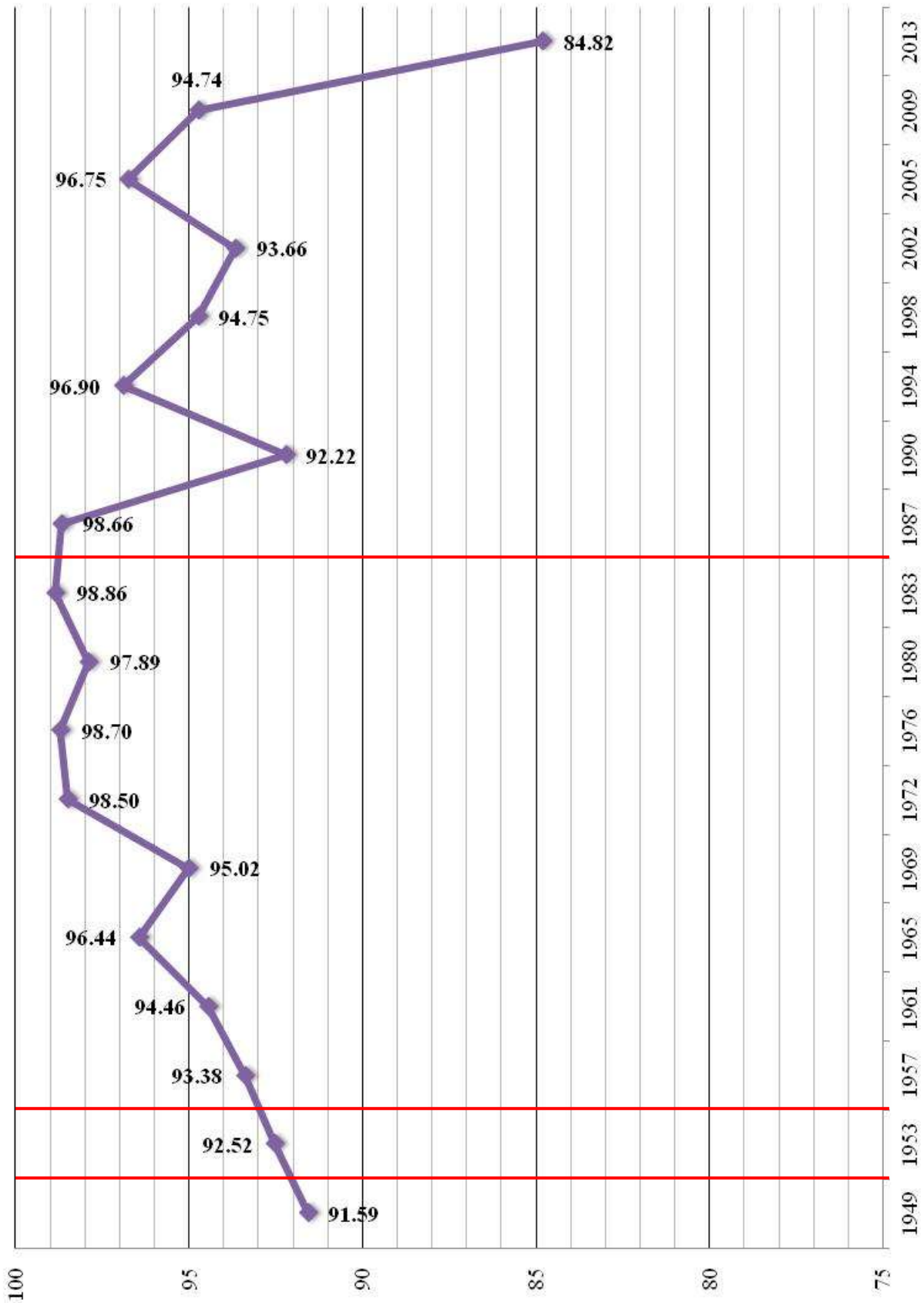


Gráfico 2.2
Índice de Proporcionalidad en Alemania



cuando el PRI se favoreció con una representación extra de cinco puntos, lo que impactó desfavorablemente en el índice de proporcionalidad de la Cámara de Diputados y la tendencia de la época.

Debe observarse con detenimiento que entre 1964 y 1970 les fueron dados diputados discrecionalmente al PPS y PARM ya que no cumplieron con el requisito de la barrera legal que imperaba entonces que era del 2.5%, excepto el PPS en 1967. De haberse cumplido cabalmente la ley, la proporcionalidad de la cámara baja hubiera sido menor en aquellos años.

La incursión de la representación proporcional a partir de 1979, alteró la estabilidad de la etapa previa. Después de que los partidos obtuvieran bajas distorsiones en su representación parlamentaria respecto a su representación electoral en la primera elección y por lo tanto la proporcionalidad más alta desde los años cuarenta, las siguientes elecciones se han caracterizado por favorecer al partido o coalición más votada –en 2000 la alianza PAN-PVEM y el PRI tuvieron una sobrerrepresentación en conjunto de 9.97 puntos–, aunado al castigo de los partidos que no cumplieron con el requisito de la barrera legal pero que sí rebasaron el umbral natural quedando fuera de la cámara.

Sólo en 1988 y 1991 las distorsiones no fueron graves pese a que varios partidos no participaron en la asignación de escaños. Que esto haya sucedido en estas elecciones es curioso porque entonces estuvieron vigentes dos versiones diferentes de cláusulas de gobernabilidad que pretendían crear mayorías artificiales ante la tendencia en aumento de los resultados electorales y parlamentarios de los partidos de oposición; sin embargo, las cláusulas que se le aplicaron al PRI dejaron en niveles muy similares sus porcentajes de votos y de escaños ya que no necesitó que le fueran asignados diputados extras para alcanzar la mayoría absoluta de la cámara sino que los propios resultados oficiales en las urnas le bastaron.

Finalmente, a partir de 1994 la proporcionalidad de la Cámara de Diputados ha caído por debajo de los 93 puntos, índices menores que el promedio histórico de 93.29. De tales resultados no pueden responsabilizarse directamente al aumento del umbral de representación del 1.5 al 2% ya que no hubo muchos partidos que hayan quedado fuera de la cámara por no haber cubierto el nuevo requisito. Más bien habría que ver en la posibilidad de obtener una sobrerrepresentación de hasta ocho puntos porcentuales sobre el porcentaje de votación lo cual ha sido que aprovechado más que nadie por el PRI y en menor medida por el PAN.

Por lo tanto, la barrera legal no fue factor determinante para este descenso en la propor-

cionalidad de la cámara hasta 2015 cuando la Cámara de Diputados resultó con la cifra más pobre en sesenta años: 87.97. Tras el aumento de la barrera legal al 3% con la reforma electoral de 2014 el PT perdió el derecho a participar en la asignación de diputados de representación proporcional⁵⁹ al igual que el Partido Humanista, que asistía a sus primeros comicios. En este año, la coalición PRI-PVEM tuvo una sobrerrepresentación real en conjunto de más de doce puntos, la más elevada de los últimos tiempos, a cambio de subrepresentaciones del resto de los participantes.

Si tomamos a 1977 como el parteaguas en el cual el sistema electoral mexicano comenzó a adoptar su actual configuración de sistema segmentado y comparamos los índices de proporcionalidad antes y después de este año, podrá notarse que la proporcionalidad ha ido en un progresivo declive y que sólo se recuperó cuando estuvo vigente la cláusula de gobernabilidad. Esto no significa para nada que sea recomendable que vuelva a aplicarse o que incluso deba desaparecer la representación proporcional y regresar al modelo en el que solamente se elegían diputados en distritos uninominales por el principio mayoritario.

La proporcionalidad de los años previos a la reforma de 77 se debe a que la representación parlamentaria priísta iba acompañada de votaciones cercanas en términos porcentuales. No obstante, tras la apertura partidista y la aparición de nuevas fuerzas políticas los resultados electorales del PRI fueron progresivamente en declive con relación al total de la votación emitida pero sus triunfos en los distritos electorales no, sino hasta en tiempos muy recientes, y el principio proporcional funcionó como un mecanismo compensatorio que retribuía con escaños a los partidos que tenían dificultades para obtenerlos en los distritos electorales por la vía mayoritaria.

Es más, de no haber existido la RP, y del mismo modo los diputados de partido, la desproporcionalidad de la Cámara de Diputados hubiera sido mucho más grave que la registrada en 1952. Por ejemplo, se evitaron distorsiones atroces como las de 1991 y 1994 cuando con el 58.47 y 48.58% de los votos el PRI triunfó en el 96.67 y 91% por ciento de los distritos elec-

⁵⁹ En las elecciones ordinarias el Partido del Trabajo se quedó a menos de tres mil votos del tres por ciento de la votación válida emitida de las listas regionales necesario para tener derecho al reparto de diputados de representación proporcional por lo que en automático se suponía la pérdida del registro como partido político nacional. No obstante, la anulación de la elección en el distrito 1 de Aguascalientes permitió que el PT acumulara su votación de la elección extraordinaria y salvar el registro. Sin embargo, para cuando se celebró la elección extraordinaria (diciembre de 2015) ya habían sido asignados los 200 diputados de representación proporcional. Además se presupone que la votación se agrega a la elección de diputados por mayoría relativa mas no a la de listas regionales por lo cual a pesar de haber recuperado el registro como partido político nacional, no sucedió lo mismo con el derecho del PT a recibir diputados de representación proporcional.

torales respectivamente.

Pasando al caso alemán, el trazado de los índices de proporcionalidad revela tres etapas. La primera, que va de la primera elección en la República Federal hasta 1969, se caracteriza por un progresivo aumento de los índices de proporcionalidad del *Bundestag* hasta que en una segunda etapa, en la década de los setenta y ochenta, logra estabilizarse alrededor de los 98 puntos; finalmente, la tercera etapa comienza en 1990 cuando se pierde tal estabilidad y la muy buena proporcionalidad característica de las décadas pasadas culminando con el descalabro de la última elección federal de 2013 cuando se obtuvo el peor resultado en su historia.

Al igual que en México, la barrera legal no parece ser un factor decisivo para los índices de proporcionalidad. Los datos electorales de Alemania muestran que en cada elección participan una gran cantidad de partidos pero sólo algunos de ellos consiguen una votación válida representativa y menos aún obtienen escaños en el parlamento.

En 1949, cuando aún no existía la barrera del 5%, fue cuando más partidos tuvieron presencia en la historia reciente del *Bundestag*; a pesar de esto, los cuatros partidos que dominarían la escena política por las décadas siguientes se vieron sobrerrepresentados en perjuicio del resto: el SPD y la CDU con distorsiones superiores a los tres puntos y el FDP y la CSU con distorsiones mínimas.

A lo largo de las elecciones siguientes la votación conjunta de estos cuatro partidos aumentó a la par que su representación parlamentaria hasta que en 1961 se hicieron de toda la cámara y en 1972 con más del 99% de la votación válida representativa. Del mismo modo, después de 1953 y la puesta en marcha de la barrera del 5%, la votación y representación de los partidos más pequeños fue en descenso hasta ser casi insignificante. Progresivamente, cada vez menos partidos quedaban excluidos del reparto de escaños; fue el proceso de consolidación del sistema alemán de partidos.

En 1980, la aparición de un pequeño partido que apenas obtuvo el 1.49% de los segundos votos –1.51 de la VVR– hizo declinar ligeramente la proporcionalidad del *Bundestag* en esta etapa, pero tres años después superó el cinco por ciento de los votos y se incorporó con facilidad al sistema de partidos. Se trataba de *Die Grünen*, los Verdes.

La reunificación de Alemania traería el fin de la estabilidad proporcional del *Bundestag* con la participación de nuevas opciones en las elecciones de 1990 que obtuvieron modestas

votaciones sin rebasar el umbral necesario. Únicamente el PDS, sucesor del Partido de Unidad Socialista de Alemania (SED) quien gobernó la República Democrática, logró colarse en el parlamento. Seis partidos ya tenían representación en el *Bundestag*. Esta situación se repetiría por cinco elecciones más, en las que varios partidos que en conjunto apenas reunían el 5% de la votación válida representativa quedaban fuera de la asignación de escaños, beneficiando a los seis partidos más grandes y en particular al SPD y a la CDU, hasta que en las recientes elecciones de 2013 el FDP quedó fuera del parlamento por primera vez en su historia al igual que la Alternativa para Alemania (AfD), un partido de reciente creación, al quedarse ambos a menos de medio punto porcentual del requisito legal para tener derecho al reparto de escaños. La subrepresentación de estos dos partidos y de otros más que en conjunto sumaron el 5.65 de la votación válida representativa provocaron que la proporcionalidad en Alemania cayera al nivel más bajo en su historia.

Por lo tanto, a partir de 1990 la proporcionalidad del *Bundestag* se ha visto afectada por pequeños partidos que apenas logran rebasar el umbral natural; y en 2013 la barrera legal sí fue determinante en la estrepitosa caída del índice de proporcionalidad. Otra variable de que los índices de proporcionalidad del *Bundestag* hayan caído fue el aumento del tamaño de la cámara, lo que provocó la disminución del umbral natural y, por ende, la subrepresentación de partidos minúsculos. El parlamento alemán pasó de tener 519 escaños en la legislatura de 1987-1990 a 662 para la siguiente legislatura.

2.4 SISTEMA DE PARTIDOS

El último aspecto por comparar de las estructuras políticas de México y Alemania son sus sistemas de partidos. Mucho de lo que se ha escrito sobre «sistemas de partidos» únicamente se ocupa de mencionar a los partidos vigentes de uno o varios países, hacer un breve recuento histórico de los mismos, así como recordar sus resultados electorales y presencia parlamentaria a lo largo de su historia. Varios de estos trabajos pasan por alto la dinámica de estas unidades políticas frente a otras unidades y respecto a su entorno, tal como si fueran elementos aislados de otros similares e independientes del entorno en el que se desenvuelven; es decir, dejan de lado lo que hace del sistema de partidos precisamente un sistema.

Como puede verse en el tercer apartado del primer capítulo de la presente investigación, existen distintas perspectivas de análisis desde las cuales puede abordarse el fenómeno del

sistema de partidos como el número, los grados de competencia e ideología, los clivajes o pautas de división social y, aunque no sea precisamente una perspectiva de análisis, las alianzas que sostienen los partidos en los terrenos electoral, legislativo y gubernamental como reflejo de los vínculos que mantienen entre ellos.

Sin embargo, no podemos desdeñar el origen de cada sistema de partidos, tanto del mexicano como del alemán, ni de sus partes integrantes, con el objeto de aclarar y disolver posibles lagunas que pudieran surgir.

El actual esquema del sistema mexicano de partidos políticos es producto del conflicto postelectoral del 1988, aunque sus orígenes se remontan a la tercera década del siglo XX justo en la etapa posrevolucionaria. Luego del asesinato de Álvaro Obregón en 1928 siendo ya presidente electo, Plutarco Elías Calles –presidente constitucional de 1924 a 1928– logra aglutinar a una gran cantidad de grupos y partidos regionales, casi todos formados en torno a la figura de algún caudillo militar, en una única organización nacional heredera de los principios y el programa de la Revolución Mexicana para institucionalizar la disputa por el poder político que hasta entonces había sido dominada por la vía armada.

De esta forma fue como en 1929 se creó el Partido Nacional Revolucionario (PNR) sobre la estructura de una federación de partidos o partido de partidos regionales. Bajo esta organización llegaron a la Presidencia de la República Pascual Ortiz Rubio (1930-1932), Abelardo L. Rodríguez (1932-1934) en sustitución de su antecesor, y Lázaro Cárdenas del Río (1934-1940). Éste último logró desmontar el régimen del Maximato y para 1938 transformó al partido en el Partido de la Revolución Mexicana (PRM) dotándole de su carácter corporativo al organizarlo en sectores: un obrero con la Confederación de los Trabajadores de México, uno agrario con la Confederación Nacional Campesina, uno popular con la Confederación Nacional de Organizaciones Populares, y un sector militar que a la postre desaparecería. Bajo las siglas del PRM, llegaría a la presidencia Manuel Ávila Camacho (1946-1952).

Como reacción a las políticas cardenistas de izquierda, se funda en 1939 el Partido Acción Nacional (PAN) con una postura más conservadora que la del PRM y bastante cercana a la de la Iglesia Católica pese a que siempre se ha declarado laico, convirtiéndose de esta manera en la principal organización de oposición al régimen posrevolucionario hasta finales de la década de los ochenta. El PAN ha sido el único partido además del PNR-PRM-PRI en llegar a la presidencia del país, cuando en 2000 rompió con el ininterrumpido y septuagenario

régimen priísta y seis años más tarde la retuvo después de un proceso electoral plagado de irregularidades.

En 1946, el PRM vivió su última transformación nominal al pasar a ser el Partido de la Revolución Institucional con el objetivo de convertirse en un “partido de masas, de cuadros burocráticos profesionalizados, ya no formados en los campos de batalla de la Revolución, sino en las universidades públicas del país”.⁶⁰

A partir de entonces y hasta finales de los ochenta aparecerían varios partidos, muchos de ellos escisiones del mismo partido oficial tanto de izquierda como de derecha o incluso creados desde el poder para simular pluralidad. Tal fue el caso del Partido Popular Socialista (primero Partido Popular), de la Federación de Partidos del Pueblo de México y del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana. Tras la apertura partidista que trajo la reforma político-electoral de 1977, nuevos partidos aparecieron y consiguieron una incipiente representación en la Cámara de Diputados, puesto que el PRI permanecía como el partido hegemónico. Algunos de los partidos que surgieron tras la explosión partidista fueron el Partido Demócrata Mexicano (después Partido Alianza Social), el Partido Socialista de los Trabajadores (después Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional y finalmente Partido Cardenista), el Partido Socialdemócrata, el Partido Revolucionario de los Trabajadores y el Partido Mexicano de los Trabajadores.

El Partido Comunista Mexicano es caso aparte. Fundado en 1919, fue proscrito, reintegrado y nuevamente prohibido hasta que la reforma de 77 permitió que volviera a participar dentro de los cauces de la legalidad. Alrededor de este partido sobrevendrían alianzas y fusiones con otras agrupaciones y organizaciones que dieron origen al Partido Socialista Unificado de México y posteriormente al Partido Mexicano Socialista después de fusionarse con el PMT.

El año de 1988 trascendió en la historia de México no sólo por la «caída del sistema» sino porque en las elecciones presidenciales de aquel año se presentó por primera vez una candidatura competitiva al PRI: la de Cuauhtémoc Cárdenas al frente del Frente Democrático Nacional. El FDN fue resultado de la unión del PARM, PPS, PFCRN y PMS, que se agruparon para apoyar la candidatura presidencial de Cárdenas luego de que formase la Corriente Democrática al interior del PRI y se separase del mismo como consecuencia del notorio viraje hacia la

⁶⁰ Álvarez Arredondo, Ricardo, *El sistema de partidos políticos en México. Un esquema residual del autoritarismo*, Cámaras de Diputados – Miguel Ángel Porrúa, México, 2012, pp. 32-33.

derecha por la adopción del modelo neoliberal. Producto de las manifestaciones postelectorales, en 1989 se anunció la creación de un nuevo partido que unificara a todas las izquierdas; sin embargo, solamente el PMS participó en la formación de este nuevo partido. De esta manera nació el Partido de la Revolución Democrática (PRD) recogiendo las tradiciones ideológicas tanto del comunismo y socialismo como la del prisma de izquierda.

Desde entonces, el sistema de partidos mexicano comienza a configurar su estructura de tres partidos grandes y varios más de menor tamaño. En la década de los noventa los partidos más pequeños perdieron el registro y sus lugares fueron ocupados por otros de nueva creación como el Partido del Trabajo y el Partido Verde Ecologista de México.

La creación del PT fue promovida supuestamente por el gobierno de Carlos Salinas de Gortari para dividir el voto de la izquierda y debilitar al naciente PRD aunque en el ámbito federal no ha mostrado cercanía con el PRI a diferencia del plano local. Su origen fue resultado de la conjunción de diversas organizaciones sociales de los estados de Chihuahua, Durango, Nuevo León y Veracruz, donde mantiene relativa fuerza en pocos municipios al día de hoy. En las elecciones federales de 2015 estuvo a punto de perder el registro como Partido Político Nacional al quedarse a menos de una centésima por debajo del porcentaje de votación requerido para conservar la condición en las elecciones ordinarias.

Como parte de la oleada ecológica mundial que data desde los años setenta, han surgido varios partidos verdes alrededor del mundo y México no fue la excepción; sin embargo, el pragmatismo y algunas de sus propuestas contrarias al espíritu ecológico, le han valido al PVEM el rechazo y desconocimiento de la mayoría de organizaciones ambientalistas nacionales e internacionales. Fundado por Jorge González Torres, un ex priísta, y liderado posteriormente por su hijo, han propiciado que a este instituto se le considere un nuevo partido satélite del PRI y sobre todo, como un negocio familiar, sin dejar de mencionar que su actitud pro sistema, la política de alianzas que ha emprendido, y las propuestas contrarias al ideario ecologista, hace que se le reconozca como un partido de centro-derecha.

A partir de las elecciones del 2000, y en parte como consecuencia de coaliciones electorales, han ido y venido algunos partidos de corta vida como el Partido Alianza Social, el Partido de la Sociedad Nacionalista, y la Alternativa Socialdemócrata y Campesina, éste último que desapareció bajo la denominación de Partido Socialdemócrata. De los nuevos partidos, los únicos que han sobrevivido han sido Movimiento Ciudadano y Nueva Alianza.

Movimiento Ciudadano –creado bajo el nombre de Convergencia por la Democracia–, como otros tantos partidos, fue producto de una escisión del PRI encabezada por Dante Delgado particularmente en el estado de Veracruz, quien ayudado de otros actores políticos locales, amplió la principal zona de influencia del partido a los vecinos estados de Oaxaca y Campeche. El ahora Movimiento Ciudadano –que ya había cambiado su denominación en un primer momento simplemente a Convergencia– aparece como un partido personalista por la influencia que ha ejercido su fundador tanto en la presidencia formal del partido como en la renovación de la dirigencia nacional que invariablemente cuenta con su visto bueno. Se le califica como un partido de centro-izquierda sobre todo por el hecho de concebirse a sí mismo como un partido socialdemócrata y las alianzas que ha establecido con otras fuerzas de esta tendencia.

Nueva Alianza, también conocido por su acrónimo PANAL, del mismo modo puede considerarse fruto de una escisión priísta luego de haber sido creado por iniciativa de Elba Esther Gordillo, quien fuera expulsada posteriormente de ese partido político. Gordillo, ex lidereza del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación y procesada penalmente por corrupción, por supuesto que utilizó a esta base sindical para la creación del partido y colocando al tema educativo como una de las prioridades del programa político y de las plataformas electorales.

Luego de las elecciones federales de 2015, nuevos partidos obtuvieron registro como partidos políticos nacionales: MORENA y Encuentro Social. Lo peculiar del primero es que ya no surgió de una escisión del PRI –ni por mandato de éste– sino del ala más izquierdista del PRD, que se reunió en torno al liderazgo de Andrés Manuel López Obrador. Aunque el movimiento lopezobradorista se remonta a las manifestaciones en contra del desafuero del líder tabasqueño cuando fuera Jefe de Gobierno de la Ciudad de México y al movimiento de resistencia civil pacífica luego del controvertido proceso electoral federal de 2006; el origen inmediato de MORENA fue la estructura de promoción y defensa del voto durante la candidatura presidencial de López Obrador en 2012. Esta organización llevó el nombre de Movimiento Regeneración Nacional, pero para el registro ante la autoridad electoral optó por el nombre de MORENA. Aunque quedó como quinta fuerza política a nivel federal, MORENA se colocó como la primera fuerza en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal dejando en minoría al gobierno perredista de la capital.

Fundado en 2001 bajo la figura de Agrupación Política Nacional, Encuentro Social logró el reconocimiento como partido político local en Baja California. Ha suscrito acuerdos de participación electoral con otros partidos para poder postular candidatos propios en procesos electorales federales. Por su interés en la institución familiar, en la defensa de la vida desde la concepción y en recuperar los valores tradicionales se le puede reconocer como un partido que tiende a la derecha.

En oposición al mexicano, el sistema de partidos de la República Federal de Alemania se caracteriza por un registro mucho menor en las entradas y salidas desde su fundación. En las elecciones de 1949 para el primer *Bundestag* once partidos obtuvieron representación parlamentaria, de los cuales el Partido Comunista de Alemania (KPD, *Kommunistische Partei Deutschlands*), el Partido Bávaro (BP, *Bayernpartei*), la Unión por la Reconstrucción Económica (WAV, *Wirtschaftliche Aufbau-Vereinigung*), el Partido Conservador Alemán – Partido Alemán de Derecha (DKP/DRP, *Deutsche Konservative Partei – Deutsche Rechtspartei*) y la Asociación de Votantes del Sur de Schleswig (SSW, *Südschleswigscher Wählerverband*) no sobrevivieron más de una legislatura; el Partido Alemán de Centro (DZP, *Deutsche Zentrums-partei* o simplemente *Zentrum*) y el Bloque de Todos los Alemanes – Liga de los Expulsados y de los Privados de sus Derechos (GB/BHE, *Gesamtdeutsche Block – Bund der Heimatvertriebenen und Entrechteten*) desaparecieron de la escena federal en 1957 mientras que lo mismo sucedió en 1961 con el Partido Alemán (DP, *Deutsche Partei*).

El sistema alemán de partidos quedó conformado entonces por cuatro partidos, esquema que perduraría por poco más de veinte años. Estos cuatro partidos son el Partido Socialdemócrata de Alemania, la Unión Demócrata Cristiana, la Unión Social Cristiana y el Partido Demócrata Libre.

De todos estos, el Partido Socialdemócrata de Alemania (SPD, *Sozialdemokratische Partei Deutschlands*) es el más antiguo, ya que sus orígenes se remontan a 1875 cuando la Asociación General Alemana de Obreros (*Allgemeiner Deutscher Arbeiterverein*), fundada doce años antes por Ferdinand Lasalle, se fusionó con el marxista Partido Obrero Socialdemócrata (*Sozialdemokratische Arbeiterpartei*) para dar paso al Partido Obrero Socialista de Alemania (*Sozialistische Arbeiterpartei Deutschlands*), el cual fue renombrado a su actual denominación en 1891. De una escisión al interior del partido surgió en 1918 el Partido Comunista de Alemania, el mismo de Rosa Luxemburgo y Karl Liebknecht, mientras que el ala

reformista conservó el nombre y fue uno de los partidos protagónicos durante la República de Weimar. Una vez restablecido al término de la Segunda Guerra Mundial y del Tercer *Reich*, se vio obligado a fragmentarse como consecuencia de la división de Alemania en una parte occidental y otra oriental; el SPD oriental se fusionaría con los comunistas del oriente para dar origen al Partido de Unidad Socialista de Alemania (*SED, Sozialistische Einheitspartei Deutschlands*), el partido oficial de la República Democrática Alemana. El SPD occidental conservó la denominación y ha sido uno de los partidos protagónicos de la República Federal al encabezar las coaliciones de gobierno de Willy Brandt (1969-1974), Helmut Schmidt (1974-1982) y Gerhard Schröder (1998-2005) y participar como socio minoritario en los gobiernos de 1966-1969, 2005-2009 y desde 2013. Con el Programa de Godesberg de 1959, el SPD abandonó el marxismo y la lucha de clases como principios ideológicos, y en su lugar adoptó más bien una postura reformista. Como miembro de la Internacional Socialista y parte del Partido de los Socialistas Europeos en el Parlamento Europeo, se le puede ubicar en la centro-izquierda en el espectro político-ideológico.

La Unión Demócrata Cristiana (*CDU, Christlich-Demokratische Union*) fue fundada al término del Tercer *Reich* como una organización que unificó a los distintos grupos cristianos, tanto católicos como protestantes, una vez concluida la Segunda Guerra Mundial; aunque muchos de sus fundadores ya habían militado en los viejos partidos del Centro y Popular Nacional Alemán (*DNVP, Deutschnationale Volkspartei*). Al igual que el SPD, la CDU también tuvo que dividirse en una parte occidental y otra oriental, y esta última pronto se incorporó al Frente Nacional de la República Democrática Alemana. La parte occidental del partido se identificó de inmediato con los intereses confesionales, empresariales, liberales y rurales que promovían la «economía social de mercado». El democristiano ha sido el partido que ha gobernado durante más tiempo la República Federal al llevar a la cancillería a Konrad Adenauer (1949-1963), Ludwig Erhard (1963-1966), Kurt Georg Kiesinger (1966-1969), Helmut Kohl (1982-1998) y Angela Merkel (desde 2005), siempre como miembro mayoritario de la coalición. Se le considera un partido de centro-derecha al pertenecer a la Internacional Demócrata Cristiana y a la Unión Demócrata Internacional, y al ser parte del Partido Popular Europeo – Demócratas Europeos en el Parlamento Europeo.

La CDU tiene presencia en todos los *Länder* alemanes excepto en la sureña Baviera, donde la Unión Social Cristiana (*CSU, Christlich Soziale Union*) es el partido predominante de

la región. Resultado de la conjunción de varios grupos católicos y protestantes, los socialcristianos surgieron en 1946 bajo el liderazgo de Josef Müller. Puede considerársele como heredero del Partido Popular Bávaro (BVP, *Bayerische Volkspartei*) ya que varios de sus fundadores militaron en aquella organización en los años de la República de Weimar. La identidad y vida política de la CSU no podría entenderse sin el liderazgo carismático de Franz Josef Strauss, quien ocupó la presidencia de su partido de 1961 hasta su muerte acaecida en 1988. Después de haber ocupado varios cargos como Ministro de Defensa, de Finanzas, y Ministro Presidente de su natal Baviera, Strauss fue designado como el candidato demócrata y socialcristiano para la cancillería federal en 1980, la cual perdió ante Helmut Schmidt. Al igual que la CDU, la CSU pertenece a la Internacional Demócrata Cristiana y a la Unión Demócrata Internacional, y del mismo modo es parte del Partido Popular Europeo – Demócratas Europeos en el Parlamento Europeo. Desde 1957 ha encabezado todos los gobiernos bávaros y ha gobernado en solitario desde 1962 por lo que bien se le puede considerar el partido predominante de la región.

La relación CDU-CSU es autónoma a la vez que simbiótica: cada partido es independiente en su vida interna sin existir subordinación de uno al otro; no obstante que en el ámbito federal ambos partidos se presentan como una única fracción parlamentaria y siempre se han presentado en conjunto cuando han formado gobierno por sí mismos o con otros partidos. El acuerdo más importante y evidente de esta relación de cooperación e independencia es el hecho de que la CDU no presenta candidatos en Baviera y la CSU tampoco participa fuera de esta provincia. Ambos partidos se identifican con la misma postura y proyecto político; sin embargo, en varios temas los socialcristianos tienden a ser más conservadores que los demócratacristianos, por ejemplo con la integración europea, la circulación del euro y por supuesto lo relativo a lo confesional y tradicional.

El cuarto partido del sistema (clásico) de partidos alemán es el Partido Demócrata Libre (FDP, *Freie Demokratische Partei*) quien ha tenido la función de ser la bisagra entre la derecha y la izquierda. Sus antecedentes también se encuentran en los años previos al Tercer Reich con el Partido Democrático Alemán (DDP, *Deutsche Demokratische Partei*) y el Partido Popular Alemán (DVP, *Deutsche Volkspartei*), ambos de inspiración liberal, de tal manera que en 1948, varias organizaciones liberales se fusionaron con la intención de fundar este nuevo partido liberal. Al interior del FDP coexisten dos corrientes principales, una conservadora y

nacionalista y otra más radical y progresista. La correlación de fuerzas entre las dos tendencias no sólo ha tenido consecuencias dentro del partido sino también ha repercutido en su relación con otros partidos y su posición dentro del sistema político, esto es, cuando el ala conservadora dominó durante los primeros años de vida del partido, éste participó en las coaliciones de gobierno junto con la CDU y la CSU en el primer, segundo y cuarto gobierno de Konrad Adenauer así como en los dos gobiernos de Ludwig Erhard, pero un impulso del ala radical del partido permitió formar la coalición con los socialdemócratas que llevó al gobierno a Willy Brandt y a Helmut Schmidt sin dejar de mencionar el interinato del liberal Walter Scheel. La coalición pervivió hasta 1982 cuando el FDP rompió con la política socialdemócrata y decidió volver con sus antiguos aliados cristianos y participar ininterrumpidamente en los cinco gobiernos de Helmut Kohl. Los liberales volvieron al poder por última vez en el segundo mandato de Angela Merkel (2009-2013) pero para las elecciones de la siguiente legislatura se quedaron a tres décimas del umbral de representación, y puesto que no ganaron en ninguna circunscripción uninominal, perdieron su presencia en el *Bundestag*. En el ámbito internacional, el FDP forma parte de la Internacional Liberal y del Partido Europeo Liberal, Democrático y Reformista.

La monotonía del sistema de partidos alemán fue sorprendida con la irrupción en la escena parlamentaria de Los Verdes (*Die Grünen*) en 1983 aunque su fundación tuvo lugar tres años antes. El nacimiento de esta organización responde a la oleada de los nuevos movimientos sociales en Europa, los cuales acentuaban su interés en temas como el ecologismo, el feminismo, el pacifismo y otros valores postindustriales. No pasó demasiado tiempo para que el partido comenzara a sufrir disputas internas y presentar síntomas de división entre dos corrientes: los realistas (*Realos*) y los fundamentalistas (*Fundis*). Los primeros, entre los que no se puede dejar de mencionar a Joschka Fischer, promovían que el partido pudiera relacionarse con otros e incluso llegar a formar gobierno, mientras que los segundos rechazaban cualquier compromiso y colaboración privilegiando, de esta manera, una postura anti-sistémica. En 1990, como parte de la reunificación de los dos Estados alemanes, surgió otro Partido Verde (*Grüne Partei*) en Alemania Oriental, el cual participó en conjunto con otra organización partidista llamada Alianza 90 (*Bündnis 90*) en las elecciones parlamentarias de aquel año. Alianza 90 fue el resultado de la conjunción de tres grupos protagónicos durante la Revolución Pacífica de finales de los ochenta, que movilizaron a la sociedad civil en contra

del gobierno de la República Democrática; tales grupos fueron el Nuevo Foro (*Neues Forum*), Democracia Ahora (*Demokratie Jetzt*) y la Iniciativa para la Paz y los Derechos Humanos (*Initiative Frieden und Menschenrechte*). En aquella ocasión, los verdes occidentales no rebasaron el umbral de representación; en cambio, Alianza 90/Los Verdes sí lo logró en la parte oriental con lo que el partido pudo sobrevivir esa legislatura con una pobre representación parlamentaria. En 1993, las partes occidentales y orientales se fusionaron definitivamente bajo la denominación *Bündnis 90/Die Grünen* y cinco años después accedieron al gobierno federal por primera vez como socio minoritario de los socialdemócratas en los dos mandatos de Gerhard Schröder. Alianza 90/Los Verdes es miembro de la Federación Europea de Partidos Verdes, y al interior del Parlamento Europeo forma parte del grupo denominado Verdes-Alianza Libre Europea.

Para concluir con la presentación de las instituciones partidistas de los sistemas políticos que nos ocupan está La Izquierda (*Die Linke*), producto de la renovación y heredera del SED, quien fuera el partido gobernante de la República Democrática Alemana. Como ya se mencionó anteriormente, en la zona alemana ocupada por los soviéticos, comunistas y socialdemócratas se fusionaron para dar paso al Partido de Unidad Socialista de Alemania, el cual gobernaría por cuarenta años a la ya desaparecida RDA; sin embargo, tras la caída del Muro de Berlín y la inminente reunificación de Alemania, el viejo SED se vio en la necesidad de abandonar el marxismo y transformarse en el Partido del Socialismo Democrático (PDS, *Partei der Demokratischen Sozialismus*). Ya bajo esta denominación, obtuvo rápidamente representación en el *Bundestag* en las tres primeras elecciones federales (1990, 1994 y 1998) de la Alemana Reunificada, pero en 2002 obtuvo sus resultados más pobres al no rebasar el umbral de representación pero se mantuvo en el parlamento gracias a dos triunfos que logró por la vía de los distritos uninominales. Para las siguientes elecciones se presentó bajo el nombre de El Partido de la Izquierda (*Die Linkspartei*, o simplemente *die Linke*) y en esta ocasión sus resultados tanto en urnas como en escaños mejoraron considerablemente. Finalmente, el PDS integró en 2007 a la Alternativa Electoral por el Trabajo y la Justicia Social (WASG, *Wahlalternative Arbeit und Soziale Gerechtigkeit*), una escisión del SPD con una importante presencia en la parte occidental del país, lo cual necesitaba el partido para consolidarse en el resto del país y no permanecer aislado solamente en el territorio de lo que fue la RDA. Tras esta fusión, se formalizó el nombre del partido como La Izquierda. De todos los

partidos alemanes con representación en el parlamento, éste es el único que nunca ha participado en un gobierno de la RFA. En el Parlamento Europeo, La Izquierda pertenece a la Izquierda Unida Europea-Izquierda Verde Nórdica.

Así bien, estos son los participantes en cada sistema de partidos, nueve en México y cinco en Alemania; sin embargo, como se sostiene en el primer capítulo, no basta contar el número de organizaciones partidistas para clasificar a los diferentes sistemas de partidos según los criterios numéricos. Recordemos que Giovanni Sartori ofrece dos normas⁶¹ para contar a los partidos políticos que se sintetizan en la capacidad de estos para formar gobierno o para ejercer algún tipo de chantaje o presión política.

De acuerdo con lo que dicta la experiencia solamente el PRI y el PAN cumplen la primera norma para el caso mexicano, mas no el PVEM, que aunque ha entablado coaliciones electorales con los dos primeros partidos y algunas de ellas han ganado, estas coaliciones electorales no se traducen en coaliciones de gobierno en México. En el caso alemán, las opciones son más amplias ya que la mayor parte de los partidos con presencia en el *Bundestag* han participado en una coalición de gobierno, en las primeras décadas de la RFA la CDU-CSU –que valga mencionar que varios autores los toman como un único partido–, el SPD y el recientemente desaparecido de la escena federal FDP, y que a estos se les agregó la Alianza 90/Los Verdes.

En cuanto a la norma de la capacidad de chantaje o de dirección de la competencia, ésta aplicaría mejor para México que para Alemania, sobre todo por el PRD como principal partido de izquierda pero no así para el PT ni Movimiento Ciudadano que en los últimos años han dependido en demasía del primero más que nada por el liderazgo de Andrés Manuel López Obrador, ni mucho menos Encuentro Social de reciente aparición. Ahora que éste último ha formado su propio partido independiente de los otros tres, será necesario volver a revisar los vínculos que establezcan tanto el PT como Movimiento Ciudadano con otros partidos. En cambio el PVEM y Nueva Alianza sí ejercen mayor influencia e incluso presión ya que comparten la mayoría de los postulados del PRI y PAN en todos los temas; de hecho el PVEM se ha fundido en una relación casi simbiótica con el PRI en la que se ha vuelto difícil distinguir uno de otro, y Nueva Alianza cumple su papel de grupo de presión como brazo político del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.

⁶¹ Véase *Supra*, p. 65.

MORENA tiene la oportunidad de contar como partido importante en el sentido de que su aparición puede otorgar una carga centrífuga a la competencia del sistema mexicano de partidos y que ya ha afectado la táctica de algunos partidos sobre todo del PRI. Esto luego de las declaraciones de Manlio Fabio Beltrones, presidente del Comité Ejecutivo Nacional del partido, y Enrique Peña Nieto, Presidente de la República, sobre las amenazas del populismo y la demagogia,⁶² atributos con los que los detractores de López Obrador califican a este líder.

Por lo tanto, los partidos que no son tomados en cuenta por no ser importantes son el Partido del Trabajo y el Movimiento Ciudadano en México y La Izquierda en Alemania. Esto deja cinco partidos importantes en México –cuatro de ellos que tienden a la derecha y uno a la izquierda– y cuatro en Alemania –dos de derecha y dos de izquierda–, e incluso podría agregarse un quinto, el FDP al centro, que, pese a no contar con representación parlamentaria, no puede negarse la importancia que ha tenido durante toda la existencia de la Alemania Federal.

En la clasificación de Sartori, ambos sistemas de partidos entran como sistemas de pluralismo limitado no sólo por el número de partidos (no más de cinco), sino también por el resto de características de este sistema de partidos:⁶³

- Ningún partido obtiene la mayoría absoluta por lo que se ven obligados a formar coaliciones de gobierno (solamente en sistemas parlamentarios)
- Coaliciones alternantes (solamente en sistemas parlamentarios)
- Alineaciones bipolares y política moderada
- Ausencia de partidos anti-sistema importantes
- Ausencia de oposiciones bilaterales
- Distancia ideológica pequeña
- Competencia centrípeta

Esto en la actualidad, pero no ha sido siempre así en el caso de México. Recordemos que el origen de este sistema de partidos estuvo marcado por la existencia de un partido hegemónico-pragmático, casi único, que gradualmente fue aceptando la competencia y oposi-

⁶² Cfr. Alcántara, Suzzete, “Populistas quieren acabar con reformas, dice Beltrones” en *El Universal.com.mx*, 11 de agosto de 2015 en <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/politica/2015/08/11/populistas-quiere-n-acabar-con-reformas-dice-beltrones> y Reséndiz, Francisco, “Populismo, amenaza: EPN” en *El Universal.com.mx*, 3 de septiembre de 2015 en <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/politica/2015/09/3/populismo-amenaza-epn>.

⁶³ Cfr. Sartori, Giovanni, *op. cit.*, 2012c, pp. 229-232.

ción hasta llegar al estado actual;⁶⁴ sin embargo, en el plano local más bien impera una lógica bipartidista, que enfrenta al PRI ya sea contra el PAN o el PRD, e inclusive de partido predominante en aquellas estados donde no ha habido alternancia en la gubernatura. En cambio con la inclusión de los socialdemócratas en la llamada Gran Coalición y posteriormente al liderar una en compañía de los liberales, el sistema alemán mostró su capacidad de alternar entre distintas combinaciones de gobierno.

Ahora bien, el índice para medir el número efectivo de partidos de Laakso y Taagepera también puede darnos una guía acerca de cuántos partidos realmente importan tanto en el terreno electoral como en el parlamentario, con la ventaja adicional de poder realizar los cálculos para cada elección y por consiguiente observar las fluctuaciones con el paso de los años.

El gráfico 2.3, dedicada a los datos de México desde la década de los cuarenta, puede apreciarse el paso gradual del sistema no competitivo de partido hegemónico y a uno con mayor pluralidad y cómo las reformas en el sistema electoral permitieron abrir el régimen. Véase cómo después de 1964 a 1976 hay un ligero aumento estable en el número de partidos parlamentarios respecto al periodo anterior debido a la introducción de los diputados de partido que dotó de una limitada representación a la acotada oposición mexicana. A partir de 1979 vuelve a aumentar el número efectivo de partidos, esta vez debido a la introducción de la representación proporcional hasta que en 1988, año de las primeras elecciones competidas del México contemporáneo, se rebasa por primera vez la barrera de los dos partidos. Se había roto por fin el esquema del partido hegemónico. Para la elección siguiente, el índice decreció un poco, no obstante desde entonces ha ido aumentando gradualmente hasta los tres partidos y medio en 2006 y 2012, años de elecciones presidenciales en las cuales, al igual que en 88, la izquierda tuvo un importante papel. En las elecciones de 2015 los datos del número efectivo de partidos alcanzaron un máximo histórico rebasando los cinco partidos y medio en el terreno electoral y los cuatro partidos en el parlamentario; esto por la incorporación de MORENA y Encuentro Social al sistema mexicano de partidos, y por los votos que recaudaron el Partido del Trabajo y el Partido Humanista a pesar de que este último perdiera su registro. En conclusión, según el índice de Laakso y Taagepera el sistema mexicano de partidos ronda entre los tres y cuatro partidos parlamentarios a los que puede agregarse medio partido más

⁶⁴ Cfr. *Ibidem*, p. 285-288.

en la variable electoral.

Gráfico 2.3
Número Efectivo de Partidos en México

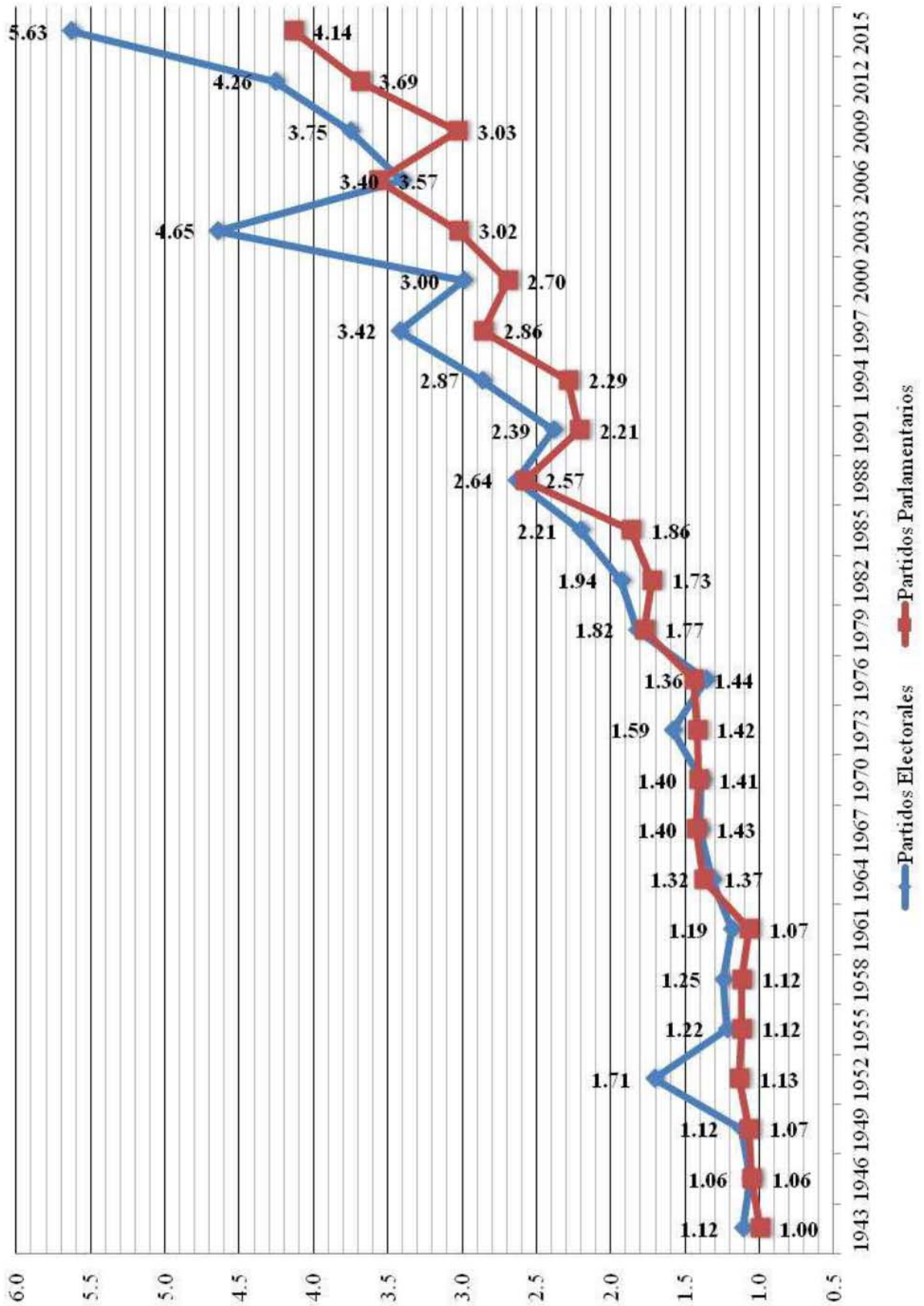


Gráfico 2.4
 Número Efectivo de Partidos en Alemania



Por otra parte, el gráfico 2.4 muestra que el sistema alemán ha tenido una dinámica completamente diferente. Durante los primeros años de la RFA, el parlamento se encontraba habitado por un buen número de partidos, los cuales fueron saliendo progresivamente del juego parlamentario hasta que en 1965 se estableció por debajo del nivel de los tres partidos –ya una elección antes había iniciado la era con cuatro partidos en el *Bundestag*–. Esta situación se mantuvo hasta 1983 cuando volvió a superarse el nivel de los tres partidos, primero por la aparición de los Verdes y luego del PDS/La Izquierda en la política de partidos alemana. Un hecho que llama la atención es que en 2005 y 2009, el índice de partidos efectivos haya presentado repuntes que nunca antes se habían registrado. Esto se explica porque en estos dos años los cuatro partidos menores –CSU, FDP, Alianza 90/Los Verdes y La Izquierda– obtuvieron en conjunto el 34.53 y 45.34 por ciento de los escaños del parlamento, algo sorprendente considerando que anteriormente obtenían alrededor del 25 por ciento de los asientos del *Bundestag*. En 2013 el índice cayó estrepitosamente a causa de la salida del FDP del juego parlamentario y del sistema de partidos. Como conclusión, el sistema de partidos alemán ha entrado últimamente a una etapa que rondaría los tres partidos y medio con la posibilidad de aumentar a cuatro o incluso más si los liberales logran recuperarse.

En cuanto a la propuesta de clasificación de LaPalombara y Weiner, ambos sistemas de partidos encuadrarían como sistemas de partidos con alternancia pragmática ya que ambos presentan con relativa frecuencia cambios en los partidos integrantes del gobierno; sin embargo, la polarización ideológica no es tan amplia, en el caso de México porque la alternancia se ha dado entre partidos tendientes hacia la derecha y en Alemania por el papel articulador de los liberales, y por las ocasiones en las que las principales fuerzas de este país, democristianos y socialdemócratas, han formado gobierno, además de presentarse la ventaja de que la gran mayoría de los partidos son pro-sistema, es decir, tienden o buscan en algún momento a formar parte del gobierno.

Una vez más hay que detenerse con México y recordar como bien lo apuntan estos autores que el mexicano surgió de un sistema no competitivo bajo la modalidad de un monopartidismo pluralista.⁶⁵

Atendiendo a la propuesta de Lipset y Rokkan, analizar los orígenes del sistema alemán y mexicano de partidos desde la óptica de los clivajes es una tarea nada sencilla que precisa

⁶⁵ Véase *Supra*, p. 68.

de un profundo conocimiento sobre el origen de cada partido y de la coyuntura específica por la que atravesaba en aquel momento el país. Además, debido a que los postulados de los clivajes están elaborados pensando en las sociedades europeas, conviene comenzar con el caso alemán.

Si bien la mayor parte de los partidos alemanes fueron fundados en los años de la ocupación de los aliados, todos encuentran sus antecedentes incluso en los tiempos del Imperio Alemán, por lo cual es necesario remontarse a esta época para descubrir los clivajes que dieron origen a los actuales partidos políticos alemanes.

Por ejemplo el SPD sin duda alguna es resultado del clivaje capital-trabajo, ya que su nacimiento fue consecuencia del movimiento obrero internacional que se intensificó a causa del auge industrial de finales del siglo XIX, y lo mismo puede decirse de La Izquierda, cuyo pasado remoto se encuentra en el desencuentro entre socialdemócratas y comunistas. El primer antepasado de la CDU, el católico Partido del Centro, nació en torno al episodio conocido como la *Kulturkampf* (lucha cultural), una política que enfrentó al gobierno de Otto von Bismarck con la Iglesia Católica; pero más que corresponder al clivaje Estado-Iglesia, se apega en mayor medida al clivaje centro-periferia: el partido se fundó cuando los católicos del sur se vieron amenazados por los prusianos protestantes del norte. Sobre esta misma línea van la CSU y sus predecesores bávaros, como una manifestación del recelo regionalista que subsiste después del origen fragmentado del Estado-nación alemán. El FDP y sus antepasados liberales descienden de todos aquellos movimientos políticos y sociales que enfrentaron a gobiernos ultraconservadores desde las primeras décadas del siglo XIX y que en último término correspondió a la confrontación de los viejos intereses agrarios y otros residuos terratenientes contra los intereses industriales de un nuevo y pujante sector burgués de la población. Los Verdes, por su parte, salen por completo del esquema propuesto ya que los motivos que dieron pie a su nacimiento son propios de sociedades postindustriales; el ecologismo, el pacifismo, la nueva forma de hacer política, entre otras tendencias, pertenecen a un nuevo clivaje que podría denominarse como política tradicional *versus* política moderna.

En cuanto a clivajes, México vuelve a ser un caso aparte por su peculiar sistema político. La política mexicana, en los últimos ochenta y cinco años, ha estado marcada por el partido producto de la Revolución Mexicana, el PNR-PRM-PRI. Sería superfluo buscar un clivaje especial para este partido cuando se sabe que el móvil para su creación fue aglutinar a los grupos

revolucionarios e institucionalizar la política dominada hasta entonces por la vía armada. Lo interesante del sistema de partidos de México es que en el surgimiento del resto de organizaciones, en algo ha tenido que ver el PRI.

Empezando por el PAN, cuyo nacimiento obedeció a una reacción a las políticas de izquierda de Lázaro Cárdenas pero también a la política corporativa y autoritaria que comenzaba a gestarse. El PRD, como otros tantos partidos en el pasado, fue producto de una escisión del PRI más la reunión de la izquierda histórica que siempre representó una abierta oposición al régimen y que muchas veces fue reprimida. Otros partidos actuales fruto de escisiones del PRI son el Movimiento Ciudadano y Nueva Alianza, cada uno a un lado del espectro ideológico. Otra pauta sería la de partidos creados por el mismo PRI con el objetivo de dividir a la oposición o de aparentar mayor pluralidad política; al respecto, el PT y PVEM son los ejemplos actuales más otros tantos partidos que ya han desaparecido.

Por lo tanto, pueden mencionarse tres pautas que motivan la creación de partidos en México: reacción y franca oposición, escisión y por mandato del PRI.

MORENA, el partido que encabeza Andrés Manuel López Obrador, es un caso nuevo ya que en su creación intervienen directa o indirectamente los tres principales partidos de México. Primero, buena parte de la militancia de MORENA proviene del PRD, por lo que podría considerársele como una escisión de éste; y segundo, MORENA también surge como una oposición abierta al modelo puesto en práctica por el llamado PRIAN, y como una oposición independiente del principal partido de izquierda cuya presencia comenzaba a ser incómoda para el ala más moderada.

Para concluir el apartado y el capítulo, me referiré a algunos aspectos legales acerca de los partidos políticos en México y Alemania. En ambos sistemas legales los partidos están constitucionalizados; la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos los declara como entidades de interés público y además agrega:

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales. Sólo los ciudadanos podrán formar partidos

políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa.⁶⁶

Por su cuenta, la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania dedica uno de sus artículos a definir las líneas generales sobre las cuales deberán desarrollarse los partidos políticos. De esta manera puede leerse lo siguiente:

- 1) Los partidos participan en la formación de la voluntad política del pueblo. Su fundación es libre. Su organización interna debe responder a los principios democráticos. Los partidos deberán dar cuenta públicamente de la procedencia y uso de sus recursos, así como de su patrimonio.
- 2) Los partidos que por sus fines o por el comportamiento de sus adherentes tiendan a desvirtuar o eliminar el régimen fundamental de libertad y democracia, o a poner en peligro la existencia de la República Federal de Alemania, son inconstitucionales. Sobre la constitucionalidad decidirá la Corte Constitucional Federal.⁶⁷

El segundo apartado del artículo citado es bastante interesante ya que recuerda las declaraciones de inconstitucionalidad del neonazi Partido Imperial Socialista (*Sozialistische Reichspartei*) y del Partido Comunista de Alemania que hiciera este tribunal en los primeros años de la República Federal. En opinión de Sartori, este hecho fue decisivo para que el sistema alemán de partidos se estabilizara en un tripartidismo, más que las disposiciones y efectos mecánicos que pudiera haber producido el propio sistema electoral, ya que al eliminar de tajo a dos potenciales oposiciones bilaterales, una de extrema derecha y otra de extrema izquierda, se evitaron posibles fuerzas centrífugas en el sistema político.⁶⁸ Fuerzas centrípetas que se abocaran hacia una política moderada era lo que necesitaba Alemania

⁶⁶ Artículo 41, fracción I, párrafo segundo de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, *op. cit.*

⁶⁷ Artículo 21, apartados 1 y 2 de la *Ley Fundamental de la República Federal de Alemania*, *op. cit.* El texto original dice: „1) Die Parteien wirken bei der politischen Willensbildung des Volkes mit. Ihre Gründung ist frei. Ihre innere Ordnung muß demokratischen Grundsätze entsprechen. Sie müssen über die Herkunft und Verwendung ihrer Mittel sowie über ihr Vermögen öffentlich Rechenschaft geben. 2) Parteien, die nach ihren Zielen oder nach dem Verhalten ihrer Anhänger darauf ausgehen, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen oder den Bestand der Bundesrepublik Deutschland zu gefährden, sind verfassungswidrig. Über die Frage der Verfassungswidrigkeit entscheidet das Bundesverfassungsgericht.“ (*Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, *op. cit.*).

⁶⁸ Cfr. Sartori, Giovanni, *op. cit.*, 2012a, pp. 32-33; y Biscaretti di Ruffia, Paolo, *op. cit.*, p. 290.

para no repetir la trágica experiencia de Weimar.

Ambos sistemas legales cuentan con legislaciones especiales para los partidos políticos aunque con fechas de promulgación bastante diferentes. Por ejemplo la Ley de Partidos alemana data de 1967, mientras que la mexicana apenas de 2014, puesto que anteriormente todas las disposiciones en materia de partidos se encontraban integradas en un código electoral más amplio y abarcador.

De esta manera, ambas legislaciones tratan cuestiones generales sobre estas organizaciones entre las que destacan su organización interna, los tipos de financiamiento que pueden tener y la rendición de cuentas que deben llevar a cabo sobre el origen y destino de sus recursos. Respecto a las entradas y salidas del sistema de partidos, es decir, la formación y disolución de nuevas organizaciones partidistas, la legislación mexicana es más detallada que la alemana.

Para que una organización sea considerada como partido político en Alemania solamente requiere presentar ante la autoridad electoral sus estatutos y su programa partidista, exigidos por la sección 6 de la Ley de Partidos Políticos; con esto, las organizaciones obtienen el reconocimiento como partidos y el derecho a presentar candidatos y listas plurinominales a las elecciones ya sean federales o locales. Conforme a la sección 2 párrafo 2 de la misma ley, de no participar con candidatos propios en alguna elección para integrar el *Bundestag* o algún *Landtag* por seis años un partido político puede perder su *status* legal como tal.

En cambio, para formar un partido político en México los requisitos son más exhaustivos. Los partidos políticos que deseen obtener su registro como tales deberán presentar ante la autoridad electoral una declaración de principios, un programa de acción y estatutos; contar con un número de afiliados superior al 0.26 por ciento del padrón electoral distribuidos de la siguiente manera: tres mil en por lo menos veinte entidades federativas o trescientos en por lo menos doscientos distritos electorales federales; y realizar asambleas estatales o distritales en los mismos términos de por lo menos veinte o doscientas asambleas con por lo menos tres mil o trescientos asistentes, además de una asamblea nacional con la asistencia de delegados electos. Como colofón, el proceso de registro de nuevos partidos en México se abre cada seis años después de la elección presidencial, es decir, cada dos procesos electorales federales.

De no rebasar el umbral de representación, los partidos se enfrentan a consecuencias di-

ferentes en cada país. Si un partido alemán no obtiene por lo menos el cinco por ciento de la votación simplemente pierde el derecho a participar en el reparto de asientos del *Bundestag* con sus listas regionales; en cambio, si un partido mexicano no obtiene por lo menos el tres por ciento de la votación nacional, no solo pierde su representación en el Congreso de la Unión sino también su registro ante la autoridad electoral y por lo tanto debe ser disuelto. Sobre el proceso de disolución de un partido, la Ley General de Partidos Políticos dedica su último título.

En conclusión, las entradas y salidas en Alemania únicamente dependen de los resultados en las urnas mientras que en México deben agregarse otros factores como la militancia, la celebración de asambleas y el riesgo de disolución, con la única ventaja de que el umbral de representación es más bajo que en el país europeo. En México, lo complicado es obtener el registro para un partido político nuevo; en Alemania, obtener representación en el parlamento.

CAPÍTULO III

FORMACIÓN Y DESEMPEÑO DEL PARLAMENTARISMO ALEMÁN

Dem Deutschen Volke (Al pueblo alemán)

Inscripción en la fachada principal
del edificio del *Reichstag*

Después de haber examinado con detalle los puntos en que coinciden y difieren institucionalmente México y Alemania, es pertinente conocer a profundidad los distintos momentos que han marcado la historia política alemana para entender un poco mejor las razones que llevaron a los constituyentes de 1949 a delinear las características actuales de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo y del parlamentarismo alemán.

Es por este motivo que, aunque el actual *Bundestag* haya surgido a la par de la fundación de la República Federal unos años después del término de la Segunda Guerra Mundial, los orígenes del actual parlamentarismo alemán deben buscarse algunas décadas atrás e incluso, si se es paciente y meticulado, varios siglos antes.

Conocer la historia del parlamentarismo alemán ofrece la posibilidad de entender desde otra perspectiva los diferentes episodios en la historia de este país de Europa central; de descubrir las consecuencias del déficit democrático en las relaciones entre los poderes del Estado alemán y cómo esta situación derivó en eventos que se insertaron de una manera decisiva en el curso de la historia universal; de aprender sobre la solución ante crisis que han hecho inviable la continuidad de gobiernos sin poner en peligro la existencia del Estado democrático de derecho; y finalmente, de ver en los textos constitucionales el fruto de procesos históricos, políticos, económicos y sociales. En otras palabras, lo legal sujeto a lo empírico.

3.1 ANTECEDENTES: DEL SACRO IMPERIO

A LA ABDICACIÓN DE LOS HOHENZOLLERN

Los orígenes más remotos del parlamentarismo alemán pueden encontrarse en el Sacro Imperio Romano Germánico. Las Dietas Imperiales reunían a todos los príncipes de los innu-

merables territorios que componían al fragmentado Imperio para tratar asuntos de especial importancia. En aquel entonces, el *Reichstag* no era un cuerpo permanente ni mucho menos un órgano legislativo, sino más bien una convención a la que asistían los príncipes electores, los seculares y eclesiásticos, duques, condes, señores, caballeros independientes y representantes de la ciudades imperiales, para respaldar o no al emperador en aquellos asuntos que afectaban en gran medida la vida interna del Imperio. Las Dietas Imperiales tampoco tenían una sede fija sino que cambiaban cada vez que éstas eran convocadas; sin embargo, durante los dos últimos siglos de existencia del Sacro Imperio, el *Reichstag* se reunió en la ciudad bávara de Regensburg (Ratisbona).

Tras la Guerra de los Treinta Años y la Paz de Westfalia en 1648, los príncipes territoriales obtuvieron mayor autonomía respecto del emperador, por lo cual a partir de entonces la Dieta Imperial comenzó a tomar la forma de un congreso en el cual los príncipes defendían los intereses particulares de sus territorios, adquiriendo más, en esencia claro, el esquema del actual *Bundesrat* (Consejo Federal) en lugar de el del *Bundestag*.

Las guerras napoleónicas terminaron por disolver a lo que quedaba del Sacro Imperio en 1806, y tras de la derrota y exilio de Napoleón Bonaparte se llevó a cabo el Congreso de Viena, cuyo propósito fue restaurar el orden previo a la expansión napoleónica, y para reemplazar al Sacro Imperio se conformó la Confederación Alemana (*Deutscher Bund*) igual de fragmentada que su antecesor medieval. Al igual que en las últimas décadas de existencia del Sacro Imperio, el Reino de Prusia y el Imperio Austriaco fueron sus territorios más importantes, mismos que disputaban la hegemonía en la región. Su Dieta, ahora reunida en Frankfurt del Meno y presidida por el emperador austriaco, también congregaba a los representantes de los Estados miembros para que éstos defendieran sus intereses locales.

Algunos años después, varios movimientos nacionalistas y liberales que se remontaban a los años de la invasión francesa, al mismo tiempo que enfrentaban a los gobiernos ultraconservadores, reclamaban la unificación de Alemania y su constitución como un Estado federal, con un gobierno parlamentario responsable ante representantes electos democráticamente, pero sin obtener éxito alguno más que en algunos casos en el plano local.

Las revoluciones de marzo de 1848 fueron el marco idóneo para que se reuniera en Frankfurt del Meno una asamblea nacional, que trascendería a la historia como el Parlamento de Frankfurt, con alrededor de 600 «representantes del pueblo» con el objetivo de redactar

una constitución y nombrar a un gobierno nacional al frente de un Estado alemán unificado.

Pese a las profundas diferencias entre monárquicos, liberales moderados y radicales en torno a incluir o no a Austria en el proyecto pangermánico –dando origen a la dicotomía entre una Gran Alemania (*Großdeutschland*) o una Pequeña Alemania (*Kleindeutschland*)– y a cuál Casa Real ceder la corona alemana, si a los Habsburgo austriacos o a los Hohenzollern prusianos, se avanzó en la promulgación de una constitución liberal y en el nombramiento de un gobierno provisional; sin embargo, en los hechos no existía un territorio claramente delimitado en el cual dicho gobierno pusiera en vigor la nueva constitución; ni contaba con la capacidad necesaria para enfrentarse decididamente a otros grupos políticos. Además, cuando la corona del Imperio Alemán le fue ofrecida Federico Guillermo IV, Rey de Prusia, éste la rechazó alegando que su legitimidad no provenía de la gracia de dios. También es importante recalcar que las distintas aristocracias locales aún se mostraban reacias a ceder su soberanía en favor de un poder superior, por lo que los esfuerzos unificadores terminaron por fracasar.

No obstante a que la Constitución del Imperio Alemán del 28 de marzo de 1849 (*Verfassung des Deutschen Reichs*), popularmente conocida como Constitución de Frankfurt o Constitución de la Iglesia de San Pablo por el recinto en donde se reunió el constituyente, nunca funcionó, no está de más revisar los lineamientos que contenía referentes a la relación entre ejecutivo y legislativo.

Se declaraba que la Cabeza Imperial (*Reichsoberhaupt*) llevaría la denominación de Emperador de los Alemanes (*Kaiser der Deutschen*). Esta dignidad sería otorgada a alguno de los príncipes alemanes gobernantes –evidentemente pensando en la dinastía prusiana– y sería hereditaria conforme al derecho de primogenitura

La Dieta o Parlamento Imperial (*Reichstag*) se componía por dos cámaras: la Cámara de los Estados (*Staaenhaus*) y la Cámara del Pueblo (*Volkshaus*). La Cámara de los Estados se compondría por 192 representantes (*Vertreter*) que durarían en el cargo seis años. Éstos serían nombrados por mitades cada tres años tanto por cada gobierno como legislatura local. La constitución determinaba cuántos representantes le correspondía a cada Estado. Por otra parte, la Cámara del Pueblo estaría compuesta por representantes delegados (*Abgeordnete*) del pueblo alemán electos para un periodo de tres años aunque se preveía que la duración de la primera legislatura fuera de cuatro años. No se precisaba el número de miembros

de la Cámara del Pueblo ni los criterios de elección, ya fuera por población o Estado.

El sistema de gobierno que preveía la Constitución de Frankfurt no era parlamentario ni mucho menos presidencial. Debe recordarse que la clave para identificar el sistema de gobierno es precisamente cómo surge el gobierno, y en este caso no lo formaba ni el parlamento ni mucho menos un presidente electo sino el Emperador era quien confería libremente los cargos de Ministros, los cuales eran exclusivamente responsables ante el mismo. Esto convertía en automático al Emperador en Jefe de Gobierno, pero también ejercía las funciones protocolarias y de representación internacional de un Jefe de Estado.

Tampoco puede hablarse de un parlamentarismo ya que no se contemplaban mecanismos constitucionales de control de gobierno ni de interdependencia entre el ejecutivo y el legislativo, no obstante a que el Emperador estaba facultado para disolver la Cámara del Pueblo, y en caso de que esto sucediese, debía reunirse una nueva cámara al cabo de tres meses. Por lo tanto, el sistema previsto por la Constitución de Frankfurt era una monarquía constitucional, saliendo del esquema contemporáneo de clasificación.

Pese a que el Parlamento de Frankfurt no fue capaz de unificar a un Estado alemán ni de poner en práctica su constitución, no todo fue un fracaso como afirma Hagen Schulze, porque después de los sucesos de 1848, “quienes ostentaban el poder en los diferentes territorios de Alemania se habían visto obligados no sólo a comprometerse con una Constitución escrita, sino también a compartir con los Parlamentos su poder legislativo”.¹ Estamos ante los incipientes inicios del parlamentarismo alemán, no en el ámbito nacional –puesto que todavía no existía– sino en el local.

Bajo esta misma idea, la Constitución de Frankfurt es el punto de partida del constitucionalismo alemán, así como lo es la Constitución de Apatzingán para el constitucionalismo mexicano; ambas leyes fundamentales fueron escritas en los albores de la construcción del Estado nacional, pero el entorno político impidió su vigencia.

El conflicto entre Dinamarca, Prusia y Austria por los ducados de Schleswig y Holstein derivó en la salida de los austriacos de la Confederación Alemana y, por ende, de cualquier intervención posterior en la política de los principados alemanes; lo cual se tradujo en la disolución de la confederación en 1866 y su sustitución por una nueva Confederación Alemana del Norte (*Norddeutscher Bund*) sin la participación de los estados sureños de Baden, Wur-

¹ Schulze, Hagen, *Breve historia de Alemania*, Alianza, Madrid, 2001, p. 105.

temberg, Hessen-Darmstadt y Baviera, los cuales seguían vinculados a Prusia por medio de la Unión Aduanera, una unión comercial impulsada desde Berlín en la década de los treinta del siglo XIX.

El ofrecimiento de la corona española a un miembro católico de la familia Hohenzollern despertó los reclamos franceses. Schulze reflexiona que “el miedo a verse rodeados que, desde siempre, habían tenido los franceses [primero con los austriacos Habsburgo y ahora con los prusianos Hohenzollern], salió a la superficie, y, empujado por él, Napoleón [III] envió, de inmediato, mensajeros exponiendo su desacuerdo”.² El conflicto persistió, a pesar de que la oferta de España fue retirada, hasta que el 19 de julio de 1870 inició la Guerra Franco-Prusiana. Pronto, los Estados del sur se incorporaron a la guerra y en pleno conflicto tuvo lugar la unificación del norte y sur cuando los príncipes le ofrecieron la corona de un único Imperio Alemán a Guillermo I Rey de Prusia en el Palacio de Versalles el 18 de enero de 1871. La victoria definitiva se produjo unas semanas más tarde dejando como saldo negativo para Francia la pérdida de Alsacia y Lorena para ser anexadas al recientemente creado Imperio Alemán y la exigencia de costosísimas indemnizaciones. Francia tomaría revancha en el mismo palacio a finales de la segunda década del siglo XX.

Vale la pena detenerse aquí y abrir un paréntesis para exponer las contradicciones de la Unificación Alemana. Por una parte está la siguiente interpretación de Hagen Schulze:

Al tiempo que tenían lugar los acontecimientos bélicos, se produjo la unificación política de los Estados alemanes beligerantes. El entusiasmo nacionalista de la población y de la opinión pública ejercieron tal presión sobre los gobiernos de los Estados del sur de Alemania que los gabinetes consideraron que sólo había una salida posible: la unión –del tipo que fuera– con la Confederación de Alemania del Norte. La unificación alemana no fue, por tanto, un proceso impulsado sólo desde «arriba», por príncipes y gobiernos, sino que, desde «abajo» también contribuyeron a ella las fuerzas burguesas y liberales del movimiento nacionalista. Por ello, el resultado no fue la «Gran Prusia», sino el Imperio Alemán. Tampoco fueron los príncipes los primeros que, el 18 de enero de 1871, proclamaron a Guillermo I, rey de Prusia, en un acto celebrado en el Salón de los Espejos de Versalles, sino que una diputación de la Dieta Imperial de la Confederación de Alemania del Norte le había pedido ya, el 18 de diciembre de 1870, que aceptara la corona imperial... El nuevo Imperio Alemán poseía, pues,

² *Ibidem*, p. 118.

desde el principio, una doble legitimación: por un lado, la aprobación de los estamentos principescos y, por otro, los fundamentos parlamentarios y plebiscitarios.³

Por otra parte, Mary Fulbrook relata este episodio de la siguiente manera:

Lo que ocurrió en 1871, bajo el calificativo de «unificación» no fue tanto el resultado o la expresión de un nacionalismo alemán en ciernes, sino más bien una forma de expansionismo y colonización prusianos de la Alemania que no le pertenecía, en competencia con una excluida Austria.

Los estados alemanes del sur, a los que en un arrebato de fervor nacionalista, se había convencido para que se unieran a la Confederación Alemana del Norte en la guerra contra Francia, se dieron cuenta de que, tanto desde el punto de vista militar como política, su única opción era vincularse de un modo más permanente a Prusia. El 18 de enero de 1871 se proclamó en Versalles el imperio alemán, en una ceremonia en la que los gobernantes de los estados alemanes ofrecieron al rey Guillermo I de Prusia la corona hereditaria de una Alemania unida. A pesar de lo que la mitología nacionalista haya podido afirmar con posterioridad, ninguna de las partes estaba satisfecha: había una cierta falta de entusiasmo por parte de los príncipes, y algo de resentimiento en el nuevo emperador. De hecho, lo que se había fraguado, bajo la batuta de Bismarck, era la extensión del poder prusiano, y no la expresión del entusiasmo nacionalista por una Alemania unida.⁴

La unificación de Alemania puede ser contemplada como un ejemplo más de la extraordinaria capacidad de Otto von Bismarck de aprovechar las coyunturas para consolidar proyectos con un consenso mayormente generalizado. Se sirvió de la oleada nacionalista para concretar la hegemonía política de Prusia en la región. Con la simple denominación de Imperio Alemán se satisfizo a los distintos grupos liberales y nacionalistas al tiempo que se culminaban los objetivos expansionistas prusianos. La unificación alemana no fue un proceso político forzado que no contara con el respaldo popular y de las capas medias de la población ni el resultado de la ardua lucha del pueblo por construir un Estado sobre los cimientos de una nación; la exclusión de Austria y de otras comunidades germanas lo comprueba. Sin embargo, éste es un tema que sale de los objetivos centrales.

³ *Ibidem*, p. 120-121.

⁴ Fulbrook, Mary, *Historia de Alemania*, Cambridge University Press, Cambridge, 1995, pp. 174-179.

En términos jurídicos, el Imperio Alemán adoptó la Constitución de la Confederación Alemana del Norte con algunas reformas pertinentes por la incorporación de los territorios del sur. Ésta continuaba siendo predominantemente monárquica sin mostrar grandes avances hacia un sistema parlamentario. A la cabeza del Estado alemán se encontraba expresamente el Rey de Prusia, quien asumía la Presidencia de la Federación (*Bund*) y adquiría el título de Emperador Alemán (*Deutscher Kaiser*). Además de las funciones de un jefe de Estado, le correspondía convocar, abrir, aplazar y cerrar el Consejo Federal y la Dieta Imperial. También tenía el derecho de nombrar unilateralmente al Canciller Imperial (*Reichskanzler*), quien ocupaba la presidencia del Consejo Federal.

Este Consejo Federal (*Bundesrath*), a la vez que era una de las dos cámaras legislativas, también era un órgano de gobierno, lo que la convertía en una institución de mayor peso. Estaba integrada por cincuenta y ocho representantes de los estados de la federación, de los cuales diecisiete correspondían a Prusia en conjunto con Hannover, el Electorado de Hesse, Holstein, Nassau y Frankfurt. El resto de los Estados miembros enviaban entre uno y seis representantes a este cuerpo colegiado.⁵ Se dice que también era un órgano de gobierno porque, aparte de sus facultades legislativas, podía formar comisiones permanentes para el Ejército y Fortificaciones, de Asuntos Navales, de Asuntos Aduanales y Fiscales, de Comercio y Tránsito, de Ferrocarriles, Correos y Telégrafos, de Asuntos de Justicia y de Cuentas; y por el hecho de las profundas relaciones que mantenían el Canciller y el *Bundesrath*, en las que, por ejemplo, el primero estaba facultado para nombrar miembros del segundo para que lo representasen en diversos asuntos.

Finalmente se encontraba el *Reichstag*, la Dieta Imperial. Ésta se componía por 382 diputados (*Abgeordneten*) electos por sufragio universal, directo y secreto –uno de los pocos avances democráticos, aunque hay que señalar que todavía se contemplaba únicamente el voto masculino– para una legislatura cuya duración era de tres años. Sobre el número de integrantes de la cámara, la Constitución Imperial precisaba que, hasta que fuera nuevamente regulado por una ley secundaria, se agregarían 48 diputados de Baviera, 17 de Wurtemberg, 14 de Baden, y 6 de Hesse al sur del Meno a los 297 integrantes –235 correspondían

⁵ Sajonia-Weimar, Mecklemburgo-Streglitz, Oldemburgo, Sajonia-Meiningen, Sajonia-Altemburgo, Sajonia-Coburgo-Gotha, Anhalt, Schwarzburg-Rudolstadt, Schwarzburg-Sondershausen, Waldeck, Reuss (Nueva Línea), Reuss (Antigua Línea), Schaumburg-Lippe, Lippe, Lübeck, Bremen y Hamburgo enviaban un representante cada uno; Mecklemburgo-Schwerin y Brunswick, dos; Baden y Hesse, tres; Sajonia y Wurtemberg, cuatro; y Baviera, seis.

a Prusia— que contemplaba la Ley Electoral de la Confederación Alemana del Norte.⁶ Otra precisión que se hacía al final del apartado correspondiente al *Reichstag*, era que sus miembros no debían ser remunerados o recompensados por este cargo.

El *Bundesrath* tenía más peso en el sistema político de la Alemania Imperial debido a que a través de este organismo era cómo las distintas aristocracias locales podían participar en la política nacional, marginando a los representantes del pueblo. Como si no fuera suficiente, el *Bundesrath* podía disolver la Dieta Imperial siempre que contara con el consentimiento del *Kaiser*. Se entiende que si este último deseaba que la dieta fuera disuelta simplemente tenía que buscar el apoyo y la aprobación del Consejo Federal. Aún no existía ningún mecanismo de control del poder ejecutivo por parte del legislativo.

El sistema de gobierno que daba como resultado la Constitución del Imperio tampoco era parlamentario puesto que el gobierno seguía dependiendo únicamente de la voluntad del Emperador en su calidad de jefe de Estado. Así lo demostró Guillermo II cuando destituyó a Bismarck como Canciller Imperial el 20 de marzo de 1890.

Guillermo I falleció en marzo de 1888 y fue sucedido por su hijo Federico III quien sólo duró como emperador escasos tres meses a causa de su temprana muerte. Entonces el joven Guillermo II, nieto e hijo de aquéllos, asumió la corona del Imperio Alemán a la temprana edad de 29 años. Los desencuentros y diferencias entre el emperador y el canciller, que hasta entonces habían sido la principal mancuerna del poder político alemán, en torno a la política anti socialista y las relaciones con Rusia, motivaron que Bismarck presentara su renuncia y que Guillermo la aceptara sin reparos.

Sin embargo, es digno de mención el progresivo desarrollo que tuvieron varios grupos que comenzaron a tomar la forma de los modernos partidos políticos. Ya desde los tiempos de Bismarck, los partidos fueron adquiriendo un papel cada vez más relevante durante la toma de decisiones, ya que pese a las limitadas facultades con las que contaban en la cámara baja, los distintos cancilleres debían buscar en ellos el suficiente apoyo parlamentario para

⁶ Conforme a la Ley Electoral de la Dieta Imperial de la Confederación Alemana del Norte del 31 de mayo de 1869, se elegía a un diputado por cada 100,000 almas o fracción de 50,000 y en caso de que la población de algún Estado no llegara a las 100,000 almas se elegiría a un diputado. De esta forma, el resto de los Estados eran acreedores a la siguiente distribución de escaños: Sajonia 23, Hessen 3, Mecklemburgo-Schwerin 6, Sajonia-Weimar 3, Mecklemburgo-Strelitz 1, Oldemburgo 3, Brunswick 3, Sajonia-Meiningen 2, Sajonia-Altemburgo 1, Sajonia-Coburgo-Gotha 2, Anhalt 2, Schwarzburg-Rudolstadt 1, Schwarzburg-Sondershausen 1, Waldeck 1, Reus(Antigua Línea) 1, Reuss(Nueva Línea) 1, Schaumburg-Lippe 1, Lippe 1, Lauenburg 1, Lübeck 1, Bremen 1, y Hamburgo 3.

hacer prosperar sus proyectos.

Para esta época las principales organizaciones fueron el Partido Conservador Alemán (*Deutschkonservative Partei*), que representaba los intereses de la burguesía industrial y de la aristocracia terrateniente; el Partido Nacional Liberal (*Nationalliberale Partei*) y el Partido Progresista Liberal (*Deutsche Fortschrittspartei*), este último más contestatario al régimen por reclamar mayores concesiones democráticas y la puesta en marcha de un auténtico parlamentarismo a diferencia del primero que colaboraba en mayor grado con el gobierno; el Partido Socialdemócrata de Alemania (SPD, *Sozialdemokratische Partei Deutschlands*), que logra sobrevivir a la dura legislación y persecución en su contra y que constantemente aumenta su votación y representación parlamentaria; y el Partido del Centro (*Zentrum*), de corte clerical y que representaba la resistencia de los católicos del sur de Alemania ante el poder hegemónico de una Prusia protestante, reviviendo el antiguo conflicto confesional que tuvo lugar varios siglos antes. Junto a estos grandes partidos, comenzaron a surgir las primeras organizaciones antisemitas de ideología nacionalista y ultraconservadora.

El sistema de gobierno del Imperio Alemán no era parlamentario pero su poder ejecutivo ya era dual, el *Kaiser* como jefe de Estado y el Canciller Imperial como jefe de gobierno; y este último debía buscar constantemente la formación de mayorías parlamentarias con el fin de que sus propuestas e iniciativas fueran aprobadas, tal como en un sistema presidencial. En cualquier caso, tampoco se puede hablar aquí de un sistema mixto de gobierno dado que no existen mayores controles entre poderes ni la elección democrática del jefe de Estado.

No obstante a lo anterior, los partidos ya habían adquirido la capacidad suficiente para presionar y enfrentar al gobierno y complicar la gestión unilateral tanto del Emperador como de sus cancilleres que llevaron a las cúpulas del poder a ver, en más de una ocasión, en la disolución del parlamento, en gobernar al margen de la ley o incluso el golpe de Estado, como posibles soluciones al problema de la creciente oposición y falta de estabilidad originada desde el *Reichstag*. Muestra de esto es el papel que jugaron los partidos en la dimisión de los cancilleres posteriores a Bismarck: Leo von Caprivi (1890-1894), Chlodwig zu Hohenlohe-Schillingsfürst (1894-1900), Bernhard von Bülow (1900-1909) y Theobald von Bethmann-Hollweg (1909-1917). El progresivo crecimiento socialdemócrata en la cámara baja complicaba la formación de mayorías estables y duraderas entre los conservadores y los nacional-liberales. Si bien aún no había parlamentarismo en Alemania, la oposición constante de los

socialistas, liberales de izquierda y católicos, combinada con otros factores, podía provocar la inviabilidad de un gobierno y su posterior caída.⁷

Habría que esperar al término de la Primera Guerra Mundial para presenciar el giro radical en el sistema político alemán y en su (sub)sistema de gobierno. Como causa de la prolongación de una guerra que se había previsto que sólo durase unas semanas, comenzó un malestar entre los diputados del *Reichstag* y el ejército. Las presiones del alto mando militar y la negativa del parlamento a aprobar un nuevo crédito de guerra provocaron la dimisión del gobierno de Bethmann-Hollweg, quien fue sucedido por un breve periodo de Georg Michaelis. Schulze afirma que

...el *Reichstag* se había postulado, en el juego, como una fuerza política independiente bajo la dirección de los partidos que, más tarde, constituirían la espina dorsal de la República de Weimar [el Socialdemócrata, el Centro, el Popular Progresista y el Nacional Liberal, agrupados en la Comisión Mixta]: el nacimiento de la primera democracia alemana tuvo lugar, pues, en la guerra y no después de ella, aunque hablar de democracia era todavía algo prematuro.⁸

Sin embargo, una institución con mayor peso que el parlamento era sin duda el ejército. La caída del gobierno de Bethmann se debió más que nada a las presiones que ejercieron los militares hacia el emperador, presiones que los partidos en el *Reichstag* secundaron pero que no fueron decisivas. Por lo tanto, ver en este episodio el nacimiento del parlamentarismo alemán resulta apresurado, y aún más hablar de democracia en un régimen donde predomina el ejército sobre un cuerpo de representantes electos popularmente. La propia Mary Fulbrook llama dictadura militar de Erich Ludendorff y Paul von Hindenburg a lo que hubo después del gobierno de Bethmann hasta el fin de la guerra.⁹

Con la guerra prácticamente perdida, los militares promovieron la formación de un gobierno sustentado por los partidos de la Comisión Mixta pero encabezado por el Príncipe Max von Baden y que asumiera las responsabilidades de la derrota. Este gabinete sustituyó a principios de octubre de 1918 al del canciller Georg von Hertling, del que la historiografía no

⁷ Cfr. Fulbrook, Mary, *op. cit.*, pp. 196-199; y Gutiérrez de Benito, Eduardo y Ángel León Conde, *Alemania: desde la Unificación hasta 1914*, Akal, Madrid, 1990, p. 57-58.

⁸ Schulze, Hagen, *op. cit.*, p. 159.

⁹ Cfr. Fulbrook, Mary, *op. cit.*, p. 212.

aporta detalles. El armisticio final se firmaría unas semanas después.

Entre las primeras acciones del gobierno de Von Baden estuvieron las reformas constitucionales que introducían la responsabilidad de los ministros ante el parlamento así como el control de las fuerzas armadas, facultades antes en manos del *Kaiser*. Por fin había nacido el parlamentarismo en Alemania con forma de una monarquía constitucional parlamentaria. Sin embargo el panorama no era alentador; ahora quien llevaría a costas la responsabilidad de la derrota de la guerra serían los políticos civiles, los partidos y la democracia. Desde su nacimiento, la primera democracia alemana llevó el sello de la infamia y la derrota.

En tanto, la agitación social iba en ascenso. Soldados inconformes y una población desgastada y agotada amenazaban con hacer de sus revueltas una revolución de grandes dimensiones como la bolchevique. Del motín de marineros en Kiel se desprendieron otros movimientos por todo el país. Había estallado la Revolución de Noviembre de 1918; soldados y obreros se proponían derrocar al caduco régimen monárquico. El 9 de noviembre la situación se volvió insoportable para la monarquía y el gobierno; el *Kaiser* Guillermo II de Hohenzollern huyó hacia los Países Bajos y Max von Baden cedió el gobierno al socialdemócrata Friedrich Ebert, quien asumió el cargo de canciller.

3.2 LA REPÚBLICA DE WEIMAR Y EL DERRUMBE DE LA DEMOCRACIA ALEMANA

Minutos más tarde de la abdicación de los Hohenzollern, Philipp Scheidemann, también socialdemócrata, proclamó la República en uno de los balcones del *Reichstag* ante miles de manifestantes, al tiempo que, no lejos de ahí, exactamente en el Palacio de Berlín frente al actual *Lustgarten*, Karl Liebknecht del Movimiento Espartaquista, proclamaba la República Socialista Libre de Alemania. El imperio había muerto pero ahora el país se debatía entre una república parlamentaria –promovida tanto por socialdemócratas como por liberales y católicos– y una república socialista –impulsada por los socialdemócratas independientes–; o como sugiere Schulze, la revolución negra-roja-oro se enfrentaba a la revolución roja.¹⁰

Aun así, en medio de toda esta vorágine política, en la cual el gobierno provisional socialdemócrata fue asistido por los *Freikorps*, cuerpos paramilitares de derecha, para sofocar las revueltas de comunistas y socialistas independientes y que terminaron con los asesina-

¹⁰ Cfr. Schulze, Hagen, *op. cit.*, p. 164.

tos, entre otros, de Rosa Luxemburgo y Karl Liebknecht, se convocaron elecciones para enero de 1919 con miras a formar una Asamblea Nacional Constituyente que elaborase una nueva constitución. En estas elecciones, consideradas las primeras democráticas en la historia alemana, el SPD consiguió 165 escaños; el *Zentrum*, 91; el DDP, 75; el DNVP, 44; el USPD, 22; y el DVP, 19.¹¹ Se formó entonces una coalición con los primeros tres partidos, la famosa Coalición de Weimar, y al frente de ésta estaría Philipp Scheidemann como canciller. Unos días antes la asamblea había elegido a Friedrich Ebert como el primer presidente de la naciente República. Se ponía en marcha y en los hechos la primera república alemana.

Por razones de seguridad, la asamblea tuvo que sesionar en la ciudad de Weimar, en el actual estado federado de Turingia; por este motivo a la constitución que entró en vigor el 11 de agosto de 1919 se le conoce como la Constitución de Weimar y para su tiempo histórico, fue una de las más progresistas del mundo junto a la mexicana de 1917.

A diferencia de sus antecesoras, las cuales mencionaban en último lugar al *Reichstag* después del ejecutivo y de la institución de representación de los territorios, la Constitución de Weimar puso en primer lugar al parlamento, lo cual da cuenta del giro democrático que emprendía Alemania a partir de entonces. Éste se componía por «diputados del pueblo alemán» (*Abgeordneten des deutschen Volkes*) electos por un periodo de cuatro años por sufragio universal, directo y secreto de hombres y mujeres. El *Reichstag* no tenía un número fijo de miembros, ya que el sistema electoral empleado entonces –representación proporcional pura automática– concedía a los partidos políticos un escaño por cada 60,000 votos, o fracción superior a 30,000, obtenidos en circunscripciones o agrupaciones de circunscripciones en rondas subsecuentes de asignación.¹² Sobre estos principios tuvo lugar el progresivo aumento del número de diputados que acudieron al parlamento, de los 423 en 1919 a los 647 en 1933.

Posteriormente se mencionaba la institución del Presidente Imperial (*Reichspräsident*), electo de manera directa y por sufragio universal para un periodo siete años con posibilidad de reelección. Éste tenía las funciones de un jefe de Estado, tales como la representación del

¹¹ SPD (*Sozialdemokratische Partei Deutschlands*, Partido Socialdemócrata de Alemania); *Zentrum* (Partido de Centro); DDP (*Deutsche Demokratische Partei*, Partido Demócrata Alemán); DNVP (*Deutschnationale Volkspartei*, Partido Popular Nacional Alemán); USPD (*Unabhängige Sozialdemokratische Partei Deutschlands*, Partido Socialdemócrata Independiente de Alemania); DVP (*Deutsche Volkspartei*, Partido Popular Alemán).

¹² Cfr. Nohlen, Dieter, *op. cit.*, 1998, p. 219-220.

Imperio Alemán en sus relaciones internacionales, las tareas diplomáticas, las cuestiones en torno a la guerra y la paz, y el mando supremo de las fuerzas armadas. También le correspondía al presidente nombrar y remover al Canciller Imperial y a los Ministros, mas no libre ni unilateralmente; previamente estos funcionarios debían contar con la confianza del *Reichstag* y en caso de que les fuera negada estaban obligados a dimitir, procedimiento que formalizaba el presidente.

Por último se encontraba el *Reichsrat* (Consejo Imperial) encargado de representar a los *Länder* en las tareas legislativas y administrativas de la república. A los *Länder* se les concedía un asiento por cada 700,000 habitantes o fracción de 350,000 o al menos un asiento en caso de no alcanzar tales cifras. Al igual que en la constitución anterior, sus integrantes eran miembros de los gobiernos locales, de tal modo que el ciudadano de la República de Weimar, tenía derecho a votar para la conformación del *Reichstag* y para elegir al Presidente Imperial.

La novedad de la Constitución de Weimar que anuncia la entrada de Alemania a los sistemas políticos democráticos contemporáneos es la introducción de diversos mecanismos de control entre el legislativo y el ejecutivo. En primer lugar, el surgimiento y caída de un gobierno correspondía exclusivamente al *Reichstag*. Aunque era el presidente quien nombraba y destituía al canciller y a los ministros, éstos debían contar con la confianza o, al menos, la tolerancia del parlamento, y en caso contrario, debía renunciar quien recibiera un voto de censura. Al mismo tiempo, el *Reichstag* tenía el derecho de solicitar en cualquier momento la comparecencia del canciller o de algún ministro, profundizando la rendición de cuentas del rubro en cuestión.

En realidad, el gobierno del imperio estaba un tanto desarmado frente al parlamento ya que no contaba con ningún mecanismo para presionarlo. En cambio, las relaciones de interdependencia se encontraban más entre *Reichstag* y presidente que con el gobierno. El presidente era el único que contaba con la facultad de disolver al *Reichstag*, pero sólo una vez por el mismo motivo, y convocar a nuevas elecciones legislativas dentro de los dos meses siguientes –la constitución no puntualizaba más detalles–. Por su parte, una mayoría de dos terceras partes del *Reichstag* podía solicitar la destitución del presidente, la cual se decidía por medio del voto popular. Si los resultados beneficiaban al presidente, esto se entendía como una reelección del presidente por siete años más y el *Reichstag* debía ser disuelto para

reinstalarlo con nuevos comicios. Un rasgo adicional en las relaciones entre el presidente y el parlamento era que el primero no podía ser miembro del segundo.

Además, entre las facultades del presidente se encontraban las contenidas en el artículo 48 constitucional previsto para situaciones de emergencia, que en retrospectiva fue uno de los que más debate y controversia generó por el destino que siguió la República de Weimar. Este artículo señalaba que

Si un *Land* no cumple con los deberes que le imponen la constitución o las leyes del Imperio, el Presidente de éste podrá obligarle a ello con ayuda de la fuerza armada.

Cuando se hayan alterado gravemente o estén en peligro la seguridad y el orden públicos en el Imperio, el Presidente puede adoptar las medidas indispensables para el restablecimiento de los mismos, incluso en caso necesario con ayuda de la fuerza armada. Con este fin puede suspender temporalmente en todo o en parte los derechos fundamentales fijados en los artículos 114, 115, 117, 118, 123, 124 y 153.

El Presidente Imperial habrá de dar conocimiento inmediatamente al *Reichstag* de todas las medidas que adopte con arreglo a los párrafos 1° y 2° de este artículo. A requerimiento de éste dichas medidas quedarán sin efecto.

El gobierno de un *Land* podrá aplicar provisionalmente en su territorio medidas de las expresadas en el párrafo 2° de este artículo cuando implique peligro el retraso en adoptarlas. Tales medidas quedarán sin efecto si lo reclaman el Presidente del Imperio o el *Reichstag*.

Una ley del Imperio regulará los detalles.¹³

Amparados en el 48 constitucional, los presidentes de Weimar expedieron decretos de emergencia cuando las negociaciones con el parlamento eran infructuosas e incluso cuando

¹³ Artículo 48 de la *Constitución del Imperio (Reich) Alemán, de 11 de agosto de 1919* en http://www.unav.edu/departamento/constitucional/files/file/Derecho%20constitucional/Constitucion_Weimar.pdf (cierto contenido se ha modificado considerando una mejor traducción). El texto original dice: „Wenn ein Land die ihm nach der Reichsverfassung oder den Reichsgesetzen obliegenden Pflichten nicht erfüllt, kann der Reichspräsident es dazu mit Hilfe der bewaffneten Macht anhalten. Der Reichspräsident kann wenn im Deutschen Reiche die öffentliche Sicherheit und Ordnung erheblich gestört oder gefährdet wird, die zur Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung nötigen Maßnahmen treffen, erforderlichenfalls mit Hilfe der bewaffneten Macht einschreiten. Zu diesem Zwecke darf er vorübergehend die in den Artikeln 114, 115, 117, 118, 123, 124 und 153 festgesetzten Grundrechte ganz oder zum Teil außer Kraft setzen. Von allen gemäß Abs. 1 oder Abs. dieses Artikels getroffenen Maßnahmen hat der Reichspräsident unverzüglich dem Reichstag Kenntnis zu geben. Die Maßnahmen sind auf Verlangen des Reichstags außer Kraft zu setzen. Bei Gefahr im Verzuge kann die Landesregierung für ihr Gebiet einstweilige Maßnahmen der in Abs. 2 bezeichneten Art treffen. Die Maßnahmen sind auf Verlangen des Reichspräsidenten oder des Reichstags außer Kraft zu setzen. Das Nähere bestimmt ein Reichsgesetz.“ (Verfassungen des Deutschen Reichs (1918-1933) in <http://www.verfassungen.de/de/de19-33/verf19-i.htm>).

ni siquiera tenían intenciones de discutir en un proceso regular de toma de decisiones. Más adelante se ampliará la información al respecto.

Por lo tanto, fue así como la elección directa tanto del órgano legislativo como del jefe de Estado y la participación conjunta de ambas instituciones en la formación y destitución de gobiernos moldearon en la República de Weimar un sistema semipresidencial o semiparlamentario muchos años antes de que surgiera el modelo mixto de la V República Francesa.

Sobre el papel, la constitución de Weimar prometía un Estado exitoso, basado en los principios de la democracia parlamentaria; pero la historia demostró que no fue así debido a una serie de factores que llevaron al derrumbe de la democracia. Alemania, derrotada en la guerra, arruinada económicamente y presionada, a la vez que humillada, por el Tratado de Versalles, no encontraba la forma de tener gobiernos duraderos y estables; en los pocos años de república hubo catorce cambios de canciller. Por otra parte, fueron constantes las amenazas de revoluciones, golpes de Estado y guerra civil procedentes de la extrema izquierda, la extrema derecha y las viejas élites políticas.

Pueden ubicarse tres etapas en la corta vida de la República de Weimar: el turbulento periodo inicial (1919-1923), la fase de estabilidad (1924-1929) y el ocaso y aniquilamiento del orden republicano (1930-1933).¹⁴

Los primeros días de la república no fueron nada sencillos. Apenas a unos meses de haberse conformado el primer gobierno republicano, los términos del Tratado de Versalles provocaron el desencuentro entre el canciller Scheidemann y el DDP y la posterior renuncia del canciller en junio de 1919 en medio de la proclamación comunista de la República Soviética de Múnich y el fallido *Putsch* (golpe de Estado) de Wolfgang Kapp. Le sucedieron en el cargo Gustav Bauer y Hermann Müller.

En junio de 1920 se celebraron las primeras elecciones posteriores a la Asamblea Constituyente, las cuales resultaron en una grave derrota para la Coalición de Weimar que obtuvo tan sólo el 44 por ciento de los escaños del *Reichstag* a diferencia del 78 por ciento de la asamblea anterior, mientras que los partidos a los extremos del espectro político ganaron posiciones: comunistas y socialdemócratas independientes a la izquierda; populares bávaros, populares y populares nacionalistas a la derecha. Se formó entonces un gobierno minoritario

¹⁴ Cfr. Bieber, León E., *La República de Weimar. Génesis, desarrollo y fracaso de la primera experiencia democrática alemana*, Facultad de Filosofía y Letras – UNAM – Servicio Alemán de Intercambio Académico, México, 2002.

que excluyó al SPD e incluyó al DVP, más el Partido de Centro y el DDP. El católico Konstantin Fehrenbach fue nombrado canciller pero renunció al cabo de diez meses y fue relevado por el también centrista Joseph Wirth. En noviembre de 1922 se formó otro gobierno minoritario que ahora incluía al BVP (*Bayerische Volkspartei*, Partido Popular Bávaro) al frente del cual estuvo Wilhelm Cuno.

Las dificultades no cesaron sobre todo en el tema económico. Las exigencias de los aliados en las reparaciones de guerra provocaron una escalada inflacionaria. Con motivo del retraso en los pagos, tropas francesas y belgas entraron en territorio alemán para ocupar la Cuenca del Ruhr. El canciller Cuno llamó a la resistencia pasiva lo que agudizó aún más la crisis y que terminó por hacerlo renunciar al gobierno. La hiperinflación sólo pudo ser controlada con la emisión de una nueva moneda, el *Rentenmark*, y poniendo fin a la resistencia en el Ruhr durante el gobierno de Gustav Stresemann, fruto de una gran coalición formada en agosto de 1923 que abarcaba desde el SPD hasta el DVP, pasando por el Centro y el DDP. Lamentablemente la gran coalición apenas se sostuvo por unos meses para ser reemplazado por el gobierno minoritario de Wilhelm Marx que excluyó a los socialdemócratas y volvió a la fórmula Centro-DDP-DVP-BVP.

No obstante, la crisis económica ya había restado adeptos a la República entre la población animando a las fuerzas políticas de extrema izquierda y extrema derecha. Por ejemplo en Baviera, luego del sofocamiento soviético en Múnich, la ultraderecha se había hecho con el poder y en donde figuraban nombres como Gustav von Kahr, Otto von Lossow y Adolf Hitler. Este último organizó un fallido golpe de Estado que lo llevó a prisión por menos de un año pese a los cinco a los que había sido condenado. Durante sus meses de prisión Hitler escribió su conocido libro *Mein Kampf*. Con el *Putsch* de Múnich termina la primera etapa turbulenta de la República de Weimar.

1924 trajo nuevas elecciones legislativas y la oportunidad de una recomposición de los partidos políticos en el *Reichstag*. Las elecciones de mayo supusieron un durísimo golpe a todos los partidos que habían participado en gobierno en beneficio del Partido Comunista de Alemania (KPD, *Kommunistische Partei Deutschlands*) en la extrema izquierda, así como del Partido Popular Nacionalista Alemán (DNVP, *Deutschnationale Volkspartei*) y del Partido de la Libertad del Pueblo Alemán / Partido Obrero Alemán Nacionalsocialista (DVFP/NSDAP *Deutsch-völkische Freiheitspartei* / *Nazionalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei*) en la ex-

trema derecha. Ninguna mayoría parlamentaria surgió de estas elecciones por lo que tuvieron que celebrarse nuevos comicios en diciembre del mismo año con resultados algo mejores para los partidos democráticos. Una coalición de derecha conformada por el Centro, BVP, DVP y el monárquico DNVP eligió al independiente Hans Luther para el cargo de canciller.

A partir de este año, la República adquirió cierta estabilidad política y económica debido al establecimiento de una serie de tratados internacionales que restauraron en parte sus relaciones con el exterior –en julio de 1925 comienza el retiro de las tropas francesas y belgas de la Cuenca del Ruhr y el 8 de septiembre de 1926 Alemania es admitida en la Sociedad de Naciones– y a la adopción del Plan Dawes que permitió volver a poner en marcha la deteriorada economía alemana y europea en general.

El 28 de febrero de 1925 murió el Presidente Friedrich Ebert y el 26 de abril siguiente es electo el viejo héroe de guerra prusiano Paul von Hindenburg. La elección de Hindenburg puso al descubierto el verdadero sentir de la población: un cierto rechazo a los políticos demócratas y la nostalgia por los viejos tiempos del Imperio.

En los institutos de enseñanza media –escribe Hagen Schulze– imperaban los maestros de orientación nacionalista; en las universidades, los profesores monárquicos, en los púlpitos de las iglesias, los pastores antidemocráticos...

La mayor parte del funcionariado estaba convencida de que ser monárquico y tener una concepción conservadora del Estado eran los rasgos distintivos naturales de su estamento. Pero tampoco creían firmemente que el otro rasgo distintivo de su profesión era la convicción de que la legalidad formal en el ejercicio del poder era más importante que el programa político de gobierno... El funcionariado se mantuvo, por lo general, neutral en lo político, sin que ello quiera decir que fuese apolítico; tendía, aunque no de manera declarada, a una idea de Estado autoritaria y que se ajustara a los presupuestos generales...

Por su parte, el ejército –el pequeño ejército imperial de 100,000 hombres y el Jefe del Alto Mando, el general Hans von Seeckt– mantenía una orgullosa distancia con respecto a las instituciones democráticas y a los partidos políticos. Hay que decir que, a espaldas de las instancias políticas civiles, llevaban a cabo su propia política de rearme de una forma secreta, intentando mantenerse al margen de la política cotidiana. El modelo de comportamiento a seguir era la máxima de Von Seeckt: «El ejército sirve al Estado, sólo al Estado, porque es el Estado»...

La burguesía, la clase media, vivía en un estado continuo de crisis de identidad, sintién-

dose constantemente amenazada por las rápidas transformaciones que sufría su entorno social y económico. El incremento de sus ingresos había quedado muy por debajo del que habían experimentado otras capas sociales y, a excepción del capital que hubieran invertido en valores inmobiliarios o fincas rústicas, la inflación había acabado con su patrimonio. Se responsabilizó a la democracia –y a la República– de esta catástrofe económica que había hecho mella en todo el grupo social... Para los propietarios, los empresarios y los terratenientes, el Estado de Weimar era sospechoso de todo, porque su política social y económica se basaba en una praxis redistributiva a favor de los más débiles.¹⁵

En mayo de 1925 Luther renunció al cargo y la cancillería volvió a ser ocupada por Wilhelm Marx quien concluyó su gestión a la par de la legislatura. 1928 supuso una victoria para la izquierda. Tanto comunistas como socialdemócratas aumentaron sus escaños, mientras que las derechas tuvieron pérdidas, desde los católicos de centro hasta los nacionalsocialistas. El SPD, el Centro, el DDP y el DVP formaron una nueva gran coalición que apoyó como canciller al socialdemócrata Hermann Müller, quien ya se había desempeñado en el cargo por un breve periodo en 1920.

Por fin parecía que la República salía de la crisis y tomaba rumbo. En agosto de 1929 se firmó el Plan Young para reducir el importe de las reparaciones de guerra, pero en octubre del año siguiente tuvo lugar el Crack de Wall Street con lo que se perdió el terreno ganado en materia económica. El creciente desempleo terminó de hacer mella en el gobierno, el cual dimitió el 27 de marzo de 1930 cuando los socialdemócratas retiraron su apoyo al gabinete de Müller. Sería el último gobierno con apoyo parlamentario. Dos días después el presidente Hindenburg nombraría como canciller a Heinrich Brüning del Partido de Centro.

A partir de este gobierno comenzó la etapa de los gabinetes presidenciales, los cuales no tenían el apoyo de una mayoría parlamentaria, por lo que las decisiones importantes se tomaban a base de decretos de emergencia fundamentados en el artículo 48 constitucional. Es en este momento cuando inicia la agonía de la primera democracia parlamentaria alemana. De tal forma que fue con Brüning cuando inició el uso desmedido del artículo 48 que relegó al mínimo la participación del parlamento en la toma de decisiones. Recordemos que este artículo facultaba al Presidente Imperial de intervenir incluso con las fuerzas armadas en la política de un estado federado o para tomar medidas que restablecieran el orden y la seguridad

¹⁵ Schulze, Hagen, *op. cit.*, pp. 182-185.

como los decretos de emergencia.

El 48 ya se había empleado en 1923 bajo el gobierno de Stresemann para remover a los gobiernos legalmente constituidos de Sajonia y Turingia, ambos sostenidos por coaliciones de socialdemócratas y comunistas. El primer decreto de emergencia del gobierno de Brüning surgió a raíz de las medidas a adoptar para combatir la crisis económica. Al mismo tiempo consiguió del presidente la disolución del parlamento.

Se convocaron a nuevas elecciones con la esperanza de que los partidos de centro-derecha obtuvieran una mayoría parlamentaria mas cuál sería la sorpresa que los comicios revelaron a un electorado sumamente polarizado. Salvo el Partido del Centro que aumentó su representación en seis escaños, todos los partidos desde la centro-izquierda hasta la centro-derecha disminuyeron su representación; en contraste con el Partido Comunista que aumentó la propia al pasar de 54 a 77 escaños y el sorprendente crecimiento del Partido Nazi de doce a 107 asientos en el *Reichstag*, situándose como la segunda fracción más grande del parlamento detrás de los socialdemócratas.

Hindenburg ratificó a Brüning como canciller, quien no logró hacerse de una mayoría pero sí con la tolerancia del SPD; sin embargo, los constantes enfrentamientos con la oposición, que llevaban al asiduo uso de los decretos de emergencia por parte del presidente y del gobierno, llevaron a la renuncia del canciller en mayo de 1932, pero en esta ocasión la caída del gobierno no se debió al retiro de la confianza del parlamento; para entonces los únicos pilares en los que descansaba un canciller y su gobierno era el apoyo del presidente y del ejército.¹⁶

El recién reelecto Presidente Hindenburg –en abril de 1932 había derrotado en las urnas a Adolf Hitler– nombró como canciller al centrista Franz von Papen atendiendo a las recomendaciones de Kurt von Schleicher, jefe de la sección del ejército del Ministerio de Defensa, quien ya había conseguido la tolerancia de los nacionalsocialistas al nuevo gobierno.¹⁷ El gobierno de Von Papen pasó a la historia como el «Gabinete de los Barones» por el origen aristocrático de buena parte de sus miembros.

Disolver el parlamento y nuevas elecciones fueron la moneda de cambio para el apoyo nacionalsocialista al gobierno de Papen, lo cual ocurrió pocos días después de haber tomado posesión del cargo. Las elecciones celebradas en julio de 1932 confirmaron la creciente pola-

¹⁶ Cfr. Bieber, León E., *op. cit.*, pp. 77-78.

¹⁷ Cfr. *ibidem*, p. 77.

rización entre la población: los comunistas ganaron doce escaños más, mientras que los nazis pasaron de 107 a 230 asientos consolidándose como la primera fuerza del *Reichstag*. Otros partidos que ganaron escaños fueron el Centro con siete y el BVP con tres. El SPD y DNVP registraron pérdidas así como el DDP y el DVP que por poco quedan sin representación parlamentaria. Cabe mencionar que justo antes de llevarse a cabo las elecciones, una nueva aplicación del 48 constitucional llevó a la remoción del gobierno socialdemócrata en Prusia, el *Land* más importante política y económicamente, lo cual representó un durísimo golpe para la izquierda alemana y una severa llamada de atención para cualquier forma de oposición.

Un voto de desconfianza al gobierno de Papen motivó a Hindenburg a una nueva disolución del parlamento y a convocar a elecciones para el siguiente noviembre. Los comunistas siguieron aumentando su representación pero los nazis se vieron disminuidos en treinta y cuatro escaños para quedar en 196; socialdemócratas, centristas, populares bávaros y demócratas también tuvieron pérdidas; el DVP se recuperó ligeramente y el DNVP obtuvo quince legisladores más.

En lugar de ratificar a Papen en la cancillería, ahora Hindenburg optó por Schleicher, quien había fungido como ministro de Defensa en el gobierno anterior. En cuanto asumió responsabilidades, buscó sin éxito que el *Reichstag* fuera disuelto nuevamente y la aprobación de decretos de emergencia; mientras tanto, Papen negociaba con Hitler la conformación de un gobierno que ahora sí contara con una sólida base parlamentaria. Desde el gobierno de Hermann Müller no se había vuelto a formar ninguna mayoría parlamentaria. La condición de Hitler para que la fracción nacionalsocialista apoyara al gobierno era que él mismo fuera nombrado canciller. Agotadas todas las alternativas y finalmente cediendo a las presiones de grupos como los empresariales, Hindenburg no tuvo más remedio que nombrar como Canciller Imperial a Adolf Hitler el 30 de enero de 1933. Los nazis habían llegado a la cima del poder político por la vía constitucional con el apoyo de los nacionalistas de derecha del DNVP, de la cúpula militar y empresarial, y en menor medida del Partido Católico de Centro.

Si en 1930 había comenzado la agonía de la República de Weimar con los gabinetes presidenciales, llamados así por no estar respaldados en una mayoría parlamentaria, la llegada del nacionalsocialismo al frente del gobierno significó que la primera experiencia democrática alemana entraba en fase terminal.

El uso desmedido del artículo 48 y de los decretos de emergencia ya había hecho para

entonces irrelevante el papel del parlamento en la toma de decisiones, concentrándolas únicamente en los cancilleres que se mantenían en el cargo por mera voluntad presidencial y que al mismo tiempo eran tolerados por el legislativo ante la amenaza de la disolución. Pocas veces los gobiernos de la República de Weimar estuvieron apoyados por una duradera mayoría parlamentaria, por lo que tuvieron que constituirse gobiernos minoritarios. Pocas veces la República de Weimar funcionó como un auténtico parlamentarismo y las más de las veces como un presidencialismo en el que el gobierno tenía que buscar constantemente el apoyo del legislativo para hacer prosperar su programa.

Las constantes elecciones en tiempos de crisis, justo cuando la población buscaba soluciones en los extremos del espectro político, terminaron por mellar el orden democrático de la república ya que la política moderada de centro parecía no aportar salidas viables a la situación crítica del país. El ambiente político y social de la época provocó la polarización de la población, lo cual fue bien aprovechado por los partidos extremistas tanto de izquierda como de derecha cada vez en términos de votos y escaños.

Cuando Hitler asumió la cancillería del *Reich*, solamente él y otros dos personajes más – Wilhelm Frick en el Ministerio del Interior y Hermann Göring como Ministro sin cartera – pertenecían al NSDAP; el resto de ministros provenían del DNVP o eran independientes como el vicescanciller Franz von Papen quien ya había renunciado al Partido de Centro. Pero para poder llevar a cabo sus planes, los nazis debían deshacerse de toda oposición así como de sus socios en el gobierno, por lo tanto apenas llegado a la cancillería Hitler solicitó la disolución del *Reichstag* y la convocatoria a nuevas elecciones con la esperanza de que su partido consiguiera la mayoría absoluta y poder gobernar ya no a base de decretos de emergencia fundados en el 48 constitucional y en el mejor de los casos, las dos terceras partes de los votos del parlamento necesarios para acabar de una vez por todas con el régimen democrático.

Las nuevas elecciones estaban programadas para el 5 de marzo de 1933 pero algunos días antes, el 27 de febrero se produjo un hecho que vaticinaría el futuro de la democracia del país: el incendio del edificio del *Reichstag*. No sólo se incendiaba un edificio; se estaba reduciendo a cenizas la incipiente democracia alemana. Aunque al día de hoy no se ha podido comprobar la autoría del delito ni identificar concretamente a sus ejecutores, los nazis aprovecharon la coyuntura para acusar a los comunistas y proscribir al KPD. Unas horas des-

pués del incendio, el día 28, se expidió el Decreto del Presidente Imperial para la Protección del Pueblo y el Estado (*Verordnung des Reichspräsidenten zum Schutz von Volk und Staat*). Éste suspendía la libertad de expresión, de prensa, de asociación y reunión, con lo que se legalizaba la persecución política por parte de la GESTAPO (acrónimo de *Geheime Staatspolizei*, Policía Secreta del Estado) y los cuerpos paramilitares nazis de las SA (*Sturmabteilung*, secciones de asalto) y SS (*Schutzstaffel*, escuadras de protección), colocando la primera piedra del régimen totalitario. Las elecciones se llevaron a cabo bajo una total atmósfera de intimidación, represión y supresión de las libertades democráticas; no obstante estas condiciones el NSDAP no logró su objetivo de hacerse de la mayoría absoluta ya que con el 43.9 por ciento de los votos solamente obtuvo 288 de los 647 diputados del *Reichstag*. El SPD obtuvo 120 escaños; el KPD, 81; el Centro, 74; el DNVP, 52; el BVP, 18; y el DDP, DVP y otros, doce escaños en conjunto. Nazis y nacionalistas formaron una coalición de gobierno.

El 23 de marzo tuvo lugar el último suspiro de la República de Weimar. Con los votos a favor de nazis, nacionalistas, católicos, bávaros, y de otros partidos minúsculos de derecha, y los votos en contra de la socialdemocracia se aprobó la Ley para la Solución de las Calamidades del Pueblo y el Imperio (*Gesetz zur Behebung der Not von Volk und Reich*).

En escasos cinco artículos, la también conocida como Ley Habilitante o Ley de Plenos Poderes (*Ermächtigungsgesetz*) minó por completo al Estado de derecho alemán al otorgar al Gobierno del *Reich* facultades legislativas iguales a las del parlamento, permitir que las leyes del gobierno no se ajustaran con el contenido de la constitución, y eliminar el requisito de aprobación por parte del *Reichstag* y *Reichsrat* de los tratados internacionales. Aunque la misma ley se concedía a sí misma una vigencia de cuatro años, ésta fue prorrogada en 1937, 1939 y 1943 por parlamentos integrados únicamente por nazis. Se instauraba por la vía legal la dictadura totalitaria más salvaje que jamás se haya conocido. Comenzaba el terror nazi, el episodio más oscuro de la historia contemporánea.

El texto íntegro de la ley se presenta a continuación:

El *Reichstag* ha puesto en vigor la siguiente ley, la cual es proclamada con el consentimiento del *Reichsrat*, habiendo sido establecido que los requisitos para una enmienda constitucional han sido cumplidos:

Artículo 1. En adición al procedimiento establecido por la Constitución, las leyes del *Reich* pueden también ser emitidas por el Gobierno del *Reich*. Esto incluye a las leyes referi-

das en los artículos 85, párrafo 2 y artículo 87 de la Constitución.

Artículo 2. Las leyes emitidas por el Gobierno del *Reich* pueden diferir de la Constitución en tanto no contradigan las instituciones del *Reichstag* y del *Reichsrat*. Los derechos del Presidente quedan sin modificación.

Artículo 3. Las leyes emitidas por el gobierno del *Reich* deben ser promulgadas por el Canciller y publicadas en el diario oficial del *Reich*. Tales leyes entrarán en efecto al día siguiente de la publicación salvo que se indicase una fecha diferente. Los artículos 68 al 77 de la Constitución no se aplican a las leyes emitidas por el gobierno del *Reich*.

Artículo 4. Los tratados celebrados por el *Reich* con Estados extranjeros que afecten materia de la legislación del *Reich* no necesitarán la aprobación de las cámaras legislativas. El gobierno del *Reich* debe promulgar las reglas necesarias para la ejecución de tales tratados.

Artículo 5. Esta ley entra en vigor el día de su publicación. Queda sin vigencia el 1 de abril de 1937 o si el actual gobierno del *Reich* fuese sustituido por otro.

Berlín, a 24 de marzo de 1933.

El Presidente Imperial

von Hindenburg

El Canciller Imperial

Adolf Hitler

El Ministro Imperial del Interior

Frick

El Ministro Imperial del Exterior

Freiherr von Neurath

El Ministro Imperial de Finanzas

Graf Schwerin von Krosigk¹⁸

¹⁸ *Ley Habilitante de 1933* en https://es.wikipedia.org/wiki/Ley_Habilitante_de_1933. El texto original dice: "Der Reichstag hat das folgende Gesetz beschlossen, das mit Zustimmung des Reichsrats hiermit verkündet wird, nachdem festgestellt ist, daß die Erfordernisse verfassungsändernder Gesetzgebung erfüllt sind: Artikel 1. Reichsgesetze können außer in dem in der Reichsverfassung vorgesehenen Verfahren auch durch die Reichsregierung beschlossen werden. Dies gilt auch für die in den Artikeln 85 Abs. 2 und 87 der Reichsverfassung bezeichneten Gesetze. Artikel 2. Die von der Reichsregierung beschlossenen Reichsgesetze können von der Reichsverfassung abweichen, soweit sie nicht die Einrichtung des Reichstags und des Reichsrats als solche zum Gegenstand haben. Die Rechte des Reichspräsidenten bleiben unberührt. Artikel 3. Die von der Reichsregierung beschlossenen Reichsgesetze werden vom Reichskanzler ausgefertigt und im Reichsgesetzblatt verkündet. Sie treten, soweit sie nichts anderes bestimmen, mit dem auf die Verkündung folgenden Tage in Kraft. Die Artikel 68 bis 77 der Reichsverfassung finden auf die von der Reichsregierung beschlossenen Gesetze keine Anwendung. Artikel 4. Verträge des Reiches mit fremden Staaten, die sich auf Gegenstände der Reichsgesetzgebung beziehen, bedürfen nicht der Zustimmung der an der Gesetzgebung beteiligten Körperschaften. Die Reichsregierung erläßt die zur Durchführung dieser

A partir de entonces, “toda la legislación del Estado Nacionalsocialista estuvo fundamentada en la Ley Habilitante”¹⁹ con lo que puede afirmarse que esta ley representa la nueva constitución que sustituyó a la de Weimar de 1919. Al mismo tiempo, las disposiciones contenidas en la constitución de Weimar permitieron una ley de tal naturaleza que promoviera la concentración de las funciones legislativas y ejecutivas en un solo individuo.

Otras disposiciones normativas que desmantelaron el sistema democrático y «legitimaron» la dictadura nazi fueron las Leyes para coordinar los *Länder* con el *Reich* (*Gleichschaltungsgesetze*) del 31 de marzo y 7 de abril que otorgaban a los *Länder* las mismas facultades dictatoriales que la Ley de Plenos Poderes y creaban la figura de los Gobernadores o Lugartenientes Imperiales²⁰ (*Reichstatthalter*) con lo que los nazis se hicieron de los gobiernos y administraciones locales. En esta última fecha también fue aprobada la Ley del restablecimiento del servicio civil permanente (*Gesetz zur Wiederherstellung des Berufsbeamtentums*) con la cual el Estado prescindía de los servicios de los elementos indeseables de la burocracia identificados como judíos u opositores políticos. El 14 de julio fueron aprobadas la Ley contra la creación de partidos políticos (*Gesetz gegen die Neubildung von Parteien*), instaurando el sistema monopartidista,²¹ así como la Ley para la prevención de la descendencia con enfermedades hereditarias (*Gesetz zur Verhütung erbkranken Nachwuchses*), primer paso del genocidio que vendría. Finalmente, justo un año después de que los nazis asumieran la cancillería se abolió el sistema federal a favor de un Estado unitario cuando se suprimieron los parlamentos locales y el *Reichsrat* con la Ley sobre la reconstrucción del *Reich* (*Gesetz über den Neuaufbau des Reiches*).

Verträge erforderlichen Vorschriften. Artikel 5. Dieses Gesetz tritt mit dem Tage seiner Verkündung in Kraft. Es tritt mit dem 1. April 1937 außer Kraft; es tritt ferner außer Kraft, wenn die gegenwärtige Reichsregierung durch eine andere abgelöst wird. Berlin, den 24. März 1933. Der Reichspräsident von Hindenburg; der Reichskanzler Adolf Hitler; der Reichsminister des Innern Frick; der Reichsminister des Auswärtigen Freiherr von Neurath; der Reichsminister der Finanzen Graf Schwerin von Krosigk (*Verfassungsgesetze des Deutschen Reichs (1933-1945) Gesetz zur Behebung der Not von Volk und Reich* in <http://www.verfassunge.n.de/de/de33-45/verf33-i.htm>)

¹⁹ Das „Ermächtigungsgesetz“ vom 23. März 1933 (*Gesetz zur Behebung der Not von Volk und Reich*), Wissenschaftlicher Dienst – Deutscher Bundestag, Berlin, 2009, p. 2 (traducción propia). El texto original dice: “Die gesamte Rechtsetzung des nationalsozialistischen Staates basierte auf dem „Ermächtigungsgesetz“”.

²⁰ Cfr. Schulze, Hagen, *op. cit.*, p. 201.

²¹ Antonio Ramos Oliveira menciona con cierta ironía que justo el 14 de julio, aniversario de la toma de la Bastilla y, por ende, de la libertad europea, fue declarado el Partido Nacionalsocialista el único legal en Alemania. Cfr. Ramos Oliveira, Antonio, *Historia social y política de Alemania*, Fondo de Cultura Económica, 3ª ed., México, 1973, p. 76.

Estos fueron los fundamentos legales de la dictadura nazi y de la concentración absoluta del poder en Hitler que lograron eliminar toda oposición. Para noviembre del mismo año se votó por un nuevo *Reichstag* integrado únicamente por miembros del NSDAP; pero aun así faltaba deshacerse de la oposición al interior del partido. La ocasión llegó con la «noche de los cuchillos largos»; entre el 30 de junio y el 1 de julio de 1934, elementos de las SS y la GESTAPO arrestaron y asesinaron a connotados líderes de las SA entre ellos a Ernst Röhm, su comandante en jefe. Con esta maniobra, Hitler obtuvo dos importantísimos resultados: purgó a las SA que desde hace tiempo representaban una peligrosa fuente de conflicto y consiguió la lealtad y los apoyos de las *Reichswehr*, las fuerzas armadas del Imperio.

Durante los años de la Alemania Nazi, el *Reichstag* siguió en funciones pero ya no como un auténtico parlamento con funciones legislativas, que ahora estaban en manos del gobierno central, sino más bien tomó la forma de un auditorio cuyos miembros, todos pertenecientes al partido nazi, eran el público de los histriónicos discursos de Hitler.²²

El 2 de agosto de aquel mismo año, se desvaneció el último reducto de la República de Weimar. A la edad de 86 años murió el *Reichspräsident* Paul von Hindenburg. Después de este suceso se fusionaron los cargos de presidente y canciller consolidando el *Führerprinzip*; Adolf Hitler era ahora amo y señor de Alemania. El terreno por fin estaba allanado para la camarilla hitleriana y sus planes expansionistas y racistas, conocidos de sobra: la reintegración del Sarre a Alemania; la remilitarización de Renania; la anexión de Austria²³ y los Sudestes; la «noche de los cristales rotos», hecho también conocido como el «pogromo de noviembre», en contra de la población judía alemana; la invasión a Checoslovaquia y su transformación en el Protectorado de Bohemia y Moravia; y la invasión a Polonia que finalmente derivó en el estallamiento de la Segunda Guerra Mundial el 3 de septiembre de 1939.

Después de tres años de aparente dominio alemán –en el que la influencia de los nazis se extendía desde Noruega al norte, los Países Bajos, Bélgica y el norte y oeste de Francia por el occidente, hasta bien entrado el territorio ruso por el oriente– la segunda parte de la

²² Cfr. Kessel, Wolfgang, “The German Bundestag. History of Parliament since 1815” in *The German Bundestag in the Reichstag building*, German Bundestag, 3rd ed., Berlin, 2007, p. 57.

²³ Con la anexión de Austria, *Anschluss* por cómo se conoció el episodio, se hizo realidad uno de los más grandes sueños de los nacionalistas, liberales y hasta socialdemócratas alemanes desde el siglo XIX: un único Estado que aglutinara a toda la población germanoparlante: la Gran Alemania. Resulta paradójico que lo que comenzó siendo uno de los anhelos de los primeros movimientos democráticos en Alemania, la unificación de todos los pueblos de habla alemana bajo una sola organización jurídico-política se lograra al amparo del expansionismo nazi en la búsqueda del *Lebensraum*, el espacio vital.

guerra correspondió a constantes victorias de los aliados hasta que el Ejército Rojo colocó la bandera soviética el 2 de mayo de 1945 en un *Reichstag* en ruinas. Tres días antes Hitler se había suicidado en su búnker de Berlín ante la inminente derrota.

3.3 LA REPÚBLICA FEDERAL DE ALEMANIA: ENTRE LA BIESTATALIDAD Y LA ALEMANIA REUNIFICADA

Terminada la guerra y Alemania sin un gobierno central, los ejércitos aliados –británicos, estadounidenses, soviéticos y franceses– llevaron a cabo lo resuelto en las Conferencias de Teherán y Yalta: dividir el territorio alemán en cuatro zonas de ocupación para su administración y cobro de las reparaciones de guerra.²⁴ Al frente de cada zona estaba un comandante militar que ejecutaba las decisiones de su respectivo gobierno; la coordinación de las cuatro zonas de ocupación estaría a cargo de un Consejo de Control Aliado con sede en Berlín, ciudad que también fue dividida en cuatro sectores. Por lo tanto, durante los años que duró la ocupación aliada, este consejo fungió como una suerte de gobierno central.

Las naturales diferencias ideológicas, programáticas y económicas entre las potencias vencedoras tuvieron profundas consecuencias en el desarrollo posterior de la Alemania ocupada. Comenzaba así la Guerra Fría; derrotado el nacionalsocialismo había ahora que derrotar al comunismo según la visión occidental.

El progresivo distanciamiento entre este y oeste, y que sembró la primera semilla de la biestatalidad alemana, se hizo patente con el tema económico. Los intentos por unificar económicamente las cuatro zonas fueron vistos con desconfianza por los soviéticos; los estadounidenses aceleraron entonces el proceso de unificación económica y en 1947 se creó un Consejo Económico a cargo de la Bizona, nacida a partir de la unión de las zonas británicas y estadounidenses a las que se les agregó la zona francesa dos años más tarde para formar la Trizona. Los soviéticos respondieron con la conformación de una Comisión Económica en su zona. En ambos casos, el Consejo y la Comisión Económica se consideran como los antecedentes inmediatos de los gobiernos alemanes de occidente y oriente.²⁵

²⁴ Otra resolución territorial de trascendencia fue la modificación de la frontera oriental alemana a favor de Polonia y la Unión Soviética. La nueva frontera germano-polaca discurriría por los ríos Oder y Neisse, de tal forma que una gran porción de Pomerania, Silesia y el sur de la Prusia Oriental pasarían a control de Polonia. El norte de Prusia Oriental ahora estaría bajo control soviético junto con Königsberg, la antigua ciudad donde se coronaron los primeros reyes prusianos, que fue rebautizada como Kaliningrado.

²⁵ Cfr. Fulbrook, Mary, *op. cit.*, p. 293; Ramos Oliveira, Antonio, *op. cit.*, pp. 169-172; y, Schulze, Hagen, *op.*

Otro desencuentro fue el referente a la cuestión monetaria de la futura Alemania. Ya que el viejo *Reichsmark* había perdido su valor a raíz de la guerra se presentó una reforma monetaria que introducía el *Deutschmark*, en palabras de Mary Fulbrook, “en términos inaceptables para los soviéticos, que utilizaron este pretexto no sólo para presentar su propia moneda, sino también para intentar cortar los accesos de los aliados occidentales a Berlín”.²⁶ La disputa monetaria se resolvió con dos reformas diferentes, una aplicable sólo a las zonas occidentales y la otra para el sector soviético; y el bloqueo a los sectores occidentales de Berlín, con el célebre puente aéreo de 1948-49.

En cuanto a la restauración democrática, los partidos políticos fueron reorganizándose una vez liberada Alemania de los nazis. Las principales organizaciones que (re)surgieron fueron el Partido Socialdemócrata de Alemania (SPD, *Sozialdemokratische Partei Deutschlands*), el Partido Comunista de Alemania (KPD, *Kommunistische Partei Deutschlands*), la Unión Demócrata Cristiana (CDU, *Christlich-Demokratische Union*) y el Partido Demócrata Libre (FDP, *Freie Demokratische Partei*); en Baviera se organizó la Unión Socialcristiana (CSU, *Christlich Soziale Union*). En la zona soviética comunistas y socialdemócratas se fusionaron para crear el Partido de Unidad Socialista de Alemania (SED, *Sozialistische Einheitspartei Deutschlands*).²⁷ Otros partidos menores que también aparecieron irían desapareciendo a la postre.

Comenzaron a celebrarse las primeras elecciones municipales a partir de 1946 y para un año después ya estaban integrados todos los parlamentos locales de los *Länder*.²⁸ Asimismo,

cit., p. 236.

²⁶ Fulbrook, Mary, *op. cit.*, p. 294.

²⁷ Una vez formada la República Democrática Alemana, el SED lideró el Frente Nacional, una coalición conformada por el principal partido gobernante y otros partidos menores: Unión Demócrata Cristiana de Alemania (CDU, *Christlich-Demokratische Union Deutschlands*), Partido Liberal Democrático de Alemania (LDPD, *Liberal-Demokratische Partei Deutschlands*), Partido Demócrata Campesino de Alemania (DBD, *Demokratische Bauernpartei Deutschlands*) y Partido Nacional Democrático de Alemania (NDPD, *National-Demokratische Partei Deutschlands*).

²⁸ Al respecto, vale hacer mención que la división política de Alemania fue reconfigurada a partir del desmembramiento de Prusia, lo que fuera el *Land* más grande e importante desde la unificación alemana en 1871. Los únicos *Länder* que conservaron sus límites fueron Baviera y Sajonia. Baden y Wurtemberg se fundieron en un solo *Land* junto con el territorio prusiano de Hohenzollern. Los *Länder* que ampliaron sus límites a costa de Prusia fueron el Palatinado Bávaro (que pasó a llamarse Renania-Palatinado), Hessen, Turingia y en menor medida Bremen, Hamburgo y el Sarre. Mecklemburgo-Schwerin perdió un poco de territorio al oeste pero con su unión con Mecklemburgo-Strelitz y la parte de Pomerania que conservó Alemania adoptó el nombre de Mecklemburgo-Pomerania Occidental. Anhalt y partes orientales de Brunswick fueron absorbidos por la nueva Sajonia-Anhalt. El resto de Brunswick, Oldemburgo y Schaumburg-Lippe quedaron dentro de los límites de Baja Sajonia. El pequeño territorio de Lippe terminó formando parte de Renania del Norte-Westfalia. Schleswig-Holstein tomó el territorio más septentrional de Prusia y los enclaves orientales de Ol-

fueron redactadas y promulgadas las constituciones locales a lo largo de los años de ocupación. Con base en sus respectivas constituciones, los parlamentos locales (*Landtage*) fueron nombrando progresivamente gabinetes a medida que los gobiernos militares cedían a los alemanes espacios de decisión. Poco a poco volvía a renacer el parlamentarismo alemán, de lo regional a lo nacional, como ha sido costumbre a través de los siglos.

Pese a todos los esfuerzos unificadores, la dicotomía capitalismo-comunismo resultó decisiva para que Alemania quedara dividida en dos Estados. Ni occidentales ni soviéticos cedieron ante cuál estructura económica-social debía prevalecer en la Alemania de la posguerra. Inclusive “no eran solo los rusos quienes se oponían a la reunificación de Alemania. Los franceses rechazaban incluso la discusión del tema mientras no se hubiera aceptado la internacionalización del Ruhr y el control económico de ciertas zonas al oeste del Rin”.²⁹

Finalmente en junio de 1948 los Ministros Presidentes de los *Länder* occidentales convocaron para septiembre próximo a un Consejo Parlamentario, con sede en la ciudad de Bonn, Renania del Norte-Westfalia, e integrado por diputados delegados de los *Landtage*, con la tarea de redactar una constitución «temporal» para la porción de Alemania comprendida por las zonas británica, estadounidense y francesa. Luego de varios meses de deliberaciones, la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania fue promulgada el 23 de mayo de 1949 después de haber sido aprobada por los comandantes militares de las tres zonas occidentales de ocupación y entró en vigor al día siguiente. El Consejo Parlamentario estuvo conformado por 27 miembros enviados por la CDU-CSU e igual número de socialdemócratas; cinco delegados de los liberales del FDP; el Partido Comunista, el Partido Alemán y el Partido de Centro estuvieron representados con dos miembros cada uno. En contraste, en la zona soviética un Consejo del Pueblo comenzó la redacción de una constitución para la República Democrática Alemana.

La Ley Fundamental no se concibió como una constitución definitiva sino como una ley temporal que sirviera como marco para la organización jurídico-política de la Alemania occidental y que únicamente tuviera vigencia hasta que se integraran los territorios del Este. Del mismo modo, la constitución de la RDA dejaba la puerta abierta para una futura reunificación

demburgo y Hamburgo, así como el occidental de Mecklemburgo-Strelitz. El resto de Prusia que no fue repartido constituyó el territorio que tomó el nombre de Brandemburgo y en su interior Berlín. En síntesis, Prusia fue borrada de los mapas tanto como unidad jurídico-política como referencia geográfica.

²⁹ Ramos Oliveira, Antonio, *op. cit.*, p. 190.

de ambos Estados.

Alemania volvía a quedar dividida como al final de las Guerras Napoleónicas. Alemania volvía a ser el campo de batalla de occidente contra oriente como lo había sido durante la Guerra de los Treinta Años, pero ahora Alemania, al menos la occidental, era el muro de contención del capitalismo ante el comunismo. La capital también quedó dividida: un *Westberlin*, capitalista, y un *Ostberlin*, comunista. Josef Becker recuerda el sentimiento que surgió a raíz de la división de Alemania.

Sobre todo en círculos intelectuales de izquierda reinaba la convicción de que por los crímenes nazis perpetrados en la Segunda Guerra Mundial, Alemania había perdido el derecho a la unidad nacional. Desde los años setenta no pudo pasar desapercibida la inclinación de un sector de la coalición social-liberal por aceptar la división alemana como un hecho consumado y borrar la reunificación como un 'auto-engañó' del ideario político nacional de la RFA.³⁰

No bastaba con restaurar la Constitución de Weimar. El nuevo Estado alemán requería de nuevos preceptos constitucionales que corrigieran los elementos que facilitaron el derrumbe de la democracia alemana en la década de los treinta y su sustitución por un régimen totalitario. Los cambios institucionales más importantes se dieron en el terreno del sistema de gobierno en torno a tres puntos:

En primer lugar, se optó por un auténtico parlamentarismo en lugar de un semipresidencialismo, acotando las facultades del presidente así como su elección directa y dando mayor peso al parlamento al quedar en sus manos la elección y nombramiento del canciller. En segundo lugar, se obstaculizó la remoción del canciller y sus ministros al introducir la figura de la moción de censura constructiva con la que el parlamento no podría destituir al jefe de gobierno sin antes haber elegido a su reemplazo; además de que la desconfianza parlamentaria se emitiría hacia el gobierno en su conjunto, ya no hacia ciertos ministros. Por último, se reguló de manera más estricta el estado de emergencia legislativa que durante la República de Weimar había sido una figura más o menos discrecional fundamentada en el artículo 48 constitucional. Ahora bajo la Ley Fundamental, los decretos de emergencia deberían pasar

³⁰ Becker, Josef, "División y reunificación de Alemania en los siglos XIX y XX" en Bernecker, Walther L. (compilador), *Historia y presente del Estado-nación: Alemania y México en perspectiva comparada*, El Colegio de México – Servicio Alemán de Intercambio Académico – Facultad de Filosofía y Letras – UNAM, México, 2004, p. 20.

por la aprobación del gobierno, del presidente y del *Bundesrat*; solamente tendría vigencia de seis meses por una única ocasión durante el mandato del canciller en turno; y finalmente, la Ley Fundamental no podría ser reformada, derogada ni suspendida amparándose en el estado de emergencia.

3.3.1 KONRAD ADENAUER (1949-1963)

Bajo estas nuevas pautas, el 14 de agosto de 1949 se celebraron las primeras elecciones de la República Federal para instalar en Bonn, capital federal a partir de entonces,³¹ y en las mismas instalaciones donde había sesionado el Consejo Parlamentario, el nuevo parlamento nacional: el *Bundestag* (Dieta Federal). De los catorce partidos que compitieron, once consiguieron representación parlamentaria: el SPD, el partido más votado, consiguió 136 escaños; la CDU, 117 y su compañera bávara CSU, 24; el FDP, 53; el Partido Alemán (DP) y el Partido Bávaro (BP) 17 cada uno; el Partido Comunista (KPD), 15; y otros partidos entre los que figuraba el antiguo *Zentrum*, 31 en conjunto. Erich Köhler fue elegido como el primer *Bundestagspräsident*.

Una vez integrado el *Bundestag*, se procedió a formar la Asamblea Federal el 12 de septiembre junto con los parlamentarios de los *Länder* para elegir al primer presidente de la RFA. Theodor Heuss del FDP resultó electo en la segunda vuelta con 416 votos de un total de 800, dejando atrás a Kurt Schumacher del SPD y a Rudolf Amelunxen del Partido de Centro. Cinco años después fue reelecto para un segundo mandato con el ochenta y ocho por ciento de los sufragios dejando muy lejos al comunista Alfred Weber con sólo doce votos.

Tres días después de haberse reunido la Asamblea Federal, una coalición formada por la CDU/CSU, el FDP y el DP eligió como Canciller Federal al democristiano Konrad Adenauer, principal artífice del nuevo Estado germano-occidental. Kurt Schumacher, del SPD, pasó a liderar la oposición.

El primer gabinete estuvo conformado por seis democristianos, tres socialcristianos, tres liberales y dos del DP y figuraban nombres como el de Ludwig Erhard en el Ministerio de Economía y Jakob Kaiser en el Ministro de Asuntos de toda Alemania. Franz Blücher, del FDP y designado como Ministro del Plan Marshall, fue elegido como vicescanciller. En 1951 se creó el Ministerio de Asuntos Exteriores, el cual retuvo el propio Adenauer hasta 1955 cuan-

³¹ Bonn fue la propuesta de los democristianos, mientras que la socialdemocracia propuso que Frankfurt del Meno fuera la capital de la nueva República Federal.

do lo encargó a Heinrich von Brentano.

Con 211 votos de 410 del *Bundestag*, la coalición de gobierno fue una coalición ganadora mínima en el sentido de que reunió los escaños indispensables para formar la mayoría pero tratando que los partidos miembros de la coalición fueran lo más ideológicamente afines –en este caso con partidos de centro y centro-derecha–, por lo que también entraría en las categorías de coalición de distancia mínima, conectada mínima y políticamente viable. Esta coalición no puede considerársele como una de tamaño mínimo ya que existía la posibilidad de formar mayorías con un número menor de escaños.

No obstante al ambiente de renacimiento político y democrático, la República Federal aún no era un Estado plenamente soberano. Uno de los primeros actos de gobierno del canciller Adenauer fue la recepción del Estatuto de Ocupación de las potencias occidentales al cual se sometía la Ley Fundamental. Este estatuto estipulaba los derechos que conservarían las fuerzas de ocupación en el territorio alemán, entre los que se encontraban la dirección de los principales temas referentes a las relaciones exteriores de la Alemania Occidental.

Uno de los principales objetivos de Adenauer en política exterior fue la integración total de Alemania en el bloque capitalista occidental con el fin de garantizar la seguridad de Alemania de un posible ataque soviético; por lo que antes de buscar cualquier tipo de unificación o reconciliación con los territorios del este, lo que era prioridad para la oposición, suscribió una serie de acuerdos y tratados que terminaron de incluir a la RFA a la zona de influencia hegemonizada ya por los Estados Unidos.

En 1949 la República Federal ingresó a la Organización para la Cooperación Económica Europea y un año después, a la Comunidad Europea del Carbón y el Acero y al Consejo de Europa. Más tarde se firmó el Tratado para el Establecimiento de la Comunidad de Defensa Europea. Además formó parte de la Comunidad Económica Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica desde 1957. El Estatuto de Ocupación venció en 1955, con lo que la República Federal de Alemania amplió su margen de soberanía y obtuvo el derecho de ser admitido en la Organización del Tratado del Atlántico Norte después de la ratificación de los Acuerdos de París, consolidando en definitiva la postura pro occidental de la República Federal y liquidando cualquier posibilidad de reunificación con la República Democrática en el corto y mediano plazo.

Con el ingreso de la Alemania Occidental a la OTAN se cumplió otro de los objetivos del

gobierno de Adenauer y que parecía sumamente difícil dado la participación del país en la Segunda Guerra Mundial: la creación de un ejército propio llamado *Bundeswehr*. Tanto la creación de unas fuerzas armadas propias como la integración con occidente fueron algunos de los primeros temas que confrontaron a gobierno y oposición. Mientras los primeros daban prioridad a la seguridad respecto a la Unión Soviética y los demás países del bloque socialista, los segundos consideraban que tales acciones retardarían una pronta reunificación con el Estado germano-oriental.³²

Después de una primera reforma electoral que introdujo el sistema de voto doble y estableció la paridad entre mandatos directos y mandatos por listas plurinominales, así como la barrera legal del cinco por ciento como requisito para participar en el reparto de escaños por el principio de representación proporcional, en 1953 se llevaron a cabo las elecciones para conformar el segundo *Bundestag* en la que la CDU resultó como el partido mayor votado y la fracción parlamentaria más grande con 197 miembros a los que se agregaron 52 de la CSU. Detrás le siguieron el SPD con 162 parlamentarios y el FDP con 53. Como partidos minoritarios estaban el GB/BHE que consiguió 27 escaños; el DP, 15; y al final tres representantes del Centro Católico. Hermann Ehlers permaneció en el cargo de presidente del parlamento que asumió tres años antes.

La coalición se formó con los mismos partidos miembros que en la legislatura pasada a los que se les agregó el GB/BHE, expresión política de los alemanes expulsados de los territorios perdidos del este. Adenauer y Blücher se mantuvieron en la cancillería y vicescancillería respectivamente, pero este último ocupando además el Ministerio de Cooperación Económica tras la reestructuración del Ministerio del Plan Marshall. Erhard y Kaiser fueron otros de los que conservaron sus cargos; y entraron en el gabinete personalidades como Heinrich Lübke y Franz Josef Strauss, el histórico líder bávaro. La distribución de ministerios quedó de la siguiente manera: nueve para la CDU, tres para la CSU, cuatro para el FDP, y para el DP y GB/BHE, dos cada uno. En 1955 los ministros del partido de los expulsados se unieron a la CDU, mientras que el FDP sufrió una escisión en la que sus ministros y algunos miembros del *Bundestag* pasaron a formar el Partido Popular Libre (FVP, *Freie Volkspartei*).

La coalición gubernamental formada en esta legislatura para nada fue una coalición mínima ya que excedió en demasía la mayoría absoluta al reunir en un principio 317 votos del

³² Cfr. Kessel, Wolfgang, *op. cit.*, p. 69.

Bundestag de 255 necesarios, mas sí fue una coalición ideológica de distancia mínima, conectada en la centro-derecha y viable.

Salta a la vista que el Partido Comunista y el Partido Bávaro perdieron su representación en el parlamento, a lo que hay que agregar que el primero fue declarado ilegal por la Corte Constitucional Federal en 1956. Ya cuatro años antes el Partido Socialista del *Reich* (SRP, *Sozialistische Reichspartei*) había sido prohibido por sus tendencias nacionalsocialistas. El Partido Comunista fue readmitido en el sistema de partidos en los años setenta luego de haber reformulado sus postulados y actitud respecto al sistema democrático alemán; sin embargo no volvió a conseguir escaños en el parlamento.

En opinión de Giovanni Sartori, la prohibición de partidos anti sistema es la razón principal que explica el tripartidismo alemán más que la cláusula del 5%; “los inicios del sistema político alemán no se encuentran en su sistema electoral, sino en la circunstancia de que las decisiones judiciales han modificado fundamentalmente el ‘desarrollo natural’ del sistema de partidos”.³³ No concuerdo del todo con esto. Es cierto que las proscripciones del SRP y KPD eliminaron de tajo el extremismo del sistema de partidos, pero la barrera del cinco por ciento sí tuvo un efecto reductor en el número de partidos con presencia en el parlamento. De no haber sido por ella, cuatro partidos más hubieran obtenido escaños en 1953. El Partido Alemán y el Partido de Centro, pese a no haber rebasado la barrera legal, triunfaron en circunscripciones uninominales lo que les otorgó el derecho de participar en el reparto de escaños por la vía de la representación proporcional.

Además, progresivamente el electorado fue concentrándose cada vez más en los partidos más grandes hasta quedar establecida la triada partidista SPD-FDP-CDU/CSU en las primeras elecciones de la década de los sesenta. Incluso la prohibición de los partidos anti sistema no tuvo mayor repercusión en el sistema de partidos debido al hecho del poco atractivo que tenían para el electorado; la votación del KPD cayó en un estrepitoso 55% en 1953 respecto a la elección anterior y el SRP ni siquiera se presentó en comicios federales. En la nueva República Federal, y a diferencia de la República de Weimar, los extremismos políticos no tenían oportunidad debido en buena parte al éxito económico que experimentó Alemania durante su primera década de existencia, fenómeno conocido como el «milagro económico alemán».

El milagro económico, junto con los cambios constitucionales y electorales –moción de

³³ Sartori, Giovanni, *op. cit.*, 2012a, pp. 122-123.

censura constructiva, limitación de las facultades del Presidente Federal, estricta regulación del estado de emergencia legislativa, y la barrera de representación— fueron los principales factores que contribuyeron a la estabilidad política de la RFA. La recuperación económica de la Alemania occidental encontró sus raíces en la ayuda económica y financiera proporcionada por Estados Unidos a través del Plan Marshall que benefició a gran parte de Europa, y en el impulso de la reindustrialización a causa de la Guerra de Corea para abastecer las economías inmiscuidas en el conflicto. La Guerra de Corea también tuvo como consecuencia el rearme germano-occidental ante el temor de una versión europea de la conflagración de Asia por un ataque germano-oriental tutelado por los soviéticos.

También merece mención la puesta en marcha del Estado social de mercado como proyecto integral de Estado sin distinciones partidistas; éste era una concepción de la participación del Estado en la economía que atendiera mediante políticas sociales las fallas naturales del liberalismo económico sin llegar a una economía dirigida de corte socialista.

Fue durante este gobierno que la República Federal recuperó soberanía en ciertos rubros, sobre todo el militar, al vencer el Estatuto de Ocupación en 1955, pero este año no sólo será recordado en la historia alemana por aquel suceso sino también por el referéndum celebrado en el Sarre que rechazó la europeización del territorio, sentando las bases para su reintegración alemana meses después.

La elección de 1957 para la tercera legislatura del *Bundestag* arrojó un estupendo triunfo para la CDU/CSU que obtuvo en conjunto 294 escaños de 519 del total del parlamento. Atrás quedaron el SPD, FDP y DP con 181, 44 y 17 escaños respectivamente. Eugen Gerstenmaier continuó en la presidencia del *Bundestag*.

Pese a haber reunido la mayoría absoluta del parlamento, la CDU/CSU incluyó al Partido Alemán en el tercer gobierno de Adenauer asignándoles los ministerios de Transportes y de Asuntos del *Bundesrat* y de los *Länder*; por lo tanto no se puede hablar que éste haya sido un gabinete ganador mínimo debido al hecho de que se buscó ampliar la mayoría parlamentaria con los votos de un partido más; en cambio, sí constituyó una estricta coalición ideológica conservadora.

En 1960, algunos parlamentarios de este último partido, incluyendo quienes ocupaban cargos en el gobierno, se unieron a la Unión Demócrata Cristiana. La CDU se reservó 12 ministerios y encargó cuatro a los socialcristianos. El cambio más notable en este gabinete fue

el enroque de la vicecancillería que quedó a cargo del Ministro de Economía, Ludwig Erhard.

En 1959 se reunió por tercera vez la Asamblea Federal. Luego de las intenciones de Adenauer por postular a Erhard, la reticencia de éste y la candidatura anunciada y después retirada del canciller,³⁴ Heinrich Lübke resultó electo en la segunda vuelta como el segundo presidente de la República Federal. Surgido de la democracia cristiana, Lübke derrotó en la Asamblea al socialdemócrata Carlo Schmid y a Max Becker del FDP con 526 votos de un total de 1033. En 1964 se reeligió con el sesenta y nueve por ciento de los votos de la asamblea derrotando al liberal Ewald Bucher.

Fue durante a finales de este gobierno cuando, exactamente en la noche del 12 al 13 de agosto de 1961, tuvo lugar el comienzo de la construcción de un muro que rodeara la parte occidental de Berlín, controlada por la República Federal pero dentro del territorio de la República Democrática. En tan solo una noche, Berlín Occidental amaneció más aislado que nunca, con el argumento de levantar una protección antifascista aunque también sirvió para detener la constante migración de berlineses y alemanes orientales con destino a occidente. Se erigía el más grande «monumento» de la Guerra Fría.

Sin mayores menciones, en septiembre del mismo año hubo elecciones federales para la cuarta legislatura del parlamento. Esta vez, la coalición gobernante vio mermada su votación lo cual se reflejó en su número de escaños y en la pérdida de la mayoría absoluta ganada en las elecciones anteriores: la CDU consiguió 201 y la CSU 50. Los socialdemócratas, más votados, sacaron dos escaños más que los democristianos. Sin embargo, los 67 escaños liberales se sumaron nuevamente a la CDU/CSU para formar el cuarto gobierno de Konrad Adenauer. Ningún partido más entró al parlamento, con lo cual se inauguró la era del tripartidismo alemán. Gerstenmaier repitió la dignidad al frente del parlamento.

La Unión Demócrata Cristiana se reservó doce cargos ministeriales, delegó cuatro a los socialcristianos y confió cinco a los demócratas libres –entre los cuales estaba el de Cooperación Económica que quedó al mando de Walter Scheel–, dando origen a una coalición ganadora mínima –mas no coalición de tamaño mínimo que necesariamente habría tenido que excluir a la CSU–, de distancia ideológica mínima, conectada y viable.

En octubre del siguiente año *Der Spiegel* publicó un artículo que evidenciaba las graves falencias del ejército alemán en caso de un ataque soviético. El Ministerio de Defensa, por

³⁴ Cfr. Ramos Oliveira, Antonio, *op. cit.*, pp. 256-257.

entonces a cargo de Franz Josef Strauss, acusó a la revista y a los periodistas implicados de alta traición y solicitó su arresto. La situación derivó en escándalo político y crisis de gobierno cuando ministros provenientes del FDP abandonaron sus cargos exigiendo la renuncia del ministro de Defensa.

La crisis no se resolvió sino con una reconfiguración del gabinete, que trascendió como el quinto gobierno Adenauer, y con la salida de Strauss del Ministerio de Defensa. Adenauer renunciaría orillado por el escándalo en octubre de 1963 tras catorce años en el poder; la coalición eligió, entonces, al Ministro de Economía, Ludwig Erhard como nuevo Canciller Federal.

3.3.2 LUDWIG ERHARD (1963-1966)

Erhard conservó la misma correlación de fuerzas en el gabinete y así culminó el periodo legislativo. Erich Mende (FDP), Ministro de Asuntos de toda Alemania, fue nombrado vicescanciller.

El gobierno se presentó a las urnas en 1965 con el fin de refrendar su posición y así le fue concedido. El SPD una vez más fue el partido más votado y con más escaños (217); sin embargo, la coalición CDU/CSU-FDP sumó sus 209, 49 y 50 votos en el *Bundestag* para ratificar a Erhard en la cancillería, por lo que de nueva cuenta la coalición fue ganadora mínima, ideológica, conectada entre el liberalismo y conservadurismo y, por ende, viable. Una coalición de tamaño mínima en esta legislatura solamente hubiera sido posible si socialdemócratas y socialcristianos hubieran unido esfuerzos. El canciller delegó esta vez cinco ministerios a los socialcristianos, cuatro a los liberales y retuvo trece para su partido. Eugen Gerstenmaier continuó presidiendo su cuarta legislatura.

El segundo gobierno de Erhard se vio perjudicado por la recesión económica de 1965-66. A tan solo un año de haber entrado en funciones, los liberales abandonaron la coalición debido al déficit presupuestario y luego de haber rechazado cualquier forma de intervencionismo estatal en la economía, obligando al canciller a gobernar en minoría.

La única salida a la crisis de gobierno fue la conformación de una coalición insólita hasta aquel momento. Los socialdemócratas salieron de los bancos de la oposición para acompañar en el gobierno a demócratas y socialcristianos. Así fue como Ludwig Erhard finalmente se vio forzado a dimitir en diciembre de 1966 para ceder el cargo a su compañero de partido Kurt

Georg Kiesinger, otrora militante del Partido Nacionalsocialista.

3.3.3 KURT GEORG KIESINGER (1966-1969)

Al frente de la afamada «Gran Coalición», Kiesinger nombró ministros a otros siete cristiano-demócratas, a tres socialcristianos y nueve socialdemócratas entre los que vale mencionar a Willy Brandt en Asuntos Exteriores y como vicecanciller, Karl Schiller en Economía, Gustav Heinemann en Justicia y Carlo Schmid en Asuntos del *Bundesrat* y de los *Länder*. La Gran Coalición también significó el retorno al gobierno federal de Franz Josef Strauss pese a la resistencia inicial de la fracción socialdemócrata.

La coalición de cristianos y socialdemócratas dejó de ser una coalición ganadora mínima toda vez que en teoría sobraban los votos socialcristianos. Lo mismo sucedió en el rubro ideológico por lo que podría calificársele de inviable. Tan es así que desde un principio se concibió como una alianza temporal cuya tarea primordial era resolver las problemáticas económicas por medio de reformas al marco normativo correspondiente y la ejecución de programas necesarios para intervenir en la economía. La política económica emprendida logró relajar la situación crítica.

Aunque el gobierno contaba con un amplio respaldo político, no sucedía lo mismo a las afueras del recinto parlamentario. La ausencia de una fuerte y visible oposición al gobierno desembocó en el surgimiento de protestas estudiantiles y en el movimiento de Oposición Extraparlamentaria (APO, *Außerparlamentarische Opposition*). Éste formó parte de la oleada de movimientos estudiantiles y juveniles que acusaron un quiebre generacional en exigencia de una mayor liberalización social y en contra de los valores tradicionales; y en ocasiones a favor de reformas políticas así como de posturas pacifistas.

Las manifestaciones alcanzaron su punto más álgido en el año de 1968 a partir del Mayo Francés y encontraron eco en Polonia, Checoslovaquia, Yugoslavia, Estados Unidos y México, donde el movimiento terminó con la matanza de Tlatelolco. En Alemania Occidental tomó el cariz de una oposición hacia los códigos de conducta impuestos por los padres y las generaciones pasadas, pero también de una confrontación a las estructuras políticas prevalecientes. Los principales cuestionamientos lanzados contra el régimen fueron el pasado nazi del canciller Kiesinger y la aprobación de legislación en casos de emergencia que fue equiparada a la Ley Habilitante de 1933. El asesinato de un joven a manos de la policía y el atentado

contra el líder estudiantil Rudi Dutschke agudizaron la tensión; sin embargo, el movimiento fue presa del tiempo y poco a poco fue perdiendo fuerza.

A tiempo llegó 1969, un año muy importante políticamente hablando para Alemania ya que implicaba la posibilidad de cambios en las más altas jerarquías del gobierno y el Estado por la vía institucional. En marzo se congregó la quinta Asamblea Federal, donde se enfrentaron por la Presidencia de la República el Ministro de Justicia Gustav Heinemann, propuesto por el SPD, y el Ministro de Defensa Gerhard Schröder, apoyado por la CDU/CSU. Después de dos rondas de votación en las que no se decidió nada para nadie Heinemann se hizo con la victoria –gracias al apoyo liberal, presagiando la alternancia que vendría– pese a no alcanzar la mayoría absoluta pero sí más votos que su contrincante, validando el mandato constitucional que dice que la elección se decidirá en la tercera ronda por mayoría relativa. El resultado final fue 512 votos para Heinemann, 506 para Schröder y cinco abstenciones.

En septiembre se celebraron elecciones legislativas en las que el Partido Socialdemócrata repitió el triunfo con el 42 por ciento de los votos de lista y 224 escaños de un total de 518. Le siguió la Unión Demócrata Cristiana con 201, los socialcristianos con 53 y el FDP con 40. Para presidir al *Bundestag* Kai-Uwe von Hassel fue electo, cargo que ya ejercía desde finales de la legislatura anterior.

3.3.4 WILLY BRANDT (1969-1974)

Un cambio de viraje en las fuerzas internas de los liberales permitió crear la primera coalición Social-Liberal. Willy Brandt, antiguo alcalde de Berlín Occidental, ministro de Asuntos Exteriores y vicescanciller, se convertía en el primer canciller socialdemócrata de la posguerra. Él último había sido Hermann Müller entre 1928 y 1930.

Walter Scheel, líder de los liberales, fue nombrado ministro de Asuntos Exteriores y vicescanciller, y Helmut Schmidt, socialdemócrata, fue asignado al Ministerio de Defensa. En total fueron doce carteras para el SPD y tres para el FDP. También fue incorporado al gabinete un independiente, Hans Leussink, a quien se le encargó Educación y Ciencia. En 1971 los ministerios de Economía y Finanzas se fundieron en uno que quedó a cargo de Karl Schiller quien ya fungía como ministro de lo primero, pero un año después fue sustituido por Helmut Schmidt. Meses más tarde las finanzas nacionales recuperaron su independencia ministerial.

La coalición social-liberal reunió apenas el 51 por ciento de los votos del *Bundestag*, por

lo que además de constituirse como una coalición ganadora mínima, de distancia mínima, conectada ideológicamente, y viable, fue la primera coalición con el carácter de «tamaño mínimo» y de «proposición negociadora» puesto que nunca antes el gobierno federal había estado apoyado en una mayoría tan estrecha ni había estado integrado únicamente por miembros de dos partidos, a excepción de 1966 cuando los liberales abandonaron el gobierno. La CDU/CSU sabía por primera vez lo que era estar en los asientos de la oposición.

El gobierno de Willy Brandt se caracterizó por la redirección en la política social pero sobre todo por el nuevo curso que le dio a la política exterior y a las relaciones con las naciones del bloque socialista, en lo que se conoció como la nueva *Ostpolitik*. Ésta inició con el Tratado de Moscú de 1970 a los que le siguieron otros más con Polonia, Checoslovaquia y la República Democrática Alemana. En términos generales los tratados anunciaban la renuncia al uso de la fuerza y el reconocimiento de las fronteras vigentes. Por el rumbo promovido con la nueva política exterior germano-occidental, Brandt fue merecedor al Premio Nobel de la Paz en 1971. Cabe hacer mención de un episodio suscitado a raíz de este tema.

El punto álgido del debate parlamentario sobre estos acuerdos –opina Hagen Schulze– tuvo lugar el 22 de marzo de 1972, y ha pasado a la historia como un momento estelar del parlamentarismo alemán, comparable sólo con las grandes batallas dialécticas que, sobre la cuestión alemana, tuvieron lugar en los años 1848 y 1849 en el Parlamento de la iglesia de San Pablo. Fue la primera vez, en decenios, que se debatía el tema de lo que realmente era Alemania y de cómo debía ser su futuro. Los oradores de los grupos parlamentarios del gobierno celebraron las oportunidades que la «normalización» entre Este y Oeste ofrecía a Alemania; los oradores de la CDU, por entonces en la oposición, advertían de los riesgos. El núcleo de la discusión no lo ocupaban ni el intercambio de embajadores ni el modo de las relaciones germano-occidentales con la Europa del este, sino el futuro de Alemania en Europa: ¿se trataba, como exigía la oposición cristiano-demócrata, de la preeminencia de la reunificación «de acuerdo con las fronteras de 1937»?; lo que, a juzgar por los acuerdos, parecía poco menos que probable, ¿o se trataba, como quería la coalición del gobierno, de la paz y la distensión en toda Europa, aunque fuera a costa de la esperanza alemana de reunificarse? ¿Se seguía siendo partidario de la unidad de la nación o esta meta había quedado ya superada?³⁵

³⁵ Schulze, Hagen, *op. cit.*, pp. 262-263.

Sin duda la *Ostpolitik* generó controversia entre la oposición pero también al interior del gobierno. Tal fue el caso de la deserción de algunos parlamentarios socialdemócratas y liberales a sus partidos. Considerando que contaba con los votos necesarios, en abril de 1972 año la CDU/CSU promovió el primer voto de censura constructivo en la historia de Alemania. La derecha también tenía motivos para censurar la política económica del gobierno de izquierda. Rainer Barzel se presentó como el retador, sin embargo perdió.

Con el parlamento en contra y su rechazo a la propuesta del gobierno sobre los presupuestos generales, Brandt solicitó una cuestión de confianza, misma que le fue negada, por lo cual el canciller propuso al Presidente Heinemann la disolución del *Bundestag* y éste accedió, obligando a elecciones anticipadas para noviembre de 1972. Era la primera vez que se ponían en práctica estos mecanismos constitucionales.

En estos comicios el partido de Brandt ganó nuevamente las elecciones con más del 45 por ciento de los votos de lista –los mejores resultados en toda su historia– y retuvo el control del gobierno junto con su compañero el FDP, quien se quedó apenas con el ocho por ciento de la votación. Estos números representaron 242 y 42 escaños respectivamente, contra los 186 y 48 de los demo y socialcristianos. Se repetía así la coalición ganadora mínima, de distancia mínima, conectada ideológicamente, viable, y de proposición negociadora con trece ministros socialdemócratas y cinco liberales. La coalición dejó de ser de tamaño mínimo ya que una hipotética alianza entre la CDU, la CSU y el FDP también hubiera formado mayoría pero con menos escaños. El parlamento eligió a Annemarie Renger para que fungiera como presidenta del mismo por los próximos cuatro años.

A la victoria en las urnas le siguió otra victoria diplomática. En diciembre del mismo año se firmó el Tratado sobre las Bases de las Relaciones entre la República Federal de Alemania y la República Democrática Alemana, punto culminante de la *Ostpolitik*. Con el tratado ambos países se reconocían como Estados independientes y soberanos. Tal reconocimiento les valió la admisión a las dos Alemanias a las Naciones Unidas el año siguiente.

Sin embargo y a pesar del enorme apoyo electoral recibido, el canciller se vio forzado a dimitir un año después, en marzo de 74, luego que se descubriera que Günter Guillaume, uno de sus principales colaboradores, era un espía de Alemania Oriental a lo que se le agregaron las consecuencias económicas de la crisis petrolera de 1973. Entonces la coalición social-liberal nombró como canciller a Helmut Schmidt. Hans-Dietrich Genscher del FDP que-

dó como vicescanciller y ministro del exterior.

3.3.5 HELMUT SCHMIDT (1974-1982)

Con la supresión del Ministerio de Asuntos Especiales adjunto al Canciller Federal y del de Asuntos Especiales adjunto al Vicescanciller, el gabinete quedó integrado en una relación de 12:4 entre socialdemócratas y liberales, con lo que continuaron las mismas características del último gobierno de Willy Brandt.

Igual sucedió con los gabinetes de Schmidt luego de que la coalición gobernante refrendara su posición tras las elecciones de 1976 y 1980 –sólo la primera coalición de éstas fue de tamaño mínimo—. En las primeras, donde Karl Carstens terminó asumiendo la presidencia del *Bundestag*, el SPD obtuvo 224 escaños y el FDP, 40. La oposición del CDU/CSU consiguió 201 y 53 escaños. En los comicios siguientes los partidos en el gobierno ampliaron su presencia en el *Bundestag* al pasar a 228 y 54 escaños; y la oposición vio mermada su representación con los 185 y 52 asientos que le fueron asignados. Vale mencionar que Richard Stücklen siguió al frente del parlamento como su presidente.

Para el tercer gobierno de Schmidt los transportes se separaron de los correos y las telecomunicaciones para tener su propio ministerio; con lo cual los socialdemócratas se hicieron de una cartera más para acumular trece, dejando a los liberales asuntos exteriores, interior, economía, y alimentación, agricultura y bosques. Genscher se mantuvo como vicescanciller en todos los gobiernos de Schmidt hasta que la coalición colapsó.

Pero antes de que aquello sucediera, en mayo de 1974 se reunió la Asamblea Federal. El Presidente Heinemann no presentó su candidatura para un segundo periodo por lo que la contienda se limitó a Walter Scheel y a Richard von Weizsäcker. La asamblea resolvió rápido: quien fuera el vicescanciller de los gobiernos de Willy Brandt y la propuesta de la coalición SPD/FDP obtuvo 530 votos, mientras que la propuesta del CDU/CSU se quedó con 498. Cinco asistentes se abstuvieron.

En la siguiente edición de la asamblea Karl Carstens de la democracia cristiana venció a la socialdemócrata Annemarie Renger 528 a 431. Él era el Presidente del *Bundestag* en turno; ella lo había sido entre 1972 y 1976. Para esta ocasión el SPD y el FDP no presentaron la misma propuesta y la derecha aprovechó la oportunidad para recuperar la Presidencia de la República. Se anunciaban rupturas al interior de la coalición de gobierno. Sorprenden las

72 abstenciones de la elección cuando los liberales enviaron sesenta y seis delegados.

Y es que los gobiernos de Schmidt estuvieron enmarcados por la crisis energética y la recesión internacional de los años setenta y el surgimiento tanto de movimientos antinucleares y ecologistas como de grupos guerrilleros y terroristas de extrema izquierda como la Fracción de Ejército Rojo (RAF, *Rote Armee Fraktion*) popularmente conocida como la banda Baader-Meinhof por los apellidos de sus líderes. A las tensiones sociales hay que agregar otras al interior del Partido Socialdemócrata con motivo de la política exterior del Ministro Genscher y del Canciller Schmidt. Alemania apoyaba a la OTAN en su intención de instalar armas nucleares para contrarrestar los misiles soviéticos, lo que no veían muy bien algunos compañeros del partido del canciller. Con este panorama sombrío, en febrero de 1982 el canciller solicitó que el parlamento expresara su confianza a su gobierno la cual fue votada a favor 269 a 224.

Pero las mayores dificultades se presentaron en el terreno económico con índices negativos en desempleo, crecimiento económico, déficit presupuestario e inflación. El Partido Demócrata Libre, cuya ala derecha había recuperado peso al interior del mismo, presentó a través de su Ministro de Economía, Otto Graf Lambsdorff, una propuesta para afrontar la recesión, propuesta que fue rechazada por los socialdemócratas ya que, entre otras medidas, contemplaba recortes al gasto público. La coalición colapsó y el FDP terminó abandonando el gobierno en septiembre de 1982 dejándolo en minoría.

3.3.6 HELMUT KOHL (1982-1998)

El primer día de octubre sobrevendría la alternancia. Los liberales acordaron con los democristianos en renovar la coalición y votaron positivamente una moción de censura constructiva para remover el gobierno de Helmut Schmidt a favor de uno encabezado por Helmut Kohl, quien ya se había presentado como candidato a canciller en las elecciones de 1972. Otro reconocido político que también presentó su candidatura a dirigir el gobierno germano-occidental y perdió fue Franz Josef Strauss de la Unión Socialcristiana cuatro años más tarde.

Una vez en el gobierno, Kohl reinstaló a los liberales Hans-Dietrich Genscher, Otto Graf Lambsdorff y Josef Ertl en los ministerios que ocupaban en el gobierno de Helmut Schmidt; el primero recuperó su posición como vicescanciller y también obtuvo para su partido el Ministe-

rio de Justicia para quedar con cuatro cargos, mismo número para los bávaros. La Unión Demócrata Cristiana conservó nueve carteras. Con la restauración de la coalición CDU-CSU-FDP, regresó el gabinete de tipo ganador mínimo, de distancia mínima, conectado en lo conservador y políticamente viable, a cambio de la proposición negociadora.

En opinión de Mary Fulbrook, Helmut Kohl se convirtió en canciller “gracias al cambio en el voto de unos cuantos miembros de un partido minoritario. La violencia de esta situación – sensación compartida por muchos alemanes occidentales– llevó a Kohl a utilizar el mismo mecanismo constitucional [la cuestión de confianza] (aunque maniobrando para conseguir una pérdida del voto) al objeto de anticipar las elecciones generales a 1983”.³⁶

Efectivamente en diciembre planteó ante el parlamento una cuestión de confianza sabiendo con anticipación cuál sería el resultado: ocho votaron por el sí y 216 por el no; 245 se abstuvieron. Ahora el canciller tenía el terreno allanado para solicitarle al Presidente la disolución del *Bundestag* lo que sucedió el mes siguiente forzando a elecciones anticipadas.

Con esta maniobra, Kohl buscaba legitimar su gobierno a través de las urnas para eliminar la idea de que había llegado al poder por medio de acuerdos cupulares y así fue. La Unión Demócrata Cristiana aumentó su porcentaje de votos y su presencia en el *Bundestag* al pasar a 202 representantes, mismo número que el Partido Socialdemócrata. La Unión Socialcristiana agregó un escaño a los 52 de la legislatura anterior y el Partido Demócrata Libre cayó a los 35 asientos. La novedad de estas elecciones fue la entrada a la Dieta Federal del partido de los Verdes (*Die Grünen*) con 28 parlamentarios, lo que vino a romper con el tradicional tripartidismo –hay quienes consideran a la CDU/CSU como uno solo– del sistema político alemán. Se eligió a Rainer Barzel como Presidente del *Bundestag*.

Ya en 1980 este partido de reciente creación había participado en las elecciones pero se había quedado lejos de la barrera del 5%. En cambio, en los parlamentos de Baden-Wurtemberg, la Baja Sajonia, Bremen, Hamburgo y Hesse algunas listas verdes ya habían enviado representantes desde 1979. Su nacimiento se ubica en el marco de los «nuevos movimientos sociales», ambientalistas y pacifistas, de los años setenta cuando “empezaron a surgir orientaciones más activistas, evidentes en la proliferación de «grupos de iniciativa ciudadana» y similares, proceso que culminaría en la formación del Partido de los Verdes”.³⁷

Entretanto, el canciller Kohl renovó la coalición de su primer gobierno por lo que al socio

³⁶ Fulbrook, Mary, *op. cit.*, p. 304.

³⁷ *Ibidem*, p. 312.

minoritario, el FDP, dio tres ministerios y la vicescancillería, y al compañero socialcristiano cinco. La CDU se reservó nueve cargos además del de Canciller Federal a lo que le aumentó uno cuando resucitó al Ministerio de Asuntos Especiales y la Jefatura de la Cancillería y nombró como su titular a Wolfgang Schäuble.

En 1984 se dio cita la octava Asamblea Federal. El Presidente Carstens no presentó candidatura para un segundo periodo ni la oposición socialdemócrata propuesta propia ante lo cual se enfrentaron Richard von Weizsäcker –quien ya había sido candidato diez años atrás– de la CDU y Luise Rinser de los Verdes. El primero consiguió una aplastante victoria de 832 votos frente a 68 de su competidora. Entre abstenciones y votos nulos sumaron 128 para un total de 1028 asistentes. En la siguiente Asamblea Federal, Weizsäcker contó con el apoyo no sólo de la coalición de gobierno democristiana-liberal sino también del Partido Socialdemócrata. Nunca antes un candidato había sido la propuesta de cuatro partidos políticos y al no haber otro candidato, la elección se redujo a un proceso plebiscitario en el que 881 de los 1022 asistentes a la asamblea votaron por la continuidad del presidente; 108 votaron en contra, hubo 30 abstenciones y tres votos inválidos.

Para Wolfgang Kessel, los años ochenta fue la década de la reforma parlamentaria:

Los años ochenta también estuvieron marcados por una creciente necesidad de atender la cuestión de la reforma del trabajo del parlamento. En la raíz de estos esfuerzos estuvo el deseo de fortalecer los derechos del parlamento en relación con el gobierno, de poner mayor énfasis en los derechos de los miembros particulares del parlamento y de dar a los debates parlamentarios un mayor perfil público, incluyendo mayor cobertura en medios. Las condiciones del parlamento y la forma en la cual los miembros percibían el rol del *Bundestag* fueron sujetas a un crítico escrutinio en largos debates plenarios con numerosas contribuciones desde el piso del recinto. Al mismo tiempo, surgió que los procedimientos de reforma parlamentaria y las condiciones de trabajo no era un acto único sino que tenían que ser tratados como un proceso único.

Desde el principio, cada Presidente del *Bundestag*, quien está atado por Reglamento Interno para conducir los asuntos del *Bundestag* y conducir su trabajo, así como la Comisión del Reglamento y la Mesa de Edad han dedicado demasiada atención a esta tarea.³⁸

³⁸ Kessel, Wolfgang, *op. cit.*, p. 79 (traducción propia). El texto original dice: “The 1980s were also marked by a growing need to address the question of reforming the work of parliament. At the root of these efforts was a desire to strengthen the rights of Parliament in relation to the Government, to put stronger emphasis on the

En tales circunstancias llegaron las elecciones de 1987 que resultaron en un triunfo para la coalición de Helmut Kohl. La Unión Demócrata Cristiana, sus compañeros de la Unión Socialcristiana y el Partido Demócrata Libre obtuvieron 185, 49 y 48 escaños respectivamente. El Partido Socialdemócrata, más votado, resultó con 193 asientos, mientras que los Verdes aumentaron su representación parlamentaria a 44 posiciones. Philipp Jenninger continuó presidiendo el parlamento.

Las innovaciones en el gabinete no fueron muchas más que el traspaso del Ministerio de Educación y Ciencia de la CDU al FDP para quedar la distribución ministerial en diez, cinco y cuatro. La mancuerna Kohl-Geschner se repitió por tercera vez y las características del tipo de coalición se mantuvieron intactas. Un par de años después se creó la Oficina de Prensa que fue asignada a la CSU por medio de un enroque con el Ministerio del Interior que pasó a manos de la CDU. Con la reunificación de las dos Alemanias fueron creados cinco ministerios de asuntos especiales que se agregaron a los dos ya existentes.

Pero antes de hablar de las consecuencias de la reunificación es preciso hablar del proceso que condujo a este importantísimo suceso para la historia de Alemania –ya en singular– con gran trascendencia para la geopolítica de entonces y, posteriormente, para la historia universal.

A finales de los ochenta, Europa Oriental atravesaba por un periodo de vertiginosos cambios. Mijaíl Gorbachov llegaba al gobierno de la Unión Soviética e implementaba la *Perestroika* y la *Glasnost* con el objetivo de liberalizar el sistema político y abrir el país más allá de lo que ofrecía el mundo socialista. Hungría y Polonia iniciaban transiciones democráticas mas no así la República Democrática Alemana lo cual generó malestar entre su población. Algunos germanos orientales viajaron a Hungría con el único propósito de cruzar la frontera con Austria –hacia el mundo occidental–; algunos otros buscaron refugio en las embajadas germano-occidentales en Varsovia, Budapest y Praga. Una serie de manifestaciones movili-

rights of individual Members in Parliament and to give parliamentary debates a higher public profile, including more media coverage. Conditions in Parliament and the way in which Members perceived the role of the Bundestag were subjected to critical scrutiny in lengthy plenary debates with numerous contributions from the floor of the House. At the same time, it emerged that reforming parliamentary proceedings and working conditions was not a one-off act but had to be treated as a continuous process. From the outset, each President of the Bundestag, who is bound by the Rules of Procedure to conduct the business of the Bundestag and to promote its work, as well as the Committee on the Rules of Procedure and the Council of Elders, devoted deal of attention to this task”.

zaron a miles de ciudadanos en las principales ciudades de Alemania Oriental, Berlín, Leipzig y Dresden, con el reclamo de mayor democracia, más libertad para viajar y bajo la consigna «*Wir sind das Volk*» (Nosotros somos el pueblo).

Erich Honecker, quien fuera Presidente del Consejo de Estado de la RDA y Secretario General del SED, fue sustituido en octubre de 1989 por Egon Krenz de corte más reformista. El nuevo gobierno cedió en flexibilizar los viajes a occidente y en una conferencia de prensa el 9 noviembre, el portavoz Günter Schabowski anunció por error que las medidas donde se eliminaban las restricciones para viajar entraban en vigor de inmediato, sin haberse percatado que en realidad debió haber sido a la mañana siguiente. Entonces miles de berlineses orientales se agolparon en los cruces del Muro de Berlín exigiendo que se les permitiera el paso al otro lado de la ciudad. Los guardias fronterizos, que tenían la obligación de disparar a quien intentase atravesar el muro, cedieron ante la presión de la gente. En las horas siguientes comenzó la caída del Muro de Berlín. “La reunificación de los dos Estados alemanes era inevitable: tuvo lugar un año más tarde”.³⁹

A la caída del muro siguió un proceso de liberalización del régimen germano-oriental. Aparecieron nuevos partidos, se suprimió de la constitución el papel directivo del partido marxista-leninista (SED) y el 18 de marzo se celebraron las «primeras elecciones democráticas» –y últimas de la RDA– para integrar la Cámara del Pueblo (*Volkskammer*).

La gran ganadora fue la Unión Demócrata Cristiana (del este) al conseguir el 40.8% de los sufragios válidos que junto a sus compañeros de la Alianza por Alemania (*Allianz für Deutschland*) sumó en total 48 por ciento de los votos. La Unión Social Alemana (DSU, *Deutsche Soziale Union*) y Despertar Democrático (*Demokratische Aufbruch*) –los otros partidos miembros de la alianza– consiguieron por su cuenta el 6.3 y 0.9 por ciento de la votación. Muy por debajo quedaron el Partido Socialdemócrata Alemán (del este) con el 21.9%, la Liga de Demócratas Libres con 5.3%, Alianza 90 con 2.9%, el Partido Demócrata Campesino de Alemania con 2.2% y el Partido Verde junto a la Asociación de Mujeres Independientes con el 2 por ciento. Otras catorce organizaciones recibieron menos de medio punto porcentual de la votación. Bajo la coyuntura del inminente cambio político, el otrora dominante SED tuvo que cambiar de nombre por el de Partido del Socialismo Democrático (PDS, *Partei der Demokratischen Sozialismus*) y con esta denominación fue acreedor del 16.4 por ciento de las prefe-

³⁹ Schulze, Hagen, *op. cit.*, p. 271.

rencias de los alemanes orientales quedando en tercer lugar.

La nueva Cámara del Pueblo quedó conformada por 192 miembros de la Alianza por Alemania encabezada por los democristianos, 88 socialdemócratas, 66 representantes del PDS, 21 liberales, 12 provenientes de Alianza 90, 9 campesinos y 8 verdes. Otros tres partidos obtuvieron representaciones minúsculas y con sus cuatro asientos completaron el total de 400 miembros de la cámara.

Entonces la CDU formó una gran coalición con sus compañeros de la alianza, los liberales y los socialdemócratas aunque estos últimos abandonaron algún tiempo después la coalición. Al frente del nuevo gobierno quedó Lothar de Maizière como primer ministro de la RDA. Sabine Bergmann-Pohl presidió la *Volkskammer*. Con esta novedosa situación en la Alemania Oriental la reunificación era cuestión de tiempo, más aún después de la presentación del canciller de la República Federal ante el parlamento el 28 de noviembre pasado del Programa de diez puntos para la superación de la división de Alemania y Europa ante un todavía probable proceso de reunificación. Los puntos de tal programa fueron:

1. Medidas de emergencia
2. Ampliación de la cooperación
3. Amplia ayuda económica
4. Tratado de comunidad
5. Estructuras confederadas
6. Alemania como parte de la arquitectura general de Europa
7. Comunidad Europea
8. Negociaciones de la Conferencia sobre la Seguridad y Cooperación en Europa
9. Desarme y control de armamento
10. Una libre y unida Alemania en una libre y unida Europa

La correlación de fuerzas en la República Democrática favorecía la unidad alemana; el gobierno occidental veía en esta coyuntura la mejor oportunidad para concretar el Estado único alemán que había dejado pendiente hace mucho; la población oriental transformó la consigna «Nosotros somos el pueblo» por la de «Nosotros somos un pueblo» (*Wir sind ein Volk*). Todas las piezas estaban acomodadas, instituciones y ciudadanía.

Los primeros pasos que se dieron para el anhelado proyecto unificador fueron la formación de dos comités parlamentarios, uno por el *Bundestag* occidental y otro por la *Volks-*

kammer oriental, los cuales guiarían, en un primer momento, la transición democrática en Alemania Oriental; la firma en mayo del Tratado para la Unión Monetaria, Económica y Social que entraría en vigor el primer día de julio –un preámbulo a la reunificación jurídico-política–; y el reconocimiento en junio por parte de ambos comités del carácter definitivo de la frontera germano-polaca a lo largo de los ríos Oder y Neisse.

Posteriormente, entre el 22 y 23 de agosto tuvo lugar el debate sobre el acceso de la RDA al área de aplicación de la Ley Fundamental de la RFA en concordancia con su artículo 23. La presidenta de la Cámara Bergmann-Pohl fue la encargada de anunciar que la moción había sido aprobada con 294 votos a favor, 62 en contra y siete abstenciones y que entraría en vigor el 3 de octubre de 1990.

De inmediato comenzaron las negociaciones conocidas como «dos más cuatro», ya que fueron sostenidas por los ministros de asuntos exteriores de los dos Estados alemanes y de las cuatro potencias vencedoras de la Segunda Guerra Mundial, con el fin de subsanar las cicatrices remanentes del recuerdo nazi y concretar la unificación jurídico-política garantizando la paz y estabilidad de Europa. Con la firma del Tratado de Reunificación y del Tratado sobre el Acuerdo Final con respecto a Alemania se pusieron las bases legales para la unidad del país y su consolidación como un Estado plenamente soberano.

Por último, se restablecieron los *Länder* de la Alemania Oriental, puesto que en 1952 la estructura federal de la república fue sustituida por una estructura centralista basada en distritos. Tanto Alemania como Berlín volvían a ser uno solo. Los comités del *Bundestag* y de la *Volkskammer* acordaron adelantar las elecciones generales al 2 de diciembre del mismo año 90.

Las primeras elecciones de toda Alemania, como pasaron a la historia las de 1990, tuvieron consecuencias de importancia para el parlamentarismo alemán. El *Bundestag* incrementó el número de sus miembros a 664 por los que fueron electos en los cinco nuevos *Länder*. Los partidos de la coalición CDU/CSU-FDP no sólo fueron ratificados en el gobierno por el electorado sino también ampliaron su fuerza parlamentaria. La votación del Partido Verde organizado en occidente cayó estrepitosamente y perdió toda presencia en el *Bundestag*; sin embargo, gracias a las concesiones temporales en el sistema electoral para los partidos orientales –“aplicar la barrera legal [del cinco por ciento] separadamente en los territorios de las antiguas repúblicas y constituir dos circunscripciones para distribuir los escaños a nivel plurinominal”–

⁴⁰ el Partido del Socialismo Democrático y Alianza 90/Los Verdes ingresaron a la dieta federal con una modesta representación. Al final, la distribución de escaños quedó de la siguiente manera: 268 para la CDU, 239 para el SPD, 79 para el FDP, 51 para la CSU, 17 para el PDS y 8 para lo que en principio fue la unión de dos organizaciones orientales. Rita Süßmuth permaneció al frente de la Dieta Federal como su *Bundestagspräsidentin*, cargo que asumió desde 1988.

La sesión constitutiva del doceavo *Bundestag* fue emblemática por el hecho de haberse celebrado en el histórico edificio del *Reichstag* en Berlín. Era la primera vez que un parlamento electo por todos los alemanes se reunía en este recinto desde aquellos lejanos días de la dictadura nacionalsocialista. Un día después de la reunificación los miembros del *Bundestag* y 144 delegados de la *Volkskammer* sesionaron en Berlín pero, insisto, no era estrictamente un parlamento electo por todos los alemanes.

La coalición de cristianos y liberales confirmó nuevamente a Kohl como canciller de toda Alemania quien encargó once ministerios más a los democristianos, cinco a los liberales y tres a los socialcristianos repitiendo la fórmula de coalición como ganadora mínima, de distancia mínima, conectada y viable (una coalición de tamaño mínimo hubiera sido aquella formada por el SPD, el FDP y el PDS). Aunque varios nuevos nombres fueron incorporados al gabinete, entre ellos el de una joven Angela Merkel en la cartera de Mujeres y Juventud, muchos de los ministros del último gobierno germano-occidental repitieron sus cargos como el Vicecanciller y Ministro de Asuntos Exteriores Hans-Dietrich Genscher. En 1992 fue relevado por el también liberal Klaus Kinkel quien también asumió la vicecancillería después de un breve periodo de Jürgen Möllemann, por entonces Ministro de Economía.

El principal reto del cuarto gobierno de Helmut Kohl fue integrar a más de 16 millones de alemanes orientales a una economía y sociedad más dinámicas. Cuarenta años de división dejaron serias repercusiones no sólo en los datos macroeconómicos sino también en la identidad y cosmovisión de unos y otros alemanes que derivó en la distinción a veces peyorativa entre *Wessis* (gente del oeste) y *Ossis* (gente del este). La tarea de crear una identidad nacional común que reemplazara el *status* dual sería más complicada de lo que parecía en un inicio.

Quizá uno de los debates más intensos y de mayor intensidad en los primeros años de la

⁴⁰ Nohlen, Dieter, *op. cit.*, 1998, pp. 245-246.

Alemania Reunificada fue sobre la cuestión de trasladar a Berlín la sede del gobierno y de los dos cuerpos legislativos. Con una apretada victoria de 337 votos contra 320 el *Bundestag* decidió en junio 1991 trasladar la capital alemana de Bonn a Berlín.

También fue durante este gobierno cuando se fundó la Unión Europea tras la entrada en vigor del Tratado de Maastricht en 1993. A menos de medio siglo de la máxima conflagración que vivió y dividió a Europa y al mundo en general, varias naciones del continente cedieron parte de su soberanía a favor de una organización supranacional que sentara parámetros comunes en política exterior, seguridad y justicia, así como para la creación de una unión económica y monetaria europea.

En 1994 coincidieron las elecciones para renovar la jefatura del Estado así como la legislatura federal. En mayo se reunió como ya era costumbre la Asamblea Federal. Se presentaron cinco propuestas: Roman Herzog por la CDU/CSU, Johannes Rau por el SPD, Hildegard Hamm-Brücher por el FDP, Jens Reich por Alianza 90/Los Verdes y Hans Hirzel por los Republicanos. Después de una primera vuelta, en la que nadie obtuvo la mayoría absoluta requerida y en la que el candidato democristiano se perfilaba como ganador, el candidato ecologista se retiró. La segunda vuelta tampoco otorgó la mayoría a nadie y ahora fue el candidato liberal quien declinó. Por fin en la tercera y decisiva vuelta Herzog venció a Rau 696 a 605. El republicano recibió once votos, hubo siete abstenciones y un voto inválido.

En cuanto a la renovación del cuerpo legislativo, la coalición de gobierno resultó favorecida una vez más. Aunque el Partido Socialdemócrata fue el partido con mayores preferencias con casi el 36% de los segundos votos, que se tradujeron en 252 escaños, los 244, 50, 47 votos de la CDU, CSU y FDP en el *Bundestag* se agruparon para postular a Helmut Kohl para un quinto mandato. Alianza 90/Los Verdes (a partir de ahora Partido Verde), después de la unificación de los ecologistas de este y oeste y de su refundación como organización bipartita, se recuperó electoralmente y reunió 49 escaños, superando por primera vez a los liberales. Otro partido que también aumentó su votación y fuerza parlamentaria fue el del Socialismo Democrático.

Aunque se quedó a poco más de medio punto porcentual de rebasar la barrera legal, fue primera fuerza en cuatro circunscripciones berlinesas con lo que cumplió el requisito constitucional para participar en el reparto de escaños por representación proporcional. Y es que a pesar de que el gobierno federal continuó con los esfuerzos para adaptar a la población

oriental al estilo de vida occidental a lo largo de toda la década, las consecuencias de la transformación capitalista de la economía planificada terminaron por perjudicar en una considerable proporción a la población de la antigua RDA.

Prácticamente desapareció el mercado interno, pocos se atrevían a adquirir las viejas empresas estatales, cayó dramáticamente el PIB y la industria de los cinco nuevos *Länder*, y en consecuencia surgió el desempleo masivo o en el mejor de los casos el desfase salarial en el que un trabajador del oeste ganaba más por el mismo trabajo realizado en el este. La reunificación no resultó ser lo que parecía en cuanto a las expectativas económicas; la población, acostumbrada a tener cubiertas sus necesidades básicas en un modo modesto, de pronto se vio abandonada a su suerte y a buscar su propia subsistencia en claras condiciones de desigualdad económica y social. De ahí que, pese a los pronósticos sobre la extinción del viejo partido socialista/pro-comunista, conservara adeptos en lo que fuera la Alemania Oriental y con el paso de los años a extender su presencia hacia las zonas occidentales del país.

Como último comentario para el *Bundestag* recién electo, se decidió que Süßmuth presidiera una tercera legislatura.

Para este gabinete el canciller fusionó el Ministerio de Familia y Ancianos con Mujeres y Juventud, al igual que Educación y Ciencia con Investigación y Tecnología. Con el recorte ministerial, la fuerza gubernamental de los liberales bajó de cinco a tres ministerios, mientras que la CDU/CSU conservó el control sobre doce y tres carteras respectivamente. El gabinete se mantuvo, respecto al anterior, con pocos cambios como el de Angela Merkel que fue nombrada Ministra de Medio Ambiente, Conservación de la Naturaleza y Seguridad Nuclear. En 1997 fue suprimido el Ministerio de Correos y Telecomunicaciones a cargo de la Unión Socialcristiana; sin embargo, al año siguiente le fue compensado con Ordenación Territorial, Construcción y Urbanismo.

La coalición confirmó de nueva cuenta la tendencia de cristianos y liberales de formar gobiernos ganadores mínimos, de distancia mínima, conectados ideológicamente y políticamente viables. La teoría del tamaño mínimo hubiera preferido a los verdes antes que a los socialcristianos.

También durante el quinto gobierno de Kohl prosiguió la ruta hacia la consolidación de la Unión Europea con la consolidación de un mercado común europeo y la unificación moneta-

ria por medio del nacimiento del euro, decisión tomada en diciembre de 1995. Sin mayores novedades, así concluyó la gestión del canciller más duradero que ha tenido Alemania desde Otto von Bismarck, porque tras las elecciones legislativas de 1998 una coalición hasta entonces inédita tomó las riendas del gobierno.

3.3.7 GERHARD SCHRÖDER (1998-2005)

En las últimas elecciones federales del siglo XX, la coalición de gobierno sufrió una dolorosa derrota y el Partido Socialdemócrata tuvo un aumento de alrededor de tres millones en sus segundos votos quedando ligeramente arriba del 40%, con lo que pudo enviar 298 representantes al *Bundestag*. La Unión Demócrata Cristiana mandó cien representantes menos y su compañero de Baviera 47 al igual que el Partido Verde. El FDP conservó 43 asientos y el PDS aumentó su representación a 40. Para este periodo legislativo Wolfgang Thierse asumió la presidencia del *Bundestag*.

La hasta entonces coalición gobernante se quedó a más de siete puntos de la mayoría absoluta por lo que hubiera sido necesario incluir a los verdes o a los ex comunistas, algo impensable –e inviable– para el gobierno de centro-derecha. En su lugar, socialdemócratas y verdes suscribieron una alianza para formar gobierno y es por esta razón que se afirma que

...el 27 de septiembre de 1998 marcó un hito en la política alemana, porque aquel día, por primera vez en la historia de la República Federal, un gobierno fue votado en contra por el electorado. Todo cambio de gobierno previo había sucedido a causa de que el partido con la mayor cantidad de votos cambió de socio de coalición o porque el partido que mantenía el balance de poder cambió su lealtad de uno de los principales partidos a otro. Desde octubre de 1998, un socialdemócrata, Gerhard Schröder, [encabezó] el gobierno, en el cual Alianza 90/Los Verdes [estuvieron] representados por primera vez.⁴¹

Tras algunos cambios en la estructura ministerial Schröder encargó once ministerios a

⁴¹ *Milestones – Setbacks – Sidetracks. The path to parliamentary democracy in Germany. Historical exhibition in the Deutscher Dom in Berlin*, German Bundestag, Berlin, 2003, p. 370 (traducción propia). El original dice: “At the national level, 27 September 1998 marked a turning point in German politics, because on that day, for the first time in the history of the Federal Republic, a government was voted out the office by the electorate. Every previous change of government had come about because the party with the largest share of the vote changed coalition partners or because the party holding the balance of power switched its allegiance from one of the main parties to the other. Since October 1998, a Social Democrat, Gerhard Schröder, has headed the Government, in which Alliance 90/The Greens are represented for the first time”.

sus compañeros de partido y tres a sus socios ecologistas, entre los cuales obviamente se encontraba el de Medio Ambiente, Conservación de la Naturaleza y Seguridad Nuclear. También integró al independiente Werner Müller como Ministro de Economía y Tecnología, y nombró a Joseph “Joschka” Fischer como Vicecanciller y Ministro de Asuntos Exteriores. Con estos números y con una mayoría de 345 parlamentarios de un total de 669, la coalición roja y verde coincidió como ganadora mínima, de proposición negociadora –volvió el gobierno bipartidista–, de distancia mínima, conectada en la centro-izquierda y por ende políticamente viable. Una mayoría parlamentaria también hubiera sido posible con una hipotética alianza SPD-FDP pero con un margen más estrecho, por lo que habría calificado como una coalición de tamaño mínimo.

Pocos meses después de sucedida la alternancia, se congregó la Asamblea Federal para elegir nuevo presidente después de que Roman Herzog no presentara interés en un segundo mandato. En la segunda vuelta, Johannes Rau, del SPD, derrotó con 690 votos a Dogmar Schipanski y a Uta Ranke-Heinemann, propuestos por la CDU/CSU y del PDS, quienes obtuvieron 572 y 62 votos respectivamente. Además hubo ocho abstenciones y un voto nulo.

En las primeras elecciones legislativas del nuevo milenio en el año 2002 la coalición roja y verde retuvo el gobierno aunque con una mayoría menos amplia que la anterior. Tras una reforma electoral que redujo el tamaño del *Bundestag* a 598 escaños más los mandatos excedentes que pudieran suscitarse, el SPD recibió 251 escaños, la CDU 190, la CSU 58, los Verdes 55 y el FDP 47. El PDS por poco desaparece de la escena parlamentaria por no sobrepasar la barrera del cinco por ciento y ganar solamente en dos circunscripciones por lo que perdió el derecho de constituirse como grupo parlamentario. Thierse repitió como Presidente del *Bundestag* una vez constituido.

La coalición gobernante confirmó a Schröder para un segundo periodo. Sin muchos cambios en el gabinete, los socialdemócratas se dieron once cargos y dejaron tres para los verdes. Joschka Fischer repitió como Vicecanciller. Si la fracción de la CDU/CSU se hubiera hecho de las lealtades parlamentarias del Partido Verde, el gabinete habría estado apoyado entonces por una coalición de tamaño mínimo; como no fue así, el gabinete continuó con las mismas características teóricas que el anterior.

En 2004 los miembros del *Bundestag* y un número igual de parlamentarios de los *Länder* se dieron cita para renovar la Presidencia de la República. En esta ocasión la derecha recu-

peró la jefatura del Estado alemán con Horst Köhler quien, propuesto también por los liberales, derrotó en la primera vuelta a la socialdemócrata Gesine Schwan 604 a 589. No hubo más propuestas y las abstenciones y votos nulos se limitaron a nueve y dos. Fue un primer aviso de que el gobierno en turno perdía apoyo.

La segunda administración de Gerhard Schröder se desarrolló al amparo del paquete de reformas conocido como «Agenda 2010» el cual pretendía reestructurar el sistema social alemán y dar mayor impulso a la economía; sin embargo tuvo un alto costo político entre la población y la propia coalición de gobierno. La derrota electoral en Renania del Norte-Westfalia, el *Land* más poblado, alarmó aún más al canciller lo que le llevó a pensar en adelantarse las elecciones. Para tal fin, interpuso ante el *Bundestag* una cuestión de confianza no sin antes solicitar a sus correligionarios que se la negasen. Así pudo el canciller solicitar al Presidente Köhler la disolución del parlamento y llamar a elecciones anticipadas.

3.3.8 ANGELA MERKEL (DESDE 2005)

En septiembre de 2005 se llevaron a cabo las elecciones para la décima sexta legislatura – presidida por Norbert Lammert– en las cuales se ratificó la debacle electoral de los partidos en el gobierno. Aunque siguió siendo la organización más votada, la representación parlamentaria del SPD cayó a 222 escaños. Le siguieron la CDU con 180, el FDP con 61, el Partido Verde con 51, y la CSU con 46. El PDS, ahora bajo la denominación de La Izquierda (*Die Linke*) vivió una espectacular recuperación al captar más del ocho por ciento de los segundos votos, que se tradujeron en 54 escaños, y que le valió convertirse en la cuarta fuerza política del país.

Esta recuperación se debió a los votos recibidos en la parte occidental de Alemania luego de su alianza con un pequeño partido, llamado Alternativa Electoral por el Trabajo y la Justicia Social (*Wahlalternative Arbeit und soziale Gerechtigkeit*), con cierta presencia en esta región del país, y que surgió de una escisión del ala izquierdista del Partido Socialdemócrata. Después de la fusión definitiva y su refundación como La Izquierda, el otrora Partido del Socialismo Democrático amplió sus horizontes políticos a más allá de las fronteras de lo que fuera la República Democrática Alemana.

Si se comparan los resultados electorales y parlamentarios de 2002 y 2005 de las dos fracciones más grandes se puede corroborar que en los segundos comicios ambas tuvieron

pérdidas a diferencia de los partidos pequeños que aumentaron en conjunto su representación legislativa a causa de, sobre todo, el éxito de La Izquierda.

Lo anterior ocasionó que no bastara un partido pequeño para alcanzar la mayoría requerida junto con la CDU/CSU o el SPD y formar gobierno. Mientras que la coalición cristiano-liberal reunía el 46 por ciento del parlamento, la coalición socialdemócrata-verde se quedaba en 44 puntos. Por lo que antes de optar por la «Coalición Semáforo» (roja por el SPD, amarilla por el FDP y verde por Alianza 90/Los Verdes), por la «Coalición Jamaica» (negro por la CDU/CSU, amarilla por el FDP y verde por Alianza 90/Los Verdes), o cualquier otra que incluyera a La Izquierda, se recurrió a darle vida nuevamente a una Gran Coalición con las fracciones parlamentarias más grandes.

Ambas fracciones se repartieron por igual los puestos ministeriales, ocho para la izquierda y ocho para la derecha, de los cuales dos fueron para la Unión Socialcristiana. Al frente del gobierno quedó la democratacristiana Angela Merkel en el cargo de *Bundeskanzlerin*; y para la vicescancillería fue nombrado el Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales Franz Münterfering (SPD) aunque dos años después fue sustituido por el Ministro de Asuntos Exteriores Frank-Walter Steinmeier del mismo partido. Teóricamente la coalición salió de todas las categorías; no fue una ganadora mínima porque estrictamente era posible prescindir de los escaños socialcristianos; tampoco de tamaño mínimo que sí lo hubiera sido la combinación SPD-Verdes-CSU; ni de proposición negociadora por la misma razón; ni hablar de la cuestión de la distancia y conexión ideológica, por ser las fracciones de terrenos opuestos; y aunque se haya dudado de la viabilidad política de la coalición a raíz de la ausencia de afinidades ideológicas de sus miembros, aquélla se basó en la imprescindible necesidad de construir una mayoría.

En un caso como éste, la conformación de una Gran Coalición supone un Proyecto de Estado; y cediendo un poco en la cuestión de la distancia podría decirse que lo que mantiene unidos a los partidos de derecha y de izquierda son sus tendencias centristas. Y cuan proyecto de Estado fue asimilado por los partidos de la coalición que se sostuvo sin mayores alteraciones los siguientes cuatro años.

En las elecciones federales de 2009, la Gran Coalición se fracturó debido al reacomodo de posiciones en el parlamento. Los socialdemócratas persistieron en su tendencia a la baja en votos y escaños quedándose sólo con 146 legisladores. La Unión Demócrata Cristiana

mejoró su desempeño electoral y quedó como la primera fuerza del *Bundestag* con 194 escaños. Otro partido que recuperó terreno fue el liberal que aumentó su fracción en más de treinta parlamentarios quedándose al final con 93 asientos. La Izquierda y el Partido Verde también ampliaron sus fracciones a 76 y 68 parlamentarios. Al final estuvo la Unión Social Cristiana con 45 escaños. Lammert continuó al frente de la Dieta Federal.

Con el aumento en el número de escaños en las fracciones de la CDU/CSU y del FDP fue posible restaurar su alianza para formar un gobierno más homogéneo ideológicamente. Angela Merkel repitió como canciller y nombró al liberal y Ministro de Asuntos Exteriores Guido Westerwelle como vicescanciller, pero en 2011 fue relevado por el Ministro de Economía y Tecnología Philipp Rösler (FDP). En total fueron ocho cargos para los democristianos, tres para la socialcristianos y cinco para los liberales. Con esta distribución, la coalición fue ganadora mínima, mas no de tamaño mínimo, con una distancia ideológica mínima y conectada en la centro-derecha, que fue fundamentalmente en lo que se basó su viabilidad política.

El segundo gobierno de Merkel puede ser recordado por la inusual inestabilidad de la Presidencia de la República ya que entre 2009 y 2013 hubo cinco presidentes federales. Las elecciones al *Bundestag* fueron en septiembre pero en mayo se había reunido la Asamblea Federal en la cual el presidente Horst Köhler pretendía la reelección, misma que le fue otorgada apenas en la primera ronda de votación con 613 sufragios. En segundo lugar quedó Gesine Schwan con 503 votos, luego Peter Sodann con 91 y finalmente Frank Rennicke con únicamente cuatro votos. Diez abstenciones y dos votos inválidos completaron el cuadro de votación. Sin embargo, justo un año más tarde Köhler renunció al cargo debido a unas desafortunadas declaraciones referentes a la presencia militar alemana en Afganistán donde sostuvo que “en casos extremos es necesaria la fuerza militar para asegurar nuestros intereses, por ejemplo la salvaguarda de nuestras rutas comerciales”.⁴² Jens Böhrnsen lo sustituyó como presidente interino.

La Asamblea Federal tuvo que reunirse apresuradamente un mes después de la dimisión de Köhler. CDU, CSU y FDP postularon a Christian Wulff; SPD y el Partido Verde, a Joachim Gauck; la Izquierda, a Lukrezia Jochimsen; y los parlamentarios locales del Partido Nacionaldemócrata de Alemania a Frank Rennicke. Después de dos vueltas en las que Wulff rasguñaba la mayoría absoluta, la tercera ronda le dio el triunfo con 625 votos contra 494 de

⁴² Gómez, Juan, “La guerra de Afganistán provoca la dimisión del presidente alemán” en *El País.com*, 1 de junio de 2010 en http://elpais.com/diario/2010/06/01/internacional/1275343217_850215.html.

Gauck. Los otros dos candidatos se retiraron en la tercera vuelta.

Christian Wulff pasó a la historia como el Presidente Federal electo que menos duró en el cargo puesto que en 2012 se separó del cargo después de que iniciara en su contra una investigación por corrupción y tráfico de influencias durante su gestión como Ministro Presidente de Baja Sajonia. Hasta la elección del nuevo *Bundespräsident*, Horst Seehofer ejerció el interinato, quien ya había participado en el primer gobierno de Angela Merkel y anteriormente con Helmut Kohl.

Ante la coyuntura crítica respecto al cargo presidencial todos los partidos con presencia en el *Bundestag*, excepto La Izquierda, apoyaron a Joachim Gauck en la quinceava Asamblea Federal. Como hace poco se dijo, él mismo fue el candidato socialdemócrata y verde en la edición pasada, aunque estrictamente no milita en ninguno de estos partidos ni en ningún otro. Con tal abrumador apoyo superó con facilidad la mayoría absoluta en la primera ronda de votación dejando muy atrás a la izquierdista Beate Klarsfeld con 126 votos y al nacionaldemócrata Olaf Rose con sólo tres. Además hubo 108 abstenciones y cuatro votos inválidos. Sin partido, Gauck se convirtió en el primer Presidente Federal independiente de la historia alemana.

Finalmente llegamos a 2013, año en el que se eligió e integró el décimo octavo *Bundestag*. Los partidos cristianos por poco logran por sí mismos la mayoría absoluta con 255 y 56 escaños equivalentes al 49.29% del parlamento. Sin embargo, los resultados finales revelaron un nuevo panorama para el sistema de partidos con repercusiones para el sistema político en general: el Partido Demócrata Libre se quedó a tres décimas del umbral de representación y quedó fuera del juego parlamentario. Por otra parte el SPD terminó ocupando 193 asientos mientras que La Izquierda y el Verde ganaron 64 y 63 escaños. Lammert fue electo para presidir una tercera legislatura.

La CDU/CSU había perdido a su socio de coalición y una alianza roja y verde tampoco alcanzaba para formar gobierno. O los socialdemócratas incluían a los ex comunistas, o los cristianos se harían de un nuevo socio, o se restauraría la Gran Coalición. Se optó por la tercera opción.

La segunda Gran Coalición de Merkel y tercera para Alemania distribuyó seis ministerios –sin contar la cancillería– a la CDU, igual que al SPD; a los cristianos de Baviera les fueron encargadas tres posiciones. Sigmar Gabriel y Frank-Walter Steinmeier, quienes fueron minis-

tros en el primer gobierno de Merkel, regresaron al gabinete; el primero como Ministro de Economía y Energía y como Vicecanciller, mientras que el segundo fue reinstalado en Asuntos Exteriores. Por los mismos motivos expuestos para el gobierno de 2005 a 2009 la Gran Coalición rompió con la mayoría de los supuestos teóricos pero encuentra su distancia mínima en las tendencias centristas que unen a democristianos y socialdemócratas, y fundamenta su viabilidad política en la necesidad de recurrir a fórmulas ya conocidas antes que formar gobierno con experimentos inciertos.

3.4 COMENTARIOS FINALES SOBRE EL PARLAMENTARISMO ALEMÁN

Tras este breve recorrido por la historia de Alemania vista desde la perspectiva de sus parlamentos, sólo restan algunas reflexiones sobre el fenómeno parlamentario en este país de Europa.

El antiguo *Reichstag* del Sacro Imperio Romano Germánico no era un órgano legislativo en el estricto sentido de la palabra, sino una convención de príncipes para discutir y deliberar sobre las principales problemáticas del imperio.

El constitucionalismo alemán vive sus primeros momentos fruto de la revolución liberal de 1848. El Parlamento de Frankfurt reunido en la iglesia de San Pablo, que elaboró una constitución, fue el intento por un primer parlamento nacional de Alemania; sin embargo, tal documento nunca pudo entrar en vigor debido a la ausencia de un Estado-nación en el que pudiera aplicársele. El *Reichstag* que contemplaba la Constitución de Frankfurt adquirió los rasgos de un parlamento moderno sin que al sistema de gobierno pudiera calificársele aún de parlamentario puesto que el gobierno emanaba de la voluntad del Emperador. Aunque fracasó el intento por un parlamento nacional, el legado de Frankfurt estriba en ser la piedra fundacional del parlamentarismo alemán al impulsar a la creación de cámaras legislativas en distintos territorios de la Confederación Alemana.

El [Segundo] Imperio Alemán significó la extensión del poder prusiano a los territorios del sur, y su Dieta Imperial, el primer parlamento nacional con plena vigencia para un Estado-nación alemán. Aunque el sistema de gobierno continuó siendo monárquico, la existencia de un órgano legislativo nacional representó un avance en la construcción del parlamentarismo germano.

Las primeras experiencias parlamentarias se vivieron al término de la Primera Guerra Mundial, concretamente durante el gobierno de Max von Baden, pero no fue sino hasta la abdicación de Guillermo II y la redacción de una nueva constitución en Weimar que nació la democracia en Alemania con un sistema de gobierno semipresidencial. Lamentablemente las convulsiones económicas y sociales impidieron que se consolidara la primera democracia alemana. Un país arruinado, una población polarizada y gobiernos que caían a los pocos meses de haber tomado posesión fueron la constante de este episodio histórico. Las élites económicas y militares, hostiles a la democracia, anhelaban el retorno de la monarquía o de cualquier otro régimen que restaurara sus privilegios y, apoyándose en un diseño institucional poco adecuado en aquellas circunstancias, contribuyeron a la llegada al poder de la extrema derecha.

La dictadura nazi puso fin a la primera experiencia parlamentaria con la Ley Habilitante de 1933 y concentró las funciones legislativas y ejecutivas del Estado en manos del *Führer*. Por desgracia todos los actos del régimen totalitario fueron realizados conforme a derecho, lo que representó un duro golpe para el Estado de derecho.

No fue sino hasta la fundación de la República Federal de Alemania en las zonas occidentales de ocupación cuando se instaura un sistema parlamentario en toda la extensión del concepto con todo y sus características actuales. El trauma de Weimar obligó a corregir algunos elementos en la ingeniería constitucional con el objetivo de no repetir la experiencia vivida durante el periodo de entreguerras. Sin embargo, el contexto político, económico, social e internacional ya era bastante diferente en aquel entonces.

Los partidos alemanes que surgieron en la posguerra ya estaban comprometidos en mayor medida con la democracia. La actitud de las potencias de ocupación fue muy diferente a la de los países vencedores en el Tratado de Versalles, que se empeñaron en arruinar en todos los sentidos a Alemania; esta vez la cooperación y ayuda económica de la comunidad internacional contribuyó a restaurar la economía nacional. Fue el milagro económico de los cincuenta lo que otorgó, más que cualquier otro factor, la mayor parte de la estabilidad política y social al nuevo Estado germano-occidental. Ahora el grueso de la sociedad se había distanciado de las soluciones radicales o autoritarias.

También en el terreno normativo se llevaron a cabo correcciones con el objetivo de dotar de mayor estabilidad a los futuros gobiernos e impedir que otro régimen autoritario volviera a

asumir el poder por la vía constitucional. Los principales cambios fueron la elección indirecta del Jefe de Estado –con lo cual quedó claro que el *Bundestag* era a partir de entonces el único depositario de la voluntad popular–; la introducción de la moción de censura constructiva; una estricta regulación del estado de emergencia legislativa que impidiese gobernar a golpe de decretos; la introducción de la barrera del cinco por ciento o haber ganado en tres circunscripciones para tener derecho a escaños de representación proporcional –e impedir la atomización del sistema de partidos–; y la prohibición de partidos que atenten contra el orden democrático.

Fue hasta 1949 con la Ley Fundamental que Alemania transformó su anterior sistema de gobierno mixto, pero ¿por qué se optó por un parlamentarismo y no por un presidencialismo? La respuesta es simple; el sistema parlamentario es fruto de su desarrollo histórico. Desde el Imperio Alemán la jefatura del Estado y del gobierno siempre han estado divididas. Lo que cambió con la Constitución de Weimar fue el hecho de que el gobierno emanara y se mantuviera por la confianza del parlamento, y ya no por la del emperador o, a partir de entonces, del presidente. La Ley Fundamental eliminó cualquier elemento plebiscitario del sistema político, dejando al parlamento como la principal institución del sistema político alemán y como el primer sitio para la resolución de los problemas con el Gobierno Federal. Tanta importancia tiene la institución legislativa que su presidente ocupa una posición privilegiada en el orden protocolario del Estado alemán:

El Presidente del *Bundestag* es el máximo representante del Parlamento. Conjuntamente con las y los vicepresidentes constituye la Presidencia, el órgano supremo del Parlamento. En el orden protocolario del Estado el Presidente del *Bundestag* ocupa el segundo lugar, por detrás del Jefe del Estado, es decir, el Presidente Federal, pero por delante del o de la Canciller Federal (Jefe del Gobierno) y de los presidentes de otros órganos constitucionales. Esta posición refleja la primacía del poder legislativo sobre el poder ejecutivo, del *Bundestag* sobre el Gobierno.⁴³

Lo anterior confirma la tesis de Hans Kelsen según la cual la función legislativa tiene primacía sobre la función ejecutiva y judicial del Estado.⁴⁴

⁴³ *Datos, op. cit.*, p. 22.

⁴⁴ Córdova Vianello, Lorenzo, *op. cit.*, 2010, pp. 94-103.

Las diferencias entre la República de Bonn y la República de Weimar son abismales. Para empezar, la República Federal ha tenido ocho cancilleres en 66 años contra quince de la República de Weimar en sus escasos catorce años de existencia. Los gobiernos de la República Federal se han caracterizado por contar con una gran estabilidad y ser bastante duraderos, ocho años en promedio, siendo las gestiones de Helmut Kohl y Konrad Adenauer con 16 y 14 años respectivamente las que por mayor tiempo se han prolongado.

No obstante cuando han surgido momentos de tensión entre el Canciller Federal y la Dieta Federal, pero más en específico con la oposición, los mecanismos de control político han sido empleados para aliviar las presiones y evitar que una crisis gubernamental se convierta en una crisis política de todo el sistema. Dos veces se han votado mociones de censura constructivas, uno infructífero contra Willy Brandt y otro que logró remover a Helmut Schmidt. Cuatro cancilleres han solicitado que se les confirme la confianza, las cuales han sido negadas en tres ocasiones, dos de ellas por claros motivos estratégicos; sólo Schmidt consiguió un voto favorable con motivo de su programa nuclear. Las disoluciones del *Bundestag* han sobrevenido luego de que se le ha negado la confianza al canciller en turno; primero con Willy Brandt cuando tenía dificultades para aprobar los presupuestos generales, luego con Helmut Kohl cuando quiso confirmar su apoyo en el electorado al principio de su gobierno, y por último Gerhard Schröder para evitar una peor derrota en los tiempos normales. Sólo para este tercero la elección de un nuevo parlamento significó su salida del gobierno

Afortunadamente nunca se ha presentado la necesidad de poner en práctica el estado de emergencia legislativa, el último recurso para situaciones de urgencia.

En contraste, otras situaciones de crisis gubernamental no se han resuelto por los métodos constitucionales ortodoxos. Por ejemplo el escándalo con el semanario *Der Spiegel* en el que estuvo envuelto el Ministro de Defensa Franz Josef Strauss, se resolvió con una reconfiguración ministerial y la remoción del ministro en cuestión y tiempo después del mismo Canciller Adenauer. Del mismo modo Willy Brandt renunció voluntariamente tras el escándalo de espionaje que lo afectó de una manera más directa, sin esperar a que el parlamento expresara manifiestamente su desconfianza o votara por su remoción. Por último, la caída del segundo gobierno de Ludwig Erhard puede equipararse con un voto de censura constructivo implícito. Cuando los liberales abandonaron la coalición y el gobierno quedó en minoría la crisis fue resuelta con la formación de una gran coalición y el nombramiento de un nuevo

canciller; en los hechos se formó una nueva mayoría que postuló a un sucesor.

Finalmente el papel de los partidos políticos también ha sido fundamental para la conformación de gabinetes estables y duraderos, y esto sobre todo por el tipo de coaliciones que se establecen luego de cada elección. Tienen preferencia las coaliciones ganadoras mínimas, cuyos miembros mantengan una distancia mínima en el espectro político y que estén conectadas ideológicamente ya sea en la centro-derecha o la centro-izquierda, lo que las convierte en coaliciones políticamente viables. Konrad Adenauer fue el único canciller que se dio el lujo de incluir a micro partidos en su segundo y tercer gobierno y cederles espacios en su gabinete.

Solamente la Gran Coalición de los sesenta careció de todos estos atributos ya que funcionó únicamente como la solución temporal al problema de un gobierno en minoría. Algo parecido sucede con las grandes coaliciones del primer y tercer gobierno de Merkel; sin embargo su viabilidad reside en las fuerzas centrípetas que atraen a sus miembros a posiciones de centro y en que la coalición se acuerda desde el principio de la legislatura.

En menor frecuencia se han dado coaliciones de proposición negociadora (de sólo dos partidos) y solamente cuando los gobiernos han sido encabezados por los socialdemócratas. Habrá quien argumente que las coaliciones CDU/CSU-FDP también son de proposición negociadora porque la CDU/CSU funciona como una sola fracción parlamentaria. Esto es cierto, empero a través de la Unión Socialcristiana el *Land* de Baviera asegura ministerios en el Gobierno Federal, algo que no sucede con ningún otro *Land* más poblado o incluso la capital Berlín. Por tal motivo, la CSU ejerce presión como un partido más y solicita posiciones clave en una coalición de gobierno.

Las coaliciones de tamaño mínimo son las más extrañas en presentarse. Sólo dos y bajo gobiernos social-liberales. La explicación para este fenómeno es que los partidos privilegian las coaliciones lo más homogéneas posibles en cuanto a lo ideológico antes de crear coaliciones fundamentadas en las mayorías más estrechas aunque no compartan intereses. La hipótesis de que los partidos buscarán maximizar su poder en el gobierno mediante coaliciones de tamaño mínimo se refuta con el hecho de que los partidos ven mayores beneficios en coaliciones que sean políticamente viables.

En el anexo 5 se muestra la distribución de ministerios entre los partidos políticos que han participado en cada una de las coaliciones de gobierno y las variaciones que año con

año. Los detalles sobre los titulares de los ministerios en cada gabinete se encuentran en el anexo 6.

Cuadro 3.1						
Características teóricas de los gabinetes federales en la República Federal de Alemania						
Gabinete	Coalición Ganadora Mínima	Coalición de Tamaño Mínimo	Coalición de Proposición Negociadora	Coalición de Distancia Mínima	Coalición Ganadora Conectada y Mínima	Coalición Política-mente Viable
Adenauer I	X			X	X	X
Adenauer II				X	X	X
Adenauer III				X	X	X
Adenauer IV	X			X	X	X
Adenauer V	X			X	X	X
Erhard I	X			X	X	X
Erhard II	X			X	X	X
Kiesinger						
Brandt I	X	X	X	X	X	X
Brandt II	X		X	X	X	X
Schmidt I	X		X	X	X	X
Schmidt II	X	X	X	X	X	X
Schmidt III	X		X	X	X	X
Kohl I	X			X	X	X
Kohl II	X			X	X	X
Kohl III	X			X	X	X
Kohl IV	X			X	X	X
Kohl V	X			X	X	X
Schröder I	X		X	X	X	X
Schröder II	X		X	X	X	X
Merkel I						X
Merkel II	X			X	X	X
Merkel III				X		X

Fuente: Elaboración propia.

El sistema de partidos políticos también ha sido esencial para definir los rasgos particulares del parlamentarismo alemán. Por mucho tiempo la triada CDU/CSU-FDP-SPD contuvo los vaivenes ideológicos durante las primeras décadas de la República Federal en las cuales el FDP constituía el punto de equilibrio entre las posiciones de izquierda y derecha, lo que le aseguraba el lugar de socio minoritario en los gobiernos; pero la irrupción de Alianza 90/Los Verdes y su ascenso como partido importante por su participación gubernamental en los últimos años del siglo XX y principios del XXI modificó el esquema clásico.

Además, la ausencia de los liberales en la Dieta Federal supone un nuevo reto para la interacción partidista en futuras coaliciones de gobierno si es que esta situación persiste, ya que los democristianos no parecen dispuestos a contemplar a los verdes como socios de gobierno, ni éstos, ubicados más a la izquierda que los socialdemócratas, a ocupar la posición dejada por el FDP. Las recientes coaliciones entre democristianos y socialdemócratas dan cuenta de ello.

En conclusión, el actual sistema político alemán es resultado de las experiencias del pasado, en especial por el traumático derrumbe de su primera democracia. Su (sub)sistema de gobierno responde directamente a la dinámica partidista antes que a la interinstitucional. Esto es, cuando han aparecido tensiones entre el ejecutivo y el legislativo, lo que realmente sucede son forcejeos entre gobierno y oposición y no enfrentamientos categóricos de «todo el parlamento» contra el canciller o su gobierno.

Aunque se reconozca que la institución de mayor importancia en el sistema político de Alemania es el *Bundestag*, el canciller también ejerce un rol preponderante tanto al interior del gabinete, como de su partido dentro y fuera del recinto parlamentario, lo que lo convierte en la figura central de la política alemana, a pesar de su posición protocolaria por detrás del *Bundespräsident* y del *Bundestagspräsident*. El protagonismo del *Bundeskanzler* es motivo suficiente para que al sistema parlamentario alemán se le conozca ante todo como «Democracia de Canciller», *Kanzlerdemokratie*.

CAPÍTULO IV

DEBATE SOBRE UN CAMBIO DE/EN EL SISTEMA DE GOBIERNO EN MÉXICO

Hemos construido el pluralismo democrático en el Congreso pero no en el gobierno.

Por una democracia constitucional

México vive desde la segunda mitad de la década de los setenta del siglo pasado una serie, en apariencia interminable, de cambios jurídico-políticos con el objetivo de, primero, liberalizar y democratizar un régimen autoritario, y después, de consolidar y perfeccionar un régimen más acorde con los lineamientos democráticos. Tales cambios se han concentrado más que en algún otro ámbito en la arena electoral dando lugar a un sistema electoral segmentado, una ampliación de derechos ciudadanos, autoridades administrativas y jurisdiccionales independientes, procesos comiciales minuciosamente organizados, etcétera, que a su vez ensancharon la posibilidad para la instauración de un sistema de partidos plural y competitivo sujeto a derechos y obligaciones.

Estos mismos cambios se reflejan mejor que en ninguna otra parte en la integración de las instituciones legislativas provocando una nueva relación con los Poderes de la Unión, principalmente con el Poder Ejecutivo a partir de la incursión de los gobiernos divididos, es decir, cuando el partido del presidente se ve en franca minoría parlamentaria frente a la oposición. Este fenómeno ha dado como consecuencia que las propuestas de reforma al marco normativo hechas por el ejecutivo no sean tan fáciles de aprobar como antaño.

Esta situación levantó varias voces en el sentido de cuestionarse si nuestro sistema político, y en especial el régimen presidencial, atravesaba por un momento crítico; qué consecuencias había traído la pérdida del rol hegemónico y protagónico del Presidente de la República en los procesos políticos nacionales; cuáles eran las alternativas para darle cauce y solución a esta problemática, en caso de que en verdad la haya. Ya hemos dicho que el cambio político sucedió sobre todo en el terreno del sistema electoral y de partidos, mas no ha tocado profundamente el sistema de gobierno. Es momento de continuar la reflexión so-

bre la necesidad de adecuar este pilar del Estado de derecho un tanto olvidado para que vaya acorde con la dinámica de los tiempos democráticos.

Empero, la reflexión no debe limitarse a cuál diseño constitucional ofrece mejores ventajas teóricas. De igual modo es necesario contemplar las condiciones jurídicas, políticas, sociales y hasta culturales en caso de pensar en un posible tránsito a un modelo distinto al vigente. Por esta razón, en este último capítulo es abordada la cuestión de la crisis del presidencialismo mexicano revisando su trayectoria en la historia nacional con especial hincapié en el régimen posrevolucionario y su situación actual. Posteriormente se presentan las principales corrientes de pensamiento que han surgido a la par de la democratización del régimen y las alternativas que han propuesto para superar las adversidades producidas fruto del cambio político. Finalmente realizo una valoración de las actuales instituciones de los dos subsistemas estudiados pertenecientes al sistema jurídico con el propósito de ofrecer alternativas institucionales para mejorar la relación tanto entre poderes como entre gobernantes y gobernados, así como en responsabilidad política, rendición de cuentas y desempeño gubernamental, buscando las opciones más viables y tomando en cuenta el modelo alemán, sin descuidar, claro está, el particular contexto mexicano.

4.1 ¿CRISIS DEL PRESIDENCIALISMO MEXICANO?

Una vez consumadas las independencias de las colonias españolas en América, éstas siguieron el modelo estadounidense y adoptaron el presidencialismo como forma de gobierno. No obstante que son el mismo sistema, los resultados han sido sumamente diferentes en Norteamérica y en el resto del continente. Carpizo reconoce que “en América Latina no existe una verdadera separación de poderes y, en la mayoría de los países que la integran, los poderes legislativos se han subordinado al ejecutivo”.¹ Lamentablemente, México siguió esta misma inercia aunque con características bastante peculiares que lo hicieron un caso único.

Tras la abdicación de Agustín de Iturbide como Emperador de México, nuestro país adoptó el sistema presidencial en 1824 con la primera constitución federal –por aquel entonces la república era la única alternativa teórica a la monarquía–. Guadalupe Victoria sería el primer Presidente de la República.

Las primeras décadas de vida independiente se caracterizaron por una gran inestabilidad

¹ Carpizo, Jorge, *op. cit.*, 1988, p. 17.

política y por un enorme déficit de consolidación en las instituciones del Estado debido a las constantes pugnas entre los bandos centralistas y federalistas, y entre liberales y conservadores. Esta etapa, de acuerdo con Diego Valadés “se sintetizaba en violencia, fraude electoral sistemático, cacicazgos, interferencia política del clero; dos guerras internacionales, de las que resultó la mutilación de la mitad del territorio; cuartelazos, insurrecciones y golpes de Estado. Cuatro constituciones y cerca de cincuenta gobiernos, entre ellos once de Santa Ana, tenían agotado el país”.²

La inestabilidad política irremediamente se reflejó en una inestabilidad constitucional con documentos de una y otra ideología. Sin embargo, estas oscilaciones no supusieron cambios de fondo referente a la cabeza del Estado ni del gobierno hasta que la Constitución liberal de 1857 acotó al máximo posible el poder presidencial expandiendo las facultades del congreso. El poco margen de maniobra que otorgaba la constitución al ejecutivo llevó a Ignacio Comonfort a desconocerla unos meses después de haberla promulgado él mismo, lo que derivó en un episodio más del tormentoso proceso de construcción nacional y que, auspiciada por la intervención francesa de 1862 a 1867, abrió las puertas para el establecimiento del Segundo Imperio Mexicano con Maximiliano de Habsburgo al frente de la nación. Cuando la República fue restaurada, y el que fuera emperador fusilado, Benito Juárez reasumió la presidencia con la Constitución de 57 bajo el brazo; no obstante, se vio en la necesidad de ejercer facultades extraordinarias con el propósito de consolidar la República siguiendo la línea liberal.

Siguiendo a Arnaldo Córdova, justo a partir del gobierno de este ilustre personaje la presidencia inicia su institucionalización por medio de la concentración del poder alrededor del jefe del ejecutivo federal, situación que fue aprovechada años más tarde por Porfirio Díaz para instaurar un régimen personalista entre finales del siglo XIX y principios del XX;³ de tal forma que al finalizar el último gobierno de Díaz

...la presidencia se había convertido en un puesto dictatorial que guardaba poco respeto de las normas constitucionales. El uso caprichoso de facultades extraordinarias se hizo tradicio-

² Valadés, Diego, “Problemas y perspectivas del sistema presidencial mexicano” en Ellis, Andrew, J. Jesús Orozco Hernández, Daniel Zovatto (coordinadores), *Cómo hacer que funcione el sistema presidencial. Making presidentialism work*, Universidad Nacional Autónoma de México – Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, México, 2009, pp. 432.

³ Cfr. Córdova, Arnaldo, *La formación del poder político en México*, Era, 2012, p. 10.

nal, así como el desprecio por los poderes Legislativo y Judicial. Siempre que era necesario, el Ejército se encontraba a la mano. Pocas tradiciones de gobierno se desarrollaron además de ésta... Las gentes se agrupaban en torno de individuos y no de principios. Los Presidentes, los auxiliares del Ejecutivo y los diputados del Congreso a nadie tenían que dar cuenta de sus actos, salvo al pequeño grupo que los había llevado al poder.⁴

La Revolución Mexicana terminó con más de treinta años de régimen porfirista y sentó los precedentes para una nueva constitución que reformara a la de 1857. El sistema presidencial fue adoptado de nueva cuenta; no obstante José Woldenberg rememora el momento en que los constituyentes debatieron acerca del nombramiento libre de los secretarios de Estado o si éstos debían contar con la aprobación del Congreso de la Unión o de alguna de sus cámaras. Si bien no se trataba de un giro radical del sistema de gobierno, sí lo era en el sentido de poner un control al poder del presidente e instituir un mecanismo de dependencia del ejecutivo frente al legislativo. A los argumentos de «ampliar las funciones del legislativo» y de «poner una restricción al poder presidencial» y hasta la advertencia sobre la «legalización de una dictadura presidencial» se opusieron los partidarios de la libertad de acción del ejecutivo y de «gobiernos fuertes», que acusaron de exóticos, de desconocer las condiciones políticas específicas del país y de haber presentado demasiado tarde su propuesta a quienes vieron en la ratificación parlamentaria un medio de democratizar el gobierno.⁵

Al final fue aprobada la facultad presidencial de nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho y otras tantas que delinearon el sistema de gobierno posrevolucionario. Venustiano Carranza fue electo como el primer presidente en esta nueva etapa de la historia de México. Después de que el líder constitucionalista fuera derrotado militarmente y asesinado, una nueva élite accedió al poder político del Estado, empezando a configurar las pautas que tendrían continuidad por el resto del siglo. La élite política a la que hago alusión es la Familia Revolucionaria.

Carlos Sevilla encuentra cuatro etapas de la Familia Revolucionaria: 1) la etapa formativa (1920-1940), caracterizada por el establecimiento de las primeras relaciones de poder con los grupos de interés; 2) el auge del presidencialismo (1940-1970), acompañada de un sos-

⁴ Goodspeed, S. Spencer, "El papel del jefe del Ejecutivo en México" en *Problemas agrarios e industriales de México*, México, 1955, vol. VII, n. 1, p. 42 citado en *Ibidem*, pp. 16-17.

⁵ Cfr. Woldenberg, José, "El desencanto con la incipiente democracia" en Becerra, Ricardo (coordinador), *op. cit.*, 2012a, pp. 283-285.

tenido crecimiento económico que legitimó hasta cierto punto el poder presidencial; 3) la etapa de decadencia (1970-1982), marcada por los sexenios de las crisis económicas; y 4) el deterioro irreversible (1982-2000), cuando el régimen ya había perdido buena parte de su legitimidad y tuvo que verse en la necesidad de abrirse a la competencia y a ceder espacios de poder.⁶ Sin embargo, dentro de la etapa de formación del sistema político posrevolucionario pueden encontrarse otras tres de menor duración y rasgos sumamente particulares: caudillismo, Maximato y cardenismo. El callismo podría considerarse otra etapa, mas estrictamente ésta se superpone al final de la era de los caudillos y al principio del gobierno de Cárdenas.

El asesinato de Álvaro Obregón a meses de asumir su segundo mandato, orilló al presidente en turno Plutarco Elías Calles a establecer una nueva dinámica respecto sus sucesores. En su rol de Jefe Máximo de la Revolución, Calles se situó como el poder detrás de la silla en el periodo conocido como el Maximato. La muerte de Obregón también supuso un cambio radical en el modo de acceder a la Presidencia de la República. Si hasta 1928 dominaba la política de caudillos, la convocatoria de Calles a conformar el Partido Nacional Revolucionario significó el tránsito hacia la institucionalización de la política y que a partir de entonces la lucha por el poder político ya no se dirimiera por la vía armada sino a través de los cauces del partido.

Lo que no supuso la creación del PNR fue la eliminación del protagonismo y peso del Jefe Máximo, situación que perduró hasta que Lázaro Cárdenas consolidó alianzas propias con el ejército y los sectores productivos y logró deshacerse de la tutela de Calles. Cárdenas pudo entonces aplicar su propio programa de gobierno y reorganizar al partido con base en sectores, consolidando a la figura presidencial y al partido oficial como los basamentos del sistema político mexicano por las siguientes décadas. A partir de este momento el presidencialismo mexicano comenzó a adquirir sus rasgos distintivos que lo harían un caso sin igual en la constelación internacional de formas y sistemas de gobierno.

Jorge Carpizo menciona, en su texto cuya primera edición apareció en 1978 y que se ha vuelto de indispensable lectura para comprender el sistema político de nuestro país, que las causas del presidencialismo mexicano son que

⁶ Sevilla, Carlos, "El presidencialismo mexicano. Las atribuciones metaconstitucionales del presidente" en Reveles Vázquez, Francisco (coordinador), *El nuevo sistema político mexicano: los Poderes de la Unión*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales – UNAM – Gernika, México, 2006, pp. 37-44.

- a) [El ejecutivo federal] es el jefe del partido predominante [PRI], partido que está integrado por las grandes centrales obreras, campesinas y profesionales.
- b) El debilitamiento del poder legislativo, ya que la gran mayoría de los legisladores son miembros del partido predominante y saben que si se oponen al presidente las posibilidades de éxito que tienen son casi nulas y que seguramente están así frustrando su carrera política.
- c) La integración, en buena parte, de la suprema corte de justicia por elementos políticos que no se oponen a los asuntos en los cuales el presidente está interesado.
- d) La marcada influencia en la economía a través de los mecanismos del banco central, de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal, así como 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 de 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, con mucho, del país, 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.⁷

Por si no fuera poco, Arnaldo Córdova descubrió el puesto privilegiado que le otorgan los artículos 27 y 123 de la constitución a la figura presidencial, en su calidad de representante del Estado mexicano, como el Gran Árbitro de las relaciones de propiedad y de los conflictos laborales, lo cual sitúa al titular del poder ejecutivo federal no sólo en la cima del sistema político sino también del sistema económico-laboral y que a su vez dotó al régimen de su carac-

⁷ Carpizo, Jorge, *op. cit.*, 1988, pp. 25-26.

terístico matiz autoritario y paternalista.⁸ Un inmenso poder depositado en una sola persona.

Es cierto que gran parte de la fuerza del Presidente de la República se encuentra en las amplias facultades que le reconoce la Constitución Política; sin embargo, no podría entenderse su enorme poder por separado de la relación que mantenía el ejecutivo federal, hasta antes de 2000, con el PRI. Creo que es en las facultades metaconstitucionales y sus relaciones con el partido hegemónico donde está la clave del característico autoritarismo del presidencialismo mexicano.

No es que la simple existencia del presidencialismo mexicano fuera el verdadero problema, sino que su excesivo papel protagónico en el sistema político mexicano –punto que no debe sorprender demasiado en primera instancia dado el sistema presidencial; en uno parlamentario, se presume que es el Parlamento quien ocupa el papel central– opacaba al resto de instituciones, entendiéndose sobre todo al Congreso de la Unión y a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, diluyendo la separación de poderes y eliminando los pesos y contrapesos en el sistema político; sumemos ahora que la avasallante capacidad del PRI en cuanto a agregación de intereses, movilización electoral y, por lo tanto, en triunfos de cargos de elección popular en los tres órdenes de gobierno impedía el desarrollo de una efectiva oposición partidista.

Es verdad que el poder ejecutivo federal tenía amplias facultades en materia legislativa, jurisdiccional, económica, hacendaria, de relaciones exteriores y otras más, que muchas de ellas todavía se mantienen vigentes, pero era el papel que jugaba dentro de su partido político lo que exacerbaba su poder y que le dotaba al Presidente en particular y a todo el sistema político en su conjunto el carácter autoritario. A las funciones del Presidente al interior del PRI, Jorge Carpizo las denominó «facultades metaconstitucionales», facultades que van más allá de las expresamente reconocidas por la Constitución Política, y que son las que a continuación de mencionan:

- a) Jefatura real del PRI. No obstante que el partido contaba con su propia estructura de dirigencia, independiente en teoría de la administración pública, con el Comité Ejecutivo Nacional al frente y la misma réplica organizativa en todos los estados y municipios del país, el Presidente era su jefe *de facto*. Las pruebas están en “el presidente del [PRI], quien realmente [era] nombrado y removido por el presidente de la república.

⁸ Cfr. Córdova, Arnaldo, *op. cit.*, pp. 19-20 y 33.

Éste [designaba] a los dirigentes de los sectores que integran al partido [campesino y popular], salvo al líder de la CTM (confederación de trabajadores mexicanos (sic))”.⁹ El caso de que el Presidente de la República no nombrara ni removiera al dirigente de la CTM no significa que este sector haya sido democrático; hasta 2015, en 77 años de existencia, solamente cuenta en su historial con seis secretarios generales, siendo Fidel Velázquez quien más tiempo ha durado en el cargo, de 1950 a 1997, año en que murió. Solamente la muerte, y no el Presidente, pudo removerlo de su puesto.

- b) Designación de su sucesor. Haber sido el jefe *de facto* del PRI, le otorgó a los Presidentes de la República la facultad de nombrar al candidato a la presidencia que indefectiblemente sería su sucesor dadas las precarias condiciones de competencia democrática en el país. Pese a la opinión de varios expertos, en la que el presidente debía consultarlo con los ex presidentes y otros altos dirigentes del partido, la última decisión recaía en el presidente en funciones. Para Stephen Spencer Goodspeed, las consecuencias de esta facultad metaconstitucional son que “a] el presidente va instruyendo a su sucesor y puede confiar en su lealtad y b] el sucesor contrae una deuda de gratitud con su antecesor”.¹⁰
- c) Designación de los gobernadores. Así como tenía la facultad de nombrar al candidato a la Presidencia a la República, también podía hacer lo mismo con los candidatos de su partido a las gubernaturas de los Estados que terminarían siendo los ganadores por la ausencia de condiciones democráticas. No fue hasta 1989 en que un partido de oposición ganó una gubernatura cuando Ernesto Ruffo postulado por el PAN consiguió la mayoría de votos en Baja California; aunque cabe mencionar que el reconocimiento del gobierno a un triunfo de la oposición obedeció en buena parte a las *concertaciones* entre el Gobierno Federal y el PAN dada la coyuntura política de 1988. De 1929 a 1989, el PRI y sus antecesores, PNR y PRM, no perdieron una sola gubernatura.
- d) Remoción de los gobernadores. Cuando algún gobernador no era del completo agrado del Presidente de la República, éste podía solicitarle su renuncia —en su calidad de jefe *de facto* del partido—, y si aquél se negaba a concederla, el presidente podría recurrir, por medio del Senado de la República, a la declaración constitucional de desaparición de poderes en la entidad, con lo que el gobernador en cuestión sería removi-

⁹ Carpizo, Jorge, *op. cit.*, 1988, p. 190.

¹⁰ *Ibidem*, p. 193.

do inmediatamente.

En suma, el Presidente de la República, además de ser el titular del poder ejecutivo federal, también era el gran árbitro de la política nacional al tener bajo su control la política interna de su partido y tener la última palabra en cuanto a la designación de los candidatos a la Presidencia de la República, las gubernaturas de los estados y no sólo eso, también de la gran parte de los diputados y senadores y de las presidencias municipales más importantes. Arnaldo Córdova sintetiza “que el presidente, con tal independencia de su poder personal, sería siempre y ante cualesquiera circunstancias un *presidente fuerte*, simplemente por su calidad de presidente, es decir, por el poder de la *institución* presidencial”.¹¹

Sumado a esto, en la mancuerna Presidente-PRI está la clave para comprender por qué el sistema político mexicano era un sistema autoritario, lejos en todo momento de ser una auténtica democracia. Repito, el problema del presidencialismo mexicano, al cual debe agregársele el calificativo de autoritario, nunca fue su simple existencia, sino que éste representaba un obstáculo para la instauración de la democracia política. En síntesis, el problema del presidencialismo mexicano era un problema de centralización del poder político y, por ende, de democratización del sistema político. En cuanto al poder presidencial, Alberto G. Salceda escribió:

La magnitud de sus poderes de hecho lo colocan en posición tan eminente que sólo puede ser comparada a la de los más poderosos monarcas absolutos que ha conocido la historia. Su omnipotencia no conoce ninguna de esas limitaciones que forman el complicado sistema de frenos y contrapesos ideado por el federalismo, por el parlamentarismo, por la división de poderes y por el régimen de partidos. En las manos del presidente están todos los bienes y todos los males de la nación, y por ello, el pueblo lo espera todo de él y todo lo puede tener de él. A él se le pide la solución de los grandes problemas nacionales y el remedio de los más pequeños defectos municipales, y a él se atribuyen el mérito de todos los éxitos y la culpa de todos los fracasos. De aquí la radical importancia del sistema que se establezca para la designación del presidente de la república, pues este sistema tiene todo el valor de una ley de sucesión al trono en un estado monárquico.¹²

¹¹ Córdova, Arnaldo, *op. cit.*, pp. 54-55 (las cursivas son del autor).

¹² Salceda, Alberto G., “La elección del presidente de la república” en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, Tomo II, No. 6, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1952 citado en Carpizo, Jorge, *op. cit.*, 1988, pp. 29-30.

Córdova, por su cuenta, siente descifrar lo que llama «el secreto profundo del sistema político mexicano».

...en primer lugar, este sistema aparece como alianza institucionalizada de grupos sociales organizados como poderes de hecho; en segundo lugar, el presidente ha sido promovido constitucionalmente con poderes extraordinarios permanentes; en tercer lugar, el presidente aparece como el árbitro supremo a cuya representatividad todos los grupos someten sus diferencias y por cuyo conducto legitiman sus intereses; en cuarto lugar, se utilizan formas tradicionales de relación personal, el compadrazgo y el servilismo, como formas de dependencia y control del personal político puesto al servicio del presidente y de la administración que encabeza. Sobre la marcha, casi siempre de modo espontáneo, se ha llegado a organizar una maquinaria política cuyo poder no es posible siquiera imaginar y cuya efectividad se ha demostrado [menester es recordar que esto fue escrito en 1972] a lo largo de más de treinta años.

El presidente ha dejado de ser una persona. Es una institución...

...*el presidente lo podía todo*, desde conceder la tierra a los campesinos, hacer brotar como por ensalmo grandes industrias aquí y allá, conferir jugosas concesiones a quien él quisiera, decidir, si lo deseaba, un conflicto laboral a favor de los trabajadores, etc., hasta hundir a quien quiera que se le opusiese.¹³

Por si fuera poco, recordemos que la figura del Presidente de la República es intocable. Aunque el artículo 108 constitucional dispone que “el Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común”,¹⁴ el artículo 110 no lo menciona entre los servidores públicos que podrán ser sujetos de juicio político. Por otra parte, en el artículo 111 refiere que “por lo que toca al Presidente de la República, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110. En este supuesto, la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable”.¹⁵ La legislación reglamentaria aplicable es la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la cual no toca para nada al jefe del ejecutivo federal.

El *impeachment* o juicio político al ejecutivo en un sistema presidencial es por definición

¹³ Córdova, Arnaldo, *op. cit.*, pp. 57-59 (las cursivas son del autor).

¹⁴ Artículo 108, párrafo segundo de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, *op. cit.*

¹⁵ Artículo 111, párrafo cuarto de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, *op. cit.*

el medio de control que dispone el poder legislativo para conservar su autonomía e independencia, así como el presidente cuenta con el veto para detener cualquier reforma legislativa. No obstante, en México no existe el *impeachment*; el juicio político al presidente es una ficción ya que no existe el proceso legal para que el presidente pueda ser sometido a juicio por las (mínimas) causas expresadas en la Carta Magna. Aun así, el propio Carpizo reconoce que “el juicio político al presidente es un recurso extraordinario, de suma gravedad, y que se debe utilizar sólo en casos muy delicados y cuando no queda otro remedio para salvar la vigencia de la constitución y del sistema de gobierno que ésta estructura”.¹⁶

De esta forma y en términos reales, el único límite del presidencialismo autoritario mexicano era el tiempo, los seis años que duraba su encargo. Una vez terminado su periodo de gobierno, el presidente saliente tenía que retirarse irremediabilmente. En tanto, era la piedra angular de un régimen autoritario sujeto en buena medida a su voluntad. ¿Cómo explicar, entonces, que ningún presidente posterior a Álvaro Obregón haya pretendido conservarse en el cargo teniendo a su disposición todos los medios para lograrlo? Una primera respuesta está en la prohibición constitucional de la reelección.

Dentro del contexto político que vivimos, el principio de no reelección es una de las principales reglas de juego del sistema: la limitación al presidente en el tiempo; si esta regla se alterara se modificaría el equilibrio sobre el cual se sustentan las bases constitucionales y extraconstitucionales de nuestro sistema político, siendo muy difícil de precisar cuáles serían las consecuencias.¹⁷

Una segunda respuesta, que también contestaría por qué no se cambió esta regla constitucional si durante su gestión, el titular del ejecutivo federal disponía de todos los medios para hacerlo, es que la Presidencia de la República se encontraba en un avanzado grado de institucionalización, el poder real radicaba en el cargo mas no en la persona. Una vez que el nuevo presidente tomaba posesión del cargo, gran parte de los recursos políticos pasaban a su control, y el antecesor conservaba algunos cuantos que lo mantenían en una cómoda zona de influencia pero no más.

Así pues, presidente y partido fueron dos piezas fundamentales del régimen autoritario,

¹⁶ Carpizo, Jorge, *op. cit.*, 1988, p. 212.

¹⁷ *Ibidem*, p. 59.

del cual comenzó a ser más que evidente su rigidez e inflexibilidad cuando tuvo lugar la eferescencia social de los años cincuenta y sesenta y cuyo punto más álgido se alcanzó con el movimiento popular-estudiantil de 1968. Aquel año “arrojó una advertencia histórica: un primer episodio en el que, masivamente y con gran energía, emergió el reclamo democrático... El movimiento estudiantil de entonces quería lo más elemental: las condiciones primarias, básicas, de la vida civil, las condiciones mínimas para practicar las libertades democráticas”.¹⁸ Sin embargo, tendrían que pasar casi diez años para que esa falta de democracia fuera evidente en las mismísimas instituciones del Estado mexicano y sobre todo en la piedra angular del sistema político: las elecciones presidenciales de 1976 tuvieron un único candidato, José López Portillo, postulado por el PRI, el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana y el Partido Popular Socialista. El PAN atravesaba por una crisis interna que le impidió presentar candidato y el Partido Comunista permanecía en la clandestinidad.

Bajo este diagnóstico, en 1977 inició un proceso de reformas político-electorales a nivel constitucional y de legislación secundaria que consistió en construir “un sistema plural de partidos representativo de las diversas corrientes políticas que cruzaban al país y un sistema electoral capaz de ofrecer garantías de imparcialidad y equidad a los contendientes y a los ciudadanos”.¹⁹ La tarea consistió en crear las condiciones necesarias para una competencia democrática y que ésta reflejara una representación política adecuada y coherente en los órganos representativos.

Dicho proceso de construcción democrática abarcó de 1977 a 1996 en la que se llevaron a cabo seis reformas a la normatividad electoral (1977, 1986, 1989-90, 1993, 1994 y 1996) con varios momentos dignos de mención a lo largo de este periodo. Desde 1988 el Congreso de la Unión se fue convirtiendo en un auténtico contrapeso en el sistema político, primero con la pérdida de la mayoría calificada del PRI en la Cámara de Diputados y nueve años más después de la mayoría absoluta. Ésta misma también dejó de existir en la cámara alta al año siguiente.

Mas 1997 representa un punto de inflexión en la historia política de nuestro país ya que a partir de aquel momento, la Cámara de Diputados dejó de estar controlada por una mayoría

¹⁸ Becerra, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, Cal y Arena, 4ª ed., México, 2011, pp. 16-17.

¹⁹ Woldenberg, José, *Historia mínima de la transición democrática en México*, Colegio de México, México, 2012b, p. 15.

partidista, y por ende, dejó de ser un órgano subordinado a los deseos presidenciales, adoptando los atributos de independencia que deben tener todos los poderes legislativos de los Estados fundamentados en el principio de la separación de poderes.

Con el 39.12 por ciento de los votos el PRI obtuvo 239 escaños; el 47.80 por ciento. “Esta situación condujo a que en esa asamblea legislativa entrara una nueva dinámica, que sólo podía impulsarse a base de negociaciones y acuerdos entre las diversas fuerzas políticas”.²⁰ El mismo profesor Francisco José Paoli Bolio, con quien tuve el agrado de cursar una asignatura durante los estudios de maestría, me relató personalmente las confusiones y los intentos de los diputados priístas para que la cámara no fuera instalada ante un supuesto cambio de fecha de la sesión de instalación, lo que por poco derivó en una crisis constitucional. Empero, el bloque de diputados del PAN, PRD, PVEM y PT constituyeron un bloque y lograron reunir el quórum necesario para la instalación de la cámara. Después de que los priístas intentaron formar una «cámara paralela», terminaron por recular y agregarse a la ya integrada por la oposición. Porfirio Muñoz Ledo, electo como Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, fue el encargado de responder al Informe de Gobierno que se llevaría a cabo unos días más tarde, con lo que se convirtió en el primer diputado de oposición en realizar este acto.

Matthew Soberg Shugart y Scott Mainwaring predijeron la debilidad de los presidentes mexicanos una vez que perdieran el respaldo legislativo, ya que dentro de su clasificación de poderes presidenciales sobre la legislación el ejecutivo mexicano se coloca como una autoridad potencialmente marginal, la categoría más baja. Incluso los mismos autores se sorprenden que, siendo uno de los presidentes más poderosos de la región, constitucionalmente sea un presidente débil.²¹ Esto quiere decir que la enorme influencia que ejercía el presidente se basaba en sus facultades metaconstitucionales y en el inmenso respaldo unipartidista con el que contaba en el Congreso de la Unión.

²⁰ Paoli, Bolio, Francisco José, “La LVII Legislatura y la transición democrática en México” en Paoli, Bolio, Francisco José (coordinador), *La Cámara de Diputados en la LVII Legislatura*, Cámara de Diputados, México, 2000, p. 5. Resulta interesante que en el momento en que fue publicado el trabajo referido (mediados de 2000) el coordinador consideraba que aún no concluía la transición a la democracia, toda vez que inicia la introducción del trabajo afirmando lo siguiente: “El tránsito no se ha consumado plenamente, pero hemos seguido avanzando hacia la meta del régimen democrático. En los últimos años del siglo hemos empezado a salir de un régimen presidencialista en el cual el titular del Poder Ejecutivo ejercía la mayor influencia y tomaba las principales decisiones económicas, sociales y políticas del país. Poco tiempo atrás, los Poderes Legislativo y Judicial, de distinta manera y en diverso grado, estaban subordinados al Ejecutivo” (p. 5).

²¹ Cfr. Shugart, Matthew Soberg y Scott Mainwaring, *op. cit.*, pp. 59-61

Es notable el contraste entre una época y otra del presidencialismo mexicano si nos fijamos en el rubro referente a la procedencia de las iniciativas legislativas.

Por varias décadas el Presidente de la República presentó cerca del 90% de las iniciativas. Si vemos este tema en perspectiva, con antecedentes más remotos, en los años sesentas (sic) cuando la decisión presidencial era casi omnímoda en esta materia, encontramos que el titular del Ejecutivo presentaba el 95% de las iniciativas. Pero algo todavía más contrastante, eran las aprobaciones o dictámenes aprobatorios de esas iniciativas: durante los gobiernos de Cárdenas y Ávila Camacho (1935 a 1940) el 100% de las iniciativas del Ejecutivo fueron aprobadas por unanimidad y sin cambios. A partir de 1943 son aprobados por unanimidad el 93% y en 1961, el 82%. En las últimas Legislaturas y especialmente en la LVII, todas las iniciativas del Presidente que fueron dictaminadas tuvieron cambios notables y ninguna fue aprobada por unanimidad.²²

En el libro coordinado por Francisco José Paoli Bolio sobre la LVII Legislatura (1997-2000) se celebra que desde entonces pudieron hacerse efectivos los controles constitucionales al gobierno federal en manos de la cámara baja. Ciertamente dichos controles –a saber sobre el presupuesto de la federación, la fiscalización superior, la glosa del informe de gobierno, la aprobación o no de los viajes presidenciales al extranjero, las comisiones parlamentarias y la imputación de responsabilidades a servidores públicos– son ataques de confetti del legislativo al ejecutivo, esto si se compara con sistemas parlamentarios consolidados, pero para el ritmo histórico mexicano, significaba un gran avance.

Por ejemplo, el control sobre el presupuesto equivalía a hacer cambios a la propuesta del presidente; y la fiscalización, a vigilar que el gobierno empleara los recursos públicos adecuadamente, algo que debería suceder de hecho en cualquier régimen democrático. Sobre el informe de gobierno, el control se limitaba a la respuesta que daba la oposición al discurso dado por el presidente, en la única ocasión en el año en que el jefe del ejecutivo asistía al Congreso, y que era complementado por la asistencia de los secretarios de Estado a comparecencias sobre la situación de sus carteras en particular; sin embargo, no hay mayores implicaciones. Al negar la salida del país al Presidente, se ejerció por fin una facultad exclusiva del Congreso para limitar una parte de la acción gubernamental que había caído en desuso;

²² *Ibidem*, pp. 11-12.

y con el tema de las comisiones incluso se reconoció desde entonces la deficiencia legal para regular estas figuras y poder supervisar efectivamente la actuación del gobierno y sus instituciones. El sistema de responsabilidades apenas pudo funcionar cuando se trasladaron las instancias sancionadoras del partido oficial al sistema constitucional.²³

Es verdad que estos controles son limitados si se comparan con los controles de un sistema parlamentario. En el caso mexicano, los máximos alcances de tales controles eran «inhibir conductas indeseables y promover un correcto desempeño de las autoridades gubernamentales». No obstante, la celebración que se hace de su puesta en marcha durante la legislatura 1997-2000 pone de manifiesto su inoperancia durante la época del autoritarismo priísta.

Manuel Villa, profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM cuenta cómo entre finales de la década de los ochenta y principios de los noventa, se vislumbraban inercias de cambio.

Ya en los años ochenta del siglo pasado era claro que el presidencialismo mexicano estaba agotado... Para 1994-1995 era claro que el viejo presidencialismo se había diluido y el gobierno modernizador del periodo 1988-1994 no había logrado la reforma necesaria del Estado mexicano. Poco también se podía esperar del que sería el último gobierno priísta establecido en 1994.²⁴

La legislatura que inició en 1997 anunció una dinámica pluralidad política. Los partidos de oposición al régimen, tanto de derecha como de izquierda ganaban elecciones estatales y municipales y dichos triunfos les eran reconocidos; se consolidaba un pluripartidismo dominado por tres grandes partidos más otros de menor tamaño. Lo anterior fue confirmado en las elecciones de 2000 cuando el PRI no sólo no pudo recuperar la mayoría de la Cámara de Diputados sino que esta vez perdió también la mayoría del Senado. Sin embargo, estos hechos fueron opacados por uno de mayor trascendencia: el triunfo de Acción Nacional en la Presidencia de la República.

²³ Cfr. Arocha Dagdug, Nelly, Roberto Gil Zuarth y José María Lujambio Irazábal, "Balance de la LVII Legislatura" en Paoli, Bolio, Francisco José (coordinador), *op. cit.*, 2000, p. 53.

²⁴ Villa Aguilera, Manuel, "Mi ciclo en la politología" en Sánchez Noriega Armengol, María de los Ángeles, *Testimonios: Vida y trayectoria del Centro de Estudios Políticos 1971-2011*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales – UNAM, México, 2013, p. 259.

Este hecho supuso un nuevo hito en la historia mexicana mayor al de tres años atrás. Para algunos era el inicio de la transición a la democracia; para otros, su final; y unos más sostenían que la alternancia era la evidencia de que la transición ya había concluido en algún momento. En cualquier caso, la alternancia en la presidencia generó mucha expectativa sobre los cambios y el rumbo que seguiría esta institución en manos de un partido político diferente y cuáles serían las nuevas relaciones con los otros poderes de la Unión. Para cuando el PAN asumió el gobierno federal, el viejo presidencialismo autoritario ya se hallaba desmontado.

El presidente de México dejó de ser el jefe del partido hegemónico, perdió el control sobre las elecciones y el poder para designar a su sucesor, dejó de tener los instrumentos que le permitían dominar políticamente a los gobernadores y presidentes municipales, el de seleccionar a los legisladores y designar a los líderes del congreso o el de definir la composición de la Suprema Corte de Justicia.

Al perder todas estas capacidades –o poderes metaconstitucionales– los pesos y contrapesos institucionales se volvieron tan reales y operantes como en cualquier democracia consolidada.

Pero además de que los poderes metaconstitucionales fueron desapareciendo, también puede constatararse una tendencia a la limitación del Poder Ejecutivo por la vía de un conjunto de cambios institucionales que fueron aprobándose conforme avanzaba la transición política en México.

En este sentido pueden documentarse diversas formas que van desde la *pérdida de la facultad para convocar a periodos extraordinarios en el congreso*, pasando por la *ratificación del nombramiento del procurador general de la República* hasta el *establecimiento de la ley del servicio civil de carrera* o la *iniciativa para eliminar el veto de bolsillo* que fue aprobada por los diputados y espera su aprobación por el Senado.

Dentro de esta tendencia a expandir los límites institucionales destaca también la creación de distintos órganos autónomos –algunos de ellos de autonomía constitucional y otros de autonomía técnica, jurídica y/o presupuestal– que han venido reduciendo sustancialmente las facultades y el margen de maniobra del Ejecutivo a través de haber sustraído de su esfera de competencias ciertas funciones.

Tal es el caso de la autonomía otorgada al Banco de México, y con ella la *pérdida de la facultad presidencial para definir la política monetaria*; la del Instituto Federal Electoral que

eliminó la participación del Ejecutivo en todas las etapas del proceso electoral, y la de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos que, a través de sus observaciones o resoluciones, acotan el comportamiento del Ejecutivo.

Adicionalmente a los órganos de autonomía estatal se han creado otros que persiguen los mismos propósitos: el de *limitar al Ejecutivo ya sea a través de la eliminación de algunas de sus facultades o a través de la fiscalización y vigilancia de las mismas*. En esta vertiente, aunque con distintos grados de autonomía e independencia, se encuentran el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), la Comisión Federal de Competencia o la Comisión Federal de Telecomunicaciones.

Lo mismo puede decirse de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) como órgano técnico del Poder Legislativo encargado de revisar la Cuenta Pública.²⁵

En resumen,

...pasamos de una Presidencia omnipotente (o casi) a un Ejecutivo acotado por otros poderes constitucionales; de un Congreso subordinado en lo fundamental a la voluntad presidencial a otro cuya dinámica se explica por la coexistencia de un pluralismo equilibrado; de un federalismo nominal pero altamente centralizado a un federalismo genuino todavía primitivo, e incluso de una Suprema Corte de Justicia que durante años tuvo una escasa relevancia en el terreno de la política a una Corte que en muchos momentos actúa como auténtico árbitro en los conflictos que se suscitan entre diversos poderes.²⁶

Esta diversificación de los centros de poder tanto en los poderes de la Unión y en el nascente federalismo, como en la arena partidista, supuso correlativamente una disminución del poder centralizado que ostentaba el presidente de la República de modo que cuando llegó el siglo XXI, mucho de lo que había escrito Carpizo sobre el sistema de gobierno en México ya había caducado.

Sobre todo, la transformación del régimen fue evidente con la situación de los gobiernos divididos. Debido al hecho de que desde 1997 ningún partido ha conseguido por si solo la mayoría absoluta de la Cámara de Diputados, las fracciones parlamentarias afines al go-

²⁵ Casar, María Amparo, "Los frenos y contrapesos a las facultades del ejecutivo; la función de los partidos políticos, el Judicial, el Legislativo y la administración pública" en Ellis, Andrew, J. Jesús Orozco Hernández, Daniel Zovatto (coordinadores), *op. cit.*, pp. 405-406 (las cursivas son mías).

²⁶ Woldenberg, José, *op. cit.*, 2012b, pp. 13-14.

bierno federal se encuentran en una situación de minoría en el Poder Legislativo, promoviendo que la negociación, el consenso y la construcción de acuerdos interpartidistas sean no sólo el requisito para el óptimo desarrollo político del país sino la constante.

Estas ausencias de mayorías parlamentarias que apoyen las iniciativas del ejecutivo ponen sobre la mesa los cuestionamientos sobre si el sistema político o el presidencialismo están en crisis o si solamente era una consecuencia irremediable de la democratización del régimen político. En lo particular me inclino por lo segundo, no sin negar que lo que en realidad entró en crisis fue el presidencialismo autoritario. Fueron tres momentos clave los que pusieron en tela de juicio el sistema político en conjunto y desde donde comenzaron a cambiar las relaciones del Poder Ejecutivo con el resto de la estructura jurídico-política del Estado mexicano: las brutales represiones durante los gobiernos de Díaz Ordaz y Echeverría, la elección sin competencia de López Portillo y el fraude electoral cuyo fruto fue el gobierno de Salinas de Gortari.

El gobierno dividido pasó de ser una nueva realidad a un obstáculo para la gobernabilidad durante la gestión de Vicente Fox, ya que a diferencia de sus antecesores no sólo no contaba con el apoyo de las cámaras del Congreso de la Unión sino tampoco de los partidos que lo habían llevado al poder. El PVEM, que participó en la Alianza por el Cambio, se vio marginado del gabinete presidencial, y los panistas que sí fueron incluidos no eran precisamente militantes de reconocida trayectoria al interior del partido sino más bien de reciente integración e identificados sobre todo con el neopanismo. También, un buen número de empresarios y personajes independientes ocuparon posiciones en las secretarías de Estado.

Mas no todo fue una oposición rotunda de los partidos que apoyaron en un inicio a Fox. A esto se sumó la incapacidad del presidente para negociar y construir acuerdos entre todos los grupos parlamentarios lo que dio la apariencia de una parálisis legislativa y una crisis de gobernabilidad. Lo cierto es que México se enfrentaba a un escenario nunca antes de visto de un presidente acotado por un legislativo que ejercía efectivamente su función de contrapeso. La negociación interpartidista era una práctica poco realizada en México y había poca experiencia en ello; quizás Fox pensó que, por el simple hecho de ser el Presidente de México, contaría con el beneplácito irresoluto de los legisladores como había ocurrido con sus antecesores.

La alternancia en el gobierno federal generó dudas y expectativas acerca de la dinámica

que se pondría en marcha sobre todo dada la condición del gobierno minoritario. A su vez, parecía el momento propicio para un cambio profundo en las relaciones entre el Poder Ejecutivo y Legislativo; sin embargo, las inercias autoritarias por un presidente fuerte que contara con el apoyo ciego de un Congreso subordinado prevalecieron, lo cual ya no correspondía con los nuevos tiempos. Las discordias entre el presidente y otros actores políticos dominaron el sexenio y la idea de que el pluralismo en el Congreso era un obstáculo e inconveniente para la gobernabilidad y que era recomendable y rentable remover comenzó a extenderse a los ámbitos político-gubernamentales como al académico. De ahí el hecho que se afirmara que el presidencialismo se encontraba en crisis y comenzara la búsqueda de alternativas para fortalecer al presidente o generar mecanismos para incentivar la negociación en un contexto de pluralidad.

El segundo gobierno panista fue bastante diferente al primero en tanto que éste sí contó con un amplio apoyo por parte de su partido por la razón de que Felipe Calderón gobernó más de la mano con el PAN, a la vez que mejoró las relaciones con la oposición por lo que la construcción de acuerdos ya no aparecía como una meta inalcanzable. En síntesis, “el primer gobierno del PAN se caracterizó por la parálisis [debido a los desencuentros con la Cámara de Diputados], mientras el segundo por la cooperación”.²⁷

Bajo la misma línea ha seguido el gobierno en Enrique Peña Nieto luego de que el PRI recuperara la presidencia en el 2012 acompañado por el PVEM, el cual ha entregado sus lealtades desde las elecciones federales del año 2003.

Tanto el periodo de Calderón como el de Peña Nieto se han desempeñado como gobiernos minoritarios, pero los resultados son muy diferentes al del sexenio foxista, por lo que la discusión en torno al gobierno dividido y los medios de superarlo han bajado de intensidad, aunque han surgidos momentos en que se han presentado iniciativas sin éxito para «exorcizar la pluralidad». Más adelante trataré de tales alternativas y sus argumentos.

Los primeros meses del gobierno de Enrique Peña Nieto estuvieron enmarcados por el Pacto por México. Éste fue un acuerdo político firmado por las dirigencias de los tres principales partidos del país y el Presidente de la República un día después de haber tomado po-

²⁷ Escamilla Cadena, Alberto, “El sistema presidencial en México durante los gobiernos del Partido Acción Nacional: cambios y persistencias” en Escamilla Cadena, Alberto y Pablo Javier Becerra Chávez (coordinadores), *El presidencialismo mexicano durante los gobiernos de la alternancia*, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa – Miguel Ángel Porrúa, México, 2013, p. 18.

sesión del cargo, y que durante el tiempo que subsistió tomó la forma de una amplia coalición parlamentaria, nunca de gobierno. Su objetivo fue aprobar una serie de reformas constitucionales en las materias educativa, de telecomunicaciones, de transparencia, financiera, hacendaria, laboral, fiscal, político-electoral y energética, todas con la denominación de reformas estructurales, que contaran con un amplio respaldo parlamentario por medio del aval de las tres principales fuerzas políticas representadas en el Congreso.

No faltó quien quisiera ver en el Pacto por México tintes de parlamentarismo por la inclusión de propuestas de otros partidos diferentes al del gobierno en la definición de la agenda legislativa. Quizá se haya intentado ampliar la base de legitimación y compartir las responsabilidades legislativas del gobierno en turno pero no sucedió lo mismo en términos ejecutivos, lo que sí es una de las condiciones para sistemas parlamentarios en contextos multipartidistas, como el alemán.

Tan coyuntural y efímero resultó el Pacto por México que una vez aprobadas las reformas que interesaban al gobierno priísta, se diluyó sin mayores consecuencias legislativas o ejecutivas.

Otro hecho en el que se fuerza ver rastros parlamentarios es en la inclusión de personalidades provenientes de otros partidos en el gabinete federal. Esta práctica llevada a cabo desde el gobierno de Ernesto Zedillo —con Antonio Lozano Gracia (panista), a quién designó como Procurador General de la República y quien por entonces podía ser nombrado y libremente por el presidente— para nada puede ser equiparada como un indicio de parlamentarismo ya que el nombramiento no fue producto de un acuerdo o coalición gubernamental en sentido estricto. De igual modo en el caso de Francisco Gil Díaz en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de Luis Téllez en la Secretaría de Economía, ambos priístas, en los gobiernos de Fox y Calderón respectivamente.

En el gobierno peñista, los dos secretarios que han ocupado la cartera de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Juan José Guerra Abud y Rafael Pacchiano, han sido de extracción ecologista y el resto del gabinete han provenido del PRI o bien son independientes o militares, estos últimos asignados a las secretarías del ramo. Arturo Escobar, otro importante líder ecologista fue incorporado al equipo gubernamental designándolo a una subsecretaría de Gobernación, paradójicamente a la de Prevención del Delito y Participación Ciudadana pese a las acusaciones en su contra por diversos delitos y por la controvertida actuación del partido

al margen de la ley a lo largo del proceso electoral 2014-2015, lo que valió para la solicitud interpuesta por un amplio grupo de ciudadanos de retirarle el registro por violaciones al marco normativo.²⁸ Aunque exista el precedente de la alianza electoral PRI-PVEM, los nombramientos de funcionarios ecologistas tampoco son frutos de una coalición de gobierno ya que si en dado caso éstos renuncian por voluntad propia a sus cargos o son removidos por el presidente, y se rompiera la alianza entre ambos partidos, no habría ninguna afectación para la continuidad del gobierno en funciones.

En los últimos tres gobiernos han sucedido algunos cambios constitucionales en la relación ejecutivo-legislativo dignos de mencionarse y que responden directamente a los nuevos tiempos de pluralidad que se viven.

El primero de ellos tuvo lugar en 2008. Después de que legisladores del PRD y PT –partidos que formaron parte de la Coalición por el Bien de Todos que postuló a Andrés Manuel López Obrador a la presidencia– impidieran que Vicente Fox y Felipe Calderón dieran lectura a su último y primer informe respectivamente, esto en el contexto de las tensiones político-sociales surgidas a raíz de las irregularidades del anterior proceso electoral federal, se reformó el artículo 69 constitucional para suprimir la obligación del Presidente de la República a asistir a la apertura de Sesiones Ordinarias al Primer Periodo del Congreso de la Unión para rendir el informe sobre el estado que guarda la administración pública federal. Lo que en sus «mejores tiempos» fuera la fastuosa ceremonia del informe presidencial, sin exagerar el «Día del Presidente», ahora cada 1 de septiembre se limita a un breve acto de entrega-recepción del informe a cargo del secretario de Gobernación y al día siguiente se organiza un mensaje a la nación con motivo del informe de gobierno al cual solamente asisten invitados selectos de las élites políticas, económicas y sociales, y donde se evitan toda clase de interrupciones, abucheos y rechiflas. Ahora si los legisladores, sobre todo los de oposición, desean cuestionar el informe presidencial, deberán formular preguntas por escrito y citar a comparecencias a los secretarios de Estados y otros funcionarios. Se ha perdido el único momento en el que el titular del ejecutivo se presentaba y rendía cuentas ante los representantes de la nación; un duro golpe para el gobierno republicano.

En 2012 se incorporó la figura de la iniciativa preferente presidencial. Al inicio de cada periodo ordinario de sesiones, el Presidente de la República adquirió la facultad de presentar

²⁸ A pocos meses de asumir el cargo, Escobar renunció después de que la Fiscalía Especializada en para Delitos electorales solicitara una orden de aprehensión en su contra.

hasta dos iniciativas legislativas con carácter preferente las cuales deberán ser discutidas y votadas en menos de treinta días. Esto para evitar que reformas que el ejecutivo considere de primera importancia queden estancadas en la «congeladora».

Finalmente, una reforma constitucional de 2014 introdujo la figura del gobierno de coalición, el último de los intentos fructíferos para superar el problema de los gobiernos divididos sin que al momento de escribir esto se haya puesto en práctica. Aunque no puede negarse el avance que el gobierno de coalición puede representar en términos de negociación interpartidista y generación de consensos, lo lamentable de la reforma es que conserva la discrecionalidad del presidente para optar por este tipo de gobierno en cualquier momento de considere oportuno. Sí, es un avance para llevar la pluralidad política al gobierno, mas no obliga al gobierno en turno a ser respaldado por una mayoría parlamentaria como en otros diseños constitucionales.

4.2 DEBATE ACADÉMICO Y POLÍTICO

Han sido varios momentos a lo largo de la historia de México en los que se ha propuesto la instauración de un gobierno parlamentario, y curiosamente, varios de estos momentos se han presentado en coyunturas de profundas convulsiones políticas y jurídicas. El primero de ellos, aún antes de que existiera México como tal, en plena lucha por la independencia del país, se propuso una suerte de gobierno parlamentario para cuando la nación adquiriese plena independencia y soberanía. En el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mejicana, mejor conocido como la Constitución de Apatzingán de 1814, se proclamaba que “la soberanía reside originariamente en el pueblo, y *su ejercicio en la representacion nacional compuesta de diputados* elegidos por los ciudadanos bajo la forma que prescriba la constitucion”.²⁹

Esta representación soberana denominada Supremo Congreso Mejicano tenía entre sus atribuciones elegir a los individuos del Supremo Gobierno y del Supremo Tribunal de Justicia, y otras facultades más que le daban al Poder Legislativo un peso preponderante respecto a los Poderes Ejecutivos de gobierno y justicia. Los individuos que componían al Supremo Gobierno, que eran tres, duraban en su encargo por un trienio pero cada año debía salir uno, y su presidencia era rotativa. El Supremo Congreso nombraría por única ocasión a los secreta-

²⁹ Artículo 5 del *Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mejicana* en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1814.pdf> (las cursivas son mías).

rios de guerra, de hacienda y de gobierno, y en lo sucesivo lo seguiría haciendo pero a propuesta del Supremo Gobierno.

Claro está que este esquema es más cercano a un sistema parlamentario que a uno presidencial, y aunque en él aún hagan falta los controles de interdependencia que caracterizan a los modernos modelos parlamentarios, un gobierno emanado de una asamblea que encarna la soberanía popular dice mucho de las concepciones teóricas de los constituyentes de Apatzingán en cuanto a la prevalencia del Poder Legislativo sobre el Ejecutivo. Sin embargo, las condiciones propias de la época impidieron la vigencia de la Constitución de 1814 y los vaivenes de la historia llevaron a México por el camino del gobierno unipersonal.

Como solución transitoria a la caída del Primer Imperio Mexicano se adoptó un gobierno colegiado bajo la forma de un Triunvirato hasta que entró en vigor la constitución federal de 1824 y con ella, la república presidencial.

Luego, la Constitución de 1857 acotó al máximo las facultades del Poder Ejecutivo sin abandonar el sistema presidencial. Además de haber concentrado el Congreso de la Unión en una sola Cámara de Diputados suprimiendo a la de Senadores, a Diego Valadés le parece que las inclinaciones parlamentaristas del Congreso Constituyente que redactó esta Carta Magna se encuentran en la eliminación del veto presidencial y en la obligación de los secretarios a rendir informes, así como a ser sujetos a juicio político, para que en momentos de dificultades fuera preferible cambiar el gabinete antes de causar un mayor detrimento a la estabilidad del sistema.³⁰

Más adelante, Valadés recuerda las tendencias parlamentaristas de algunos constituyentes y legisladores de la etapa revolucionaria y posrevolucionaria. Ante la propuesta de algunos miembros del Congreso Constituyente de 1916-17 de virar el rumbo hacia el sistema parlamentario, Venustiano Carranza apeló a la ineptitud por la cual se caracterizaba la actuación del congreso y a la falta de partidos políticos institucionalizados como los principales inconvenientes para la adopción de un sistema de gobierno diferente. Sumado a esto, en el Congreso Constituyente, apunta Valadés, dominaba la idea de tener un legislativo limitado y un ejecutivo fuerte debido al enfrentamiento de poderes durante la presidencia de Madero. Al parecer ya habían quedado en el olvido las consecuencias de un ejercicio del poder concentrado en extremo del presidente, tal como había ocurrido durante el porfiriato.

³⁰ Cfr. Valadés, Diego, *op. cit.*, 2009, pp. 432-433.

Tampoco tuvo éxito la propuesta de que los secretarios de Estado nombrados por el presidente necesitaran la aprobación de la Cámara de Diputados. Sin embargo la promulgación de la nueva constitución no impidió que se siguiera pensando en el sistema parlamentario. Así, en diciembre de 1917 se propuso abiertamente que el congreso se transformara en un parlamento de cuyo seno surgiera un consejo de ministros. El Presidente de la República designaría al presidente del consejo de ministros el cual debería contar con la confianza del parlamento al igual que el resto de los ministros. De haberse aprobado esta iniciativa, hubiera sido el primer sistema semipresidencial-semiparlamentario de la historia, aún antes del modelo de Weimar, pero no fue así.

Entre 1920 y 1921 se presentaron varias iniciativas en sentido parlamentario. La primera para introducir el voto de censura a secretarios y subsecretarios; otra para someter a juicio político al presidente en caso de atacar el libre funcionamiento del Congreso, las libertades electorales o el sistema federal; y la última para que el congreso nombrara al presidente, y éste, a su vez, pudiera disolver al congreso con el aval de la mayoría calificada del Senado. Esta misma iniciativa preveía a un Jefe de Gabinete nombrado por el presidente.³¹

El debate volvió a consecuencia del desmantelamiento del régimen autoritario y de las dificultades vinculadas al funcionamiento del presidencialismo en un contexto de pluralidad, en especial en situaciones de gobierno dividido. Por esta razón, ahora que asistimos al agotamiento del modelo presidencial fruto del cambio político, políticos y especialistas han salido a proponer soluciones y alternativas ya sea para consolidar la naciente democracia, una presidencia fuerte, o ambas.

El estado actual de pluralidad supone la necesidad de negociar y generar consensos entre distintas fracciones parlamentarias para aprobar cualquier reforma legal, y si se trata de reformas constitucionales, la negociación tendría que ser más intensa para conseguir la mayoría calificada requerida. Esta necesidad se agudiza en el contexto de los gobiernos divididos en los que la negociación para aprobar iniciativas presidenciales se vuelve indispensable si no se quiere que dichas iniciativas queden en el olvido.

En México, dado que buena parte de las iniciativas provenía de Los Pinos y llegaban a San Lázaro únicamente para su aprobación constitucional sin mayor trámite, ahora con el panorama de pluralidad en el Congreso, el proceso legislativo se ha vuelto más complicado,

³¹ Cfr. *Ibidem*, pp. 435-438.

lo que para algunos sectores da la impresión de ingobernabilidad o parálisis legislativa. En cambio, para otros sectores es muestra de un efectivo sistema de pesos y contrapesos y de gobierno republicano, así como un motivo para repensar el diseño constitucional en cuanto a las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo y, por ende, el sistema de gobierno.

En ese sentido, pueden encontrarse dos grandes corrientes de pensamiento para reformar el actual sistema de gobierno y las relaciones interinstitucionales y/o sortear las dificultades que impone la ausencia de una mayoría parlamentaria que respalde al gobierno en turno: la primera, predominante, trata de realizar cambios *en* el sistema de gobierno, manteniendo la estructura presidencial; la segunda, se propone un cambio *del* sistema de gobierno a favor de otras alternativas teóricas. Dentro de la corriente del cambio *en* el sistema presidencial pueden ubicarse dos vertientes: una que se propone fortalecer al presidente por medio del debilitamiento del pluralismo; y la otra que busca adaptar el sistema presidencial a las nuevas condiciones políticas a través de la incorporación de mecanismos y figuras que supongan una relación más estrecha entre el gobierno federal y el Congreso. Por cierto, el propósito de quienes buscan un cambio *del* sistema de gobierno es seguir por el camino de la pluralidad y ahondar en incentivos que fortalezcan los consensos y hasta permitan un giro radical hacia la instauración de un parlamentarismo mexicano.

Las propuestas que han vertido los dos últimos Presidentes de la República se insertan en la postura de fortalecer al ejecutivo debilitando el pluralismo construido. La iniciativa de reforma política presentada por Felipe Calderón en diciembre de 2009 realiza una crítica frontal en contra del Congreso, “del que, se dice, es conflictivo, no aprueba las leyes necesarias y hasta se sugiere un ejercicio irresponsable en su función de vigilancia sobre el Ejecutivo”.³²

Entre otros temas, la iniciativa preveía eliminar a los senadores electos por el principio de representación proporcional y reducir el tamaño de la Cámara de Diputados de 500 a 400 en una relación de 240 legisladores electos por mayoría relativa y 160 por representación proporcional; aumentar a 4% el porcentaje mínimo de votación para que un partido conserve su registro; adoptar la mayoría absoluta y la segunda vuelta para la elección del Presidente de la República; dotar al presidente de la facultad de presentar iniciativas con carácter preferen-

³² Espinoza Toledo, Ricardo, “El estancamiento del presidencialismo mexicano: la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo” en Escamilla Cadena, Alberto y Pablo Javier Becerra Chávez (coordinadores), *op. cit.*, p. 41.

te y de hacer observaciones al Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado por la Cámara de Diputados por medio de la «reconstrucción presupuestal».³³

De los puntos mencionados, la reconfiguración de la fórmula para integrar las cámaras del Congreso de la Unión atacaba directamente a la pluralidad que alberga; mientras que el aumento de la barrera legal supone un bloqueo para la permanencia e ingreso de las minorías al sistema de partidos. Las últimas medidas iban encaminadas a repositonar la investidura presidencial en el sistema político y en el proceso legislativo. Por fortuna, sólo la iniciativa preferente fue incorporada más la reelección consecutiva de legisladores, alcaldes y jefes delegacionales, la iniciativa ciudadana y las candidaturas independientes.

Luego en marzo de 2010, en el periódico *El Universal*, el todavía Gobernador del Estado de México Enrique Peña Nieto publicó una editorial en la que discute sobre la ausencia de mayorías parlamentarias y la consecuente ineficacia del Estado mexicano. Ante este escenario contempló eliminar el límite de ocho puntos porcentuales a la sobrerrepresentación legislativa; adoptar de nueva cuenta la cláusula de gobernabilidad que otorgaría la mayoría absoluta de la Cámara de Diputados al partido que obtuviera más del 35% de la votación; y eliminar parcial o totalmente a los legisladores plurinominales para favorecer la representación de los partidos grandes en detrimento de los pequeños.³⁴ A todas luces, cada una de estas propuestas constituye un retroceso en el camino recorrido hacia la democratización del sistema político mexicano.

Como bien apunta refiere Espinoza Toledo, ambas propuestas consideran que el problema se encuentra en el Congreso, no en el Ejecutivo, ya que su composición plural obstaculiza las tareas gubernamentales, con lo que la solución estaría en limitar al pluralismo, marginar a las minorías y asignar mayorías prefabricadas.³⁵

Otros actores políticos han expresado su postura respecto a un previsible cambio de o en el sistema de gobierno en México. Por ejemplo en febrero de 2008, el Seminario Internacional Cómo hacer que funcione el sistema presidencial, organizado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, reunió a Manlio Fabio Beltrones del PRI, a Santiago Creel del PAN y a Carlos Nava-

³³ Cfr. *El Universal*, "Entérate. Las 10 propuestas de reforma política de FCH" en *El Universal.mx*, 15 de diciembre de 2009 en <http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/646052.html>.

³⁴ Cfr. Peña Nieto, Enrique, "Mayorías en el Congreso para un Estado eficaz" en *El Universal.mx*, 16 de marzo de 2010 en <http://archivo.eluniversal.com.mx/editoriales/47687.html>.

³⁵ Cfr. Espinoza Toledo, Ricardo, *op. cit.*, p. 43.

rrere del PRD. En su intervención, el priísta manifestó lo siguiente:

No comparto la idea de aquellos que, desde su óptica intelectual, académica o política, están interesados, al final de cuentas, en que el cambio debe ser de un lado al otro del péndulo; en el cual pasemos de un presidencialismo que fuimos construyendo durante muchos años, en épocas en que había un partido hegemónico que devenía también hegemónico no nada más en el Ejecutivo sino en el Legislativo, y que desde este último se hacía también hegemónico en el Judicial –por la elección indirecta– y que ahora tendríamos que llegar a dar una vuelta de 180° y llevarlo hacia un sistema parlamentario, para lo cual no tenemos una cultura en donde apoyarnos al respecto, aun cuando hay mucho material de referencia, sobre todo en esta casa de estudios, que es nuestra *alma mater*, donde desde hace tiempo se dedican a estudiarlo. Yo soy de aquellos –y lo he manifestado públicamente– que piensan que el sistema presidencial mexicano debe ajustarse a las condiciones actuales de gran pluralidad, modernizarse y establecer nuevas instituciones que le permitan ser todavía más ágil y más funcional.³⁶

Por su parte, el panista identificó que el principal problema del presidencialismo mexicano es la dificultad de que un partido logre por sí solo la mayoría absoluta en las cámaras de Diputados y Senadores, ante lo cual, continúa, hay tres caminos: 1) antes de la urna, 2) en la urna, y 3) después de la urna.

En primer lugar, si se analiza nuestro sistema antes de la urna [...] tenemos un sistema electoral que dispersa enormemente la representación política.

El hecho de que tengamos el número de partidos que tenemos hoy en día tiene que ver con el diseño de nuestras reglas electorales...

Entonces, es claro que si se suprimiera el sistema de representación proporcional, a lo largo de dos o tres elecciones quedarían muy pocas fuerzas políticas y se podría lograr la construcción de una mayoría estable. Es un camino, aunque no creo que sea el adecuado, porque en el proceso político en que se encuentra el país se requiere una pluralidad que se exprese en múltiples partidos políticos.

Otro camino, antes de la urna, consiste en flexibilizar nuestro sistema de partidos, para que las alianzas puedan lograrse no solamente desde el punto electoral –que es uno de los

³⁶ Beltrones, Manlio, “Cómo hacer que funcione el sistema presidencial” en Ellis, Andrew, J. Jesús Orozco Hernández, Daniel Zovatto (coordinadores), *op. cit.*, pp. 365-366.

objetivos— sino también desde el punto de vista de gobierno, es decir, que puedan generarse los incentivos correctos para que las alianzas sumen a las distintas fuerzas y que vayan a la competencia política muchos partidos, pero aliados. Eso también podría dar como resultado, en esa elección, la mayoría deseada.

Una segunda posibilidad que habría que revisar dentro de este camino, de lograr mayorías estables, es la situación en la urna, no antes, sino en la urna misma. Aquí no quiero detenerme mucho: hay todo un sistema de segundas vueltas con muchas variantes.

Sé que hay una discusión intensa sobre la pertinencia o no de las segundas vueltas, pero creo que es un tema que no podríamos dejar fuera de la discusión seria.

Una tercera alternativa se encuentra después de la urna. Aquí se da la discusión que tiene que ver con la flexibilización del sistema presidencial, no al grado de convertirlo en un sistema parlamentario. Pienso que ésta no es la discusión, que es un falso debate: sistema presidencial frente al sistema parlamentario.

Sin embargo, me parece que podríamos tomar algunos elementos para flexibilizar el sistema presidencial, para construir alianzas de gobierno. Ahí es donde encaja la propuesta de gobierno de gabinete, en todas sus modalidades.³⁷

Es claro que la propuesta de Creel va en el sentido de poner en práctica la segunda vuelta, aunque esto no asegure de ninguna manera que la alianza electoral permanezca como alianza de gobierno y considera seriamente la incorporación de los gobiernos de gabinete. Finalmente, el representante de la izquierda, después de resumir la trayectoria del presidencialismo autoritario del siglo XX y de acusar que el Presidente Calderón no convocara a dialogar a todas las fuerzas sino solamente y de vez en cuando al PRI y marginara a la oposición, ubicó dos tendencias en cuanto a qué hacer con el presidencialismo:

...la primera es una tendencia que afirma más o menos que aunque el régimen presidencial mexicano tiene debilidades, hay que mantenerlo esencialmente como está, lo dicen de diversas formas pero en el fondo terminan diciendo: bueno *sí, tiene algunas atrofas, tiene algunas dificultades pero esencialmente es correcto, hay que mantener el sistema como está con las actuales facultades legales y políticas del presidente, y ya sobre la marcha vamos resolviendo qué hacemos en la relación con el congreso y vamos viendo cómo resolvemos el problema político que tenemos en el país*; otra tendencia, donde yo asumo públicamente que

³⁷ Creel, Santiago, “Cómo hacer que funcione el sistema presidencial” en Ellis, Andrew, J. Jesús Orozco Hernández, Daniel Zovatto (coordinadores), *op. cit.*, pp. 421-422.

me ubico, es la de quienes pensamos que este presidencialismo está agotado y que es indispensable reformarlo...³⁸

Pese a que ninguno de los tres da propuestas concretas y sólo enuncian alternativas tangenciales, éstas no suponen grandes modificaciones de fondo en la relación entre los poderes ejecutivo y legislativo. Salvo por el gobierno de gabinete mencionado por Santiago Creel, el debate entre los políticos hubiera quedado más que estéril.

Pero los argumentos de reforzar las facultades y la posición del Presidente de la República no se limitan al campo político. Como académica, María Amparo Casar se adhiere a la idea de no seguir restando poder al presidente y dejar de centrarse en la cuestión de la redistribución de facultades legales. En cambio, si lo que se desea es una mayor eficiencia, rendición de cuentas y colaboración entre poderes debe atenderse a lo siguiente:

El Poder Legislativo en México cuenta con amplísimos poderes que puede ejercer con bastante ineficiencia y con bastante impunidad. Es por ello que urge revisar la estructura interna y los órganos de gobierno de las cámaras; dotar a los legisladores con cuerpos apartidistas de asesoría profesional que les permita equiparar sus recursos de información, análisis y diseño de políticas públicas con los del Ejecutivo, revisar el funcionamiento de las comisiones, introducir mecanismos que castiguen la inacción de los legisladores, que reduzcan los incentivos a la multiplicación de grupos parlamentarios y que castiguen las coaliciones parlamentarias. Urge desde luego eliminar el principio de la no reelección.

En el caso del Ejecutivo, más que seguir acotando sus esferas de acción, habría que darle herramientas para atajar a los poderes fácticos que impiden un buen número de reformas porque afectan sus intereses y que limitan la eficacia de las políticas públicas. Igualmente habría que darle instrumentos para contrarrestar al Poder Legislativo que con su inacción paraliza la acción de gobierno.

Dotar al Ejecutivo de estos poderes no significa extender cheques en blanco. No equivale a otorgarle impunidad en el ejercicio de poder. La mayor libertad de acción debe siempre de ir acompañada de la rendición de cuentas.³⁹

La propuesta de Casar tiene en común con la de Calderón y la de Peña Nieto en que ven

³⁸ Navarrete, Carlos "Cómo hacer que funcione el sistema presidencial" en *Ibidem*, pp. 427-428 (cursivas del autor).

³⁹ Casar, María Amparo, *op. cit.*, pp. 415-416.

en la actuación del Legislativo y en la falta de instrumentos en manos del Ejecutivo como los más grandes obstáculos para el eficiente funcionamiento de la maquinaria gubernamental.

En la corriente de pensamiento que incorpora mecanismos al presidencialismo para adaptarlo a la nueva dinámica política interinstitucional se encuentran las propuestas del gobierno de gabinete y otros elementos que buscan democratizar el vigente sistema de gobierno las cuales son expuestas por reconocidos académicos de extracción jurídica.

Diego Valadés, quien se ha mostrado comprometido con la causa de reformar al presidencialismo dotándolo de mecanismos que promuevan la racionalización de poder en el Ejecutivo y una relación más estrecha entre los Poderes de la Unión, plantea en su sólido estudio sobre el tema en América Latina

...la adopción del gobierno de gabinete dentro de un sistema presidencial. No hay contradicción en los términos [ya que como poco antes señala, el concepto gobierno de gabinete remite directamente al sistema parlamentario británico], porque sólo se responde a la cuestión de racionalizar un sistema cuyos mayores inconvenientes consisten en la concentración del poder y en el reducido espacio que deja para el control por parte del Congreso.⁴⁰

La propuesta concreta consiste en que los secretarios de Estado constituyan un cuerpo colegiado deliberativo y ejecutivo llamado Gabinete que goce de funciones especificadas constitucionalmente como analizar y aprobar los proyectos de ingresos y egresos y las iniciativas de ley provenientes del gobierno; elaborar reglamentos gubernamentales; refrendar leyes y discutir la interposición de vetos; aprobar ciertos nombramientos de funcionarios públicos; y conocer de las gestiones para la suscripciones de tratados internacionales.

Coordinando los trabajos del gabinete estaría un jefe del mismo cuyo nombramiento y remoción estaría a cargo del Presidente de la República pero que debería ser ratificado por alguna de las cámaras del Congreso de la Unión. En este caso, Valadés se decanta por que sea la Cámara de Senadores la encargada de la ratificación del jefe de gabinete por su reducido número de miembros y de fuerzas políticas representadas en ella.⁴¹

El jefe de gabinete no sería precisamente un jefe de gobierno. Es decir, no tendría plena independencia del presidente en tanto que seguiría sujeto a sus instrucciones. Y no sólo es-

⁴⁰ Valadés, Diego, *El gobierno de gabinete*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2005.

⁴¹ Cfr. *Ibidem*, pp. 88-99.

taría sujeto a las presiones del todavía único jefe del ejecutivo sino también a una constante vigilancia por parte del Poder Legislativo. El jefe de gabinete, bajo estas condiciones, tendría un margen de acción bastante limitado y solamente serviría para aligerar la carga de trabajo al presidente. De hecho sus principales funciones consistirían en la coordinación del gabinete y en la conducción de las relaciones entre el Gobierno Federal y el Congreso. Donde Valadés amplía las facultades del jefe de gabinete es en relación a la designación y remoción de los secretarios, que si bien seguiría siendo facultad exclusiva del presidente, aquél podría proponer la integración y los cambios en el gabinete.

Sin embargo, la más grande limitante del gobierno de gabinete es el referente al de los controles parlamentarios. En este punto, Valadés se muestra demasiado reservado puesto que de las interpelaciones y los mecanismos de expresión de confianza, censura y disolución solamente toma en cuenta a las primeras en su propuesta.

Afirma que la cuestión de confianza ya va implícita en el momento de la ratificación, mas pasa por alto que la ratificación únicamente es una expresión inicial y que la intención de la cuestión de confianza es confirmar que subsiste o no el apoyo al proyecto de gobierno en determinadas situaciones de tensión entre los poderes.

Por consiguiente y del mismo modo desecha la censura individual o en conjunto a los miembros del gabinete así como la disolución del Congreso por su «predisposición al enfrentamiento». En cambio, prefiere trasladar el proceso de censura al ámbito de la opinión pública con el propósito de que los conflictos entre poderes se resuelvan por medio de vías extra constitucionales.

Tal como es descrito, el modelo de gobierno de gabinete aún se mantiene dentro de los límites de un presidencialismo reformado al no separar las figuras de jefe de Estado y jefe de gobierno; y en términos funcionales solamente desconcentraría la carga laboral del presidente a través de la delegación en un funcionario encargado de las tareas de coordinación y enlace. Tampoco supone un gobierno más responsable directamente ante los representantes de la Nación ni una relación más estrecha entre el Ejecutivo y el Legislativo. De igual manera deja pendiente el tema de los gobiernos minoritarios y monocolors por el hecho de dejar a discreción del presidente y del jefe de gabinete la participación de cuadros de otros partidos en el gobierno.

En suma, la propuesta de Valadés no modifica de fondo las relaciones entre los órganos

del Estado sino que las deja tal cual prevalecen hoy en día por lo tanto, no contribuye a crear las condiciones de una mayor dinámica de interdependencia entre los mismos. Al igual que los constituyentes de 1916-17, Valadés no se atreve a modificar el sistema de gobierno ni a profundizar los mecanismos de control y responsabilidad política. Hace cien años fue por la falta de partidos bien organizados, experiencia de gobierno y por la pobre cultura política; hoy se niega al parlamentarismo para no complicar el asentamiento de una nueva institución ni promover el enfrentamiento, cuando una de las cualidades que ofrecen los gobiernos parlamentarios son los mecanismos constitucionales que evitan que los conflictos entre gobierno y parlamento deriven en crisis sistémicas a causa de la inexistencia de válvulas de escape que ayuden a aliviar las tensiones.

Otros temas que preocupan a Valadés son los concernientes al periodo de funciones y a la sucesión en caso de falta absoluta del presidente en turno antes de concluir su gestión.

En cuanto al periodo presidencial, sostiene que ya no son válidas las razones que llevaron al congreso a adoptar el periodo sexenal: garantizar la paz, preparar a los presidentes, y darles suficiente tiempo para que cumplan su programa personal. La paz está garantizada en el sentido de que ya no hay riesgos inminentes de levantamientos armados o asonadas cada vez que se acerca una renovación del gobierno federal; e incluso un periodo tan prolongado como de seis años podría ser fuente de malestar para ciertos grupos que consideren que es demasiado tiempo el que hay que esperar para tener oportunidad de competir para acceder al gobierno. Tampoco resulta coherente esperar a que los presidentes aprendan a gobernar cuando ya se encuentran instalados en el cargo. Del mismo modo es anacrónico el hecho de cumplir con un programa personal cuando en realidad el programa debería ser del partido que postula al candidato. Por lo tanto apoya que el periodo se reduzca a cuatro años y que a su vez la elección de diputados y senadores se ajusten a la renovación del ejecutivo para, así, evitar el riesgo de enfrentarse a un legislativo hostil resultado de elecciones intermedias.⁴²

En lo referente al vacío de poder que sucede entre la falta absoluta del presidente constitucional y la designación que hace el congreso de un presidente interino, sustituto o provisional según sea el caso, advierte de las lagunas constitucionales y legales en cuanto a requisitos, quórum y tipo de mayoría para la designación. Para subsanar esta situación pide realizar las reformas pertinentes; asimismo propone habilitar a los secretarios de Estado conforme a

⁴² Cfr. Valadés, Diego, *op. cit.*, 2009, pp. 448-451.

un orden preestablecido para que funjan como encargados de la presidencia en lo que se lleva a cabo la designación de presidente interino, sustituto o provisional y así evitar el vacío de poder, aun así sea por solamente unas pocas horas.⁴³

La idea del gobierno de gabinete resulta interesante toda vez que incorpora la noción de un ejecutivo colegiado que cuente con la aprobación de alguna cámara del Poder Legislativo lo que equivale a una nueva dinámica de interrelación entre los Poderes de la Unión; sin embargo, otra de sus limitantes se encuentra en tanto que todavía reserva un rol preponderante del presidente en el proceso de gobierno empezando desde la elección directa.

Aunque por una parte no parece estar muy convencido con la naturaleza plebiscitaria del presidente, la cual choca con la legitimidad democrática de origen de la Cámara de Diputados, a la que además se le suma la de Senadores, tampoco está de acuerdo en suprimir la elección directa del presidente por considerar que significaría un retroceso democrático.⁴⁴ El modelo del gobierno de gabinete no ofrece una alternativa a la cuestión del carácter plebiscitario de la presidencia y de la ambigüedad de la verdadera institución depositaria y representante de la voluntad popular sino que perpetúa esta situación.

Pasando a otro autor, Jorge Carpizo se muestra como uno de los más firmes partidarios de conservar el sistema presidencial de gobierno. De hecho, equipara al parlamentarismo en contexto multipartidista con gobiernos inestables puesto que sus referentes empíricos son los sistemas francés e italiano al término de la Segunda Guerra Mundial por el continuo cambio de gabinetes que experimentaron. En cambio, sólo el parlamentarismo británico es estable debido a su bipartidismo en el que las negociaciones políticas no se ven obstruidas.

Carpizo no cree que el sistema parlamentario sea *per se* más democrático. Afirma que “en México, en varias ocasiones se ha querido oscilar hacia [dicho sistema], quizá porque se ha considerado –inocentemente– que él ayudará a que el juego político se acerque más a un concepto de democracia”.⁴⁵ Es muy probable, que esta idea, prosigue, radique en que “se ha visto en el funcionamiento del parlamentarismo un mayor margen de expresión política y tal vez un debilitamiento en el papel que juega el ejecutivo”.⁴⁶ Conuerdo en parte con los primeros planteamientos de Carpizo, mas no en el último sobre un debilitamiento del ejecutivo;

⁴³ Cfr. *Ibidem*, pp. 455-457 y 462-464.

⁴⁴ Cfr. *Ibidem*, p. 471.

⁴⁵ Carpizo, Jorge, *op. cit.*, 1988, p. 32.

⁴⁶ *Idem*.

más bien lo que se busca es una nueva relación entre los poderes ejecutivo y legislativo que por desgracia se ha confundido con mayor control y franca responsabilidad política de la gestión gubernamental.

Menos aún ve con buenos ojos el tránsito hacia un sistema parlamentario o semipresidencial ya que considera que no contribuyen a solucionar los actuales problemas del sistema de gobierno. Incluso las propuestas en estos sentidos los califica de experimentos políticos que podrían agravar o generar nuevos problemas a los ya existentes. En su lugar, propone reformar y renovar el actual presidencialismo para lograr un efectivo equilibrio de poderes y perfeccionar nuestra democracia y sistema político.

Ante esto, promueve que el Congreso ratifique a ciertos integrantes del gabinete; revisar con detalle la operación del veto presidencial; introducir la figura del jefe de gabinete responsable ante el presidente y las cámaras con la posibilidad de ser removido; revisar las facultades legislativas del presidente; revisar el proceso legislativo con el objeto de evitar parálisis; crear un órgano de control encargado de las tareas presupuestales; crear cuerpos técnicos de auxilio y asesoramiento a los legisladores; revisar la responsabilidad política del presidente; la reelección limitada de legisladores; y la introducción del referendo y la iniciativa popular.⁴⁷ Años más tarde, tratando el tema de la Reforma del Estado en su capítulo de régimen de Estado y de Gobierno, agregó, entre otros puntos, que debería considerarse la ratificación por el Senado de algunos o todos los miembros del gabinete; la censura no vinculante a secretarios de Estado, es decir, quedaría a consideración del presidente remover o no al secretario censurado; la creación de un jefe de gabinete que se encargue de su coordinación y de las relaciones con el legislativo; y, la inclusión de «violación expresa de la constitución» a las causales por las que el presidente podría ser enjuiciado.⁴⁸

Carpizo no va demasiado lejos y más bien se queda en un esquema presidencial acotado. La censura no vinculante y el aumento de causales de juicio político no suponen una ampliación a los controles del legislativo sobre el ejecutivo aún más cuando existe una desregulación total del *impeachment* presidencial a nivel de la legislación secundaria. El jefe de gabinete tal como lo describe con sus funciones de coordinación y enlace tampoco supondría un

⁴⁷ Cfr. Carpizo, Jorge, "México: ¿sistema presidencial o parlamentario?" en *Revista Latinoamericana de Derecho*, Año 1, Núm. 1, enero-junio de 2004, pp. 33-37.

⁴⁸ Cfr. Carpizo, Jorge, "La reforma del Estado en 2007 y 2008" en Ellis, Andrew, J. Jesús Orozco Hernández, Daniel Zovatto (coordinadores), *op. cit.*, pp. 396-399.

cambio de fondo en tanto que deja en manos del presidente la jefatura de gobierno, lo que convertiría al jefe de gabinete en un simple intermediario entre el presidente y sus secretarios y entre el ejecutivo y el legislativo. Solamente la ratificación del Senado representaría un nuevo control al gobierno, pero el hecho que sea la cámara alta y no la cámara baja quien dé su aprobación restringe el alcance de la participación del legislativo en la conformación del gobierno.

En el mismo sentido de conservar el gobierno presidencial se encuentran Víctor Manuel Muñoz Patraca y Gabriel Corona Armenta, quienes exponen sus puntos de vista en el texto *El nuevo sistema político mexicano: los Poderes de la Unión*. El primero argumenta que el principal inconveniente para poner en práctica la alternativa parlamentaria o semipresidencial es el desprestigio de los legisladores al que se suma la deficiente disciplina partidaria. Del mismo modo anticipa la inmadurez de la clase política para asimilar la dualidad del Ejecutivo en un jefe de Estado y otro de gobierno. Por tanto, propone fortalecer el sistema de frenos y contrapesos ya vigente en la constitución.⁴⁹

Por su cuenta, Corona Armenta percibe al régimen presidencial como el más adecuado para el país; sin embargo, las acciones por emprender que menciona para adecuar al sistema político a una nueva dinámica democrática y a un control del ejecutivo más profundo, preservando al mismo tiempo los contrapesos y el equilibrio de poderes, parecen acercarse más bien hacia un sistema semiparlamentario: a) que el Presidente de la República, en su rol de jefe de Estado, se encargue de la consolidación democrática y de la construcción de consensos mientras que un jefe de gobierno se haga cargo de la coordinación del gabinete; b) creación de un Consejo de Ministros; c) aprobación de los miembros del gabinete por el Poder Legislativo; d) reelección de legisladores; e) disolución del Congreso.⁵⁰

Pareciera que la propuesta de este autor se acerca al gobierno de gabinete delineado por Valadés y Carpizo, en cambio se aleja en la mayoría de sus puntos. En primer lugar divide al Ejecutivo en un jefe de Estado y uno de gobierno; en segundo, considera la aprobación por parte del Legislativo de cada uno de los miembros del gabinete y no sólo de su jefe; y por último, contempla el arma constitucional más severa en contra de un órgano legislativo: la

⁴⁹ Cfr. Muñoz Patraca, Víctor Manuel, "Los Poderes de la Unión en el nuevo sistema político mexicano" en Reveles Vázquez, Francisco (coordinador), *op. cit.*, pp. 235-237.

⁵⁰ Cfr. Corona, Armenta, Gabriel, "Los retos del presidencialismo durante la consolidación democrática de México" en *Ibidem*, pp. 80-83.

disolución.

Con Corona Armenta se percibe una confusión de conceptos y categorías, un desconocimiento de la frontera que separa al sistema presidencial de uno semiparlamentario o semipresidencial, toda vez que habla de una «cohabitación»⁵¹ del sistema presidencial con instrumentos de otros sistemas democráticos.

Como una postura favorable que combina lo mejor de ambos sistemas de gobierno, lo mejor de dos mundos, sin ser propiamente un semipresidencialismo o semiparlamentarismo se encuentra el presidencialismo alternativo o intermitente de dos motores que propone Giovanni Sartori. El modelo del politólogo italiano reposa en tres acuerdos estructurales: 1) el parlamento puede elegir un gobierno si la duración de la legislatura es de cuatro años o dos gobiernos si dura cinco, por lo que durante un primer momento el sistema funcionaría como un régimen parlamentario; 2) en caso de que el gobierno parlamentario fracase, es sustituido por un gobierno presidencial para el resto de la legislatura, con la facultad de nombrar y destituir a discreción a los miembros del gabinete y sin la preocupación de ser censurado por el gobierno; y 3) la elección indirecta o directa por mayoría absoluta del presidente debe coincidir con la del parlamento y sin ningún límite en cuanto a su reelección. Su autor llama a este modelo «alternativo de dos motores» ya que cuando uno de los motores del sistema no está funcionando correctamente (parlamento) se apaga y se enciende el otro motor (presidente). Sartori vislumbra la buena marcha de esta maquinaria en el hecho de que ante el temor de perder importancia los partidos en el parlamento procurarán el buen funcionamiento del gobierno parlamentario.

Ante la crítica de que el presidente tendría un poderoso incentivo para promover el fracaso parlamentario para asumir las responsabilidades, crítica que suscriben Carpizo y Valadés, Sartori se adelanta a asegurar que no habría tales beneficios al establecer la cláusula de incompatibilidad entre los cargos parlamentarios y ministeriales.⁵²

La lógica de los gobiernos alternativos es permitir que un gobierno parlamentario permanezca en funciones si tiene un buen desempeño y castigarlo con el reemplazo de otra configuración que corrija sus errores en caso de que sus resultados no sean satisfactorios. El

⁵¹ Recuérdese que en ciencia política, el concepto cohabitación se refiere a la situación en la que el Jefe de Estado, electo por sufragio universal, se ve en la obligación de nombrar como Jefe de Gobierno al líder de un partido distinto al suyo; tal como sucedió en 1986 cuando el ex presidente francés François Mitterrand, socialista, nombró como primer ministro a Jacques Chirac de la Unión por un Movimiento Popular.

⁵² Cfr. Sartori, Giovanni, *op. cit.*, 2012a, pp. 168-175.

problema de los gobiernos alternativos es que nada asegura que los problemas que prevalecían en el primer gobierno desaparezcan en el gobierno sustituto. Generalmente los problemas del parlamentarismo giran en torno a la dificultad de mantener mayorías que sostengan gobiernos, problema que de cualquier modo subsistiría en los presidencialismos acompañados de sistemas multipartidistas.

Pasando a las voces que apoyan la introducción del sistema parlamentario en México nos encontramos con Porfirio Muñoz Ledo, uno de los pocos actores políticos que se ha declarado rotundamente a favor de un cambio *de* sistema de gobierno. Este personaje asevera abiertamente que el presidencialismo se encuentra agotado por lo que se vuelve necesario pensar en otros esquemas en los que la responsabilidad del gobierno sea más palpable. En ese sentido, Muñoz Ledo se siente atraído por un jefe de gabinete que requiera de la aprobación legislativa para ser nombrado o de un jefe de gobierno que pueda ser removido junto con el resto del gabinete a través de los mecanismos de censura típicos de los modelos parlamentarios. Agrega que afirmar que los elementos parlamentarios son ajenos a nuestra realidad y cultura jurídica y política significa ignorar el contenido de la Constitución de Cádiz, de la de Apatzingán y los debates en el seno de la Convención Revolucionaria de Aguascalientes.⁵³

En otro texto, dos años anterior al que se acaba de hacer referencia, planteó someramente la división del ejecutivo en dos órbitas como uno de los temas primordiales para una nueva constitución: la del Presidente de la República como jefe del Estado que, entre otras cosas, garantice la unidad de la Federación, y la de un jefe de gobierno emanado y controlado por el Congreso cuya estabilidad y eficacia dependan de una mayoría parlamentaria, esto con el propósito de acabar con los caudillismos.⁵⁴

Desde una perspectiva similar, el Instituto de Estudios para la Transición Democrática publicó en 2012 *Equidad social y parlamentarismo*. El argumento del libro, coordinado por

⁵³ Cfr. Muñoz Ledo, Porfirio, “La reforma del Estado: hacia un gobierno compartido” en Mora-Donatto, Cecilia (coordinadora), *Relaciones entre gobierno y Congreso. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Asociación Argentina de Derecho Constitucional – Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid - Fundación de Derecho Público, Venezuela – Fundación Editorial Jurídica Venezolana - Hispamer, Nicaragua – Petróleos Mexicanos – Universidad Central de Chile – Universidad Externado de Colombia – Universidad de Lima – Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2002, p. 441.

⁵⁴ Cfr. Muñoz Ledo, Porfirio, “Por una nueva Constitución para refundar la República” en *Hacia una nueva constitucionalidad*, Universidad Nacional Autónoma de México – Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2000, pp. 209-300.

Ricardo Becerra y en el cual participan una serie de renombrados académicos, centra su atención en dos problemas aparentemente poco conectados uno con el otro pero que reflejan dos enormes retos que apremian al país: el gran déficit en cuanto a equidad social y la necesidad de adoptar un sistema de gobierno que facilite la concreción de acuerdos de largo aliento con el objetivo de afrontar desde nuevas perspectivas los grandes problemas de la nación.

Entre finales de la década de los setenta y principios de los ochenta iniciaron dos procesos liberalizadores los cuales se intensificaron a lo largo de los años noventa: el primero en el ámbito político y el segundo en el económico. Comenzaba a desmontarse el régimen presidencial autoritario apoyado por el partido hegemónico a favor de un régimen democrático, plural y competitivo, y por otro lado, se abandonaba el modelo del Estado interventor en la economía para abrir paso al paradigma renovado del libre mercado.

Ante el fracaso y los desastrosos resultados que ha dejado el modelo neoliberal en México, principalmente en el ensanchamiento del abismo de desigualdad, donde los ricos acumulan cada vez mayor riqueza y los pobres pierden poder adquisitivo, se vuelve imprescindible la búsqueda de alternativas no sólo en el terreno económico, sino también en el de la misma organización del Estado y sus poderes que incentiven un mejor funcionamiento de las instituciones políticas para hacer frente al doloroso problema de la pobreza y desigualdad económica y social.

Entre los autores encargados de plantear el cambio de régimen político como un tema pendiente en la consolidación de la democracia mexicana está José Woldenberg, quien en su capítulo sentencia que “en efecto, el régimen presidencial con multipartidismo, sin mayoría, hace difícil la gobernabilidad en el sentido más estrecho del término: la capacidad de un gobierno para hacer avanzar sus propuestas en el circuito de las instituciones representativas. Pero no será reconstruyendo una presidencia sin contrapesos como edificaremos una política venturosa”.⁵⁵ Esto con relación a las tendencias que acusan a la pluralidad, con ciertos vestigios nostálgicos por la época autoritaria y de concentración de poder como el principal obstáculo para la construcción de acuerdos.

Más arriba ya fueron mencionadas algunas propuestas que se han vertido con el objeto de conjurar los problemas de la pluralidad, y que lamentablemente han ido ganando terreno

⁵⁵ Woldenberg, José, *op. cit.*, 2012a, pp. 279-280.

en cuanto a adeptos como en modificaciones jurídicas, principalmente en la elevación de la barrera legal al 3% de la votación total para conservar el registro como partido político nacional y tener derecho a participar en el reparto de diputaciones por el principio de representación proporcional, así como las constantes iniciativas que atentan directamente sobre este mismo sistema electoral y que pretenden reducir el número de diputados y senadores electos por este principio, entre otras.

Luego de rememorar largamente acerca de las discordancias tanto históricas como jurídico-políticas británicas e hispánicas que llevaron a implantar un sistema presidencial, primero en Norteamérica, y luego en México después de quedar descartada la aventura imperial – y en cuya discordancia de tradiciones jurídicas y culturales puede explicarse la raíz del fracaso del presidencialismo mexicano que en poco se acerca al modelo democrático estadounidense—, Jorge Javier Romero llama por

...discutir nacionalmente el arreglo en su conjunto. El viejo cascarón presidencial diseñado en 1787 para una circunstancia totalmente distinta no sirve para procesar la realidad de la pluralidad mexicana y transformarla en gobernación eficaz, legítima, representativa de la voluntad mayoritaria, basada en el reconocimiento de que la construcción de la mayoría es un proceso de negociación de los intereses representados, expresados en apoyo electoral a programas gubernamentales y candidatos, no de los intereses personales de políticos con horizontes de corto plazo.

El arreglo posible debe dejar de ver el régimen presidencial como el horizonte inamovible. Debe, en cambio, buscar en las experiencias de las democracias más modernas, aquellas surgidas después de la segunda guerra mundial.⁵⁶

Cabe mencionar que muchas de estas democracias que surgieron a partir de la segunda mitad del siglo XX descansan sobre el modelo parlamentario. Más adelante concluye:

En el caso mexicano, los incentivos para que una mayoría legislativa distinta a la del presidente se decida a bloquear recurrentemente las iniciativas del ejecutivo son altos, sobre todo cuando la responsabilidad política concreta de esta actitud se diluye al no tratarse de una sola fuerza política la que compone esa mayoría. Es más, en las condiciones actuales una acti-

⁵⁶ Romero, Jorge Javier, “¿Por qué cambiar de régimen? Las razones históricas” en Becerra, Ricardo (coordinador), *op. cit.*, 2012, p. 304.

tud cooperativa con el ejecutivo por parte de cualquiera de los partidos de la oposición podría tener saldos negativos⁵⁷

...tal como demostraron las consecuencias del Pacto por México para el PAN pero sobre todo para el PRD, que obtuvo su peor porcentaje de votación en elecciones federales desde 1991, cuando incursionó en la política nacional. Su derrota se reflejó principalmente en la Ciudad de México donde perdió varias delegaciones y diputaciones federales y locales, situación en la que tuvo mucho que ver la primera participación de MORENA como partido político independiente. La consecuencia concreta que trajo el Pacto por México para el Partido de la Revolución Democrática fue desdibujarse como partido de izquierda y más aún como una auténtica oposición.

Cambiando de autor, la crítica que realiza Lorenzo Córdova al sistema presidencial va en el sentido de la falta de estímulos e incentivos que promuevan conductas cooperativas y esfuerzos coordinados que caracteriza a este sistema de gobierno. Por el contrario, lo que sí estimula es la confrontación, el obstruccionismo y el bloqueo permanente, todo lo cual encuentra razón en la lógica de todo o nada que distingue la elección del cargo presidencial. Los perdedores, al verse completamente excluidos del único puesto en disputa, encuentran pocos incentivos para cooperar y sí los suficientes para capitalizar políticamente las deficiencias que se presenten como consecuencia de la falta y dificultad de construir acuerdos.⁵⁸

En México se ha seguido esta ruta desde que ningún partido controla por sí solo la mayoría del congreso. Una de las líneas de la transición política a la democracia consistió en ampliar la participación efectiva de la pluralidad de fuerzas, lo cual ha repercutido en una merma de la gobernabilidad de las últimas administraciones respecto a los gobiernos de la época autoritaria, entendiendo a la gobernabilidad como la capacidad de los distintos actores de generar consensos. Córdova hace un atento llamado ante el inminente riesgo de soluciones y regresiones autoritarias con el propósito de recuperar algo del territorio perdido en cuanto a gobernabilidad se refiere, lo que podría traducirse en mayores facultades legislativas del presidente, en favorecer las condiciones en la legislación para la aparición de mayorías artificiales o un acotamiento en las vías legales que han permitido la aparición de distintas fuerzas y

⁵⁷ *Ibidem*, p. 305.

⁵⁸ Cfr. Córdova Vianello, Lorenzo, *op. cit*, 2012, p. 313.

expresiones políticas de todas las tendencias.⁵⁹ Lo que se busca priorizando la gobernabilidad sobre la democracia, la pluralidad y la representación es el retorno de la subordinación del congreso que acataba y aprobaba ciegamente los deseos del Ejecutivo.

Mariano Sánchez Talanquer sintetiza en el capítulo final la propuesta de reforma política de *Equidad social y parlamentarismo*

...un régimen parlamentario, acompañado de un sistema electoral proporcional que permita una adecuada representación política, es el formato constitucional óptimo para las circunstancias particulares en las que se encuentra el país tras el proceso democratizador. La razón primordial es que este tipo de arreglos induce los acuerdos de gobierno pluralistas y la cooperación interpartidista, permitiendo una gobernación eficaz y, simultáneamente, una representación equitativa de las preferencias políticas en una sociedad plural como la mexicana. Aunque en un régimen presidencial es posible ensayar un diseño que conjugue ambos criterios, el parlamentarismo es la solución institucional más acabada y definitiva a esa doble necesidad del sistema político en México.⁶⁰

En cuanto a la cuestión electoral, habla de evaluar qué tan representativos son los resultados de las reglas electorales y verificar cuáles son más satisfactorios socialmente. Es por esta razón que se apega a la elección proporcional por coincidir en mayor medida con las pulsaciones del electorado.⁶¹ Sin mencionarlo tácitamente, Sánchez Talanquer aboga por introducir el índice de proporcionalidad en los análisis electorales luego de la integración de cada nueva legislatura.

Continuando acerca de la falta de una mayoría unipartidista, sostiene que esto obligaría irremediablemente a la participación de más de un partido en tres aspectos clave de los procesos de gobierno: conformación y permanencia del mismo, definición de la agenda legislativa y la implementación de políticas públicas.⁶² Lo anterior tendría dos consecuencias de suma importancia e inéditas en el país hasta este momento: llevar el pluralismo al terreno del Poder Ejecutivo y dotar al gobierno de una visión más amplia cuyo accionar y resultados sean más satisfactorios para un sector más amplio de la población. Concluyendo, saca a co-

⁵⁹ Cfr. *Ibidem*, pp. 314-316.

⁶⁰ Sánchez, Talanquer, Mariano, "Hacia el parlamentarismo: el cambio constitucional necesario" en Becerra, Ricardo (coordinador), *op. cit.*, 2012, p. 342.

⁶¹ Cfr. *Ibidem*, pp. 345-46.

⁶² Cfr. *Ibidem*, p. 351.

lación los estudios de Arend Lijphart donde demuestra que la combinación del sistema de gobierno parlamentario con el sistema electoral proporcional se encuentra asociada a mejores resultados de desempeño económico sobre todo en los rubros de distribución del ingreso, desempleo, participación electoral y violencia política.⁶³ Así es como se concatena la complicada situación económica de la equidad social y una forma de comenzar a atajar la problemática por medio de la vía político-constitucional y del rediseño de las instituciones gubernativo-legislativas del Estado mexicano.

Uno de los principales argumentos para realizar un giro constitucional y pasar de un régimen presidencial a uno parlamentario es el de hacer compatible la pluralidad del sistema de partidos representada en el Poder Legislativo con los cargos ejecutivos, con el propósito de incentivar las conductas cooperativas de los actores e institutos malamente considerados como perdedores y así, subsanar la situación de los gobiernos divididos dotando al titular del ejecutivo federal de una mayoría en el Congreso de la Unión, o al menos en la Cámara de Diputados.

La construcción de la democracia consistió en crear organizaciones partidistas lo suficientemente fuertes para competir por cargos de elección popular; así como en generar las condiciones necesarias de una competencia política y electoral democrática con la misión de que todos los contendientes tuvieran posibilidades reales de ganar. Casi veinte años de reformas resultaron en una pluralidad política con fuerte presencia en el Congreso de la Unión, es decir el Poder Legislativo, mas no en el Poder Ejecutivo donde el Gobierno Federal permanece como un espacio reservado para solamente un partido político. En palabras de José Woldenberg,

...si bien se ha modificado de manera radical nuestro sistema de partidos (de uno hegemónico sin competencia a otro plural, competitivo equilibrado) y también nuestro sistema electoral (de uninominal a mixto con un mejor reflejo de las fuerzas competidoras), se ha mantenido prácticamente inalterado el diseño constitucional y legal de nuestro sistema de gobierno.

La fórmula de gobierno se ha modificado –y de manera profunda– de facto. El hasta hace poco presidente omnipotente hoy se encuentra acotado por los otros poderes constitucionales, para no hablar de los fácticos.⁶⁴

⁶³ Cfr. *Ibidem*, pp. 355-356.

⁶⁴ Woldenberg, José, *op. cit.*, 2012a, p. 277.

El comentario de Woldenberg va en el sentido de que la transición política derivó en un efectivo pluralismo de los centros de poder que se ha reflejado en las arenas partidistas y parlamentarias, y esta misma diversificación de los centros de poder restó capacidad de maniobra y decisión a la institución que era, y sigue siendo, la piedra angular del sistema político mexicano: el Presidente de la República. En términos formales, no hubo grandes cambios en cuanto a las disposiciones constitucionales y legales del ejecutivo, pero el surgimiento de nuevos actores políticos trajo como consecuencia un acotamiento en cuanto al poder fáctico del presidente, sobre todo en cuanto se refiere a sus facultades metaconstitucionales.

Por este motivo, la reforma del sistema de gobierno por medio de la adopción del parlamentarismo aparece como una forma de continuar con la democratización del sistema político trasladando la esfera del pluralismo al Poder Ejecutivo con la consecuencia de hacer del consenso y la construcción de acuerdos la constante y la condición en el procesamiento de los asuntos públicos y de gobierno.

Ahora bien, ¿cuáles han sido los esfuerzos y consecuencias legislativas de todo este debate? Estrictamente en torno a la reforma del sistema de gobierno, los resultados han sido muy pobres. En los intensos trabajos de la Reforma del Estado de los años 2000 y 2007, la reforma del presidencialismo formó parte de las discusiones aunque con consecuencias sumamente limitadas.

La Mesa IV de la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado (2000) trató de la forma de gobierno y de la organización de los poderes públicos, en la cual las líneas de discusión giraron en torno a la abolición del autoritarismo presidencial, a la redefinición constitucional del Poder Ejecutivo, a la permanencia del régimen presidencial o tránsito al parlamentario, al juicio político, entre otros temas. Entre los consensos que alcanzaron sus integrantes, los que más interesan a la presente investigación fueron la introducción del jefe de gabinete ratificado por el Congreso y la inclusión del Presidente como sujeto de juicio político así como la descripción precisa sobre la declaración de procedencia. La conclusión general de esta mesa fue el reconocimiento del régimen semipresidencial como la solución idónea para México aunque sin la adopción de los mecanismos de censura.⁶⁵

Evidentemente, ninguno de estos consensos se tradujo en reformas a la constitución o a

⁶⁵ Cfr. Muñoz Ledo, Porfirio (coordinador), *Comisión de Estudios para la Reforma del Estado. Conclusiones y propuestas*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2001, pp. 38 y 173-176.

la legislación secundaria.

En 2007 se constituyó la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos (CENCA) en el marco de una nueva etapa de la Reforma del Estado. El tema de la reforma al presidencialismo se acomodaba en el capítulo de Régimen de Estado y de Gobierno, y en la presentación de propuestas de los partidos políticos para la Reforma del Estado, algunos tocaron tangencialmente la necesidad de realizar ajustes aunque sin alejarse demasiado del modelo vigente.

Nueva Alianza se pronunció por crear a un Jefe de Gabinete del Ejecutivo Federal ratificado por el Congreso; Convergencia planteó analizar la incorporación del gobierno de Gabinete; el Partido Revolucionario Institucional se mostró favorable por un jefe de Gabinete y por la ratificación de los miembros del gabinete legal, a lo que agregó la presencia del jefe de Gabinete en el Congreso mediante el «Tiempo de Gobierno», la pregunta parlamentaria y la interpelación; y finalmente Acción Nacional se limitó por el perfeccionamiento del sistema de gobierno presidencial mediante el mejoramiento de las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo.⁶⁶ Sin embargo, en el momento de delinear los temas del grupo de Régimen de Estado y de Gobierno, la reforma al sistema de gobierno desapareció por completo, ni siquiera lo referente a la creación del jefe de Gabinete que parecía ganar adeptos entre los actores e institutos políticos.

El 10 de octubre de 2011, fue publicado en algunos periódicos de circulación nacional lo que ha sido el último gran manifiesto sobre llevar el pluralismo al poder ejecutivo. Fueron cuarenta y seis académicos, intelectuales y políticos quienes firmaron el desplegado que reproduzco a continuación en su totalidad.

Quienes suscribimos este manifiesto tenemos distintas posiciones políticas y doctrinarias pero compartimos una firme decisión: consolidar la democracia constitucional en México para dar respuestas a las exigencias de justicia, equidad, desarrollo y seguridad.

En una democracia las ideas políticas nos hacen diferentes pero no nos hacen enemigos.

Hemos construido el pluralismo democrático en el Congreso pero no en el gobierno. Debemos dar los pasos que faltan para superar esta contradicción y consolidar nuestra demo-

⁶⁶ Cfr. "Presentación de propuestas de los partidos políticos para la Reforma del Estado" en *CENCA. Negociación y construcción de acuerdos*, Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión, México, 2008, pp. 11-34.

cracia constitucional.

El ejercicio del poder en la pluralidad implica la cooperación de las fuerzas políticas.

El Estado constitucional es un orden de libertades para los gobernados y de responsabilidades para los gobernantes.

Para consolidar la democracia constitucional es necesario que el Congreso y el gobierno funcionen de manera armoniosa.

Es necesaria una interlocución permanente y constructiva entre el Congreso y el gobierno, porque ambos son órganos de la soberanía popular.

Queremos un sistema político que haga compatibles las diferencias propias de una democracia y las conductas cooperativas propias de una república.

El programa de gobierno debe contar con apoyo mayoritario de los representantes de la Nación.

Si ningún partido dispone de mayoría en la presidencia y en el Congreso, se requiere una coalición de gobierno basada en un acuerdo programático explícito, responsable y controlable, cuya ejecución sea compartida por quienes lo suscriban.⁶⁷

Me parece que el quid del manifiesto está en las afirmaciones «Hemos construido el pluralismo democrático en el Congreso pero no en el gobierno» y «Queremos un sistema político que haga compatibles las diferencias propias de una democracia y las conductas cooperativas propias de una república». El pluralismo en el Gobierno Federal, así como en el de las entidades federativas, es una de las tareas pendientes en la democratización del sistema político.

Quienes suscribieron el desplegado bien atinaron en subrayar la necesidad de un programa de gobierno que cuente con apoyo parlamentario para su óptima ejecución y que en caso de que ningún partido obtenga por sí solo la mayoría del Congreso se forme una coalición cuyo programa sea fruto del consenso entre los grupos que formen parte de la coalición y cuya ejecución se comparta entre los mismos. Tales arreglos son propios a gobiernos parlamentarios y semiparlamentarios en contextos multipartidistas; parecía un nuevo capítulo en los esfuerzos por transformar el sistema de gobierno.

Con motivo de la reforma político-electoral de 2014 se incorporó al texto constitucional la facultad presidencial de, “en cualquier momento, optar por un gobierno de coalición con uno

⁶⁷ *Por una democracia constitucional* en http://miguelcarbonell.com/docencia/Por_una_Democracia_Constitucional.shtml.

o varios de los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión”⁶⁸ cuyo convenio y programa sean aprobados por la mayoría de la Cámara de Senadores. A la par, la cámara alta obtuvo la facultad de “ratificar los nombramientos que el [Ejecutivo Federal] haga de los Secretarios de Estado, en caso de que éste opte por un gobierno de coalición”⁶⁹ excepto de los secretarios de Defensa Nacional, Marina y Relaciones Exteriores y otros funcionarios diplomáticos, castrenses y de otras instituciones.

Esta reforma fruto del Pacto por México ya tenía como antecedente la iniciativa presentada por el aquel entonces senador Manlio Fabio Beltrones en 2011. La iniciativa del senador seguía las mismas directrices que la reforma aprobada: dejar a criterio del presidente la decisión de crear un gobierno de coalición con otras fuerzas políticas a fin de crear una mayoría legislativa que apoyara las iniciativas del ejecutivo y que al mismo tiempo ratificara a los miembros del gabinete.

Es verdad que el hecho de constitucionalizar los gobiernos de coalición es un gran avance en términos de democratización del régimen presidencial y de llevar el pluralismo al ejecutivo federal; sin embargo, los términos para dar lugar a un gobierno de coalición y las consecuencias sobre la ratificación de gabinete no significan realmente una parlamentarización del sistema de gobierno ni mucho menos una transformación de largo alcance.

El surgimiento del gobierno de coalición queda como una facultad presidencial de la que puede hacer uso a discreción, no como una obligación para formar gobiernos como en los países con sistemas parlamentarios o semiparlamentarios. La ratificación del gabinete por el Senado en caso de optar por un gobierno de coalición resulta una obviedad y un trámite insípido; por supuesto que los partidos que formen parte de la coalición ratificarán a los miembros del gabinete así como el convenio y programa de la misma. Que sea la Cámara de Senadores y no la de Diputados no refleja claramente el respaldo con que debería contar el gobierno de coalición respecto a los representantes de la Nación, que en sentido estricto y conforme a la constitución son los diputados.

Muy diferente hubiera sido la obligación de que sin importar la circunstancia de gobierno mayoritario o minoritario, los miembros del gabinete tuvieran que ser ratificados por alguna de las cámaras, principalmente por la de diputados que es la que alberga una mayor pluralidad y una representatividad más fiel y apegada a las voluntades del electorado. En ese caso,

⁶⁸ Artículo 89, fracción XVII de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, *op. cit.*

⁶⁹ Artículo 76, fracción II de *Ibidem*.

la coalición no sería una maniobra a discreción sino una condición indispensable para un presidente evidentemente minoritario.

Es más, bajo los términos con que se contempla la creación de los gobiernos de coalición, estos ya se podían formar aun antes de la incorporación de la figura en la Carta Magna. Antes de la reforma no había nada que impidiera al presidente formular un programa de gobierno con partidos políticos diferentes al suyo ni acordar con los legisladores del Congreso una mayoría que apoyara sus iniciativas. Del mismo modo, nada obligaba al ejecutivo a gobernar en conjunto con sus propios correligionarios; tan es así que desde los últimos años del siglo XX, el Gobierno Federal ha visto pasar Secretarios de Estado de una extracción partidista distinta a la del titular del ejecutivo.

Sobre las causas de la disolución de una coalición gubernamental, generalmente éstas tienen lugar cuando algún partido miembro la abandona a causa de algún profundo desencuentro dejando al gobierno en minoría y en ocasiones en una verdadera situación de jaque ante la amenaza de la censura y posterior caída del gobierno; no obstante, la constitución establece que el convenio de coalición contendrá las causas de la disolución. Aún no se dispone de ninguna experiencia para realizar un análisis preciso sobre las causas de disolución del gobierno de coalición, pero en caso de que una de ellas sea la sola decisión del presidente de dar por terminada la coalición, esta reforma al presidencialismo habría significado el fortalecimiento de la discrecionalidad presidencial así como la irresponsabilidad del gobierno. De ser así, los intentos por generar nuevas relaciones entre ambos poderes terminarían en una muestra más de simulación jurídico-política.

4.3 VALORACIÓN INSTITUCIONAL Y OPCIONES

PARA UN PARLAMENTARISMO MEXICANO

México tiene la oportunidad histórica de transitar de lo que, en los hechos, fue una monarquía sexenal –que mantenía al Congreso de la Unión, al Poder Judicial y a los gobiernos estatales y municipales como una suerte de corte del rey– y que ahora, son gobiernos disminuidos de minoría, a gobiernos auténticamente democráticos sustentados en el acuerdo de sus diferentes grupos y fuerzas representadas.

El proceso político que se ha seguido en México desde hace décadas es comparable al de las antiguas monarquías absolutas europeas, en relación a la progresiva pérdida de poder

del órgano ejecutivo en favor de los órganos legislativos hasta que llegó el momento en que los miembros del gabinete requirieron de la confianza de los parlamentarios para continuar en funciones.

Los primeros pasos ya se han dado: el desmantelamiento de un régimen autoritario articulado alrededor del Gran Árbitro Presidencial y del partido hegemónico para dar paso a un efectivo sistema constitucional de pesos y contrapesos alimentado por un competitivo pluralismo que ha encontrado cabida gracias a la apertura de los mecanismos representativos, ciertamente perfectibles. La dirección emprendida supone la continuidad del empoderamiento de las fuerzas representadas en el Congreso hasta el grado de protagonizar el ciclo de vida de los gobiernos, siempre bajo la lógica de la negociación y cooperación.

Coincido en que la única forma de asimilar el pluralismo en el terreno ejecutivo de una forma coherente con la cooperación interpartidista y la construcción de consensos entendidos como proyectos a largo plazo, que privilegie la responsabilidad gubernamental y una mayor rendición de cuentas y que promueva a su vez un impulso a la eficiencia de la gestión de gobierno en conjunto con las tareas legislativas es mediante la adopción de un sistema de gobierno parlamentario en combinación con un sistema electoral lo más proporcional posible, en términos similares como se plantea al final de *Equidad social y parlamentarismo*.⁷⁰

No obstante, antes de lanzar generalidades sobre tal o cual sistema de gobierno y electoral es pertinente reflexionar acerca de las particulares modalidades que más convendrían al sistema político mexicano tomando como referencia la configuración constitucional e institucional de Alemania debido a las similitudes que sostienen ambos Estados no sin antes haber realizado una valoración de sus instituciones con base en lo revisado en el Capítulo II.

Con fines expositivos se ha tratado en primer lugar a los sistemas de gobierno, posteriormente a los sistemas electorales y por último a los sistemas de partidos; sin embargo, en este momento procederé en orden inverso para fijar en una primera instancia las condiciones políticas que sienta el sistema de partidos y concluir con los detalles de una alternativa de sistema de gobierno para México.

En bastantes estudios jurídicos y politológicos se toma al sistema de partidos como una variable dependiente de las prescripciones jurídicas y constitucionales, es decir, como una consecuencia del sistema electoral. Sin embargo, con una perspectiva más amplia se asume

⁷⁰ Véase *Supra* p. 259.

que el sistema de partidos es resultado no solo del ámbito jurídico sino también de factores históricos y sociales. Y una vez en funcionamiento, el sistema de partidos se convierte en variable independiente de los sistemas jurídicos y políticos en el entendido de que el derecho vigente y los procesos políticos, en un Estado democrático, pasan por el tamiz de los partidos, al igual que la decisión de optar entre uno u otro sistema electoral y de gobierno.⁷¹

Por tal motivo, veo poco recomendable intentar modificar a través de la vía jurídica el pluralismo partidista en México expresado en un multipartidismo moderado, más aún cuando éste es resultado de la costosísima democratización del régimen y cuando es reflejo de las actitudes y posturas de la sociedad mexicana. La prueba de que poco puede hacerse en el sistema electoral para cercenar el pluralismo puede verse en el sistema alemán de partidos ya que a pesar de la barrera legal del cinco por ciento, pensada para concentrar la votación en tres fracciones parlamentarias, no se pudo detener la incorporación de Los Verdes/Alianza 90 ni de La Izquierda. Cuando la ciudadanía cambia sus preferencias y actitudes o cuando tienen lugar acontecimientos que marcan profundamente la historia de las naciones poco puede hacer el mundo jurídico para contener los cambios que sobrevienen.

No tengo más que agregar a este tercer elemento de la triada jurídico-política salvo lo referente a los requisitos estipulados en la normatividad mexicana para el registro de nuevos partidos políticos nacionales. Para una sociedad con una corta trayectoria democrática, los requisitos contenidos en la LIGPE resultan estrictos en demasía, más aún cuando los actuales partidos han caído en el descrédito y desprecio de sectores amplios de la sociedad.

En primer lugar es necesario permitir la solicitud de registro a estas organizaciones cada vez que tiene lugar un proceso electoral, es decir, cada tres años y no cada seis años como ahora sucede. También debe revisarse lo concerniente al número de afiliados que se deben acreditar así como las asambleas a celebrarse. En cifras porcentuales el 0.26% del padrón electoral podrá parecer un número muy bajo pero en términos absolutos resulta una cantidad exorbitante para cualquier organización que no cuenta con los recursos técnicos, materiales y humanos suficientes para cubrir el requisito, esto todavía sin mencionar las veinte o doscientas asambleas a las que deben acudir tres mil o trescientos afiliados según corresponda. El requisito de afiliación tal como se encuentra hoy planteado implica un esfuerzo descomunal para todos aquellos ciudadanos organizados que desean participar activamente en una

⁷¹ Cfr. Nohlen, Dieter, *op. cit.*, 1999, pp. 4-6.

opción diferente a las ya establecidas.

Es cierto que recientemente se ha abierto el cauce de las candidaturas independientes; sin embargo, no podemos dejar en el olvido al partido político como institución fundamental y por excelencia de la organización y participación de la ciudadanía. Incluso me atrevería a proponer el retorno del registro condicionado para la promoción y diversificación de la organización ciudadana. Es verdad que la reintroducción del registro condicionado supone un debate intenso en cuanto a la franca representatividad que puedan proyectar pero sobre todo en lo referente a las prerrogativas a las que se les dé acceso y al dinero que reciban. Un debate de estas características debería tomar en cuenta los beneficios de flexibilizar la participación política activa con mimbres distintos a los ya establecidos.

Un último aspecto sobre el sistema de partidos es el relativo al de la pérdida del registro y la disolución de la organización. A este respecto considero que debe distinguirse el hecho de no tener derecho a participar en el reparto de escaños de representación proporcional y que el mismo partido sea verdaderamente poco representativo para seguir postulando candidatos. Por lo mismo, una alternativa bastante viable sería una segunda barrera legal, más baja que el umbral de representación, que permita a los partidos que perdieron presencia en las cámaras del congreso, plantearse nuevas estrategias para recuperarse del descalabro electoral.

Este planteamiento le otorga, por ejemplo al Partido Demócrata Libre, un partido de fuerte tradición en Alemania, la posibilidad de participar en los siguientes comicios y buscar su regreso al *Bundestag*, así como a otros partidos de reciente creación la oportunidad de seguirse fortaleciendo hasta lograr el objetivo de la representación parlamentaria.

Pasando al sistema electoral, este rubro continúa siendo objeto de debate y sujeto a propuestas de modificación, muchas de las veces en sentido contrario a la democratización atentando contra el pluralismo. En otra investigación dedicada exclusivamente a la representación proporcional consideré a este sistema electoral en su variante pura como el más adecuado para México por diversas razones.⁷² Mi postura no ha cambiado demasiado, pero tras haber estudiado la representación proporcional personalizada alemana creo que representa un modelo más coherente con la realidad mexicana y que generaría los resultados más cercanos a los expuestos y deseados en aquel escrito.

⁷² Cfr. Gómez Carrera, Salvador, *op. cit.*, pp. 113-159.

En México es importante la elección por un candidato claramente identificable con una porción territorial, esto es, con el distrito electoral, por lo tanto es bastante viable conservar la división electoral vigente del país pero con una combinación radical con el escrutinio proporcional para respetar cabalmente la voluntad de la ciudadanía expresada en las urnas.

En lugar de asignar los doscientos escaños de representación proporcional en un segundo momento, éstos deben ser los remanentes de los que ya se hayan otorgado en una primera fase por la vía mayoritaria. Es decir, una vez que se disponga del cómputo definitivo debe realizarse de inmediato el cálculo de asignación de los 500 asientos de la Cámara de Diputados entre los partidos que hayan superado el umbral de representación utilizando la fórmula de conversión de votos (más adelante tocaré esto con detalle). Luego de haber hecho el cálculo y conocer con certeza cuántos diputados corresponden a cada partido, una primera asignación sería la de los triunfos de los escrutinios mayoritarios, y para completar el reparto, tomar de las listas a los candidatos en el orden conforme aparezcan.

Por supuesto que las listas plurinominales hacen referencia a otro aspecto del sistema electoral a considerar, el tipo de candidaturas. Para los distritos electorales no queda otra alternativa más que la candidatura uninominal pero para el reparto proporcional las opciones se amplían; sin embargo, fuera de la lista cerrada y bloqueada, las listas abiertas y las no bloqueadas exigen un exquisito conocimiento de los electores acerca de todos los candidatos postulados por los partidos. De ahí que la opción más factible continúe siendo la lista cerrada y bloqueada.

Incluso existe la posibilidad de prescindir de las listas, del orden preestablecido por las dirigencias partidistas y del malestar que esto pudiera causar. De esta forma, el reparto proporcional puede realizarse entre los candidatos que no hayan obtenido la mayoría de votos en sus respectivos distritos y tengan los porcentajes de votación más elevados de cada partido. La intención de este planteamiento es premiar a aquellos candidatos que más votos hayan recaudado y que se quedaron a poco de obtener el primer lugar.

Otro aspecto a tomar en cuenta es el relativo al de las circunscripciones plurinominales por regiones. Recordemos que Alemania utiliza dieciséis, una por cada *Land*, y que éstas son la causa principal de que en muchas ocasiones tengan que crearse mandatos excedentes para corregir las sobrerrepresentaciones de partidos con fuerte presencia territorial, lo que constituye una de las aristas más complicadas y que más confusión generan del sistema

electoral alemán. Las circunscripciones regionales pierden razón de ser en una cámara cuya premisa teórica es la de representar a toda la Nación. Si ya hay diputados que provendrían específicamente de ciertas porciones del territorio nacional –de los distritos uninominales– no tiene caso que otros representantes se ostenten como de tal o cual estado de la República. Además recordemos que a mayor número de circunscripciones plurinominales se reduce la proporcionalidad del órgano electo y treinta y dos, una para cada entidad federativa, son demasiadas por lo que lo más recomendable sería suprimir las circunscripciones regionales o preservar las cinco actuales.

Pasando a las barreras legales, brevemente ya me he referido a éstas y de su función para la conservación del registro para los partidos políticos nacionales, que valga decir que en México han ido progresivamente en aumento. Al ser esta herramienta una de las principales responsables de la desproporcionalidad, creo necesario rebajar la barrera para preservar el principio de representatividad y los derechos de las minorías. Por esto, una barrera legal de representación de hasta 1% no sería tan gravosa; misma que debe separarse de otra barrera legal de conservación de registro que pudiera coincidir con el umbral natural, en el caso de México, del 0.2% o un triunfo en algún distrito electoral federal.

En este mismo rubro entran los topes a la representación, pero al abogar por la representación proporcional personalizada, estos topes pueden volverse obstáculos adicionales en sí mismos que impidan a las cámaras legislativas reflejar fielmente la voluntad del electorado. La supresión de los topes a la representación debe darse si, y sólo si, va acompañada de la representación proporcional pura o personalizada y de un umbral de representación bajo. En caso contrario resultaría contraproducente para el sistema representativo del Estado democrático.

Las fórmulas de conversión de votos son de los elementos mejor pensados en los sistemas electorales de México y Alemania. Tanto el cociente natural simple con resto mayor como la fórmula Hare/Niemeyer son las fórmulas que mejores resultados proporcionales arrojan, al tiempo que no perjudican ni benefician intencionalmente a ningún partido. Por tanto, no hay ningún inconveniente en conservar el cociente natural simple como la fórmula de conversión de votos en escaños y seguir otorgando a los mayores residuos los lugares sobrantes. La alternativa de usar los decimales más altos de la fórmula Hare/Niemeyer no supone cambios en lo más mínimo.

Cómo último elemento electoral, se ha visto que Alemania utiliza como procedimiento de votación al sistema de voto doble, dos papeletas para la elección del *Bundestag*, una para algún candidato, la otra para alguna lista partidista. Esta forma de llevar a cabo la votación ciertamente genera confusiones entre los electores alemanes, de modo que en ocasiones desconocen que la segunda papeleta es la decisiva para la asignación de los asientos del parlamento y son tomados erróneamente como una papeleta extra para expresar segundas preferencias.⁷³ Quizá este sea el punto más cuestionable del sistema electoral alemán al no haber plena certeza de qué sucede y cuál es el destino de los votos en cuanto a cuál candidato o partido están dirigidos. En contraste, el voto simultáneo en México concentra en una única boleta el voto por un candidato y por una lista por lo cual las consecuencias de la votación son más accesibles al entendimiento de los electores en el sentido de que sus votos apoyarían la elección mayoritaria de un candidato en un distrito electoral así como a la lista que hayan elaborado los partidos. Para que un sistema electoral cuente con la confianza de la ciudadanía éste debe ser de fácil entendimiento para el grueso de la población, por lo que el voto simultáneo a través de la boleta única permanece como la mejor opción para México.

El sistema electoral de la Cámara de Senadores también requiere una reforma para que esta institución recupere el principio de representación territorial que debe cumplir en un Estado federal, mas esta reforma no debe atentar contra la pluralidad eliminando la lista plurinomial como muchas voces se han expresado al respecto. Al contrario. Reforzando la representación proporcional es posible que el Senado recupere su calidad representativa del Pacto Federal. Esto se lograría si cada estado se constituyera en sí misma en una circunscripción electoral de cuatro o tres escaños –incluso es posible pensar en reducir a 96 el número de senadores–. El reparto de curules por entidad se haría utilizando el método D'Hondt dividiendo las votaciones locales entre una serie de divisores y asignando las senadurías a los cuatro o tres cocientes más altos. La intención y ventaja de llevar a cabo de este modo el escrutinio es reflejar el estado de las correlaciones de fuerzas locales en una de las cámaras de la Federación, dando oportunidad a que más de dos partidos envíen representantes al Senado y no sólo al partido mayoritario y a la primera minoría como actualmente sucede.⁷⁴

La elección del titular del ejecutivo se vería profundamente afectada por la reforma al sistema de gobierno que se discute y que a continuación entro en detalle.

⁷³ Véase Nota 54 del Capítulo II.

⁷⁴ Cfr. Gómez Carrera, Salvador, *op. cit.*, pp. 154-159.

En primer lugar, el bicameralismo en México es una condición necesaria mientras el Estado se organice como una federación. Es posible reforzar el federalismo mediante una reforma al funcionamiento de la Cámara de Senadores tomando como ejemplo al Consejo Federal alemán sobre todo en lo que toca a la intervención en el proceso legislativo y considerando a los senadores como voceros de los intereses locales, no ya de fracción parlamentaria, sustituyendo al voto individual por el voto en bloque por estado. Esta dinámica de decisión implicaría el debate entre los legisladores de un mismo estado hasta tomar una decisión que refleje los intereses regionales. Sin embargo, la designación de representantes por parte de los gobiernos locales, tal como sucede en Alemania, iría en contra del derecho de los ciudadanos para elegir directamente a los miembros de la cámara alta, por lo que reduciría la legitimidad de origen de esta institución y no abonaría a favor del rumbo democrático. La solución para que la correlación de fuerzas reflejadas en cada fracción estatal sea coherente con los gobiernos locales puede encontrarse en la elección concurrente del Senado con las elecciones locales. No obstante los planteamientos vertidos en torno a la reforma de la Cámara de Senadores, la discusión acerca de otorgar a esta institución la dignidad de ser garante del federalismo, es ajena a esta investigación.

El tamaño de las cámaras me parece el adecuado si se toma en cuenta que 500 legisladores representan a más de 110 millones de mexicanos más otros 128 para 32 entidades federativas. Quienes defienden una reducción del número de legisladores las más de las veces pretenden que se lleve a cabo mutilando el principio de representación proporcional, lo que beneficiaría directamente a los partidos más grandes. Quitar un legislador a cada estado en el Senado no perjudicaría demasiado la integración de esta cámara, por lo que su reducción se encuentra mejor justificada que la de Diputados, que por principio, está encargada de representar la enorme diversidad de la Nación.

En cuanto a la duración de las legislaturas, tres años resulta muy poco tiempo para una institución que debería ser central en los procesos legislativos y de gobierno en el supuesto de un tránsito hacia el parlamentarismo. Cuatro o cinco años serían periodos más razonables tanto para la Cámara de Diputados como para la de Senadores.

Lo anterior implicaría que también la cámara alta vería reducida la duración de su tiempo de funciones de forma que su renovación coincida en la misma fecha y año con la renovación de la cámara baja.

En conjunto con la reelección de legisladores, la ampliación de la duración de las legislaturas coadyuvaría a institucionalizar la carrera legislativa.

El Poder Ejecutivo sería la institución que más transformaciones experimentaría en caso de que el Estado mexicano transite hacia un sistema parlamentario tanto en estructura, composición, elección y duración.

En primer lugar, el abandono del modelo presidencial requiere que las funciones ejecutivas se bifurquen entre una persona que desempeñe las labores de jefatura de Estado y representación internacional, y otra que encabece al Gobierno Federal. Dada la tradición presidencialista del país, es posible conservar esta denominación pero especificado el ámbito de acción, de forma que se tendría un Presidente del Estado y un Presidente del Gobierno.

No veo la necesidad de importar otras etiquetas como primer ministro, premier o canciller, más alejadas de la cultura política mexicana. Misma opinión para las cámaras del Poder Legislativo. No tiene mayor trascendencia tener un parlamento, una asamblea nacional, una dieta o un consejo federal cuando lo que en el fondo se busca es reformar las funciones y facultades de los Poderes de la Unión y promover una relación más estrecha entre los mismos. El aspecto nominal no es razón suficiente que afecte al aspecto funcional.

Sobre la duración de funciones del Presidente del Gobierno, su periodo debe coincidir con el de la legislatura –cuatro o cinco años– ya que como en todo sistema parlamentario quien sea elegido para desempeñar este cargo debe ser miembro primeramente de la cámara baja. Por consecuencia, para la elección del Presidente del Gobierno se suprimiría el carácter plebiscitario de la elección directa o indirecta con sufragio universal. En el escenario parlamentario serían los diputados quienes tendrían la responsabilidad de elegir por mayoría absoluta al Presidente del Gobierno.

En Alemania, el Presidente Federal realiza una primera propuesta al *Bundestag* de quien considera debe ser elegido como canciller. Entonces el *Bundestag* procede a votar positiva o negativamente la propuesta presidencial, y en caso que se dé el segundo supuesto, el parlamento puede votar una propuesta propia dentro de los siguientes catorce días. En caso de que no haya sucedido la votación o nadie hubiera obtenido la mayoría absoluta, resulta electo como canciller quien haya recabado más votos –mayoría relativa– y es el Presidente Federal quien decide formalizar el nombramiento o disolver el parlamento y convocar a nuevas elecciones con la esperanza de que una recomposición de las fuerzas políticas facilite la for-

mación de una mayoría. En resumen, el Presidente propone y el parlamento dispone en última instancia quién será el Canciller Federal.

Bajo este supuesto, el Presidente del Estado mexicano debería limitarse a convocar a la Cámara de Diputados a que elija al Presidente del Gobierno. De esta forma, los diputados tendrían la oportunidad de realizar tres rondas de votación con propuestas propias para formar una mayoría absoluta, y si esto no sucediera, elegir a quien haya obtenido la mayoría relativa y quedar en espera del nombramiento del jefe de Estado o de su decisión de disolver el Congreso.

Para la elección del Presidente del Estado debe seguirse un proceso distinto al del jefe de gobierno. Tratándose de la cabeza de un Estado federal, la Cámara de Senadores puede asumir un papel relevante en la designación de este cargo pero siguiendo la lógica de un voto por entidad federativa. Para este cargo, también regiría la regla de la mayoría absoluta pero si a la tercera ronda de votación no hay resultado, debe ser electo quien haya obtenido la mayoría de votos.

Ante la posibilidad de un empate con igual número de votos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación podría resolver la elección mediante un voto de calidad o inclusive podría incluirse desde las rondas de votación.

Si para elegir al jefe de Estado se siguiera con el sufragio universal en elecciones directas o indirectas implicaría la instauración de un modelo semipresidencial. El principal problema con estos sistemas de gobierno es la elección popular del presidente, lo que deja sin resolver la cuestión de la legitimidad dual. Además, con el sistema parlamentario que se busca, las funciones del jefe de Estado quedarían reducidas a un rol meramente protocolario y de representación internacional. Por tanto, la elección del Presidente del Estado resulta por demás superflua.

Al tener en ocasiones especiales la necesidad de asumir el papel de árbitro cuando surjan situaciones de crisis entre el gobierno y el legislativo, es recomendable que quien sea electo para este cargo no pertenezca a ningún partido representado en las cámaras y que por el contrario sea parte del ambiente académico, de la sociedad civil, o similares con el propósito de que sus deliberaciones sean lo más independientes de intereses de partido y más apegadas a la razón de Estado.

Sobre el momento de su elección, ésta podría suceder justo a la mitad de la legislatura

con lo que su duración coincidiría con la gestión de gobierno y de los legisladores. Modificar la duración de este cargo ocasiona que la elección del jefe de Estado tenga lugar en cualquier momento de la legislatura, como en Alemania donde el año de elección del Presidente Federal y el inicio de cada legislatura coinciden en teoría cada veinte años.

Otro asunto de especial relevancia es el relativo al gabinete. La Ley Fundamental de Alemania considera a los ministros federales parte del Gobierno Federal, en cambio la constitución mexicana establece que el «Supremo Poder Ejecutivo» es depositado en un solo individuo, relegando a un plano secundario a los secretarios de Estado. Otra de las características que requiere el gobierno parlamentario es que el Poder Ejecutivo funcione como un cuerpo colegiado en el que intervengan tanto ministros como el jefe de gobierno. La composición del Ejecutivo Federal de esta manera significaría la implantación de un auténtico gobierno de gabinete donde más de un individuo y hasta más de una fuerza política deliberen acerca de los asuntos de gobierno del país.

Los gabinetes de México y Alemania tienen en común que son designados y removidos libremente por el presidente y el canciller, sin intervención de algún otro órgano del Estado. Esta característica distingue al parlamentarismo alemán de muchos otros del resto de Europa dando una cualidad especial al sistema de gobierno alemán que le ha merecido el calificativo de Democracia de Canciller, donde éste prevalece por encima de sus ministros. Parte de la fortaleza del sistema alemán radica en que los ministros, a pesar de ser sujetos de responsabilidad política y de tener la obligación de asistir a las sesiones del parlamento, dependen únicamente del canciller para permanecer en sus cargos. Los secretarios mexicanos deberían preservar esta misma relación con el Presidente del Gobierno, sin descuidar sus responsabilidades parlamentarias ni ser directamente sujetos de censura por parte de los legisladores. Al igual que en el caso alemán, la formalización de los nombramientos de los secretarios de Estado debe estar a cargo del Presidente del Estado.

La transformación del sistema de gobierno en México no solamente implica la reestructuración de algunas de sus instituciones sino también la interacción que guardarían a partir de entonces. Ya la elección de las instituciones del Poder Ejecutivo demuestra la participación protagónica del Poder Legislativo en el surgimiento de estos cargos, así como la necesidad de mantener una mayoría en la Cámara de Diputados para la supervivencia del gobierno.

Una de las principales razones de transitar hacia un sistema parlamentario es promover

una mayor responsabilidad del gobierno y una ampliación en la rendición de cuentas. En este sentido, las comisiones legislativas, las comparecencias y la presentación de interpelaciones, preguntas y debates, representan importantes instrumentos en poder de los legisladores, en especial de las oposiciones, para lograr estos objetivos.

En primer lugar, la asistencia de los miembros del Gobierno Federal a las sesiones de la Cámara de Diputados es un asunto primordial en la nueva configuración constitucional. No obstante a que en el actual modelo presidencial ya existen las comisiones legislativas y las comparecencias de los secretarios, éstas deben reforzarse mediante la participación constante de cada secretario de Estado en la comisión legislativa que corresponda a su cartera, así como practicar comparecencias cada vez que sea necesario y no como una práctica anual con motivo del informe de gobierno. Las comisiones legislativas sirven, en conjunto con las comisiones de investigación, para reforzar los lazos de comunicación entre los Poderes de la Unión así como la vigilancia permanente a las labores de gobierno.

Mediante la presentación de interpelaciones y preguntas y la solicitud a sostener debates sobre temas de actualidad, se promueve el diálogo constante entre los partidos del gobierno con la oposición, con la oportunidad de que sean los mismos miembros del gobierno quienes atiendan a estos requerimientos sin necesidad que otros lo hagan por ellos. En la puesta en práctica de todos estos instrumentos radica la estrecha relación que mantienen los órganos del Estado en los sistemas parlamentarios basada en el control y la exhaustiva vigilancia de la gestión gubernamental ya sea solicitando información sobre diversos temas o cuestionando acciones específicas de gobierno.

Obviamente para que estos mecanismos tengan sentido, los requisitos para ser solicitados no deben ser altos. En Alemania basta con que un grupo parlamentario o el cinco por ciento de legisladores así lo requieran para que se discuta alguna interpelación o se celebre un debate de actualidad, por lo que en México deberían conservarse en los mismos niveles. Requisitos más elevados limitaría los alcances de un control y vigilancia eficiente de la gestión de gobierno.

Todos estos instrumentos parlamentarios permiten configurar la confianza al gobierno, ya sea manteniéndola o revocándola. Y cuando los conflictos comienzan a surgir fruto del deterioro de la confianza al gobierno o cuando la mayoría parlamentaria se ha resquebrajado, el marco constitucional ofrece salidas para evitar el *impasse* y la parálisis legislativa.

El primer instrumento constitucional consiste en la moción de censura con la cual el parlamento puede votar por la destitución de ciertos ministros o de todo el gobierno. La versión alemana de esta herramienta ha coadyuvado a contener las crisis al sólo poder censurar al canciller junto con todo su gabinete, en lugar de ministros por separado, lo que le permite al canciller mayor margen de maniobra cuando la oposición desea remover a algún ministro.

Además la censura alemana contiene la cláusula de que el canciller no puede ser destituido sin que se haya formado una mayoría que apoye claramente a un sucesor. Esta cláusula hace de la moción de censura y de las destituciones de gobiernos prácticas no sólo destructivas sino constructivas al mismo tiempo. Valga mencionar una vez más que el voto de censura constructiva es una de las características que distingue al parlamentarismo alemán de otros del continente europeo y que al mismo tiempo les ha otorgado a los gobiernos alemanes la estabilidad suficiente a gobiernos para evitar cambios obligados que no hayan sido previstos. Por lo tanto, tal como se establece en la Ley Fundamental, aparece como la opción idónea para llevar a cabo la remoción de un gobierno antes del tiempo previsto sin poner en riesgo la estabilidad del régimen constitucional.

Así como la Cámara de Diputados se le otorgarían instrumentos contra el Gobierno, éste mismo debe contar con los propios para defenderse. De tal forma, el Presidente del Gobierno puede solicitarle a la Cámara de Diputados un voto de confianza en el momento en que su gestión atravesase por un momento de tensión o cuando desee que un proyecto de ley sea aprobado y presienta que no cuenta con el respaldo necesario para tal fin. Un voto positivo a la moción significaría la permanencia del gobierno y, en su caso, la aprobación del proyecto en cuestión. Por el contrario, un voto negativo daría pie para que el Presidente del Gobierno pueda tramitar ante el Presidente del Estado la disolución del Congreso.

Sería deseable que, ante el hecho de que ambas cámaras tendrían el mismo periodo, la disolución se dirija no sólo a la cámara baja sino también a la cámara alta para así evitar futuras discordancias en las elecciones legislativas. Con esta cláusula se vuelve más gravosa la disolución de las únicas instituciones federales popularmente electas, lo que incentivaría una reflexión más consciente del Presidente del Estado sobre la decisión a tomar, si disolver de inmediato al Congreso o esperar a un plazo constitucionalmente definido para que la Cámara vote por un nuevo gobierno. Se entenderá que el Congreso no será disuelto si transcurre el plazo constitucional sin que el Presidente del Estado haya formalizado la disolución ni

la Cámara de Diputados haya votado por un nuevo Presidente del Gobierno.

Este *impasse* puede subsanarse con la declaratoria del estado de emergencia legislativa. Nunca en la historia contemporánea de Alemania se ha llegado a este punto, y con razón. Fue mediante los decretos de emergencia que se vulneró la estabilidad del Estado constitucional lo que conllevó finalmente al derrumbe de la primera experiencia democrática alemana. Fue con un decreto de emergencia que se instauró la dictadura nacionalsocialista. México viene también de un pasado autoritario que sigue costando mucho trabajo terminar de desterrar.

Con este escenario es necesario reflexionar a mayor profundidad la conveniencia de agregar esta herramienta en el texto constitucional, y si así fuere, hacerlo con las mismas restricciones o equivalentes que el marco constitucional alemán. El estado de emergencia legislativo no debe estar sujeto a la voluntad de una sola autoridad, sino que deben converger más instituciones, como el Gobierno Federal, el Senado de la República y el Presidente del Estado, ¿y por qué no?, también la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Las limitantes en la duración y en la frecuencia en las que puede presentarse en la gestión de un mismo gobierno son aspectos que merecen la mayor de las atenciones.

Otro aspecto que debe tomarse en cuenta es el relativo a los temas y materias sobre las que puede legislarse en el estado de emergencia. Un escenario como estos debe restringirse únicamente a situaciones en las que la población o la existencia misma del Estado se vea en verdadero peligro, con el propósito de que el estado de emergencia no sea utilizado como el último recurso de un gobierno para aprobar leyes de su programa o para reformar, derogar o suspender la constitución.

Para concluir con los mecanismos de interdependencia y control político, deben revisarse los procedimientos para llevar a cabo el *impeachment* de manera efectiva. Ambos titulares del ejecutivo deben ser incluidos en la lista de servidores públicos sujetos a juicio político, especificar los delitos por los que habrán de ser acusados y detallar el proceso jurídico que habrá de seguirse.

Sin embargo, cuando se piensa en instaurar el parlamentarismo en México aparecen retos de enormes magnitudes, uno de índole socio-cultural y otro político-partidista.

Nuestro país carga con una pesada tradición presidencial que se conjuga al mismo tiempo con un estilo personalista de ejercer el poder y un cierto rechazo y desprecio hacia la figu-

ra del «político». Con datos del Informe País sobre la Calidad de la Ciudadanía en México, 49.61% de los encuestados dijeron estar muy en desacuerdo con la idea de que los políticos se preocupan por gente como ellos más otro 22.40% que sólo dijo estar en desacuerdo. En contraste, el 13.32% de los encuestados creen que los políticos se preocupan mucho o en parte. Completan el cuadro 10.83% que mantuvieron una postura ambigua.⁷⁵

La cultura presidencial se ve reflejada en el nivel de confianza que se tiene a instituciones y organizaciones políticas. Al respecto, el mismo documento informa que los diputados y partidos políticos fueron las instituciones peor calificadas con menos del 20% de confianza. Ni siquiera uno de cada cinco mexicanos confía en las instituciones primordiales para el funcionamiento de un gobierno parlamentario, los partidos que postulan candidatos para la cámara baja y los diputados que tendrán el encargo de negociar y llegar a acuerdos con el objeto de formar gobierno. En cuanto a la confianza al Gobierno Federal, entiéndase Presidente de la República, resultó mejor evaluado con 36% de aprobación entre los encuestados, que valga mencionar supera también a la confianza depositada en los gobiernos municipales y estatales (30%).

Lo anterior se comprueba con las elecciones generales ya que atraen mayor participación ciudadana que las intermedias por la sencilla razón de que en las primeras no sólo se vota por la renovación de la Cámara de Diputados sino también se elige al Presidente de la República además del Senado. Que los niveles de participación sean más altos constantemente en las elecciones generales apunta hacia un mayor interés de la ciudadanía por la investidura presidencial. Cada fin de sexenio resurge la oportunidad de un nuevo comienzo, la oportunidad de corregir problemas ancestrales y la esperanza de que todo eso lo puede un solo individuo. Resabios del pasado autoritario y del «Presidente Todopoderoso».

Por esto, el hecho de que, con un cambio al parlamentarismo, el gobierno sea elegido en el seno de la Cámara de Diputados en adelante y ya no directamente por la ciudadanía podría enfrentar fuertes resistencias y el régimen resentiría las consecuencias del descrédito originado.

Como corolario al reto socio-cultural, se pueden mencionar las visiones sobre la democracia que presentan datos interesantes al mismo tiempo que un tanto preocupantes. Apenas un poco más de la mitad de los encuestados respondió que la democracia es el sistema polí-

⁷⁵ *Informe País sobre la Calidad de la Ciudadanía en México*, Instituto Nacional Electoral – El Colegio de México, México, 2014, p. 103.

tico preferible contra casi uno de cada cuatro personas que dijeron que en ocasiones es preferible un sistema autoritario. Un 18% mantuvo una postura indiferente acerca de tener un sistema democrático u otro.

Estas cifras pueden ser consecuencia a su vez por lo que generalmente se entiende por democracia. La mitad de los encuestados entiende por democracia a aquel régimen en el que muchos participan pero pocos ganan; uno de cada cuatro, como al régimen en el que las reglas son iguales para todos; y uno de cada cinco respondió que en una democracia todos colaboran. Curiosamente los gobiernos parlamentarios y la representación proporcional ofrecen mayores oportunidades teóricas para la cooperación entre las distintas organizaciones políticas a diferencia de los gobiernos presidenciales y la representación por mayoría que, debido al juego de suma-cero, tienden a reducir el número de ganadores y eliminar los incentivos para generar conductas cooperativas.

Esta visión predominante sobre la democracia y la desconfianza generalizada hacia las instituciones y organizaciones políticas, sumadas a otras actitudes y creencias de índole de cultura política, impiden la implantación de una ciudadanía de calidad y una efectiva consolidación democrática.

A las falencias en la cultura cívica de los mexicanos que complicaría el tránsito al parlamentarismo se agrega el factor político-partidista. El sistema parlamentario ha funcionado en Alemania, entre otros motivos, por la estructura de su sistema de partidos dividido en bloques ideológicos. Recuérdese que a ambos lados del espectro ideológico se encuentran los dos partidos más grandes: el SPD en la centro-izquierda y la CDU en la centro-derecha acompañada siempre por la CSU. Completaba el esquema tripartito el FDP como punto de equilibrio y bisagra del sistema de partidos al ubicarse hacia el centro. Recuérdese también cómo un cambio en las correlaciones de fuerzas al interior del Partido Liberal significó el preludio de la salida del gobierno de los demócratacristianos y la entrada de los socialdemócratas como socios mayoritarios en las épocas de Willy Brandt y Helmut Schmidt; y viceversa, los demócratacristianos retornaron al gobierno al frente de Helmut Kohl cuando recuperaron las lealtades de los liberales. El surgimiento de los Verdes con su postura de izquierda representó para este sector incluyendo los socialdemócratas un nuevo soporte para regresar al gobierno sin la necesidad de depender de los liberales como finalmente sucedió en los periodos de Gerhard Schröder.

En suma, la división en bloques ideológicos ha permitido que el SPD y la CDU-CSU se alternen en el gobierno alemán apoyándose en partidos más pequeños, principalmente el FDP y recién en los noventa en *Bündnis 90/Die Grünen*. Sólo en ocasiones excepcionales demócratacristianos y socialdemócratas han formado grandes coaliciones como consecuencia de alteraciones en la estabilidad de la estructura y dinámica del sistema de partidos, como sucedió en el segundo gobierno de Ludwig Erhard cuando los liberales abandonaron el gobierno debido a la crítica situación económica. Una mayoría parlamentaria era indispensable en aquel entonces para aprobar las leyes necesarias para hacer frente a la contingencia económica, lo que obligó a incluir a los socialdemócratas en el gobierno federal.

Las grandes coaliciones del siglo XXI han sido consecuencia del deterioro electoral de los tradicionales partidos alemanes y del especial crecimiento de La Izquierda. En 2005 ninguna de las coaliciones con precedentes alcanzó la mayoría absoluta del parlamento, por lo que tanto la CDU/CSU como el SPD requerían del apoyo de dos partidos minoritarios más para formar gobierno y en lugar de optar por una «coalición semáforo» (SPD-FDP-Verdes), una «coalición Jamaica» (CDU/CSU-FDP-Verdes) u otra que incluyera a los ex comunistas de *Die Linke*, se recurrió por una gran coalición entre demócratacristianos y socialdemócratas. La razón fundamental que llevó a estas corrientes a coaligarse por segunda vez fue la preferencia de conformar un gobierno con el menor número de partidos con el objeto de disminuir las tensiones de negociación y aumentar los beneficios.

La situación se volvió irónica en 2013. Justo cuando la Democracia Cristiana obtuvo sus mejores resultados desde la década de los cincuenta –se quedó a menos de un punto porcentual de conseguir la mayoría de los asientos– ésta pierde a su único socio conectado ideológicamente. El FDP se quedó a unas décimas de la barrera legal y sin derecho a representación parlamentaria. Así que, antes de experimentar con coaliciones inviables políticamente con los Verdes o La Izquierda, la fracción de la CDU/CSU decidió coaligarse nuevamente con los socialdemócratas. Cabe destacar que los democristianos sacrificaron un mayor dominio en el gabinete a favor de un gobierno más estable. Por su cuenta, el SPD parece haber preferido una solución ya conocida antes que presidir un gobierno con una ajustada mayoría y dependiente de unos inciertos izquierdistas. Aplicación parlamentaria para el dicho «más vale malo por conocido que bueno por conocer».

En cambio, el sistema de partidos de México mantiene una configuración, aunque similar

en cuanto a multipartidismo limitado, muy diferente en el fondo. Es verdad que hay dos partidos grandes a cada lado del espectro ideológico, el PAN y el PRD, y en medio de ellos hay otro de mayor tamaño: el PRI. Por si no fuera poco tener un enorme partido de centro y que en los hechos está inclinado a la derecha, éste se ha hecho desde hace ya algunos años de un aliado de la calidad del PVEM, lo cual permite ampliar la presencia e influencia de ambos. Incluso sumando los escaños de Nueva Alianza, otro partido no tan lejano ideológicamente, estos tres partidos han alcanzado la mayoría absoluta de la Cámara de Diputados en las últimas tres legislaturas.

Ricardo Becerra, en la introducción de *Equidad social y parlamentarismo*, aboga por un gobierno de coalición y expone a Brasil como un ejemplo de estabilidad y prosperidad económica y reconoce que el funcionamiento del presidencialismo brasileño se debe al enorme partido de centro Partido del Movimiento Democrático de Brasil, que ha colaborado tanto con unos partidos como con otros.⁷⁶ México también tiene su propio enorme partido de centro. Así como el PMD brasileño ha estado presente en los últimos gobiernos, de igual forma sucedería con el PRI, con la diferencia de que este instituto político contiene los resabios del régimen autoritario y antidemocrático.

Por lo tanto un tránsito al parlamentarismo en México significaría entronizar al PRI en el gobierno. Si se divide al sistema de partidos en bloques ideológicos ni los partidos más identificados con la derecha ni la izquierda reúnen los escaños necesarios para formar mayoría. Tanto el PAN como los partidos ubicados a la izquierda, PRD, PT, Movimiento Ciudadano y MORENA juntos se quedan lejos de los 251 legisladores. Además, la postura de MORENA en contra del *establishment* y, en consecuencia, del resto de los partidos, incluyendo los de izquierda, dificultaría la concreción de una coalición progresista. Se ve más factible que Encuentro Social como nuevo participante en el sistema de partidos se amolde a él y llegue a acuerdos con los grandes partidos de derecha.

Una coalición PAN-PRD contra el PRI se antoja sumamente complicada por las profundas diferencias ideológicas, dificultando la puesta en marcha de un programa de gobierno coherente. Basta ver las alianzas electorales que ya se han llevado a cabo en algunas entidades federativas, mismas que no se tradujeron en gobiernos de coalición. Estas mismas alianzas electorales han generado graves divisiones al interior de la izquierda por las incompatibilida-

⁷⁶ Cfr. Becerra, Ricardo, "Introducción. Los últimos treinta años" en Becerra, Ricardo (coordinador), *op. cit.*, 2012, p. 31.

des políticas, lo que complica aún más el escenario de una coalición de estas características para el terreno parlamentario y gubernamental. Sobre el papel tiene más viabilidad un gobierno PRI-PAN. Es importante no perder de vista que los gobiernos más exitosos en Alemania han sido los que han sido apoyados por coaliciones conectadas ideológicamente y con el menor número posible de partidos miembros.

En síntesis, el principal obstáculo para la implantación del sistema parlamentario en México es su sistema de partidos fuertemente cargado a la derecha. Si se implantara el parlamentarismo en México, considero que sus efectos inmediatos no responderían a la dinámica política kelseniana de consenso y compromiso, sino más bien a la dinámica schmittiana de confrontación y eliminación del enemigo. Con el parlamentarismo es muy probable que se formalice en una coalición gobernante lo que se ha conocido desde hace años como el PRIAN, que con el presidencialismo vigente se ha mantenido tan solo como coaliciones parlamentarias en temas específicos sobre todo en política económica. El PRI, en la centro-derecha, y el PAN, con tendencias más marcadas hacia la derecha política, al ser los dos partidos más grandes en el ámbito nacional, estarían en buena posición de formar coaliciones de gobierno duraderas que tengan como propósito minimizar e incluso suprimir a los grupos de izquierda.

En el contexto actual, los partidos de izquierda están incapacitados para conformar una oposición efectiva frente a los previsibles gobiernos de derecha. En la última legislatura, PRD, PT, Movimiento Ciudadano y MORENA obtuvieron juntos el 25 por ciento de la votación total, equivalentes apenas al 21 por ciento de los asientos de la cámara baja, eso sin contemplar aún que estos mismos partidos tengan disposición a cooperar y formar un frente amplio. Incluso el PRD se ha visto constantemente afectado por el sectarismo que alberga en sus corrientes, sobre todo entre aquellos que desean colaborar con el resto de partidos, aún de derecha, y otros que prefieren mostrarse como una auténtica oposición.

En suma, el parlamentarismo sería perjudicial para la izquierda nacional en tanto no consiga ampliar su base electoral y de representación, al tiempo de que sería sumamente beneficioso para el PRI al localizarse en un hipotético centro del espectro político y ser la fuerza política que más sufragios atrae con lo cual podría eternizarse en puestos clave del gobierno y administración pública federal.

En cuanto a los retos jurídicos, una transformación del sistema de gobierno de tales

magnitudes supone la revisión de todo el marco jurídico empezando por nuestra Carta Magna y la modificación de gran parte de sus preceptos, si no es que esto conlleva a la redacción de una nueva constitución política. Este escenario da lugar a otro debate sobre el cual mucho ya se ha argumentado y en el que varios especialistas ven en una nueva constitución la culminación de la transición a la democracia, pero también brinda la oportunidad propicia para refundar el Estado, y con ello replantear no sólo la organización de los poderes públicos sino al mismo tiempo las relaciones Estado-sociedad mediante la revisión integral de todo el orden jurídico en su conjunto. Un reto de verdaderas dimensiones mayúsculas.

CONCLUSIONES

I

Recapitulando. En la primera parte de la investigación se presentaron los elementos teóricos que le dan razón de ser, en su forma abstracta, a la triada institucional que sostiene al Estado democrático de derecho, el sistema de gobierno, electoral y de partidos, los cuales forman parte y se desarrollan dentro de otros sistemas de mayores proporciones, el jurídico y el político, por lo cual los tres casos adquieren la categoría exacta de subsistemas.

El sistema de gobierno, entendido como las dinámicas de interacción entre los poderes legislativo y ejecutivo con el propósito de formar, conservar y disolver gobiernos, en contextos de mayor o menor interdependencia, ve en el parlamentarismo y el presidencialismo a sus tipos ideales y, como el nombre de cada uno lo indica, a las instituciones centrales alrededor de las cuales giran los procesos políticos, el parlamento o el presidente, en especial en cuanto al surgimiento del gobierno se refiere y al ejercicio de la responsabilidad política.

Además del origen del gobierno, la estructura del ejecutivo y la legitimidad democrática de las instituciones encargadas de la legislación y del gobierno en cada caso, otros aspectos que distinguen cualitativamente a ambos modelos es la necesidad o no de contar con respaldo parlamentario para la supervivencia del gobierno y la existencia de mecanismos constitucionales de control interinstitucional. De lo anterior se desprende la conclusión de que los gobiernos parlamentarios reflejan una mayor interdependencia entre las instituciones legislativas y ejecutivas del Estado a diferencia de los gobiernos presidenciales.

Ambos sistemas de gobierno tuvieron sus orígenes en el mundo anglosajón a finales del siglo XVIII. Primero en Inglaterra cuando la Cámara de los Comunes del Parlamento asumió un rol de primer orden frente a la Corona Británica. Luego en Norteamérica cuando, tras la independencia de las Trece Colonias, éstas se constituyeron en una federación y adaptaron el modelo inglés a una monarquía electiva. Esta innovación institucional representaría la piedra fundacional de la primera república del mundo contemporáneo. Ya durante el siglo XIX, el parlamentarismo fue ganando terreno a las monarquías absolutas de la Europa continental; mientras que las naciones latinoamericanas adoptaban –y adaptaban– el presidencialismo,

inspiradas en el ejemplo norteamericano.

En síntesis, las aristas que distinguen a ambos sistemas de gobierno son la estructura del poder ejecutivo, el rol del jefe de Estado, la institución encargada de la formación del gobierno, la responsabilidad y relaciones entre ejecutivo y legislativo, la necesidad de mayorías parlamentarias y coaliciones de gobierno, la existencia de mecanismos de control político y el predominio de alguna institución en el sistema político.

La misma bipartición teórica de los sistemas de gobierno ha originado el debate académico en torno a los temas de la separación o control recíproco de poderes, los gobiernos mayoritarios o minoritarios, unipartidistas o multipartidistas, la toma de decisiones individual o colegiada en el ejecutivo, la rigidez en la duración de los periodos gubernamentales, la estabilidad política del régimen, la identificación de quién asumirá la dirección del gobierno, la responsabilidad política y rendición de cuentas, el riesgo de autoritarismo, y la conducta de los partidos políticos.

En un breve *excursus* sobre la concepción de los sistemas de gobierno en el pensamiento del jurista Hans Kelsen quedó de manifiesto su preferencia por el modelo parlamentario debido a las mayores oportunidades para el ejercicio de la libertad democrática, al grado de calificar a este sistema como la «forma real de la democracia». Este autor expuso la subordinación teórica de la función ejecutiva del Estado, en sus ramos administrativo y judicial, a la función legislativa, de lo que se desprende que la lógica apunte al órgano encargado de la legislación de un Estado como el de mayor importancia entre el resto de las instituciones. En lo que se refiere al sistema presidencial, Kelsen ve en éste fuertes dosis autocráticas similares a los de una monarquía constitucional, y concluye que el papel que desempeña la cabeza del Estado en los países presidencialistas contradice abiertamente el ideal de la soberanía popular.

Pasando a la conceptualización de los sistemas electorales, también se dio cuenta de su bipartición teórica, en sistemas de representación por mayoría y de representación proporcional, así como la interacción que juegan con distintas herramientas como lo son las circunscripciones electorales, los tipos y listas de candidaturas, los procedimientos de votación, las barreras de representación y las fórmulas de conversión de votos en escaños. La combinación de todas estas variables son las que al final del proceso electoral arrojarán los resultados de la integración de los órganos de representación política.

Dividir a los sistemas electorales solamente en mayoritarios y proporcionales resulta insuficiente dado todas las posibles combinaciones que pueden darse entre los elementos que componen a un sistema electoral, de manera que pueden ubicarse por lo menos diez clases de sistemas electorales. Queda claro que la variedad puede ampliarse al máximo, e incluso cabe la posibilidad de diseñar sistemas electorales que busquen beneficiar o perjudicar premeditadamente a ciertos competidores, ya sea por los efectos mecánicos y psicológicos que generan y que se conocen de antemano.

Al final del apartado sobre los sistemas electorales se tocó el tema de los índices de proporcionalidad, un tema que ha sido desdeñado pero que ofrece el beneficio de aportar una perspectiva de trascendencia para el análisis de los resultados que arrojan los sistemas electorales tras cada proceso, pero lo más importante, de cómo se apegan éstos a la voluntad expresada por el conjunto de los electores.

Pasando a los sistemas de partidos políticos, se constató que su análisis va más allá de la simple enumeración y reseña histórica de cada partido. Los sistemas de partidos pueden ser analizados a partir de la importancia que tienen sus componentes; del grado de competencia democrática; del número efectivo de partidos electorales y parlamentarios luego de cada proceso comicial e integración de una nueva legislatura; del grado de ideología o pragmatismo; y de los clivajes sociales que dan origen a los partidos políticos.

Estos tres subsistemas interactúan dentro de dos sistemas de mayores magnitudes y que a su vez interactúan entre sí; éstos son los sistemas jurídico y político. Los tres subsistemas establecen vínculos que son algunos de los lazos que mantienen a los sistemas jurídicos y políticos en constante retroalimentación, de forma que el vínculo de los sistemas electorales y de partidos se encuentra en la innegable influencia que ejercen los primeros sobre los segundos; el vínculo entre sistemas de partidos y sistemas de gobierno se localiza en las alianzas que establecen los partidos ya sea para formar gobiernos o aprobar la legislación; y la relación entre sistemas de gobierno y electorales estriba en su pertenencia al mundo jurídico como ámbitos con un fuerte peso político, lo que los coloca como los ejes centrales de la Ingeniería Constitucional. Finalmente, al formar parte sistemas de gobierno y electorales del orden normativo del Estado democrático de derecho, aquéllos también se hayan sujetos permanentemente a las pulsiones del mundo político y en especial del sistema de partidos, al ocupar un lugar privilegiado en la función legislativa del Estado.

II

En el capítulo comparativo se abordaron las semejanzas y diferencias entre los Estados Unidos Mexicanos y la República Federal Alemania en los tres rubros tratados en el capítulo teórico más el aspecto de la organización federal de ambos Estados. El federalismo ha sido la principal forma de organizar territorialmente a ambos países a lo largo de la historia, aunque en uno y otro caso se han suscitado episodios en que la estructura federal fue suprimida para dar lugar a una central y unitaria. Esta primera similitud contrasta con los procesos que llevaron a ambos a países a constituirse como Estados federales; mientras que en Alemania una serie de reinos, ducados, principados y otros territorios autónomos cedieron parte de su soberanía para constituir al Estado-nación, en México fue el gobierno central de la república quien reconoció la existencia de sus entidades federativas. En un caso el federalismo sirvió para centralizar un poder antes disperso; en el otro, para descentralizarlo. Actualmente el federalismo en ambos países se expresa en la distribución de competencias legislativas y administrativas entre la Federación y los miembros que la integran. Si en México la profundización del federalismo representa una tarea pendiente para superar el centralismo *de facto* que se ha ejercido por décadas, los *Länder* alemanes no corren mejor suerte ya que a cambio de la autonomía administrativa con la que cuentan, tienen que soportar las fuertes restricciones legislativas que impone el Gobierno Federal, mas estas restricciones son compensadas con la participación de representantes de los gobiernos locales en la discusión de la legislación federal mediante la institución del *Bundesrat*.

El sistema de gobierno es lo que más separa a México y Alemania, empezando por sus instancias legislativas y ejecutivas. No obstante que los dos países son muestras de poderes legislativos bicamerales, el mexicano resulta ser simétrico a diferencia del alemán que no, debido a las funciones más amplias que concentra la cámara baja. Los ejecutivos mexicanos y alemanes también exhiben profundas diferencias tanto en su estructura y distribución de competencias como en su procedimiento de elección. En lo que respecta a los poderes judiciales de los dos países, se expusieron a grandes rasgos las funciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de la Corte Constitucional Federal como los órganos a cargo del control de constitucionalidad de ambos órdenes jurídicos.

Lo que más distingue a sistemas parlamentarios y presidenciales son las relaciones de

interdependencia que mantienen los órganos legislativos y ejecutivos que, además de los procesos para el surgimiento de los gobiernos, se manifiestan en los mecanismos de control político; y en el caso alemán esta relación es más estrecha que en el mexicano. Allí, los dos jefes del Ejecutivo intervienen en el nombramiento de los ministros federales; la cámara baja y el jefe de Estado, en el del jefe de gobierno; la misma cámara baja en colaboración con los parlamentos locales, en la elección del jefe de Estado; y por último, la cámara alta se compone por representantes de los gobiernos locales, a su vez, surgidos de los parlamentos locales. Aquí, la elección del único jefe del Ejecutivo es independiente a la de las dos Cámaras de Congreso de la Unión y de las legislaturas estatales. Salvo poquísimas excepciones, el nombramiento de algunos funcionarios del gobierno federal está exento del tamiz legislativo.

La misma situación impera en los procedimientos de disolución. Mientras que en Alemania, el canciller y su gobierno pueden ser removidos, o el parlamento disuelto, mediante claros mecanismos contenidos en el documento constitucional, la interposición de un juicio político en contra del Presidente de México evidenciaría una gravísima crisis del sistema y la descomposición de las más altas esferas del poder público; sin embargo, para beneplácito de quienes se preocupan de la estabilidad de la investidura presidencial, algo así es imposible que tenga lugar debido a los vacíos legales y constitucionales en el tema, de ahí que se afirme con seguridad que en México prevalece la irresponsabilidad política.

Cambiando de variable comparativa, no obstante de los sistemas electorales de ambos países combinan el método mayoritario y proporcional, y que por lo mismo se les califique intuitivamente como «sistemas mixtos», la realidad es que la particular forma de combinar las herramientas electorales en cada caso origina resultados muy diferentes y la causa principal de esto es el sistema electoral utilizado como base de la integración de cada cámara baja. Mientras que en México la elección mayoritaria es la base para repartir el 60% de la Cámara de Diputados, para luego asignar el resto con base en el principio proporcional, en Alemania el total de escaños del *Bundestag* se reparte siguiendo el método proporcional a los cuales se sustraen los que hayan obtenido partidos y candidatos por medio de la vía mayoritaria en las circunscripciones plurinominales.

No se trata únicamente del orden en que se aplica cada sistema electoral como el factor más sobresaliente que distingue a uno y otro caso sino también de las repercusiones cualitativas que estas circunstancias promueven en la representación política, puesto que la repre-

sentación proporcional personalizada alemana produce mejores índices de proporcionalidad que el sistema segmentado mexicano, esto a pesar de que en el país europeo es utilizada una barrera de representación más elevada que en el nuestro.

Los sistemas de partidos de los países estudiados muestran características similares en la forma, partidos grandes que dominan sobre otros de menor tamaño, pero los rasgos y atributos específicos de cada uno revelan diferencias de fondo entre ellos. Todos los partidos de Alemania a excepción de uno han participado en coaliciones de gobierno a diferencia de los únicos dos partidos mexicanos que han ocupado la Presidencia de la República. Por esta misma razón, la capacidad de chantaje es una variable que se ajusta mejor al modelo mexicano para aquellos partidos que no habiendo formado parte de algún gobierno ejercen un grado considerable de influencia en el sistema político. Esto dejaría a Alemania con cuatro partidos importantes a los cuales podría agregarse uno más si se toma en cuenta al FDP que recientemente quedó fuera del *Bundestag*; y a México, con cinco partidos importantes, a los que también podría agregarse MORENA si su existencia sigue afectando la táctica de otras organizaciones. Por lo tanto, ambos sistemas de partidos se encuadran dentro de la categoría de pluralismos limitados. La distribución en el espectro izquierda-derecha queda bastante desigual en uno y otro caso: dos y dos en el caso alemán; cuatro que tienden a la derecha contra uno hacia la izquierda en el mexicano.

En cuanto a las dimensiones de competencia e ideología, ambos casos se presentan como sistemas con alternancia pragmática aunque el mexicano proviene de una dinámica no competitiva con monopartidismo pluralista.

Los clivajes que dan motivo al surgimiento de los partidos son uno de los aspectos que más separan a México y Alemania. En el país europeo aplican a la perfección las pautas establecidas en la teoría, los conflictos capital-trabajo, Estado-Iglesia, centro-periferia, intereses industriales-agrícolas; sin embargo en nuestro país, los nacimientos de los partidos no se apega a ninguna de estas pautas de conflicto y más bien se relacionan en alguna medida con el PRI, bajo las modalidades de reacción y franca oposición, escisión, o por mandato de éste.

En lo estrictamente jurídico, la legislación mexicana es más exigente en cuanto a las prescripciones legales relativas a las entradas y salidas del sistema de partidos ya que agrega, al de la presentación de documentos básicos, los requisitos de una determinada cantidad

de militantes así como la concurrencia de afiliados a una serie de asambleas, sin dejar de mencionar la obligación a la disolución del partido en caso de no rebasar el mínimo de votación requerido. Por otra parte, el principal aspecto que distingue al sistema alemán del mexicano y de otros del mundo es el relacionado con la constitucionalidad de los partidos políticos, es decir, con su apego al régimen fundamental de libertad y democracia, y sobre la cual decide la Corte Constitucional Federal. Esta prescripción constitucional representa una de las precauciones más fuertes del sistema político alemán para sortear a las organizaciones que promuevan la destrucción del orden democrático y evitar que se repitan las tragedias del pasado.

III

Para conocer las razones que motivaron al régimen político alemán a adoptar sus actuales disposiciones constitucionales y legales fue necesario describir en un capítulo histórico el largo proceso de construcción del parlamentarismo alemán desde sus orígenes en el Sacro Imperio Romano Germánico. Ciertamente las Dietas Imperiales no eran un cuerpo legislativo como ahora; sin embargo, estas asambleas constituyeron los primeros ensayos de representación y deliberación a un nivel más bien territorial. La Confederación Germánica retomó esta misma institución para constituir su dieta para la representación de sus territorios miembros.

No fue sino hasta la Revolución de 1848 cuando se dio el primer paso serio hacia la institucionalización de un parlamento nacional conforme a los cánones del liberalismo político. Los intentos por construir un Estado nacional alemán fracasaron pero este episodio sentó las bases del constitucionalismo contemporáneo en Alemania, así como del parlamentarismo a escala de las distintas regiones.

Las guerras de unificación libradas contra Dinamarca, Austria y Francia llevaron a Prusia a ampliar su hegemonía sobre el resto de los principados alemanes hasta que la corona del Imperio Alemán le fue ofrecida a Guillermo II de Hohenzollern. El Imperio adoptó la constitución de la Confederación Alemana del Norte, con un emperador que fungía como jefe de Estado, un canciller imperial como jefe de gobierno y presidente del *Bundesrath*, mismo que servía como órgano de gobierno y cámara alta legislativa, y al final un *Reichstag* bastante limitado en sus funciones. Fueron los años en que Alemania incursionó en una suerte de monarquía constitucional, donde el emperador y el canciller fueron la mancuerna ideal de la

política y cuando Otto von Bismarck figuró como el personaje que definió la forma de hacer política en la época. También fueron los años en que los partidos políticos asumen el papel de canales de representación y agregadores de intereses en la agenda nacional.

Tuvo que suceder la derrota de Alemania en la Primera Guerra Mundial para que el monarca abdicara y dejara el rumbo del Imperio en manos de los civiles. La consecuencia de esto sería el tránsito hacia un sistema de gobierno semipresidencial. La Constitución de Weimar incorporaba en su texto la responsabilidad de los ministros ante el parlamento y otros mecanismos de control interinstitucional, por lo que se le considera el antecedente inmediato del parlamentarismo alemán contemporáneo. Sin embargo, el convulsionado entorno político, económico y social impidió el asentamiento de los valores democráticos en el periodo de entreguerras.

La ausencia de instrumentos jurídicos que protegiesen a los gobiernos de la falta de mayorías y el abuso de los decretos de emergencia amparados en el artículo 48 constitucional derivaron en la descomposición de la normalidad democrática y legitimaron las egresiones autoritarias al tal grado de que a partir de 1930 los cancilleres y sus gobiernos dependieron únicamente de la voluntad del Presidente Imperial y del respaldo de los militares. Bajo estas condiciones, Adolf Hitler fue nombrado canciller en 1933 con el apoyo de las fracciones parlamentarias de los nacionalsocialistas, nacionalistas de derecha, algunos católicos de centro y con el aval de las élites militares y empresariales. Una vez en el poder, los nazis se valieron de toda la maquinaria estatal y del entramado jurídico-institucional para instaurar un régimen totalitario basado en la ideología nacional-racista cuyo fundamento legal fue la Ley Habilitante o de Plenos Poderes y otras leyes que desmontaron el incipiente régimen democrático construido.

El régimen nacionalsocialista llevó a Alemania nuevamente a una guerra mundial con consecuencias fatídicas. Pérdida de territorio y la división del país en dos Estados con distintos sistemas económicos y sociales, al este la República Democrática Alemana tutelada por la Unión Soviética y al oeste la República Federal de Alemania respaldada por británicos, estadounidenses y franceses. La normalidad democrática se fue restaurando en el occidente primero en el plano local integrando parlamentos y gobiernos locales hasta que un Consejo Parlamentario se reunió entre 1948 y 1949 para redactar una ley fundamental. Fue justo cuando en Alemania se funda un auténtico sistema parlamentario con sus actuales piezas: el

Bundestag como cámara baja y de representación poblacional, el *Bundesrat* como cámara alta para la representación de los gobiernos locales ante la federación, el Canciller al frente del Gobierno Federal, y un Presidente Federal electo por parlamentarios nacionales y regionales, es decir, indirectamente.

Desde entonces el parlamentarismo alemán ha gozado de una estupenda estabilidad gracias a los ajustes normativos para corregir las falencias del pasado. Se reforzaron las facultades del parlamento y se recortaron las del presidente; se introdujo el voto de censura constructiva, mismo que se limitaría a expresarse únicamente hacia el canciller; y se endurecieron los requisitos para declarar el estado de emergencia legislativa, sin dejar de mencionar el incremento del umbral de representación y la facultad en manos de la Corte Constitucional Federal para declarar la inconstitucionalidad de algún partido político.

Sin embargo hubo también otros factores que coadyuvaron favorablemente a la consolidación democrática en Alemania a diferencia de la primera posguerra. Por una parte la actitud de la comunidad internacional y en especial de los vencedores de la guerra se caracterizó por la cooperación y la ayuda económica, lo que permitió la rápida reindustrialización del país, el «milagro alemán» y la mejora sustantiva de las condiciones de vida de la población alemana; por otra parte, las élites políticas y económicas se mostraron más favorables hacia la democracia, lo que quedó de manifiesto al verificar que los partidos que se perfilaron como los más importantes fueron los continuadores de la Coalición de Weimar.

La estabilidad de la política alemana se ha reflejado en mayor medida en gobiernos duraderos basados en coaliciones de dos a tres partidos, es decir, con pocos partidos y conectados ideológicamente, lo que se traduce en coaliciones viables salvo los episodios en que una unión de demócratacristianos y socialdemócratas ha sido la mejor opción para coyunturas específicas, pero claro, esto ha sido por situaciones excepcionales.

La aplicación de los mecanismos de control gubernamental y parlamentario ha evidenciado antes que otra cosa la dicotomía gobierno-oposición, en lugar de gobierno-parlamento o ejecutivo-legislativo. Esto demuestra que el núcleo del conflicto se haya en el nivel de los actores y partidos políticos antes que entre las instituciones del Estado. Los votos de censura constructiva han sobrevenido cada vez que la oposición ha considerado tener la oportunidad real de remover al gobierno en turno y varias veces las cuestiones de confianza y las disoluciones del parlamento estuvieron motivadas por razones de índole estratégica como ampliar

el respaldo legislativo o evitar mayores pérdidas electorales en el periodo regular. El estado de emergencia legislativa nunca ha sido empleado ya sea por el trauma de Weimar o simplemente porque nunca ha habido una necesidad auténtica de hacer uso de él. Otras situaciones en las que el gobierno atravesó por episodios de crisis fueron resueltas gracias a vías extraconstitucionales mas dentro de la legalidad como renunciaciones o reajustes ministeriales.

Por último pero no menos importante es la posición que desempeña el *Bundestag*, el parlamento, como única depositaria de la voluntad popular, y de cuyo seno surge el Canciller Federal, la figura central del sistema político alemán pese a su posición protocolaria por detrás del Presidente Federal y del Presidente del *Bundestag*.

En síntesis, la configuración actual del parlamentarismo alemán responde directamente a las necesidades surgidas a raíz de su particular devenir histórico.

IV

En el capítulo final referente a la reflexión sobre el cambio del sistema de gobierno en México se revisó brevemente el recorrido histórico de la institución presidencial desde el siglo XIX cuando se encontraba íntimamente ligado al ejército y pasando por la época revolucionaria de los caudillos militares. Fue a partir del sexenio de Lázaro Cárdenas cuando comenzaron a delinearse los rasgos que definirían al presidencialismo mexicano como autoritario y paternalista. Asimismo no puede concebirse por separado el inmenso poder del jefe del ejecutivo federal sin el respaldo incondicional de la maquinaria del hegemónico partido oficial.

El proceso de liberalización y democratización del régimen autoritario tuvo como consecuencia el crecimiento institucional de los partidos de oposición, la desaparición de la hegemonía priísta, la independencia de acción del Congreso de la Unión y de la Suprema Corte de Justicia, y la disminución hasta casi la nulidad de la capacidad presidencial para hacer uso de sus facultades metaconstitucionales, y por supuesto, alternancias en la Presidencia y en los gobiernos estatales y municipales.

Lo que quedó sobre la mesa fue un presidencialismo funcionando con sus naturales pesos y contrapesos. Este escenario fue interpretado por algunos como una crisis del presidencialismo, no obstante que otros advertían que sólo se trataba de las consecuencias lógicas de la democratización del régimen. Lo que en realidad entró en crisis fue el presidencialismo autoritario. La nueva correlación de fuerzas en las cámaras del Congreso de la Unión originó

que los gobiernos divididos sean la constante al mismo tiempo que un gran reto para la gobernabilidad ante el riesgo de la parálisis legislativa. A raíz de entonces se han producido algunas reformas al marco normativo con el objeto de proteger la posición del ejecutivo frente al legislativo de tal modo que se modificó el formato del informe de gobierno y se crearon las figuras de la iniciativa preferente y de los gobiernos de coalición.

No obstante la preponderancia del sistema presidencial en la historia nacional, ha habido episodios en que el gobierno parlamentario o una expansión de las facultades del Poder Legislativo han aparecido como opciones, como sucedió con la Constitución de Apatzingán, la de 1857, el Congreso Constituyente de 1916-17 y otros momentos esporádicos en los siguientes años.

Las reflexiones acerca de la reforma al sistema de gobierno volvieron con el cambio político y la aparente crisis del presidencialismo mexicano, de tal manera que rápidamente se formaron corrientes de pensamiento de entre quienes proponían cambios *en* el sistema de gobierno y otros que pugnaban por un cambio *del* sistema de gobierno. Entre los primeros se inscriben aquellos que pretenden «exorcizar la pluralidad» mediante la reducción o desaparición de los legisladores electos por representación proporcional, el incremento de la barrera legal de representación, suprimir el tope a la sobrerrepresentación y la introducción de cláusulas de gobernabilidad, lo cual apunta al Congreso como el principal obstáculo para el éxito del ejecutivo. Esta corriente generalmente parte del diagnóstico de que el Poder Legislativo se sitúa al centro de los problemas que obstaculizan la acción gubernamental.

Otra corriente de quienes proponen cambios *en* el sistema de gobierno es aquella que tiene como enfoque adaptar al presidencialismo al escenario actual de pluralidad mediante la incorporación de mecanismos e instrumentos que promuevan una nueva relación entre los órganos del Estado. Aquí se inserta la propuesta del gobierno de gabinete trabajada por Diego Valadés. La crítica a esta variante del presidencialismo es el poco margen de maniobra con la que gozaría el jefe de gabinete al no contar con independencia de acción respecto al Presidente de la República y por el constante escrutinio del Congreso, así como por la total ausencia de los instrumentos que propician el control mutuo de las funciones legislativas y ejecutivas. Ni mociones de confianza o censura ni disoluciones del congreso. Una última crítica sería la ratificación del jefe de gabinete a manos del Senado, puesto que si aquél desempeñará funciones de enlace entre el Gobierno Federal y el Congreso de la Unión, de-

bería ser la cámara con mayor importancia la encargada de esta tarea, es decir, la Cámara de Diputados. No obstante es importante resaltar la actuación colegiada que tendría el gabinete y la aprobación por parte de alguna de las cámaras de este alto cargo del gobierno federal, lo que derivaría en un notorio avance en la democratización del Poder Ejecutivo y en sus relaciones con el Legislativo.

En cuanto a la propuesta que ofrece Giovanni Sartori, el presidencialismo alternativo o intermitente de dos motores se enfrenta a la crítica del hipotético sabotaje del presidente contra el gobierno parlamentario con el propósito de controlar él solo al gobierno y aunque su autor advierta que este riesgo no tendría lugar a suceder por la incompatibilidad de los cargos parlamentarios y ministeriales, el presidencialismo intermitente no resuelve *ipso facto* el problema de la dificultad de construir mayorías, que es la principal problemática para la constitución y permanencia de cualquier gobierno parlamentario.

Los sectores que pugnan por el cambio *del* sistema de gobierno advierten del agotamiento del modelo presidencial y ven en este asunto un tema pendiente en la consolidación de la democracia en el país. Sin embargo, la mayoría de estos autores agotan todas las críticas al presidencialismo y los perjuicios que ha dejado sin detallar con exactitud sus propuestas de gobierno parlamentario. Por ejemplo Mariano Sánchez Talanquer, quien se encarga de exponer la propuesta de reforma del libro *Equidad social y parlamentarismo*, se limita a sugerir un régimen parlamentario con un sistema electoral proporcional como el arreglo óptimo para el país, empero, de regímenes parlamentarios y sistemas proporcionales existen muchos tipos. Del mismo modo Porfirio Muñoz Ledo habla tanto de un jefe de gabinete sujeto a aprobación legislativa como de un jefe de gobierno susceptible de ser depuesto junto con el resto de los ministros mediante los mecanismos típicos de censura; luego plantea la división del ejecutivo pero sin profundizar con más detalles.

En el plano legislativo, los episodios en los que parece que tendrá lugar la reforma al presidencialismo no han dejado más que pobres resultados. No obstante que en la etapa de los posicionamientos individuales o partidarios y hasta en el de la construcción de consensos se contempla la figura del jefe de gabinete y hasta la adopción de un sistema semipresidencial, la reforma al presidencialismo no ha aparecido en los lineamientos finales ni superado el tamiz de la iniciativa legislativa.

No fue sino hasta la reforma política de 2014 cuando se incluyó en el texto constitucional

la figura del gobierno de coalición. Esto no puede considerarse más que el inicio de llevar el pluralismo al ejecutivo ya que bajo los términos como fue prescrito el gobierno de coalición no significa la parlamentarización del sistema de gobierno sino al contrario, el reforzamiento de la discrecionalidad presidencial por la razón de que deja a criterio de éste el optar o no por un gobierno de coalición con el agregado de que su disolución no traería mayores consecuencias para el presidente en curso. Incluso antes de la reforma nada impedía a un presidente negociar con otros partidos distintos al propio la formación de una mayoría legislativa con el objeto de formular y ejecutar un programa de gobierno.

Tal como se encuentra actualmente en la constitución, el gobierno de coalición queda como una posibilidad cuando es deseable que aparezca como una obligación ante la ausencia de una mayoría unipartidista en la Cámara de Diputados.

La falta de propuestas concretas que lleven a un auténtico cambio *del* sistema de gobierno en México ha motivado la realización de una valoración de las instituciones y mecanismos de los tres (sub)sistemas estudiados tanto de México como de Alemania, y así exponer una propuesta detallada hacia un parlamentarismo mexicano. Las conclusiones de la valoración fueron las siguientes.

Del sistema de partidos poco hay que agregar en el entendido de que desempeña más un rol de variable independiente respecto a los otros dos (sub)sistemas. Solamente se recomienda flexibilizar los requisitos para obtener y conservar el registro como partido político nacional.

Sobre el sistema electoral, se realizó la sugerencia de modificar el de la Cámara de Diputados por uno de representación proporcional personalizada, conservando los actuales 500 miembros de los cuales 300 seguirán perteneciendo a los distritos uninominales; mantener las listas cerradas y bloqueadas para las cinco circunscripciones plurinominales o realizar el cálculo con base en una única circunscripción nacional; disminuir por lo menos a 1% la barrera legal de representación y separarla de una segunda barrera legal con fines de conservación de registro equivalente con el umbral natural; suprimir los topes a la sobrerrepresentación si y sólo se asegura que la proporcionalidad del sistema electoral será cercana al 100; y preservar el cociente natural simple con resto mayor como la fórmula de conversión de votos así como el voto simultáneo con una sola boleta para los candidatos de distritos y las listas de partido como procedimiento de votación.

Las reformas al sistema electoral pasan también por el de la Cámara de Senadores con el fin de que recupere el principio de representación territorial que caracteriza a las cámaras altas de Estados federales sin que esto conlleve a una merma de la pluralidad que alberga, para lo cual sería viable constituir a cada entidad en una circunscripción electoral de tres o cuatro escaños conforme al método D'Hondt.

La reforma al sistema de gobierno sería el que más cambios requeriría, toda vez que ha sido la variable central estudiada a lo largo de este trabajo. En primer lugar se planteó ajustar a cuatro o cinco años los periodos de funciones de ambas cámaras del Congreso de la Unión. La reforma del ejecutivo comenzaría por la supresión de su elección directa o indirecta y por su división en dos cargos, entre un Presidente del Estado y un Presidente del Gobierno. El Presidente del Estado convocaría a la Cámara de Diputados a elegir por mayoría absoluta hasta en tres rondas al Presidente del Gobierno, y si en la tercera ronda no se hubiera definido una mayoría, el Presidente del Estado estaría en posibilidad de nombrar a quien haya obtenido más votos o disolver las dos cámaras del Congreso.

La elección del Presidente del Estado estaría a cargo de la Cámara de Senadores igualmente a tres rondas por mayoría absoluta pero bajo el supuesto de un voto por entidad federativa. También se mencionó la posibilidad de dotar con un voto de calidad a la Suprema Corte para decidir la elección del Presidente del Estado en caso de empate o desde las rondas de votación. Acerca de su duración se planteó que coincidiera con el de la legislatura, sólo que su elección que lleve a cabo justo a la mitad de ésta; y finalmente se sugirió que quien ocupe la jefatura del Estado sea independiente de cualquier partido representado con la idea de que sus decisiones en momentos críticos estén apegadas lo más posible a la razón de Estado.

La reforma del Poder Ejecutivo pasaría también por el rol de los secretarios de Estado como integrantes activos del Gabinete Federal en conjunto con el Presidente del Gobierno. La consecuencia de la introducción del parlamentarismo sería el abandono del paradigma del ejecutivo unipersonal no sólo por la división entre el jefe de Estado y otro de gobierno, sino también debido al funcionamiento colegiado del gabinete. De esta manera, los secretarios de Estado adquirirían una mayor relevancia en la toma de decisiones del Gobierno Federal mas no serían iguales al Presidente del Gobierno, quien aún conservaría la facultad de nombrarlos y removerlos libremente.

Como parte de sus responsabilidades ante el Congreso, los miembros del Gobierno Federal deberán asistir continuamente a las sesiones de las cámaras y de sus respectivas comisiones legislativas con el propósito de ser partícipes activos en las interpelaciones y debates, y para que respondan a las preguntas de los legisladores fomentando de esta manera el diálogo, la vigilancia y la rendición de cuentas entre los Poderes de la Unión. Es recomendable que los requisitos para presentar interpelaciones, realizar preguntas y proponer debates se mantengan en niveles bajos, ya sea a solicitud de alrededor del cinco por ciento de los diputados o de un grupo parlamentario.

Para los momentos críticos, el marco constitucional debe ofrecer salidas institucionales sin que su ejercicio repercuta en un detrimento mayor al que lo haya motivado en principio. En ese sentido, la presentación de una moción de censura debe dirigirse únicamente hacia el Presidente del Gobierno y no a sus ministros en particular, y procederá únicamente en el caso de que la Cámara de Diputados haya votado a favor de un sucesor. El gobierno tendría la posibilidad de solicitar a los legisladores un voto de confianza acompañado de un proyecto de ley que deseé que sea aprobado. Si la confianza es confirmada, el proyecto quedará aprobado en automático; si por el contrario es negada, el Presidente del Gobierno podrá dar inicio al trámite de la disolución del Congreso ante el Presidente del Estado, quien decidirá entre disolver de inmediato o esperar a la formación de un gobierno sucesor. Debido al pasado autoritario se aconseja reflexionar detenidamente la inclusión de la emergencia legislativa y si fuera el caso, restringirla a la aprobación de las dos cabezas del ejecutivo, del Senado y hasta de la Suprema Corte.

Por último, no debe esperarse al cambio del sistema de gobierno para incluir al titular del ejecutivo como sujeto de juicio político y cubrir los vacíos legales sobre las causas y el procedimiento correspondiente.

No obstante la importancia de reformar el sistema de gobierno, se advirtieron de los obstáculos que complicarían la implantación y funcionamiento efectivo de un parlamentarismo en el país. Por un lado, la cultura cívica de los mexicanos que revela una pésima confianza por los partidos y los diputados, así como tendencias latentes por el autoritarismo y el personalismo en política. Por otro lado, se agrega la peculiar configuración y dinámica del sistema mexicano de partidos, con la existencia de un PRI como un enorme partido ubicado al centro del espectro político (en la centro-derecha en los hechos), lo que dificultaría al máximo las

alternancias de gobierno y la salida del ejecutivo del partido que protagonizó la época autoritaria.

Un sistema parlamentario combinado con un sistema de partidos de tales características daría por resultado una dinámica de confrontación y de eliminación del enemigo conforme a los postulados de Carl Schmitt.

El reto jurídico del cambio de sistema de gobierno radicaría en la necesidad de revisar la totalidad del marco normativo y constitucional con el propósito de armonizarlo con la estructura resultante de la reorganización de los Poderes de la Unión.

V

Mas ahora, ¿será posible la reforma del sistema de gobierno? Al menos en el corto y mediano plazo, no lo creo. Los gobiernos de minoría han sabido adaptarse y crear acuerdos con otras fuerzas cada vez que lo han requerido. El debate sobre los ajustes necesarios para adecuar el sistema de gobierno a las actuales condiciones de pluralidad ha bajado de intensidad a diferencia de los primeros años de gobierno dividido, cuando prevalecía el temor de un constante bloqueo de la oposición o cuando el gobierno en verdad era incapaz de generar consensos por la falta de experiencia en negociación.

Esta adaptación del presidencialismo tiene a la vez un lado bueno y uno malo. No se han dado situaciones categóricas de *impasse* ni de parálisis legislativa pero por otro lado los programas de gobierno no han sido fruto del consenso de una mayoría sino de la minoría más numerosa. Los gobiernos y sus integrantes siguen sin ser políticamente responsables ante los representantes de la Nación, más todos los inconvenientes naturales que presentan los presidencialismos.

La reforma del sistema de gobierno ha sido relegada a un segundo plano por una serie de temas que aparecen como de urgente atención. Hoy por hoy, el narcotráfico, la violencia, la corrupción, la impunidad, las violaciones a derechos humanos, la inseguridad, el tráfico de influencias, el déficit educativo, la pobreza, la desigualdad social y la desmedida concentración de la riqueza en poquísimas manos son los grandes problemas que acaparan la atención de especialistas, legisladores y gobernantes.

Desde hace algunos años el tema de la democracia y su consolidación se ha trasladado al terreno de la ciudadanía y su relación con el Estado, lo que puede corroborarse con la le-

gislación en materia de transparencia y acceso a la información pública y de igual modo con la apertura de la vía independiente a los cargos de elección popular. En ese sentido, para que las acciones emprendidas tengan el éxito esperado es necesario insistir en la construcción de ciudadanía. Ante esta situación, la democratización a través de armonizar las relaciones entre las instituciones del Estado ha quedado relegada y con ella el debate sobre un cambio en o del sistema de gobierno.

La última reforma en esta materia introdujo la figura del gobierno de coalición. Falta que se dé el momento en que se forme uno y entonces habrá ocasión de evaluar su desempeño, si ha funcionado como se esperaba o degeneró en algo peor. En ese caso se abrirá una ventana para repensar una vez más la relación del Poder Ejecutivo con el Legislativo y al mismo tiempo con la oposición.

Hay que reconocer que un previsible cambio hacia un sistema parlamentario no originará de inmediato los resultados que promete ni mucho menos resolverá otras problemáticas que no le atañen directamente. Por ejemplo respecto al tema económico, no significa que en automático un régimen parlamentario provoque mejores condiciones económicas y de equidad social, sino, como señala Enrique Provencio, es un ambiente más propicio para tales propósitos tal como lo registran experiencias parlamentarias y de gobiernos de coalición.²⁹³ A los cambios jurídicos les lleva tiempo acoplarse al entorno y generar resultados principalmente por el factor humano. Por tal motivo, las soluciones tomadas en un lugar pueden resultar catastróficas en otro por no haber previsto ni tomado en cuenta las peculiaridades del destino.

Muchos cambios han ocurrido durante la elaboración de esta investigación, lo que ha obligado revisar continuamente su contenido para mantener la congruencia y vigencia así como agregar contenido cuando ha sido pertinente. En primer lugar, la reforma político-electoral de 2014 abarcó una buena parte del andamiaje institucional y con ella llegaron los gobiernos de coalición, la reelección de legisladores y autoridades municipales, las candidaturas independientes, la transformación del IFE en el Instituto Nacional Electoral, el aumento del requisito para conservar el registro como partido político nacional, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales al igual que la Ley General de Partidos Políticos en sustitución del COFIPE, un nuevo procedimiento de fiscalización, cambios en el modelo de comunicación política y en los mecanismos de participación ciudadana, entre otras modifica-

²⁹³ Cfr. Provencio, Enrique, “La estrategia distributiva para el crecimiento” en Becerra, Ricardo (coordinador), *op. cit.*, 2012, p. 122.

ciones a la Carta Magna y a la legislación secundaria. Las elecciones federales de 2015 dejaron una recomposición del sistema mexicano de partidos al que se agregaron dos más, uno perdió el registro temporalmente pero terminó por recuperarlo aunque no el derecho a representación proporcional lo que mermó seriamente la representatividad de la LXIII Legislatura. Finalmente, la reforma política del Distrito Federal que lo convierte en la Ciudad de México y en la entidad número 32 de la República Mexicana con su propia constitución política.

Justo lo anterior proporciona un factor más de similitud de Alemania con México, puesto que hay que recordar que Berlín en sí misma constituye una Ciudad-Estado al igual que Hamburgo y Bremen, tres de los dieciséis *Bundesländer* de la República Federal. Otros temas en los que se han acercado ambos países son el de la reelección de ciertos funcionarios y en las candidaturas independientes. Aún hay mucho material con el cual trabajar y continuar la comparación entre estos dos países y del mismo modo con otros, aunque no hay que perder de cuenta una cosa, jamás olvidar el consejo de Arnaldo Córdova, “distinguir con toda precisión dos cuestiones que, confundidas como suelen presentarse, enturbian la comprensión de los fenómenos políticos: por una parte la semejanza de las instituciones en las sociedades avanzadas y en las sociedades subdesarrolladas; por otra, la diversidad de origen de estas instituciones en ambos tipos de sociedad”.²⁹⁴

La reforma del sistema de gobierno es un pendiente que no puede quedar en el olvido. El presidencialismo ha demostrado su incapacidad para adecuarse por completo a la lógica democrática si no es bajo condiciones muy específicas, lo mismo que bloquea las actitudes cooperativas y consociales de los actores con distintas convicciones políticas. Después de todo no es casualidad que tres formas de parlamentarismos –de gabinete, de canciller y por asamblea– ocupen la tipología sartoriana de sistemas de gobierno, mientras que las otras dos son reservadas para el tipo presidencial y el mixto francés. Esto da cuenta de una mejor capacidad de adaptación a una mayor variedad de circunstancias estructurales a diferencia de los presidencialismos sujetos a ambientes más limitados. Fuera de una reflexión profunda y seria de nuestros valores más arraigados, todo lo demás serán soluciones al paso.

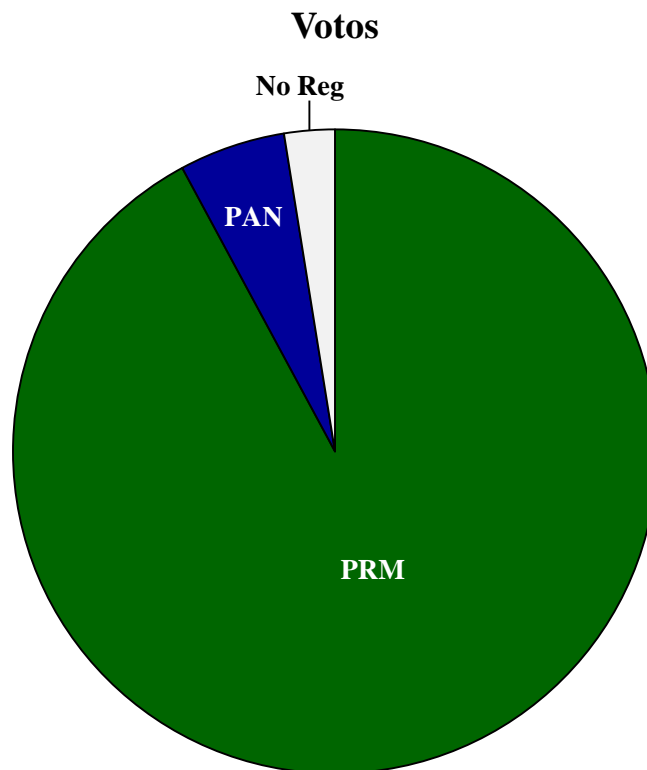
²⁹⁴ Córdova, Arnaldo, *op. cit.*, p. 46.

ANEXO 1

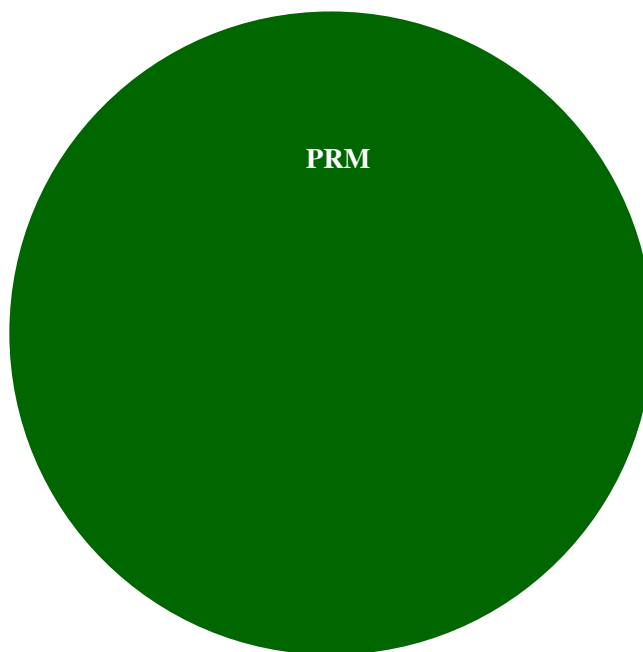
RESULTADOS DE LA ELECCIÓN FEDERAL Y COMPOSICIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS EN MÉXICO (1943-2015)

1943				
Partido	Votos	%	Escaños	%
PRM	376,000	92.13	147	100.00
PAN	21,749	5.33	0	0.00
No Registrados	10,352	2.54		
Total	408,101	100.00	147	100.00

Fuente: Nohlen, Dieter (editor), *Elections in the Americas. A data handbook. Vol. I North America, Central America, and the Caribbean*, Oxford University Press, Oxford, 2005.



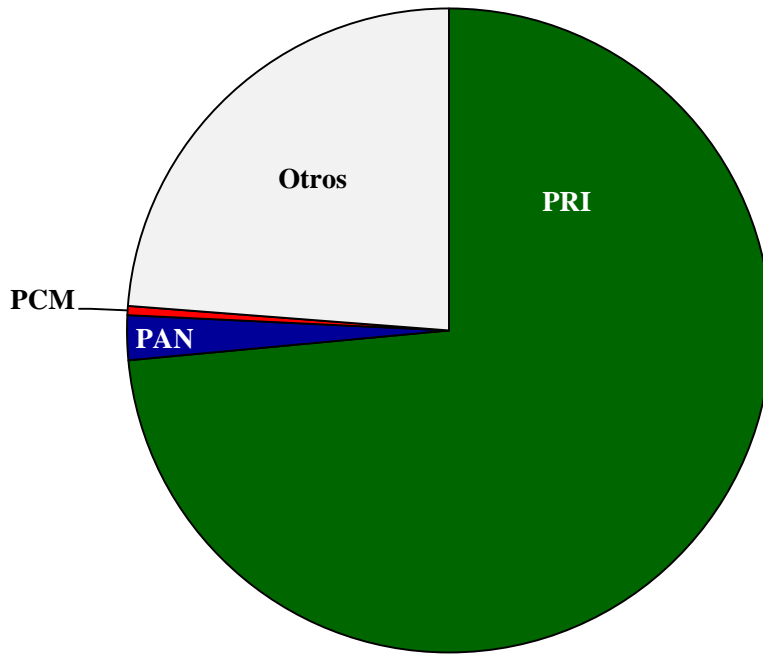
Escaños



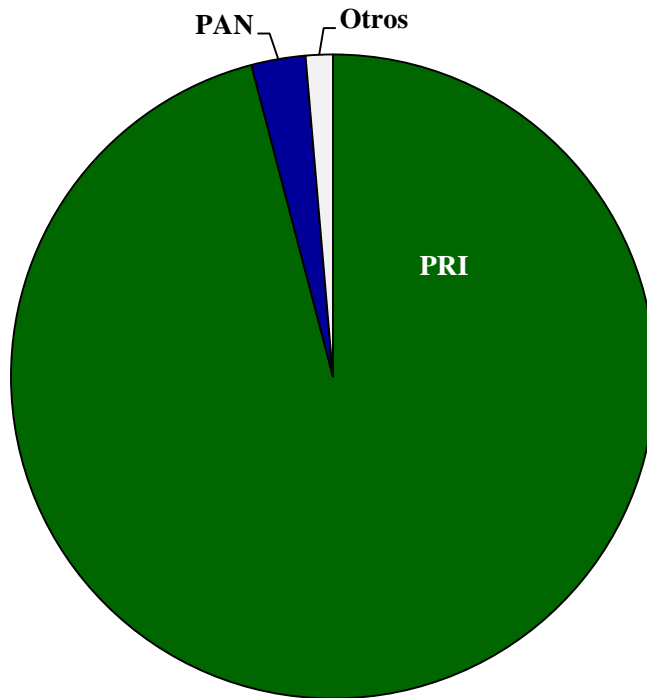
1946					
Partido	Votos	%	Escaños	%	
PRI	1,687,284	73.52	141	95.92	
PAN	51,312	2.24	4	2.72	
PCM	10,542	0.46			
Otros	545,790	23.78	2	1.36	
Total	2,294,928	100.00	147	100.00	

Fuente: Nohlen, Dieter (editor), *Elections in the Americas. A data handbook. Vol. I North America, Central America, and the Caribbean*, Oxford University Press, Oxford, 2005.

Votos

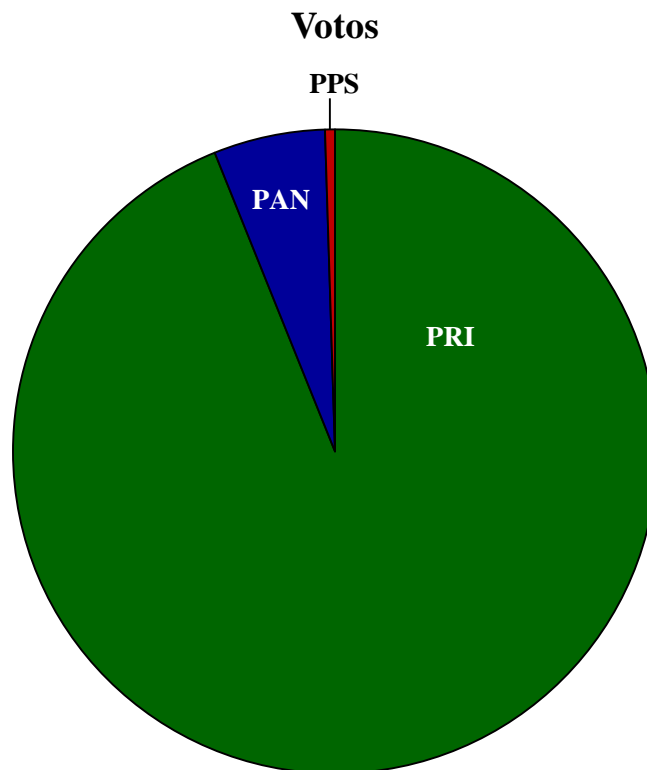


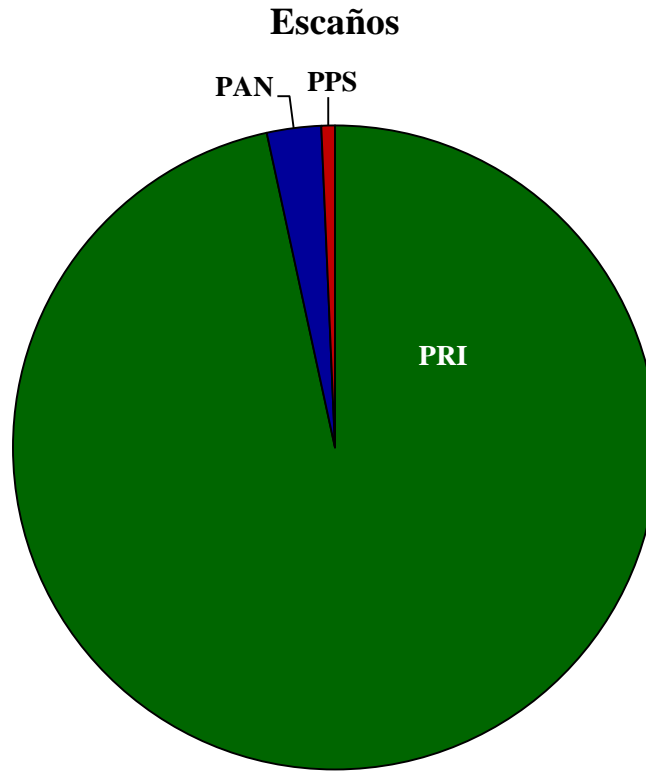
Escaños



1949				
Partido	Votos	%	Escaños	%
PRI	2,031,783	93.91	142	96.60
PAN	121,061	5.60	4	2.72
PPS	10,738	0.50	1	0.68
Total	2,163,582	100.00	147	100.00

Fuente: Nohlen, Dieter (editor), *Elections in the Americas. A data handbook. Vol. I North America, Central America, and the Caribbean*, Oxford University Press, Oxford, 2005.

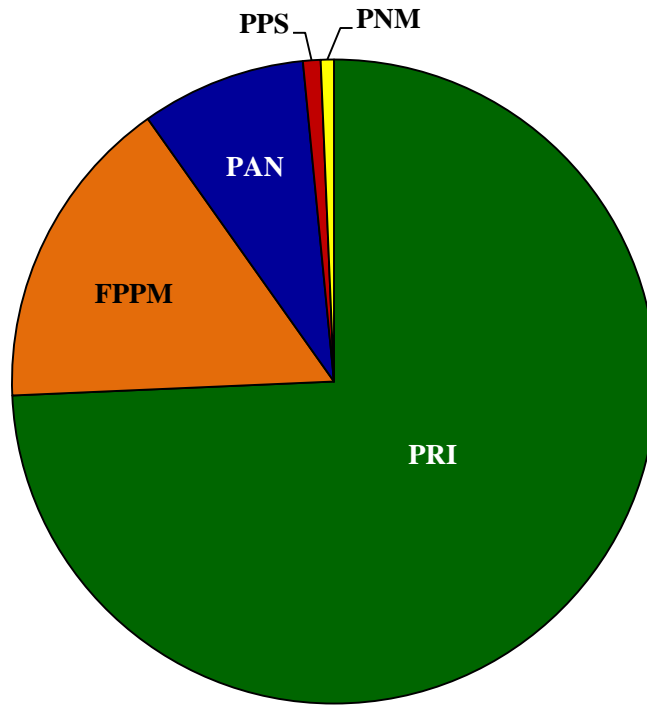




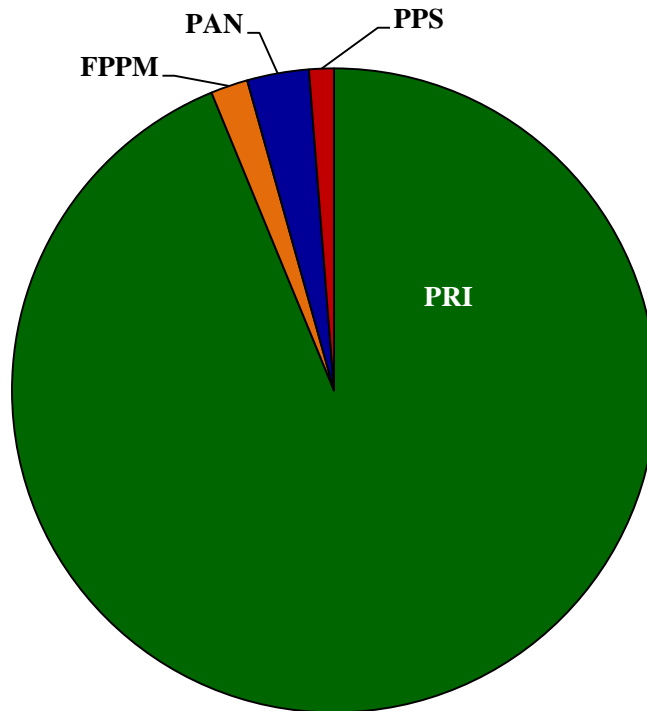
1952				
Partido	Votos	%	Escaños	%
PRI	2,713,419	74.31	151	93.79
FPPM	579,745	15.88	3	1.86
PAN	301,986	8.27	5	3.11
PPS	32,194	0.88	2	1.24
PNM	24,139	0.66		
Total	3,651,483	100.00	161	100.00

Fuente: Nohlen, Dieter (editor), *Elections in the Americas. A data handbook. Vol. I North America, Central America, and the Caribbean*, Oxford University Press, Oxford, 2005.

Votos

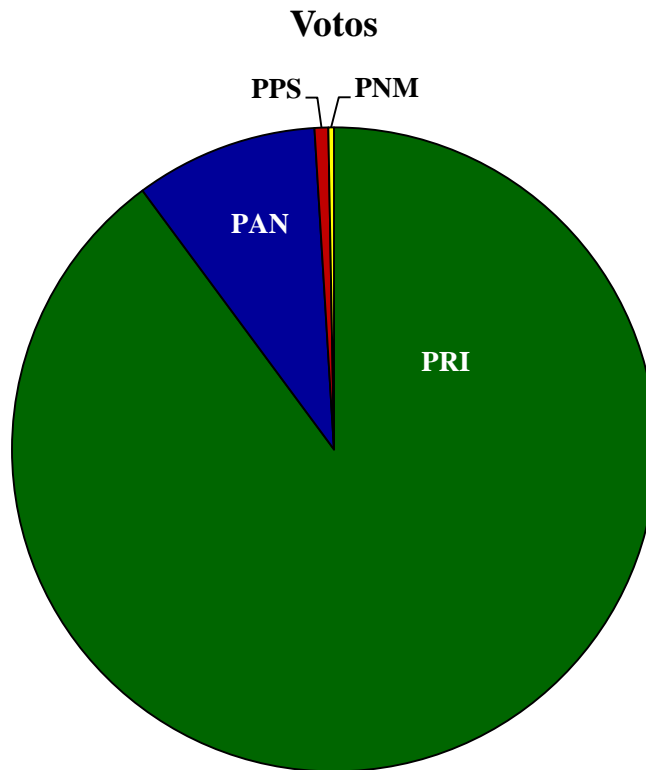


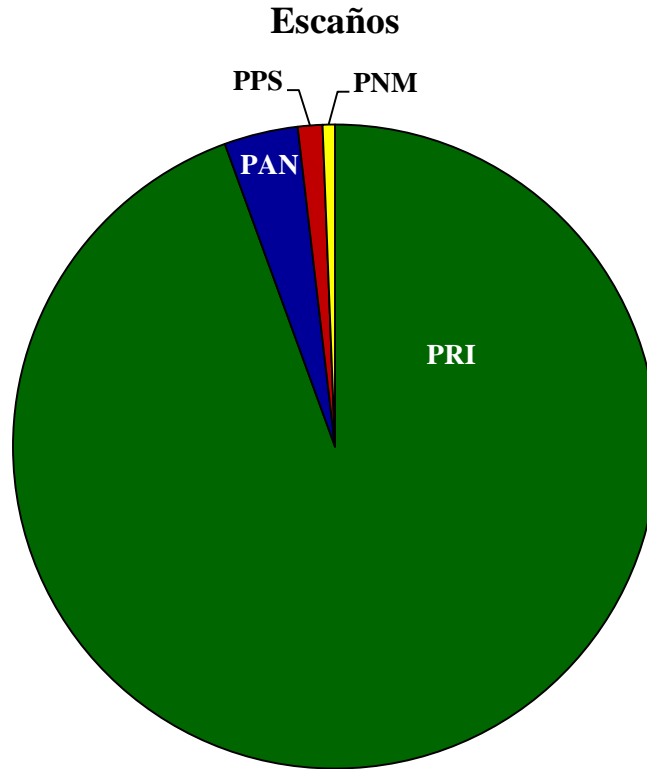
Escaños



1955					
Partido	Votos	%	Escaños	% Escaños	
PRI	5,562,761	89.86	153	94.44	
PAN	567,678	9.17	6	3.70	
PPS	42,621	0.69	2	1.23	
PNM	17,316	0.28	1	0.62	
Total	6,190,376	100.00	162	100.00	

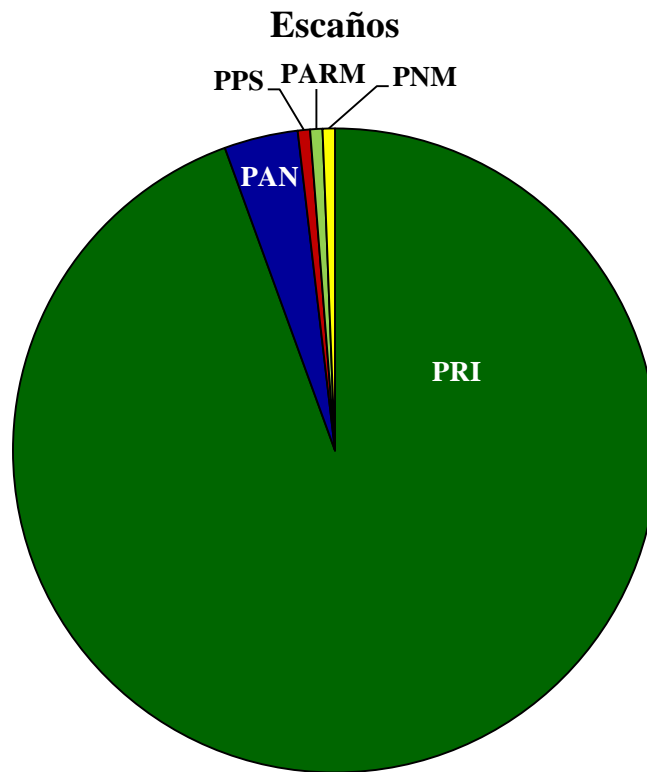
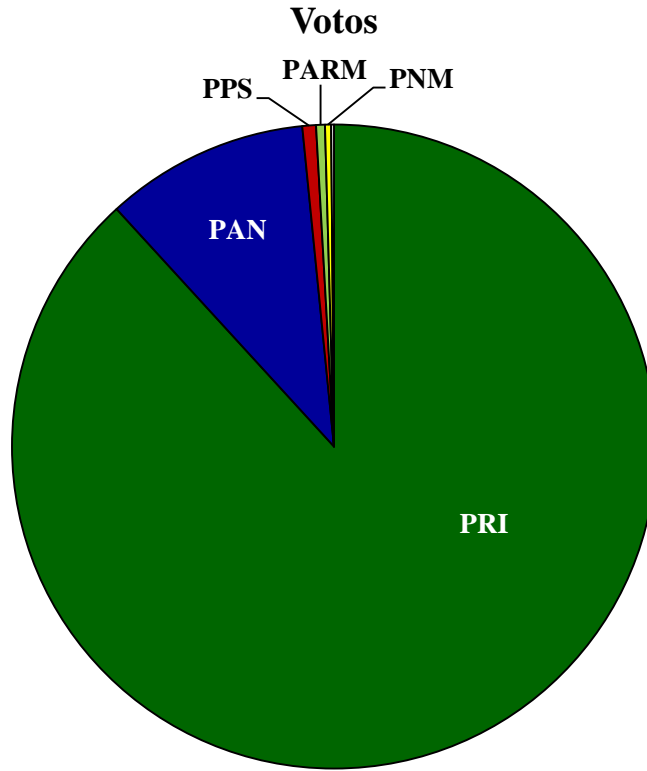
Fuente: Nohlen, Dieter (editor), *Elections in the Americas. A data handbook. Vol. I North America, Central America, and the Caribbean*, Oxford University Press, Oxford, 2005.





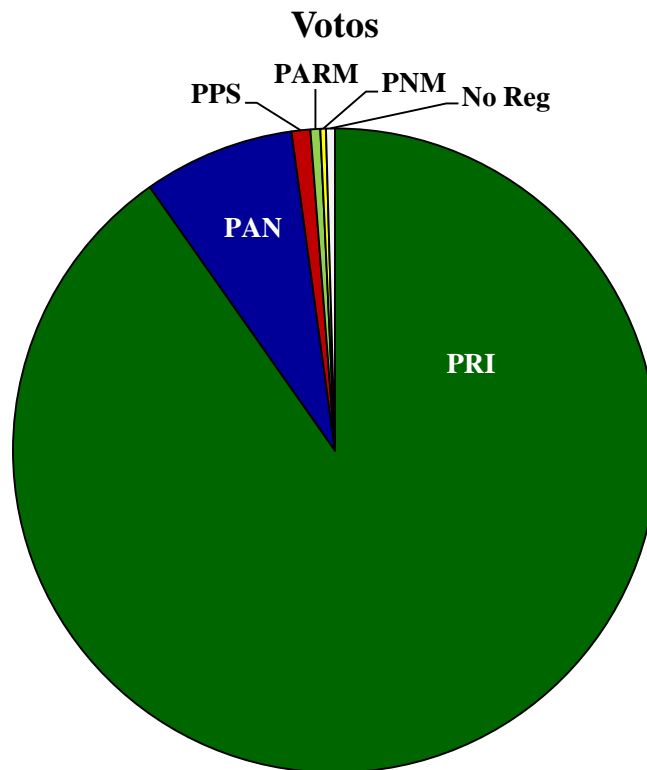
1958				
Partido	Votos	%	Escaños	%
PRI	6,467,493	88.20	153	94.44
PAN	749,519	10.22	6	3.70
PPS	50,145	0.68	1	0.62
PARM	32,464	0.44	1	0.62
PNM	22,499	0.31	1	0.62
No Registrados	10,309	0.14		
Total	7,332,429	100.00	162	100.00

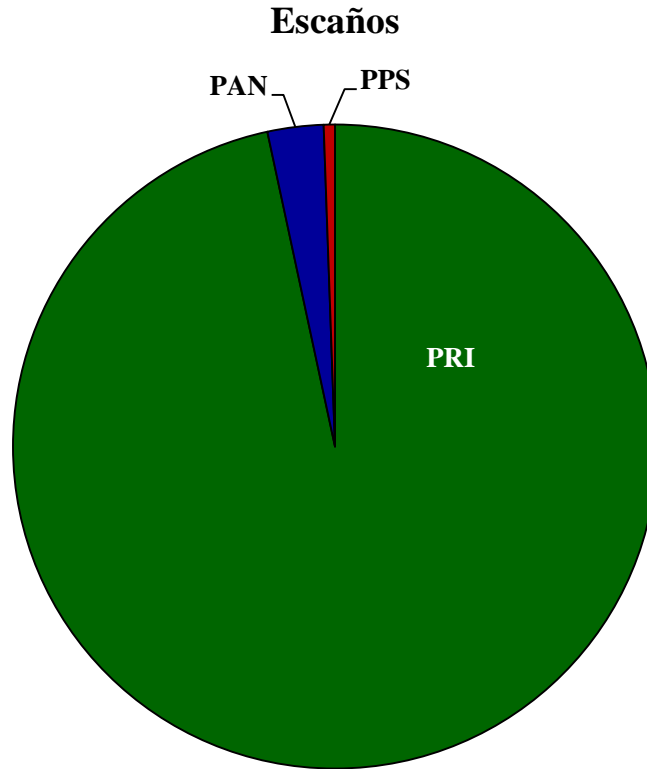
Fuente: Nohlen, Dieter (editor), *Elections in the Americas. A data handbook. Vol. I North America, Central America, and the Caribbean*, Oxford University Press, Oxford, 2005.



1961				
Partido	Votos	%	Escaños	%
PRI	6,168,755	90.25	172	96.63
PAN	518,870	7.59	5	2.81
PPS	64,344	0.94	1	0.56
PARM	33,670	0.49		
PNM	19,082	0.28		
No Registrados	30,623	0.45		
Total	6,835,344	100.00	178	100.00

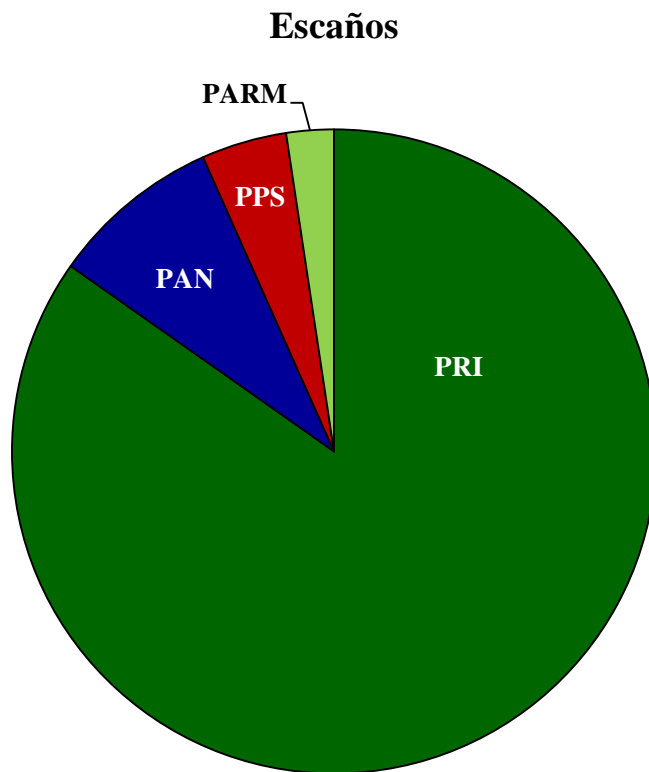
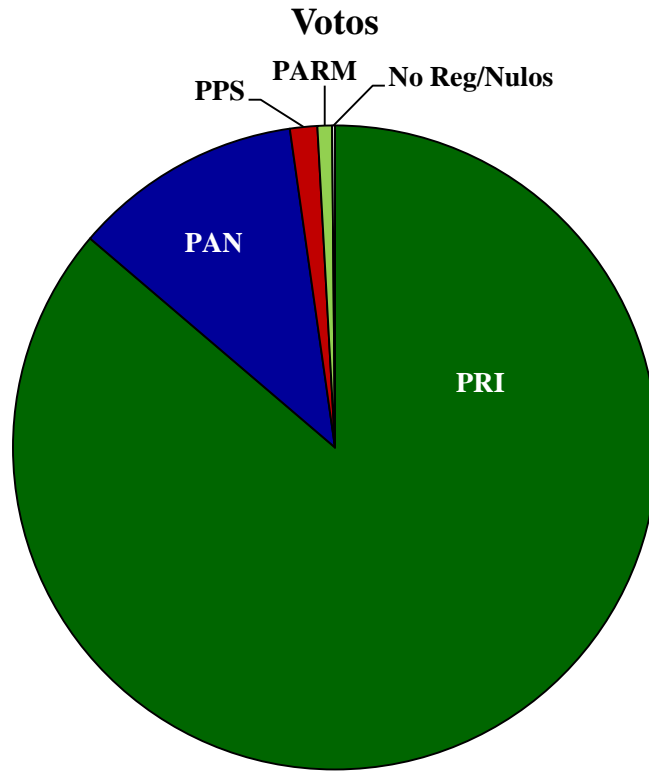
Fuente: Gómez Tagle, Silvia, *La transición inconclusa. Treinta años de elecciones en México*, El Colegio de México, 2ª ed., México, 2001.





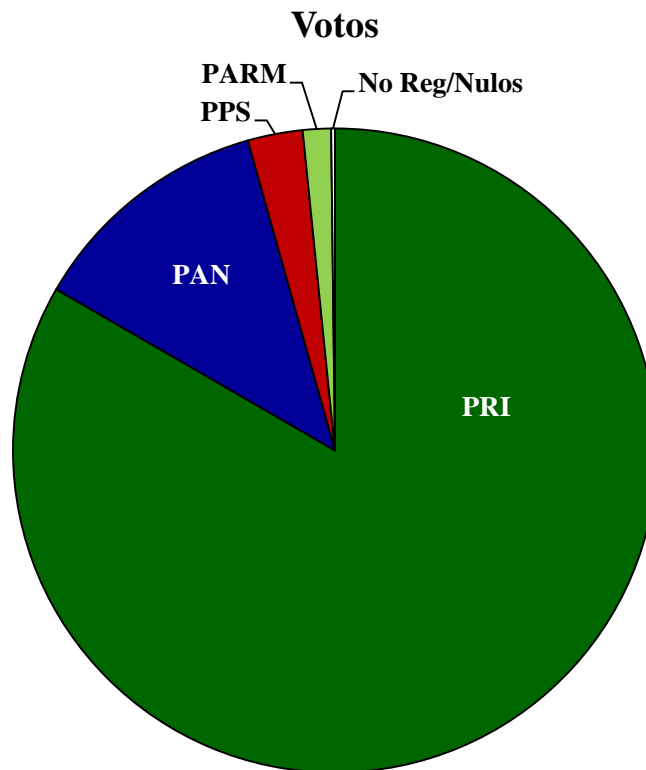
1964				
Partido	Votos	%	Escaños	%
PRI	7,807,912	86.24	178	84.76
PAN	1,042,391	11.51	18	8.57
PPS	123,837	1.37	9	4.29
PARM	66,175	0.73	5	2.38
No Registrados	12,724	0.14		
Nulos	222	0.00		
Total	9,053,261	100.00	210	100.00

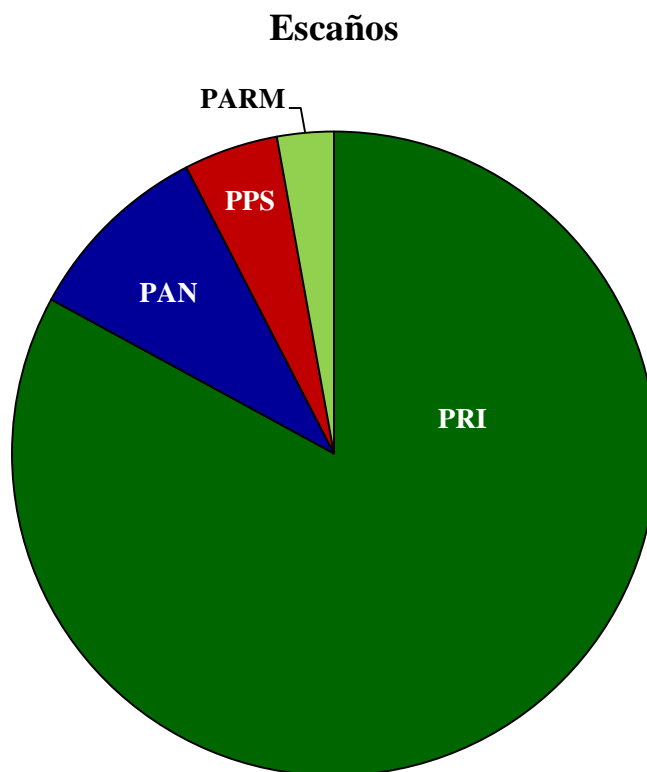
Fuente: Castellanos Hernández, Eduardo y Fernando Zertuche Muñoz (coordinadores), *Legislación y estadísticas electorales. 1814-1997*, Cámara de Diputados – Instituto de Investigaciones Legislativas – Instituto Federal Electoral, México, 1997; y Gómez Tagle, Silvia, *La transición inconclusa. Treinta años de elecciones en México*, El Colegio de México, 2ª ed., México, 2001.



1967				
Partido	Votos	%	Escaños	%
PRI	8,299,604	83.35	175	82.94
PAN	1,223,952	12.29	20	9.48
PPS	274,859	2.76	10	4.74
PARM	140,686	1.41	6	2.84
No Registrados	18,787	0.19		
Nulos	185	0.00		
Total	9,958,073	100.00	211	100.00

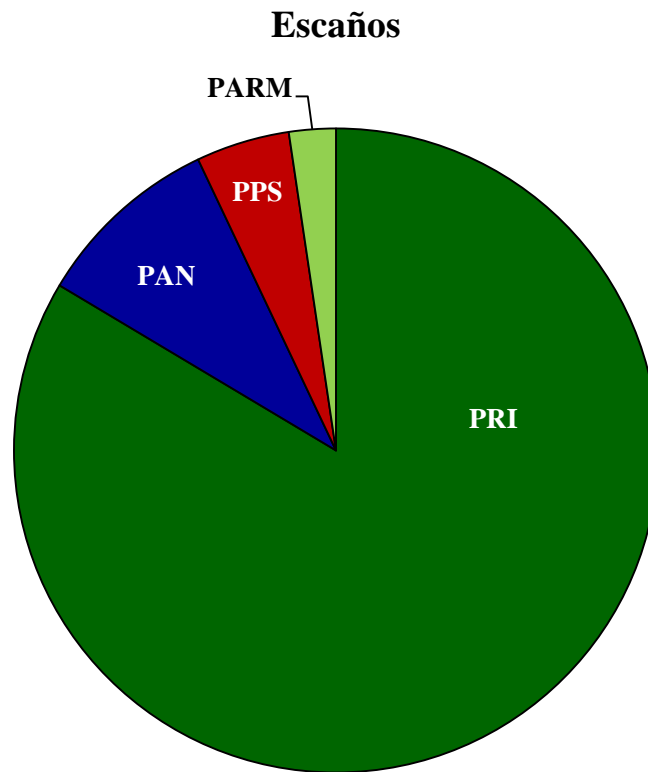
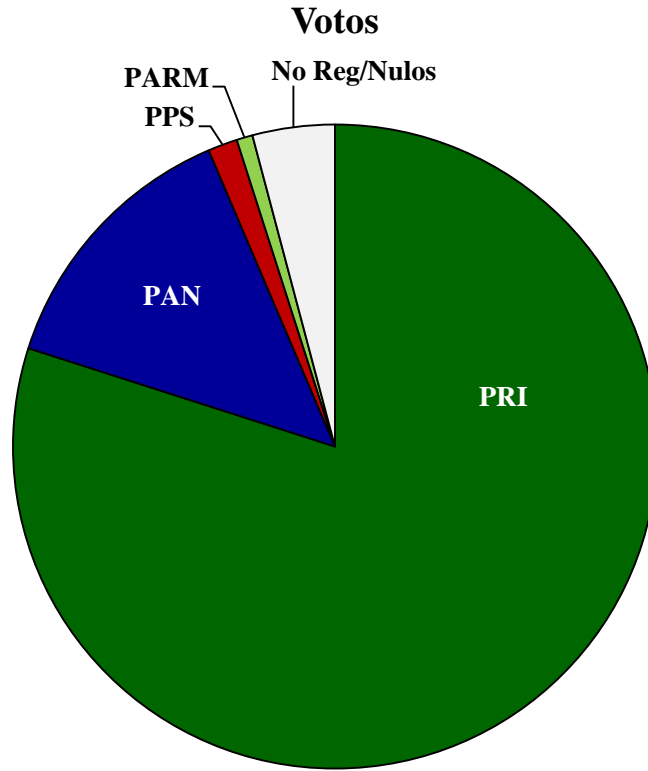
Fuente: Castellanos Hernández, Eduardo y Fernando Zertuche Muñoz (coordinadores), *Legislación y estadísticas electorales. 1814-1997*, Cámara de Diputados – Instituto de Investigaciones Legislativas – Instituto Federal Electoral, México, 1997; y Gómez Tagle, Silvia, *La transición inconclusa. Treinta años de elecciones en México*, El Colegio de México, 2ª ed., México, 2001.





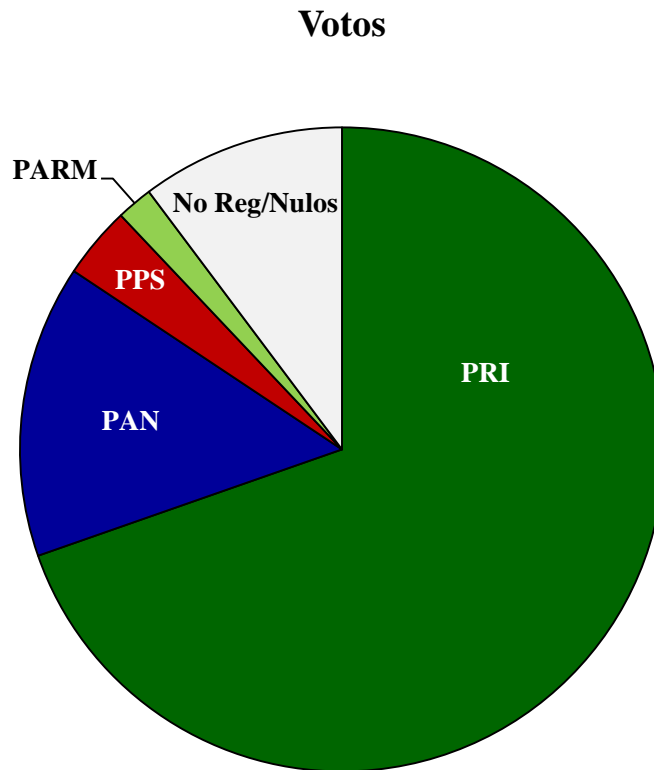
1970				
Partido	Votos	%	Escaños	%
PRI	11,125,770	79.94	178	83.57
PAN	1,899,289	13.65	20	9.39
PPS	205,954	1.48	10	4.69
PARM	111,993	0.80	5	2.35
No Registrados	35,192	0.25		
Nulos	539,537	3.88		
Total	13,917,735	100.00	213	100.00

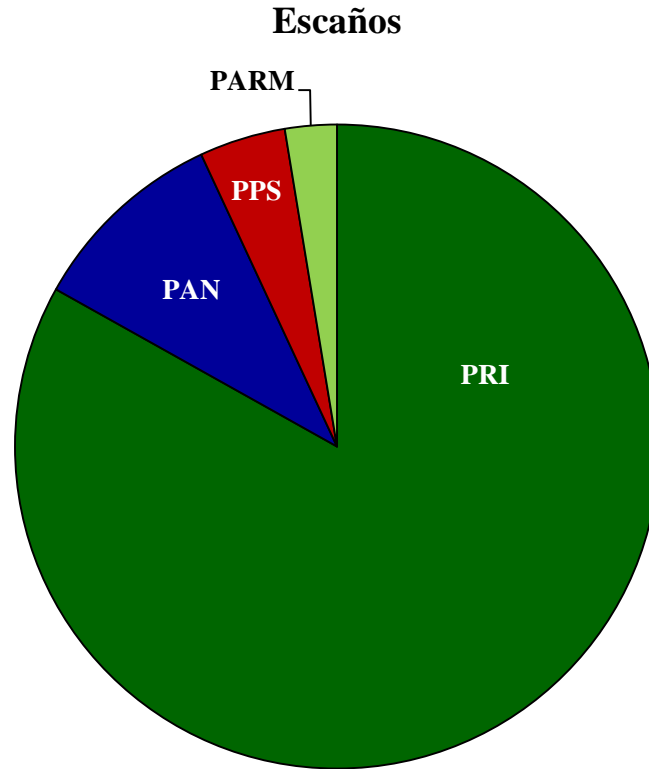
Fuente: Castellanos Hernández, Eduardo y Fernando Zertuche Muñoz (coordinadores), *Legislación y estadísticas electorales. 1814-1997*, Cámara de Diputados – Instituto de Investigaciones Legislativas – Instituto Federal Electoral, México, 1997; y Gómez Tagle, Silvia, *La transición inconclusa. Treinta años de elecciones en México*, El Colegio de México, 2ª ed., México, 2001.



1973					
Partido	Votos	%	Escaños	% Escaños	
PRI	10,458,618	69.64	192	83.12	
PAN	2,207,069	14.70	23	9.96	
PPS	541,833	3.61	10	4.33	
PARM	272,339	1.81	6	2.60	
No Registrados	36,858	0.25			
Nulos	1,500,561	9.99			
Total	15,017,278	100.00	231	100.00	

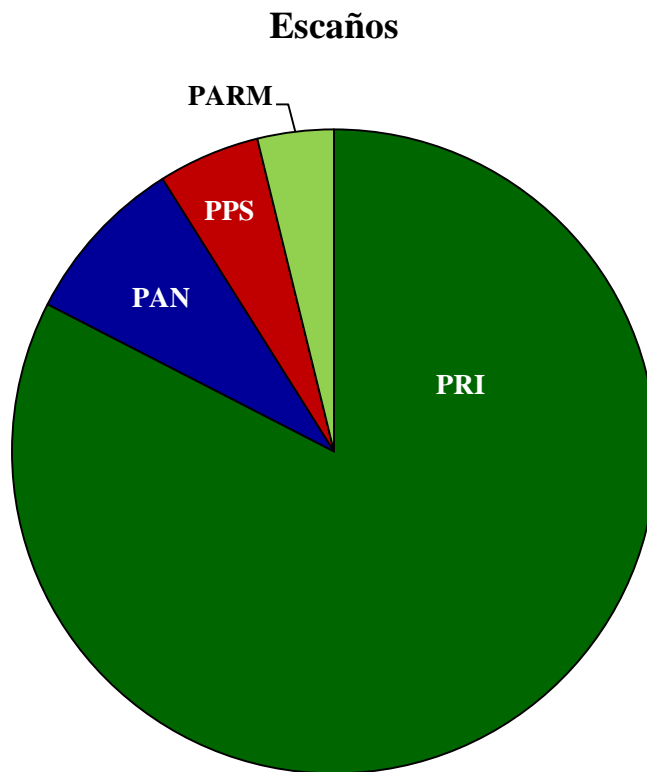
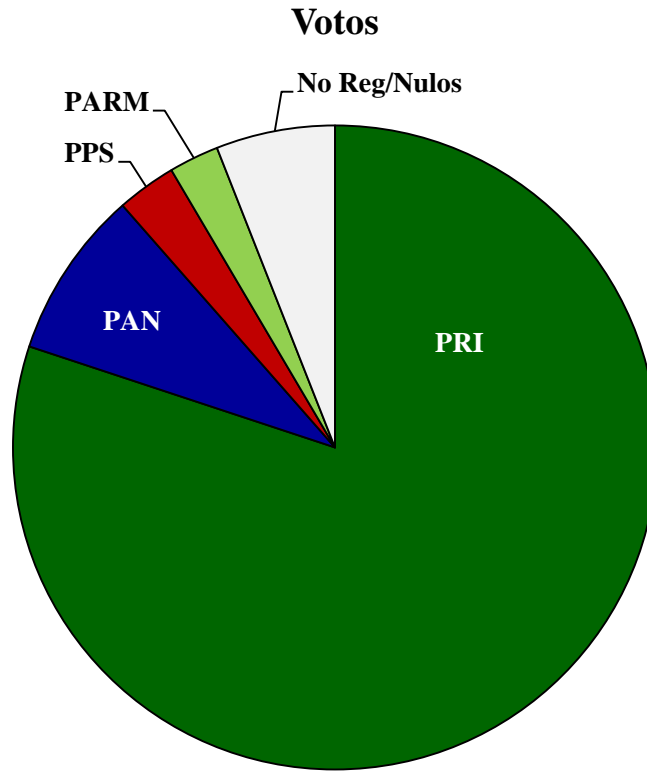
Fuente: Castellanos Hernández, Eduardo y Fernando Zertuche Muñoz (coordinadores), *Legislación y estadísticas electorales. 1814-1997*, Cámara de Diputados – Instituto de Investigaciones Legislativas – Instituto Federal Electoral, México, 1997; y Gómez Tagle, Silvia, *La transición inconclusa. Treinta años de elecciones en México*, El Colegio de México, 2ª ed., México, 2001.





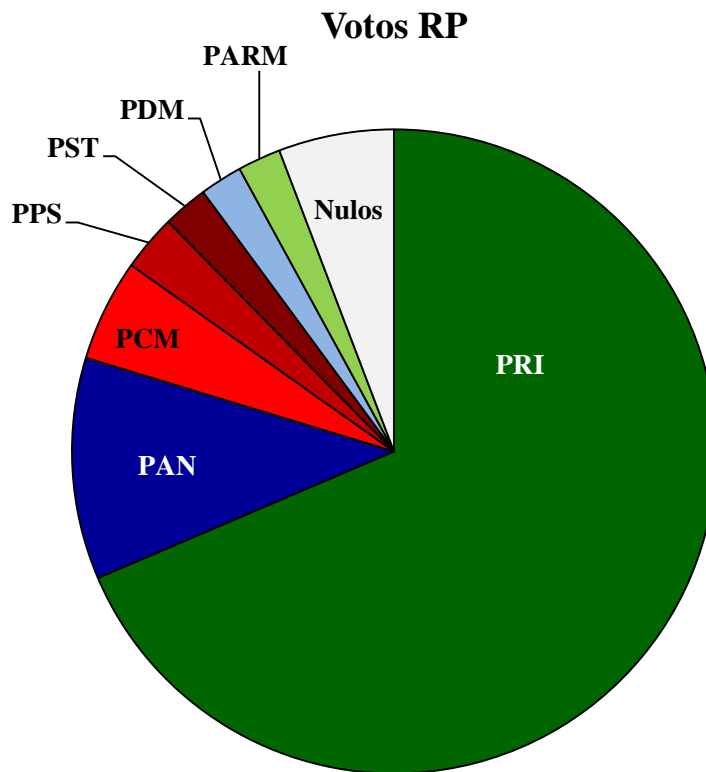
1976				
Partido	Votos	%	Escaños	%
PRI	12,868,104	80.08	194	82.55
PAN	1,358,393	8.45	20	8.51
PPS	479,228	2.98	12	5.11
PARM	403,274	2.51	9	3.83
No Registrados	61,629	0.38		
Nulos	898,273	5.59		
Total	16,068,901	100.00	235	100.00

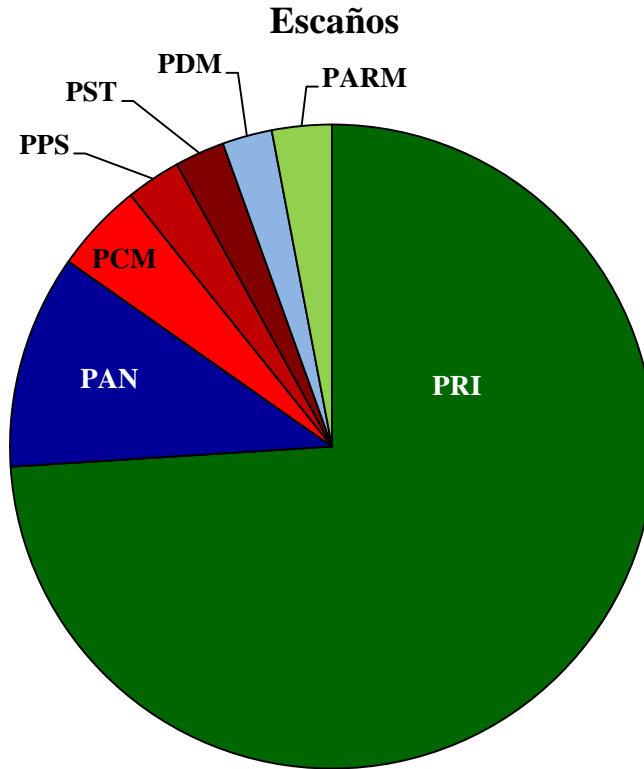
Fuente: Castellanos Hernández, Eduardo y Fernando Zertuche Muñoz (coordinadores), *Legislación y estadísticas electorales. 1814-1997*, Cámara de Diputados – Instituto de Investigaciones Legislativas – Instituto Federal Electoral, México, 1997; y Gómez Tagle, Silvia, *La transición inconclusa. Treinta años de elecciones en México*, El Colegio de México, 2ª ed., México, 2001.



1979						
Partido	Votos MR	%	Votos RP	%	Escaños	%
PRI	9,610,735	69.71	9,412,096	68.57	296	74.00
PAN	1,487,242	10.79	1,527,223	11.13	43	10.75
PCM	688,978	5.00	702,973	5.12	18	4.50
PPS	357,106	2.59	387,062	2.82	11	2.75
PST	293,511	2.13	310,990	2.27	10	2.50
PDM	284,145	2.06	293,107	2.14	10	2.50
PARM	249,726	1.81	297,512	2.17	12	3.00
No Registrados	9,824	0.07	0	0.00		
Nulos	806,453	5.85	795,355	5.79		
Total	13,787,720	100.00	13,726,318	100.00	400	100.00

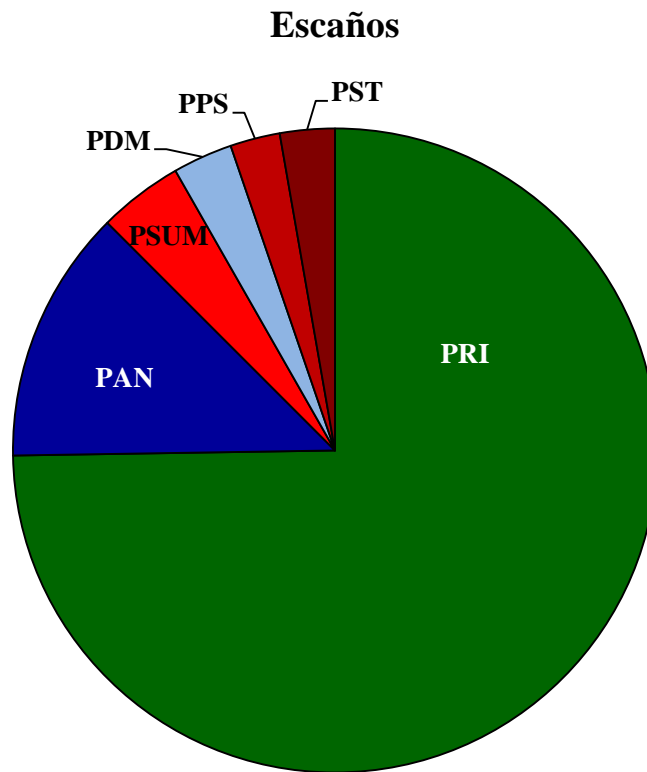
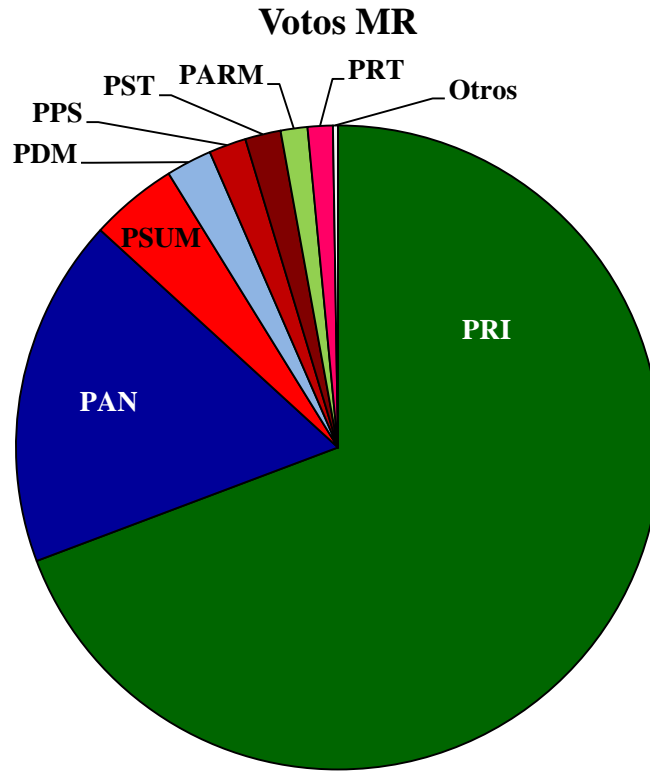
Fuente: Castellanos Hernández, Eduardo y Fernando Zertuche Muñoz (coordinadores), *Legislación y estadísticas electorales. 1814-1997*, Cámara de Diputados – Instituto de Investigaciones Legislativas – Instituto Federal Electoral, México, 1997; y Gómez Tagle, Silvia, *La transición inconclusa. Treinta años de elecciones en México*, El Colegio de México, 2ª ed., México, 2001.





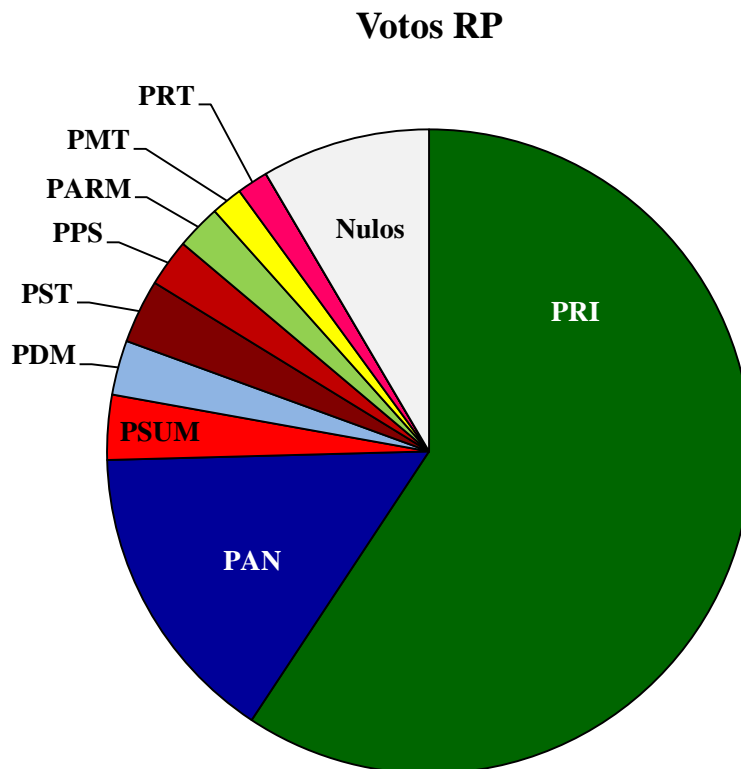
1982				
Partido	Votos	%	Escaños	%
PRI	14,591,026	69.27	299	74.75
PAN	3,691,200	17.52	51	12.75
PSUM	925,848	4.40	17	4.25
PDM	483,865	2.30	12	3.00
PPS	393,999	1.87	10	2.50
PST	376,563	1.79	11	2.75
PARM	283,411	1.35		
PRT	265,658	1.26		
PSD	40,454	0.19		
No Registrados	97	0.00		
Nulos	12,405	0.06		
Total	21,064,526	100.00	400	100.00

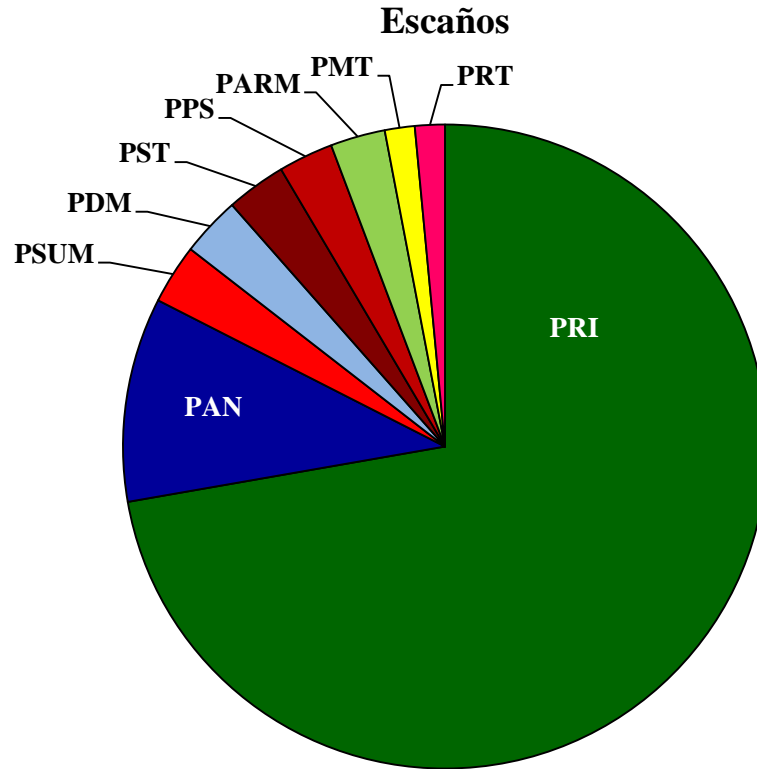
Fuente: Castellanos Hernández, Eduardo y Fernando Zertuche Muñoz (coordinadores), *Legislación y estadísticas electorales. 1814-1997*, Cámara de Diputados – Instituto de Investigaciones Legislativas – Instituto Federal Electoral, México, 1997; y Gómez Tagle, Silvia, *La transición inconclusa. Treinta años de elecciones en México*, El Colegio de México, 2ª ed., México, 2001.



1985						
Partido	Votos MR	%	Votos RP	%	Escaños	%
PRI	11,565,722	64.90	10,981,939	59.29	296	74.00
PAN	2,769,545	15.54	2,831,248	15.29	43	10.75
PSUM	574,727	3.23	602,530	3.25	18	4.50
PDM	485,007	2.72	507,710	2.74	11	2.75
PST	440,821	2.47	592,822	3.20		
PPS	350,301	1.97	441,567	2.38		
PARM	295,222	1.66	416,780	2.25	10	2.50
PMT	276,552	1.55	291,127	1.57	10	2.50
PRT	225,529	1.27	289,626	1.56	12	3.00
No Registrados	11,922	0.07	30	0.00		
Nulos	824,752	4.63	1,567,066	8.46		
Total	17,820,100	100.00	18,522,445	100.00	400	100.00

Fuente: Castellanos Hernández, Eduardo y Fernando Zertuche Muñoz (coordinadores), *Legislación y estadísticas electorales. 1814-1997*, Cámara de Diputados – Instituto de Investigaciones Legislativas – Instituto Federal Electoral, México, 1997; y Gómez Tagle, Silvia, *La transición inconclusa. Treinta años de elecciones en México*, El Colegio de México, 2ª ed., México, 2001.

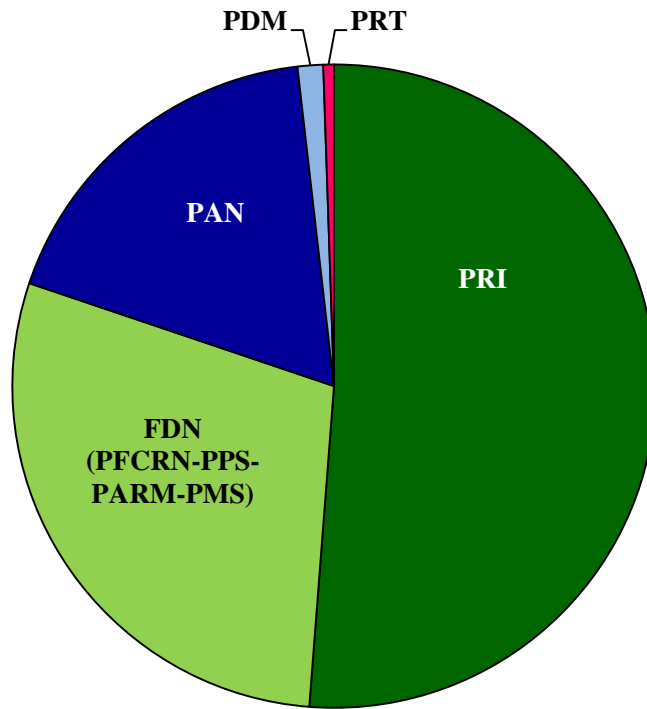




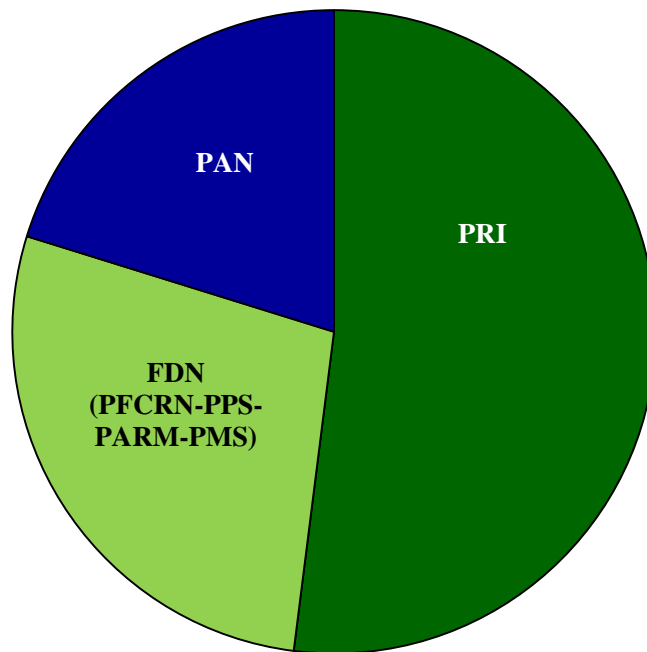
1988						
Partido	Votos MR	%	Votos RP	%	Escaños	%
PRI	9,227,008	51.11	9,216,748	51.23	260	52.00
FDN	5,252,649	29.09			139	27.80
PFCRN	1,687,849	9.35	1,685,936	9.37		
PPS	1,662,477	9.21	1,629,963	9.06		
PARM	1,099,486	6.09	1,110,000	6.17		
PMS	802,837	4.45	784,261	4.36		
PAN	3,244,887	17.97	3,238,640	18.00	101	20.20
PDM	235,668	1.31	230,857	1.28		
PRT	93,830	0.52	96,003	0.53		
No Registrados	579	0.00	0	0.00		
Total	18,054,621	100.00	17,992,408	100.00	500	100.00

Fuente: Castellanos Hernández, Eduardo y Fernando Zertuche Muñoz (coordinadores), *Legislación y estadísticas electorales. 1814-1997*, Cámara de Diputados – Instituto de Investigaciones Legislativas – Instituto Federal Electoral, México, 1997; y Gómez Tagle, Silvia, *La transición inconclusa. Treinta años de elecciones en México*, El Colegio de México, 2ª ed., México, 2001.

Votos RP

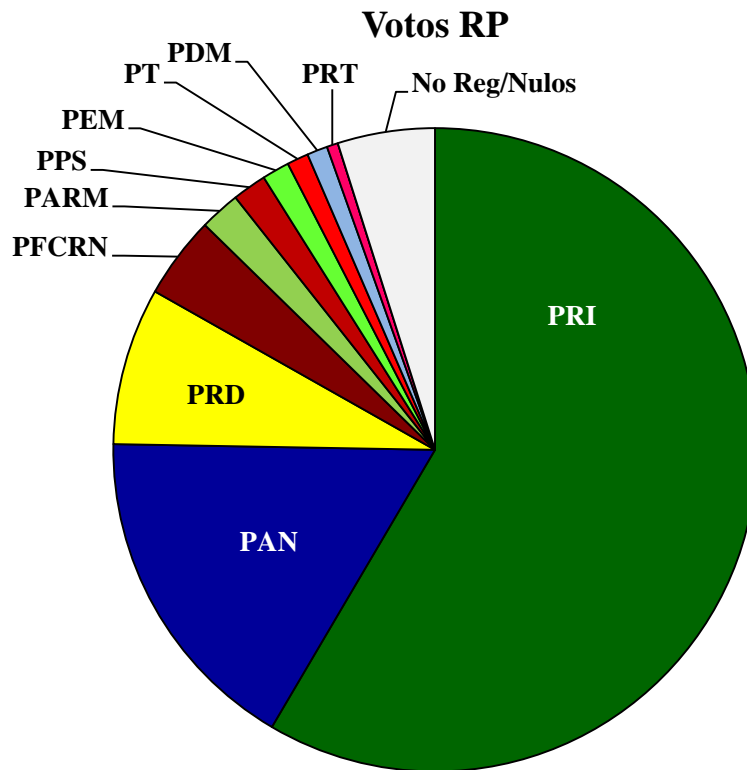


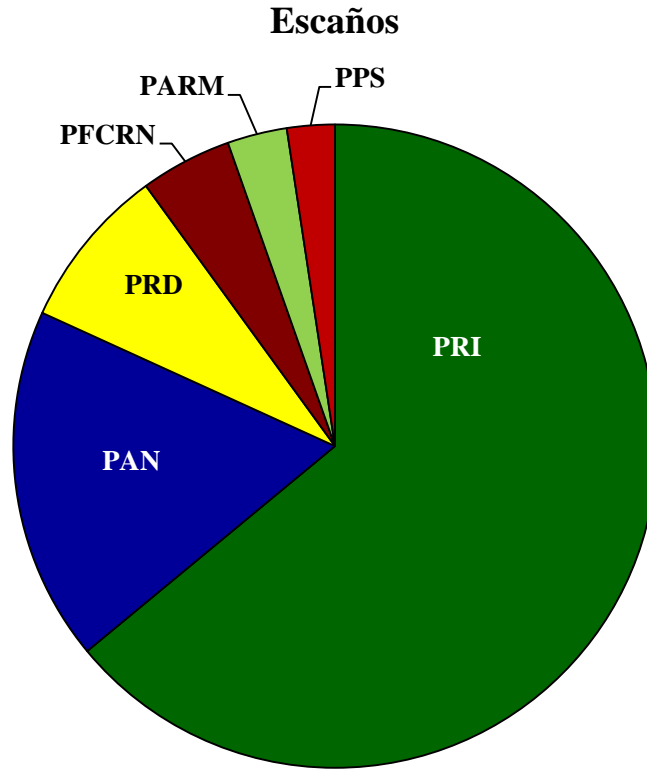
Escaños



1991						
Partido	Votos MR	%	Votos RP	%	Escaños	%
PRI	14,064,812	58.48	14,145,234	58.47	320	64.00
PAN	4,044,795	16.82	4,068,712	16.82	89	17.80
PRD	1,900,907	7.90	1,913,174	7.91	41	8.20
PFCRN	991,224	4.12	998,158	4.13	23	4.60
PARM	490,071	2.04	492,514	2.04	15	3.00
PPS	412,026	1.71	414,780	1.71	12	2.40
PEM	329,714	1.37	332,603	1.37		
PT	258,595	1.08	260,266	1.08		
PDM	248,431	1.03	249,915	1.03		
PRT	135,360	0.56	136,341	0.56		
No Registrados	13,901	0.06	13,911	0.06		
Nulos	1,160,447	4.83	1,168,631	4.83		
Total	24,050,283	100.00	24,194,239	100.00	500	100.00

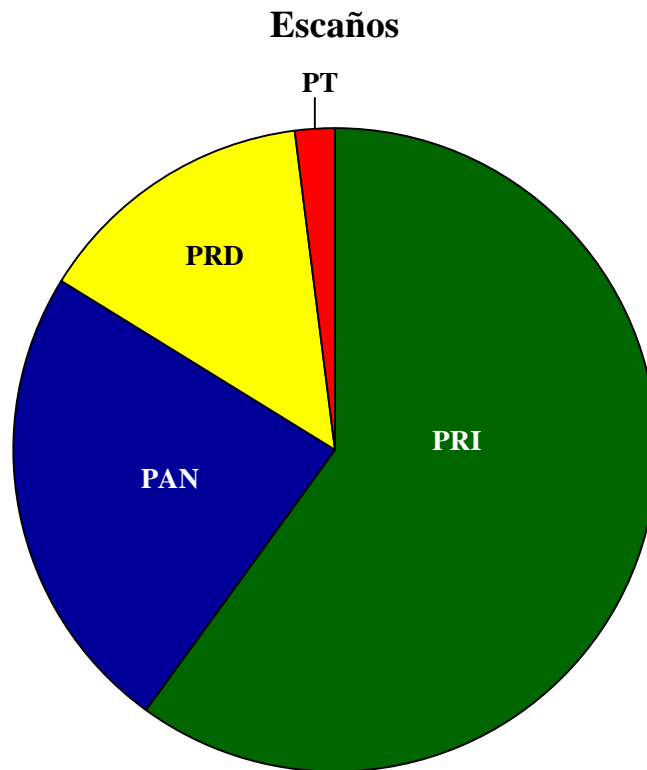
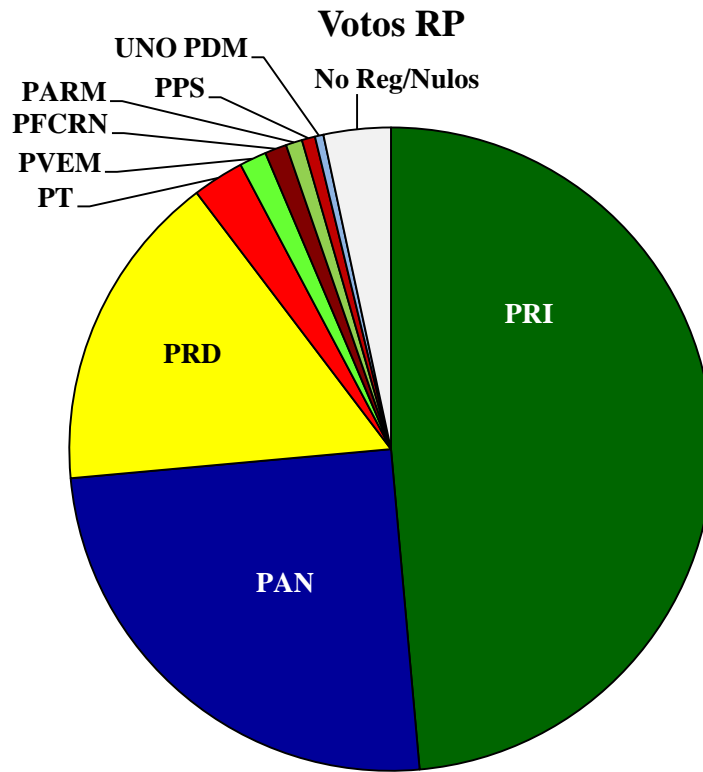
Fuente: *Atlas de Resultados Electorales Federales 1991-2012*, Instituto Federal Electoral.





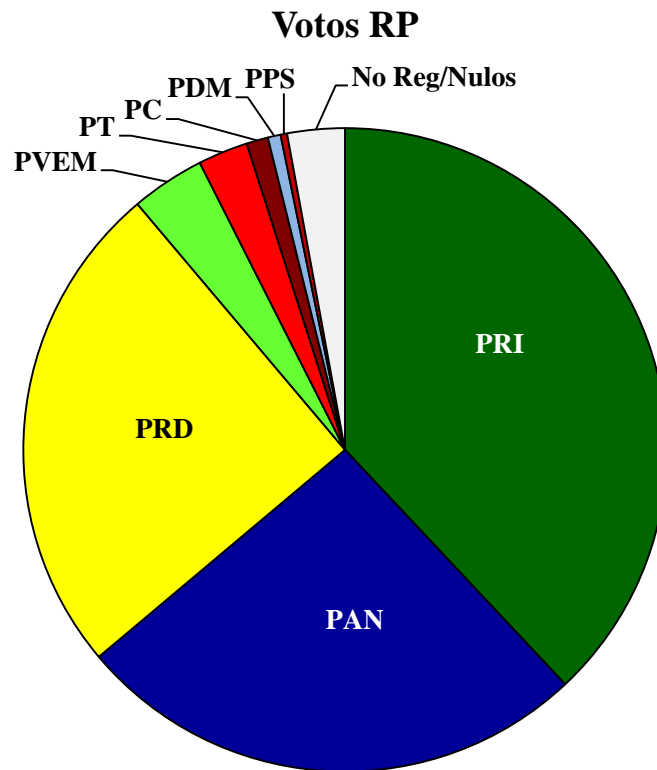
1994						
Partido	Votos MR	%	Votos RP	%	Escaños	%
PRI	16,891,952	48.56	16,911,781	48.58	300	60.00
PAN	8,685,376	24.97	8,694,736	24.98	119	23.80
PRD	5,622,196	16.16	5,610,926	16.12	71	14.20
PT	897,370	2.58	899,440	2.58	10	2.00
PVEM	471,415	1.36	472,454	1.36		
PFCRN	380,882	1.09	381,360	1.10		
PARM	285,992	0.82	286,377	0.82		
PPS	231,779	0.67	231,933	0.67		
UNO PDM	148,372	0.43	148,780	0.43		
No Registrados	47,796	0.14	47,898	0.14		
Nulos	1,124,294	3.23	1,126,218	3.24		
Total	34,787,424	100.00	34,811,903	100.00	500	100.00

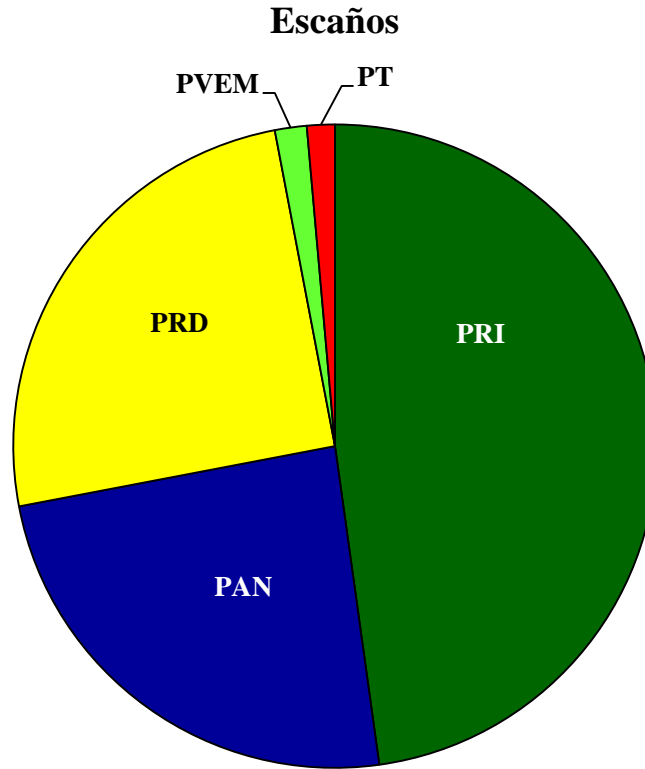
Fuente: *Atlas de Resultados Electorales Federales 1991-2012*, Instituto Federal Electoral.



1997						
Partido	Votos MR	%	Votos RP	%	Escaños	%
PRI	11,311,963	38.00	11,445,852	38.00	239	47.80
PAN	7,696,197	25.85	7,792,290	25.87	121	24.20
PRD	7,436,466	24.98	7,519,914	24.97	125	25.00
PVEM	1,105,922	3.71	1,116,463	3.71	8	1.60
PT	749,231	2.52	756,436	2.51	7	1.40
PC	324,265	1.09	327,681	1.09		
PDM	191,821	0.64	193,990	0.64		
PPS	97,473	0.33	98,391	0.33		
No Registrados	13,811	0.05	13,977	0.05		
Nulos	844,762	2.84	855,227	2.84		
Total	29,771,911	100.00	30,120,221	100.00	500	100.00

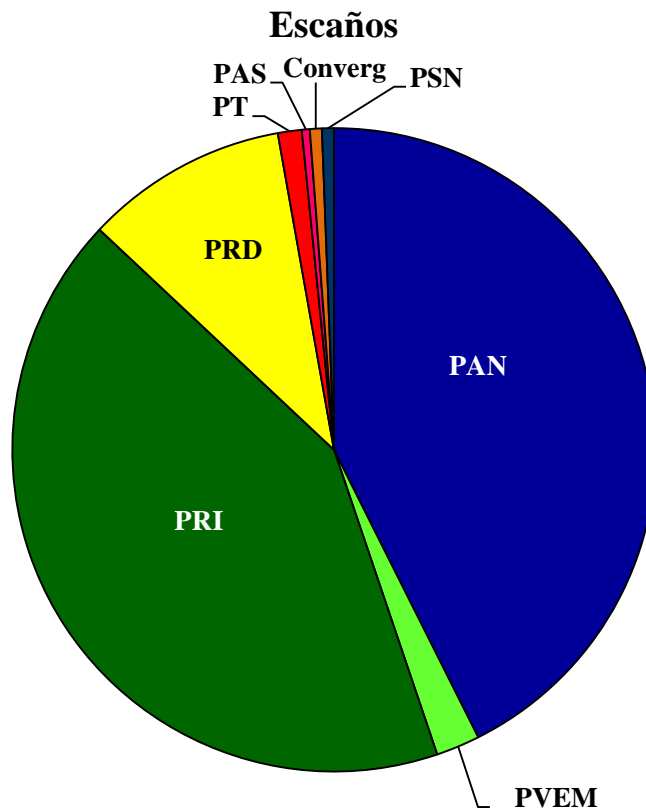
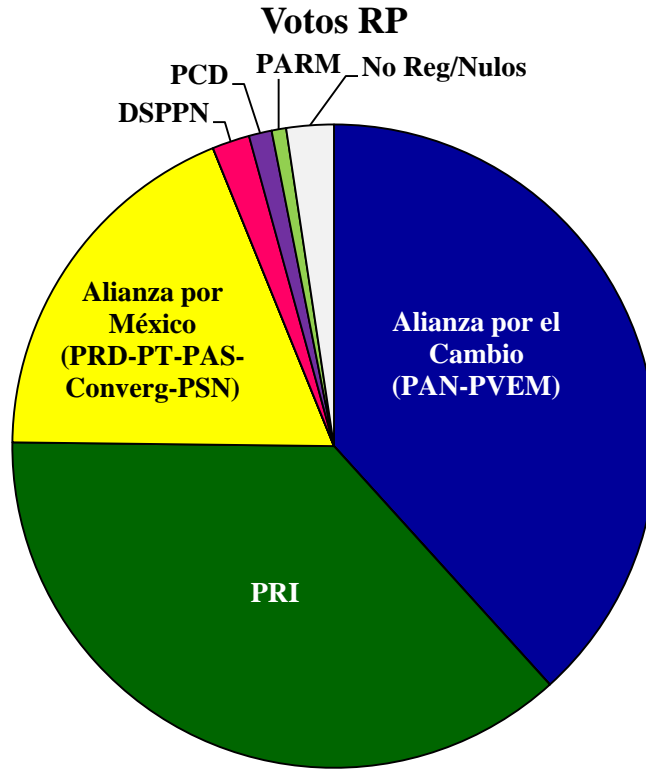
Fuente: *Atlas de Resultados Electorales Federales 1991-2012*, Instituto Federal Electoral.





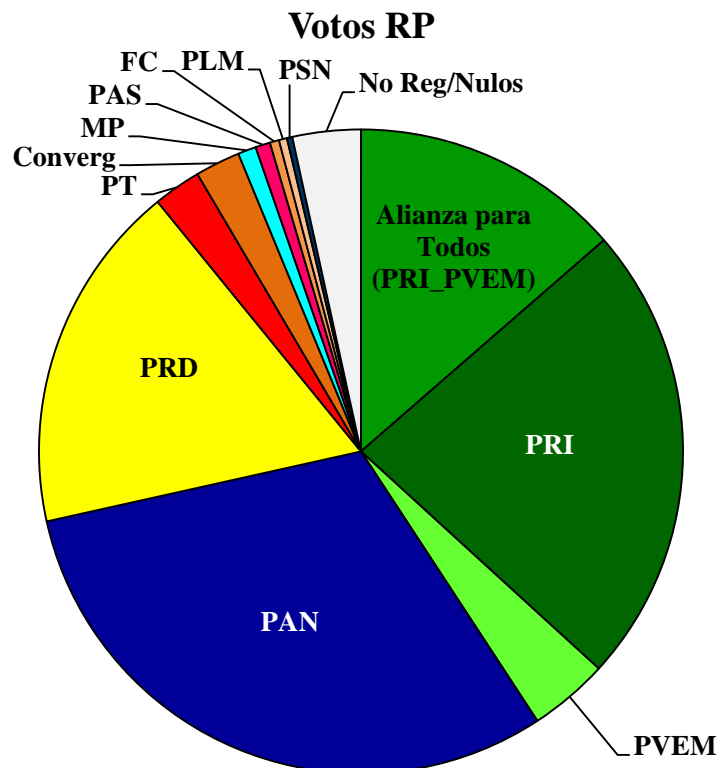
2000						
Partido	Votos MR	%	Votos RP	%	Escaños	%
AC	14,212,032	38.24	14,321,975	38.29		
PAN					213	42.60
PVEM					11	2.20
PRI	13,722,188	36.92	13,800,145	36.89	211	42.20
AM	6,942,844	18.68	6,984,126	18.67		
PRD					51	10.20
PT					6	1.20
PAS					2	0.40
Converg					3	0.60
PSN					3	0.60
DSPPN	698,904	1.88	703,689	1.88		
PCD	427,233	1.15	429,426	1.15		
PARM	271,781	0.73	272,968	0.73		
No Registrados	27,526	0.07	27,606	0.07		
Nulos	862,885	2.32	868,000	2.32		
Total	37,165,393	100.00	37,407,935	100.00	500	100.00

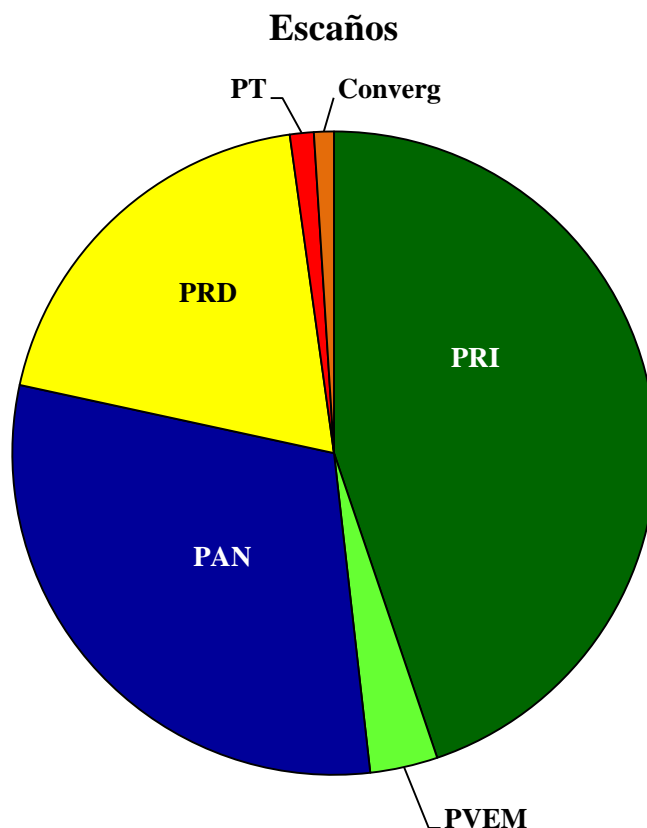
Fuente: *Atlas de Resultados Electorales Federales 1991-2012*, Instituto Federal Electoral.



2003						
Partido	Votos MR	%	Votos RP	%	Escaños	%
APT	3,682,201	13.76	3,637,685	13.60		
PRI	6,166,358	23.04	6,196,171	23.17	224	44.80
PVEM	1,063,741	3.97	1,068,721	4.00	17	3.40
PAN	8,230,899	30.75	8,219,649	30.74	151	30.20
PRD	4,717,472	17.63	4,707,009	17.60	97	19.40
PT	642,079	2.40	642,290	2.40	6	1.20
Converg	603,257	2.25	605,156	2.26	5	1.00
MP	242,280	0.91	243,361	0.91		
PAS	197,488	0.74	198,075	0.74		
FC	123,499	0.46	124,022	0.46		
PLM	108,519	0.41	108,844	0.41		
PSN	72,029	0.27	72,267	0.27		
No Registrados	16,426	0.06	16,447	0.06		
Nulos	898,430	3.36	899,227	3.36		
Total	26,764,678	100.00	26,738,924	100.00	500	100.00

Fuente: Atlas de Resultados Electorales Federales 1991-2012, Instituto Federal Electoral.

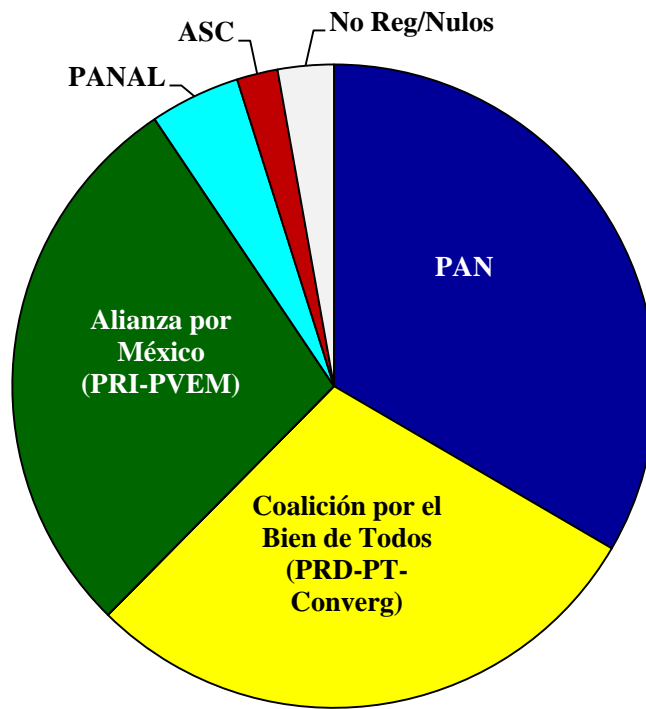




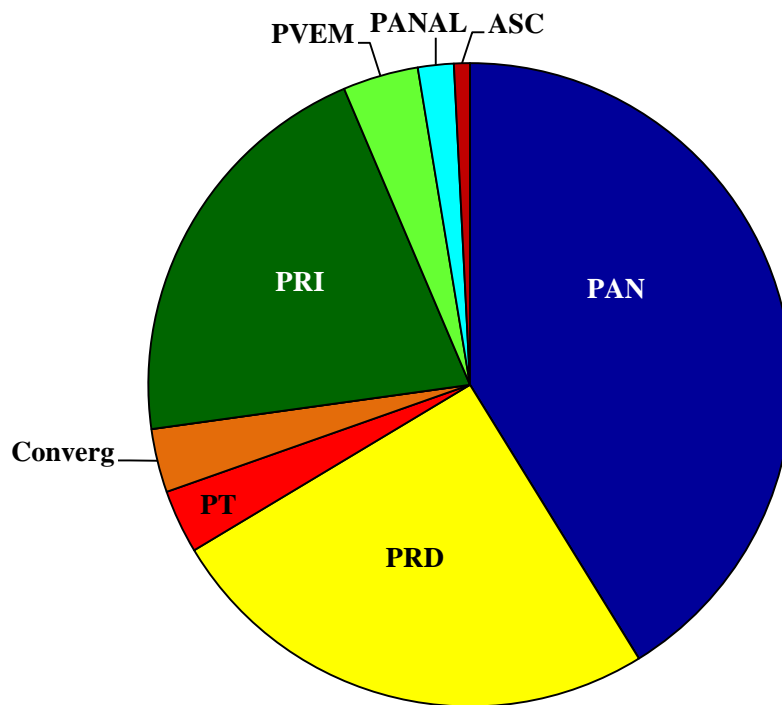
2006						
Partido	Votos MR	%	Votos RP	%	Escaños	%
PAN	13,753,633	33.39	13,845,121	33.41	206	41.20
CBT	11,941,842	28.99	12,013,364	28.99		
PRD					126	25.20
PT					16	3.20
Converg					16	3.20
AM	11,619,679	28.21	11,676,585	28.18		
PRI					104	20.80
PVEM					19	3.80
PANAL	1,872,283	4.54	1,883,476	4.55	9	1.80
ASC	845,749	2.05	850,989	2.05	4	0.80
No Registrados	128,347	0.31	128,825	0.31		
Nulos	1,033,665	2.51	1,037,574	2.50		
Total	41,195,198	100.00	41,435,934	100.00	500	100.00

Fuente: *Atlas de Resultados Electorales Federales 1991-2012*, Instituto Federal Electoral.

Votos RP

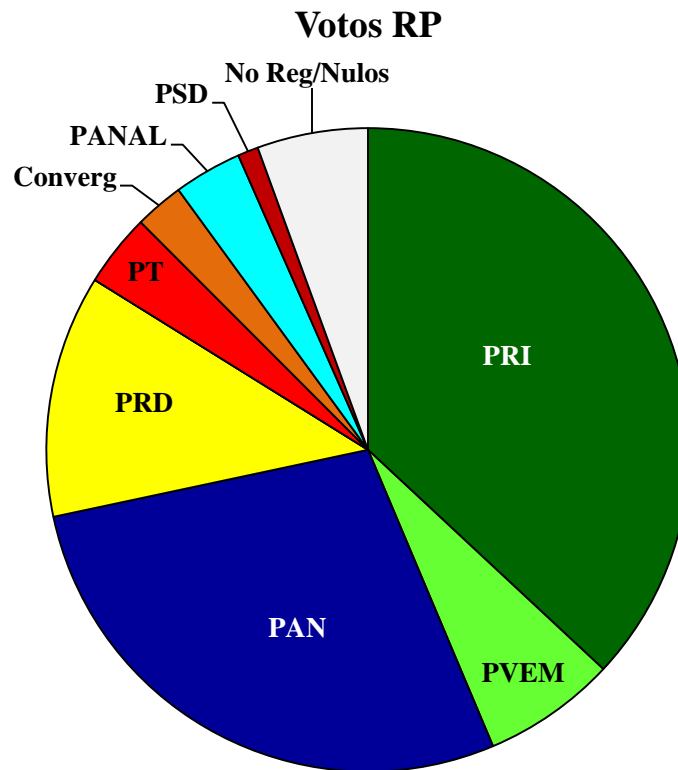


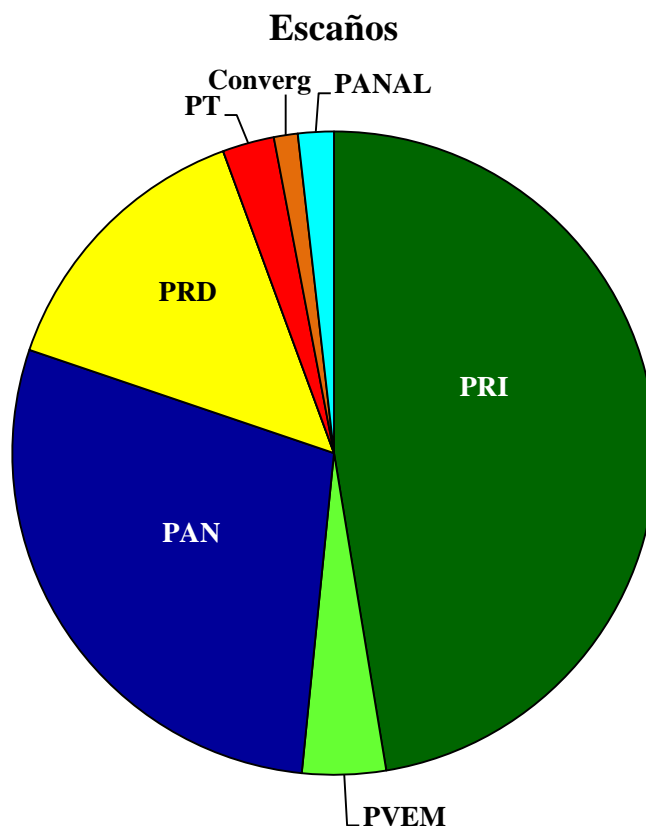
Escaños



2009						
Partido	Votos MR	%	Votos RP	%	Escaños	%
PM	126,879	0.37				
PRI	12,702,481	36.75	12,809,365	36.94	237	47.40
PVEM	2,254,716	6.52	2,326,016	6.71	21	4.20
PAN	9,679,435	28.01	9,714,181	28.01	143	28.60
PRD	4,217,985	12.20	4,228,627	12.19	71	14.20
SM	59,351	0.17				
PT	1,234,497	3.57	1,268,125	3.66	13	2.60
Converg	822,001	2.38	854,347	2.46	6	1.20
PANAL	1,181,850	3.42	1,186,876	3.42	9	1.80
PSD	357,003	1.03	358,482	1.03		
No Registrados	56,417	0.16	56,816	0.16		
Nulos	1,867,729	5.40	1,875,088	5.41		
Total	34,560,344	100.00	34,677,923	100.00	500	100.00

Fuente: *Atlas de Resultados Electorales Federales 1991-2012*, Instituto Federal Electoral.

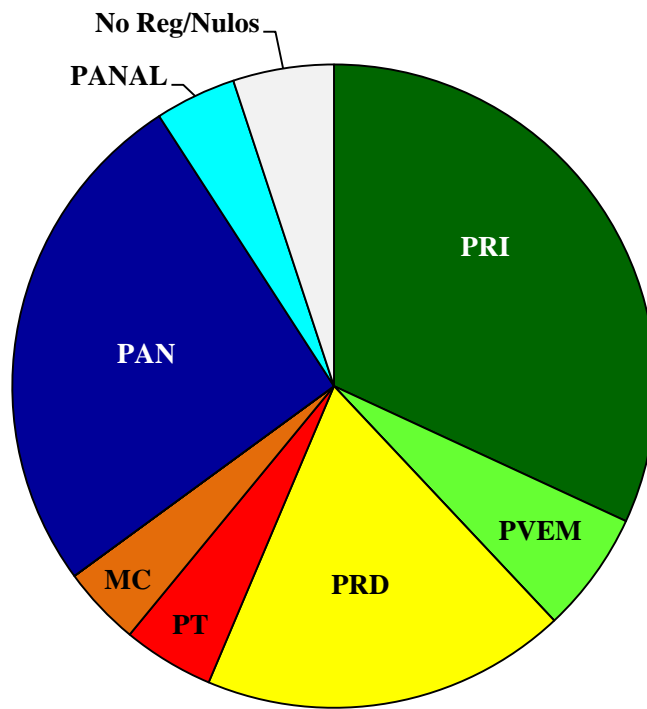




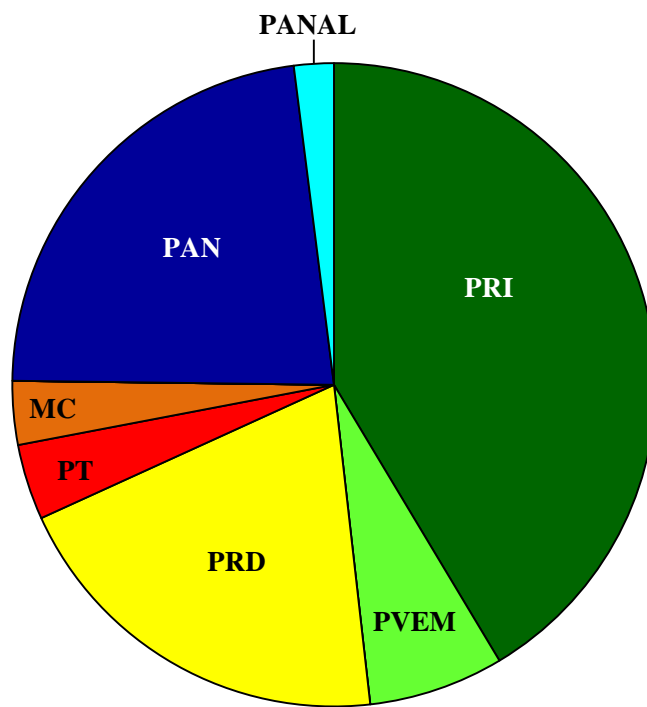
2012						
Partido	Votos MR	%	Votos RP	%	Escaños	%
CM	2,052,462	4.12				
PRI	14,866,849	29.87	15,960,086	31.89	207	41.40
PVEM	2,019,176	4.06	3,054,718	6.10	34	6.80
MP						
PRD	8,194,671	16.46	9,194,637	18.37	100	20.00
PT	1,372,480	2.76	2,294,459	4.58	19	3.80
MC	1,285,435	2.58	2,000,524	4.00	16	3.20
PRD-PT-MC	1,837,443	3.69				
PRD-PT	535,418	1.08				
PRD-MC	120,102	0.24				
PT-MC	68,603	0.14				
PAN	12,885,563	25.89	12,960,875	25.90	114	22.80
PANAL	2,031,537	4.08	2,041,608	4.08	10	2.00
No Registrados	35,226	0.07	41,556	0.08		
Nulos	2,471,004	4.96	2,494,400	4.98		
Total	49,775,969	100.00	50,042,863	100.00	500	100.00

Fuente: Atlas de Resultados Electorales Federales 1991-2012, Instituto Federal Electoral.

Votos RP

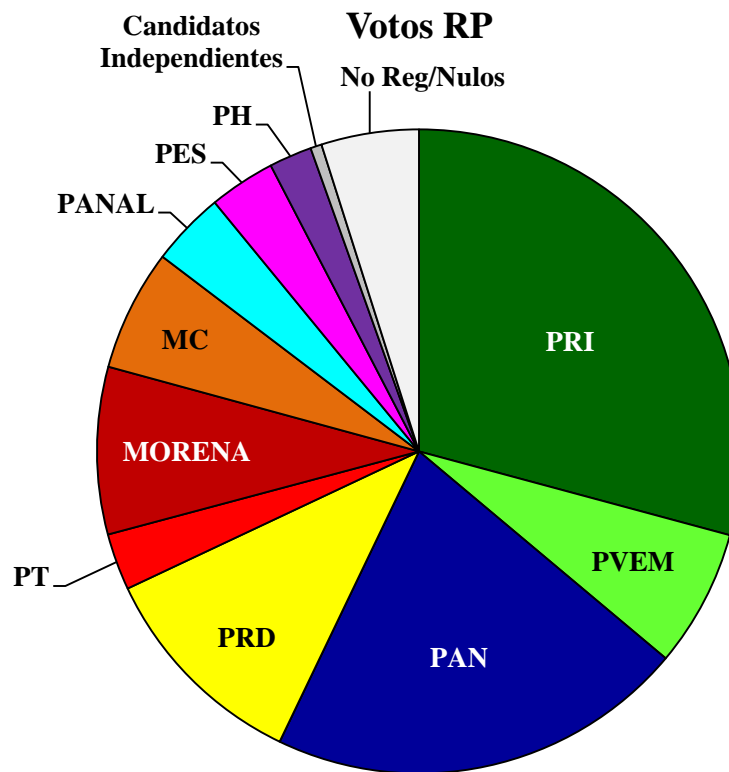


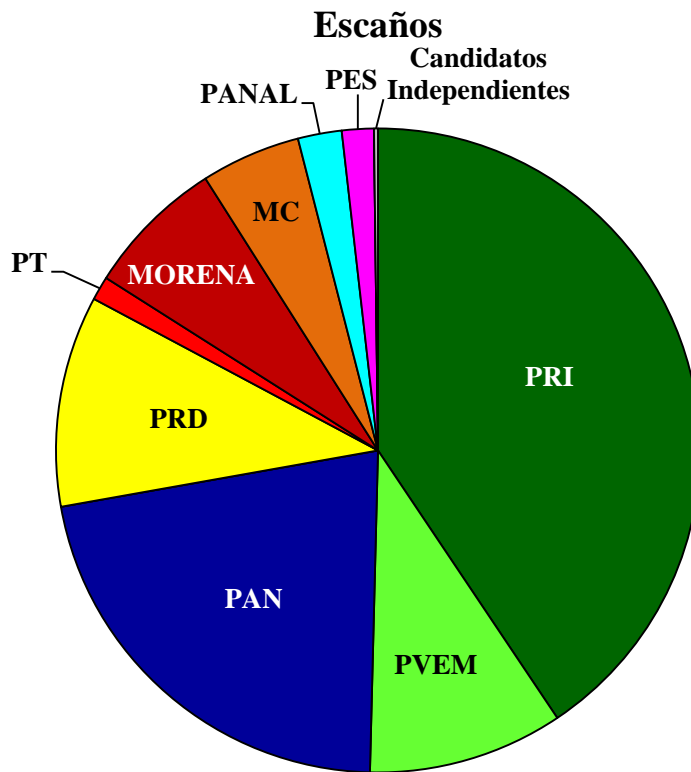
Escaños



2015						
Partido	Votos MR	%	Votos RP	%	Escaños	%
PRI-PVEM						
PRI	11,674,938	29.20	11,636,957	29.19	203	40.60
PVEM	2,761,630	6.91	2,757,170	6.92	47	9.40
PAN	8,415,899	21.05	8,377,535	21.02	109	21.80
CIP						
PRD	4,335,745	10.84	4,335,321	10.88	55	11.00
PT	1,148,493	2.87	1,134,101	2.84	6	1.20
MORENA	3,347,833	8.37	3,345,712	8.39	35	7.00
MC	2,431,923	6.08	2,431,063	6.10	25	5.00
PANAL	1,499,392	3.75	1,486,626	3.73	11	2.20
PES	1,326,313	3.32	1,325,032	3.32	8	1.60
PH	857,707	2.15	856,716	2.15		
Candidatos Independientes	225,500	0.56	225,029	0.56	1	0.20
No Registrados	52,452	0.13	52,371	0.13		
Nulos	1,904,016	4.76	1,900,449	4.77		
Total	39,981,841	100.00	39,864,082	100.00	500	100.00

Fuente: <http://computos2015.ine.mx/Nacional/VotosPorPartido/>; <http://mexico.cnn.com/adnpolitico/2015/06/12/el-ine-cierra-el-conteo-de-votos-y-entrega-300-constancias-de-diputados>; http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5406021&fecha=02/09/2015



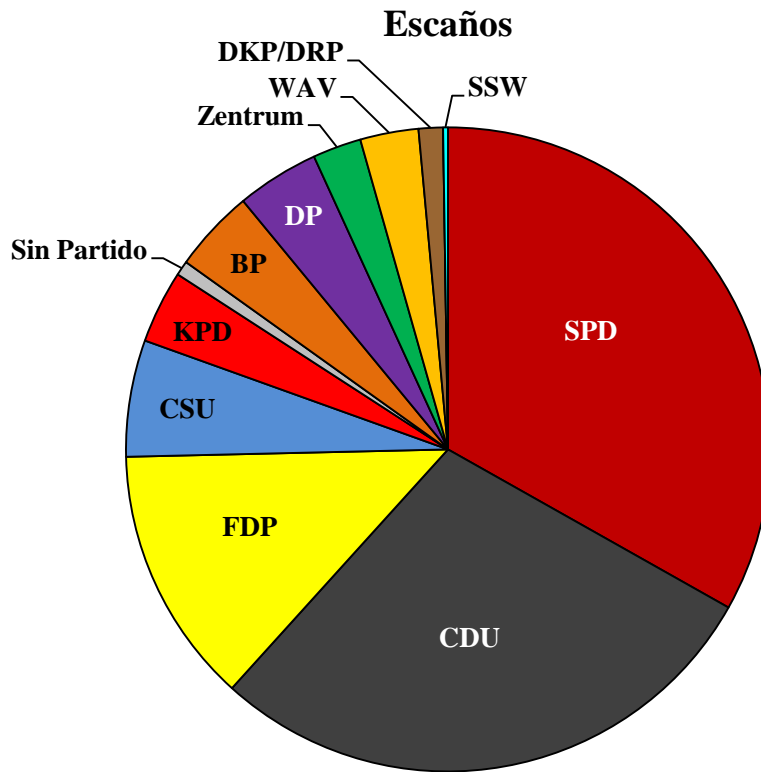
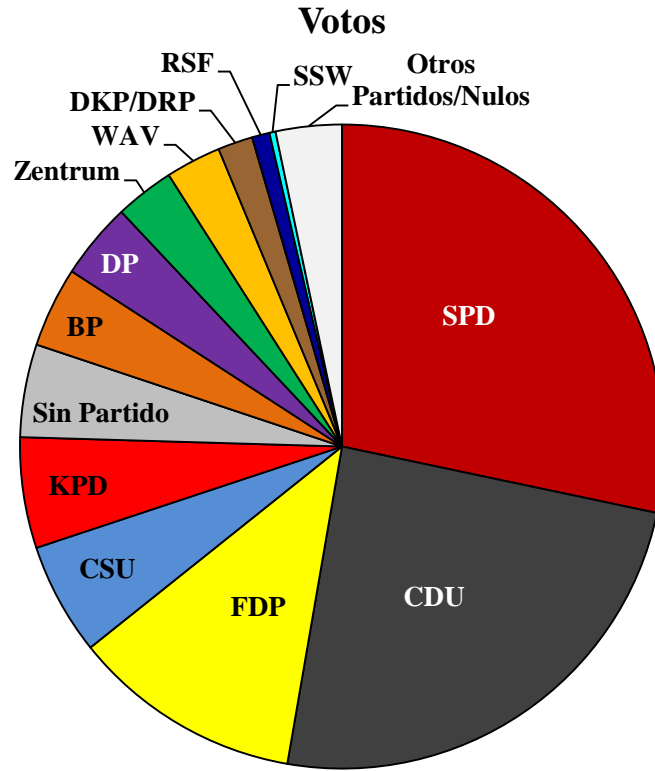


ANEXO 2

RESULTADOS DE LA ELECCIÓN FEDERAL Y COMPOSICIÓN DEL *BUNDESTAG* EN ALEMANIA (1949-2013)

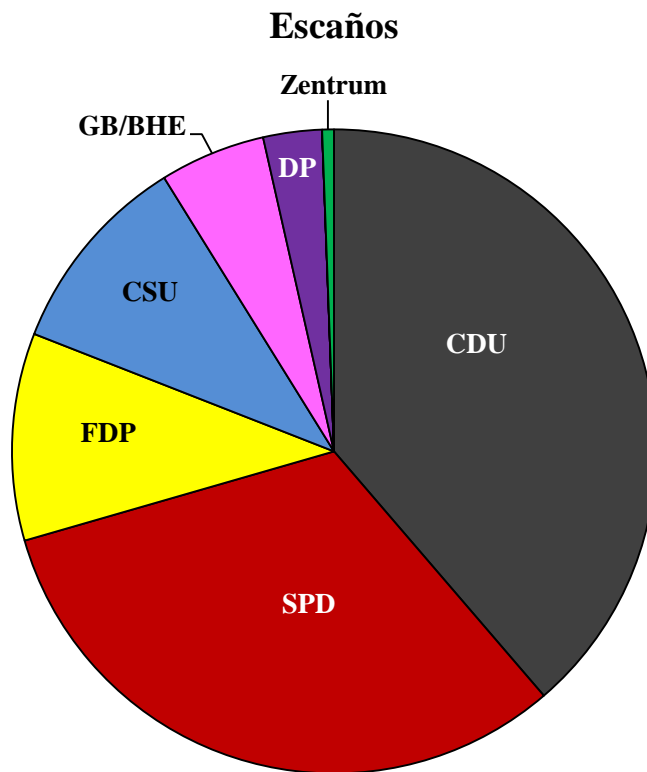
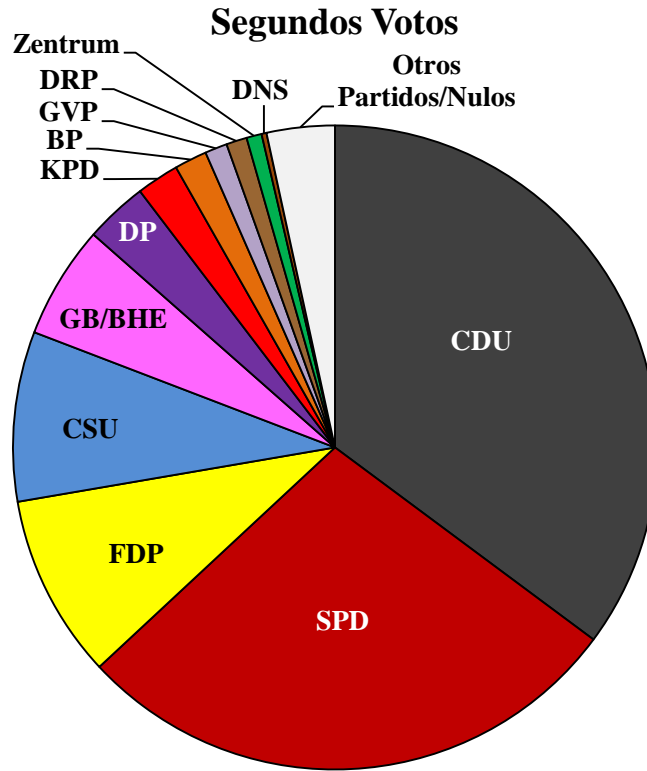
1949					
Partido	Votos	%	Escaños	%	
SPD	6,934,975	28.31	136	33.17	
CDU	5,978,636	24.41	117	28.54	
FDP	2,829,920	11.55	53	12.93	
CSU	1,380,448	5.64	24	5.85	
KPD	1,361,706	5.56	15	3.66	
Sin Partido	1,141,647	4.66	3	0.73	
BP	986,478	4.03	17	4.15	
DP	939,934	3.84	17	4.15	
Zentrum	727,505	2.97	10	2.44	
WAV	681,888	2.78	12	2.93	
DKP/DRP	429,031	1.75	5	1.22	
RSF	216,749	0.88			
SSW	75,388	0.31	1	0.24	
EVD	26,162	0.11			
RWVP	21,931	0.09			
Nulos	763,216	3.12			
Total	24,495,614	100.00	410	100.00	

Fuente: http://www.bundeswahlleiter.de/de/bundestagswahlen/fruehere_bundestagswahlen/btw1949.html.



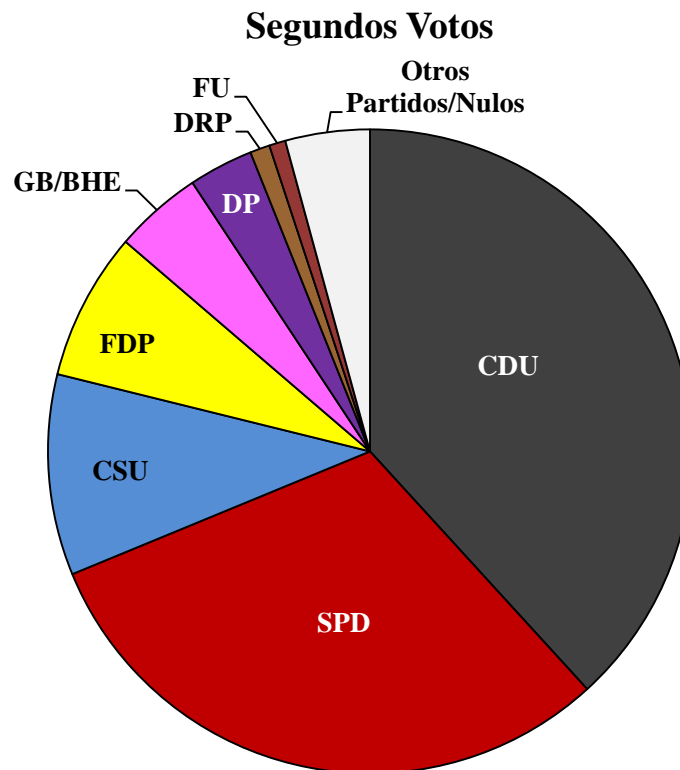
1953						
Partido	Primeros Votos	%	Segundos Votos	%	Escaños	%
CDU	9,577,659	33.63	10,016,594	35.17	197	38.70
SPD	8,131,257	28.55	7,944,943	27.90	162	31.83
FDP	2,967,566	10.42	2,629,163	9.23	53	10.41
CSU	2,450,286	8.60	2,427,387	8.52	52	10.22
GB/BHE	1,613,215	5.66	1,616,953	5.68	27	5.30
DP	1,073,031	3.77	896,128	3.15	15	2.95
KPD	611,317	2.15	607,860	2.13		
BP	399,070	1.40	465,641	1.64		
GVP	286,465	1.01	318,475	1.12		
DRP	204,725	0.72	295,739	1.04		
Zentrum	55,835	0.20	217,078	0.76	3	0.59
DNS	78,356	0.28	70,726	0.25		
SSW	44,339	0.16	44,585	0.16		
SHLP	6,269	0.02				
VU	2,531	0.01				
PdgD	654	0.00				
Candidatos Independientes	17,185	0.06				
Nulos	959,790	3.37	928,278	3.26		
Total	28,479,550	100.00	28,479,550	100.00	509	100.00

Fuente: http://www.bundeswahlleiter.de/de/bundestagswahlen/fruehere_bundestagswahlen/btw1953.html.

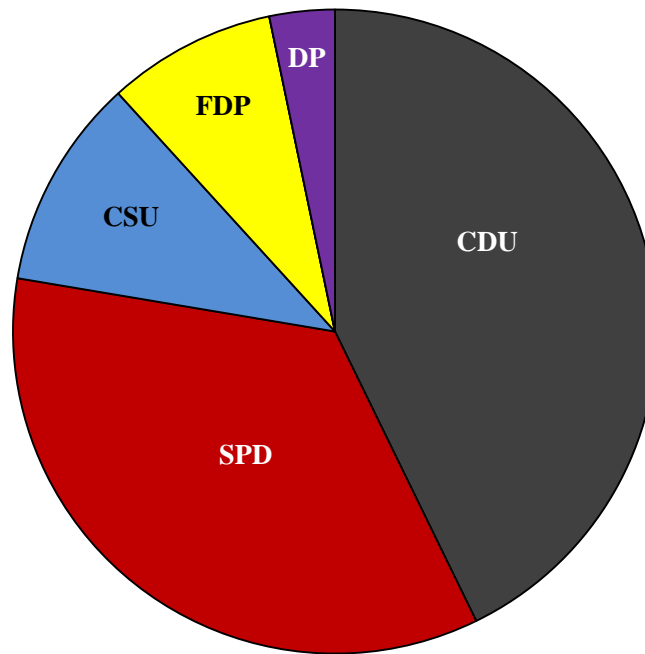


1957						
Partido	Primeros Votos	%	Segundos Votos	%	Escaños	%
CDU	11,975,400	38.54	11,875,339	38.22	222	42.77
SPD	9,651,669	31.06	9,495,571	30.56	181	34.87
CSU	3,186,150	10.25	3,133,060	10.08	55	10.60
FDP	2,276,234	7.33	2,307,135	7.42	44	8.48
GB/BHE	1,324,636	4.26	1,374,066	4.42		
DP	1,062,293	3.42	1,007,282	3.24	17	3.28
DRP	290,622	0.94	308,564	0.99		
FU	295,533	0.95	254,322	0.82		
BdD	37,329	0.12	58,725	0.19		
Mittelstand	3,024	0.01	36,592	0.12		
SSW	33,463	0.11	32,262	0.10		
DG	16,410	0.05	17,490	0.06		
VU	2,250	0.01	5,020	0.02		
PdgD	356	0.00				
Candidatos Independientes	845	0.00				
Nulos	916,680	2.95	1,167,466	3.76		
Total	31,072,894	100.00	31,072,894	100.00	519	100.00

Fuente: http://www.bundeswahlleiter.de/de/bundestagswahlen/fruehere_bundestagswahlen/btw1957.html.

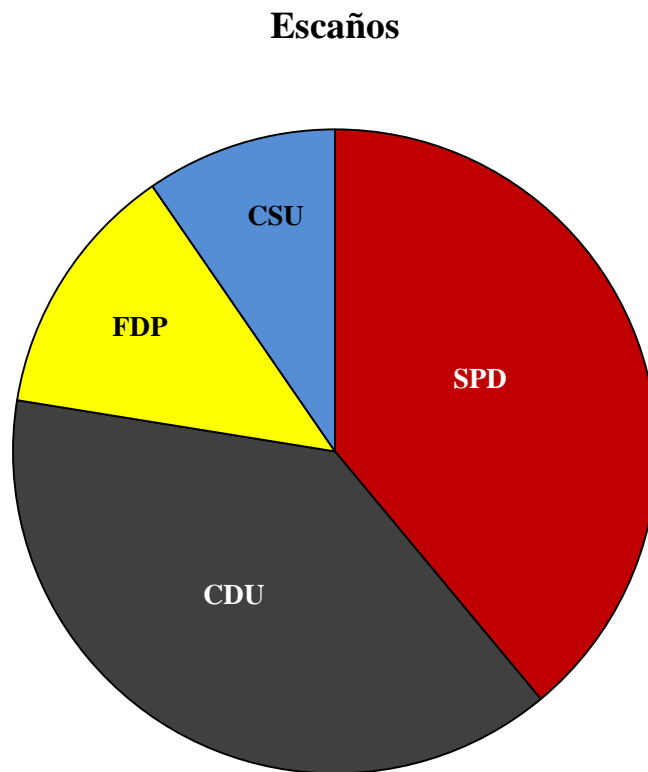
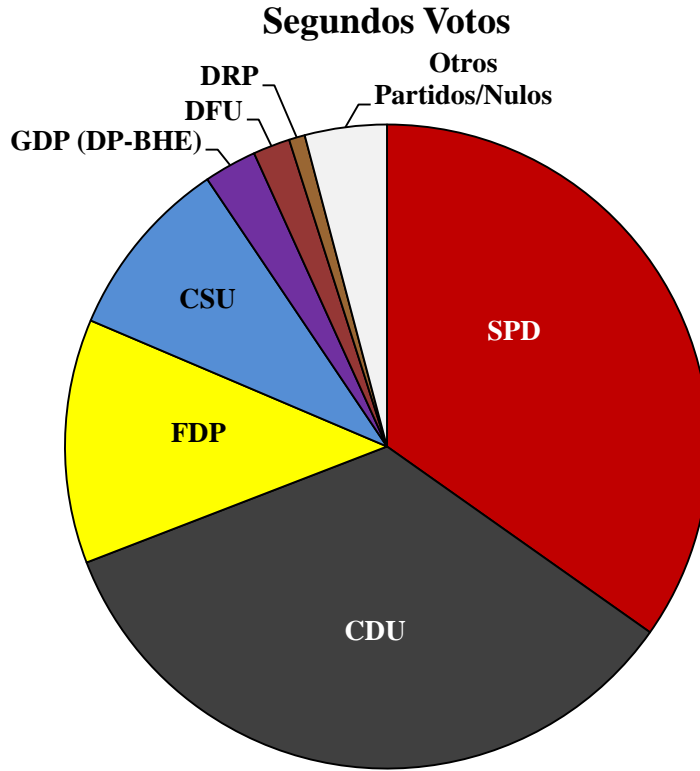


Escaños



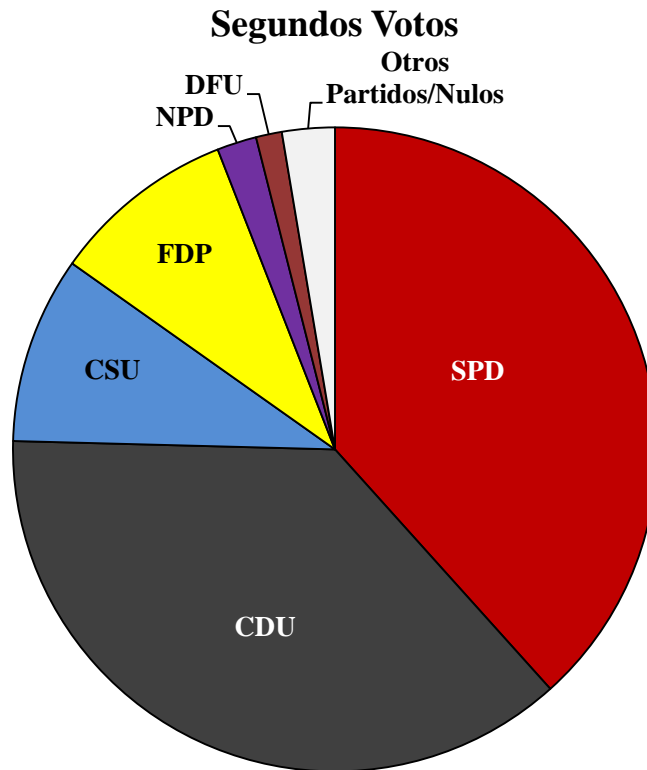
1961						
Partido	Primeros Votos	%	Segundos Votos	%	Escaños	%
SPD	11,672,057	35.53	11,427,355	34.79	203	38.96
CDU	11,622,995	35.38	11,283,901	34.35	201	38.58
FDP	3,866,269	11.77	4,028,766	12.26	67	12.86
CSU	3,104,742	9.45	3,014,471	9.18	50	9.60
GDP (DP-BHE)	859,290	2.62	870,756	2.65		
DFU	587,488	1.79	609,918	1.86		
DRP	242,649	0.74	262,977	0.80		
DG	21,083	0.06	27,308	0.08		
SSW	24,951	0.08	25,449	0.08		
WGnD	778	0.00				
Candidatos Independientes	2,164	0.01				
Nulos	845,158	2.57	1,298,723	3.95		
Total	32,849,624	100.00	32,849,624	100.00	521	100.00

Fuente: http://www.bundeswahlleiter.de/de/bundestagswahlen/fruehere_bundestagswahlen/btw1961.html.

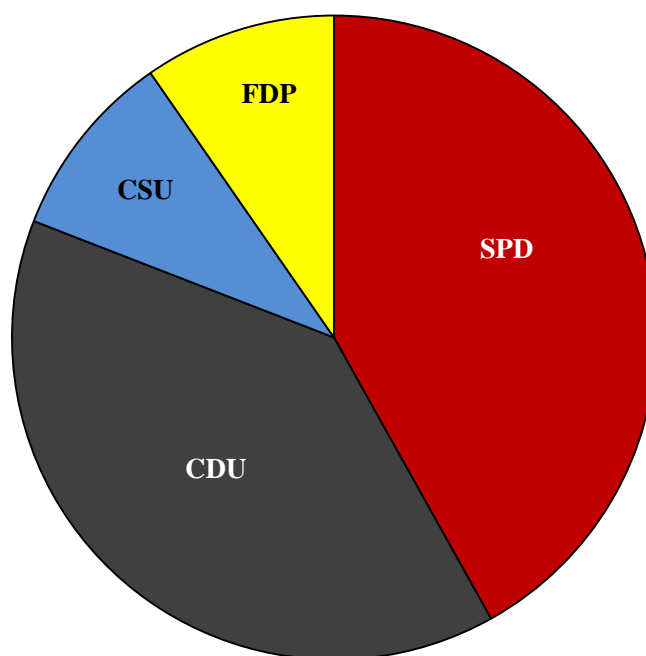


1965						
Partido	Primeros Votos	%	Segundos Votos	%	Escaños	%
SPD	12,998,474	38.90	12,813,186	38.34	217	41.89
CDU	12,631,319	37.80	12,387,562	37.07	202	39.00
CSU	3,204,648	9.59	3,136,506	9.39	49	9.46
FDP	2,562,294	7.67	3,096,739	9.27	50	9.65
NPD	587,216	1.76	664,193	1.99		
DFU	386,900	1.16	434,182	1.30		
AUD	46,146	0.14	52,637	0.16		
CVP	11,978	0.04	19,832	0.06		
FSU	6,287	0.02	10,631	0.03		
UAP	1,127	0.00	3,959	0.01		
EFP			1,015	0.00		
Candidatos Independientes	660	0.00				
Nulos	979,158	2.93	795,765	2.38		
Total	33,416,207	100.00	33,416,207	100.00	518	100.00

Fuente: http://www.bundeswahlleiter.de/de/bundestagswahlen/fruehere_bundestagswahlen/btw1965.html.



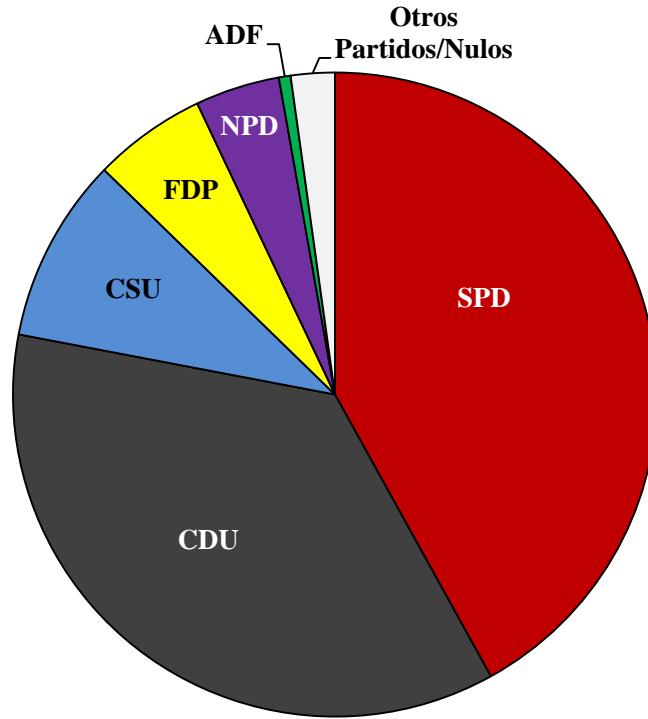
Escaños



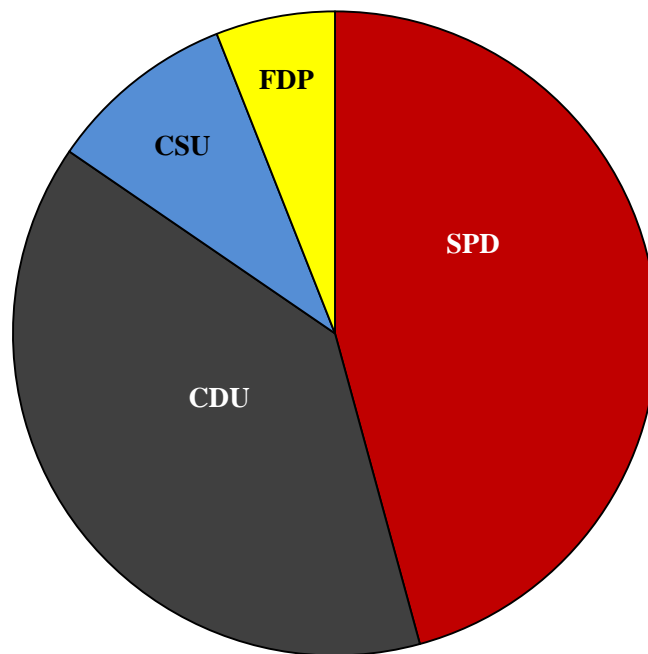
1969						
Partido	Primeros Votos	%	Segundos Votos	%	Escaños	%
SPD	14,402,374	42.96	14,065,716	41.96	237	45.75
CDU	12,137,148	36.21	12,079,535	36.03	201	38.80
CSU	3,094,176	9.23	3,115,652	9.29	49	9.46
FDP	1,554,651	4.64	1,903,422	5.68	31	5.98
NPD	1,189,375	3.55	1,422,010	4.24		
ADF	209,180	0.62	197,331	0.59		
BP	54,940	0.16	49,694	0.15		
EP	20,927	0.06	49,650	0.15		
GPD			45,401	0.14		
FSU	10,192	0.03	16,371	0.05		
Zentrum			15,933	0.05		
UAP	1,531	0.00	5,309	0.02		
DV	461	0.00				
Candidatos Independientes	38,561	0.12				
Nulos	809,548	2.41	557,040	1.66		
Total	33,523,064	100.00	33,523,064	100.00	518	100.00

Fuente: http://www.bundeswahlleiter.de/de/bundestagswahlen/fruehere_bundestagswahlen/btw1969.html.

Segundos Votos

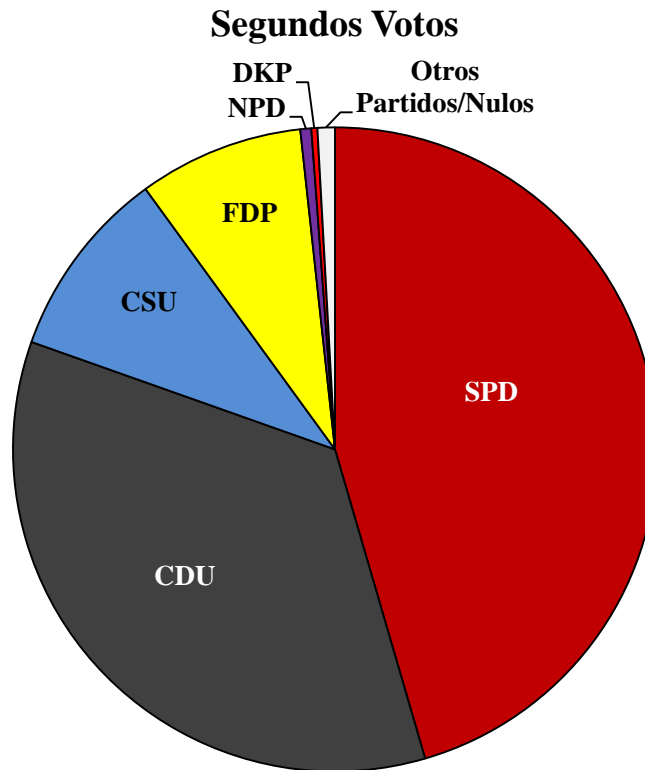


Escaños

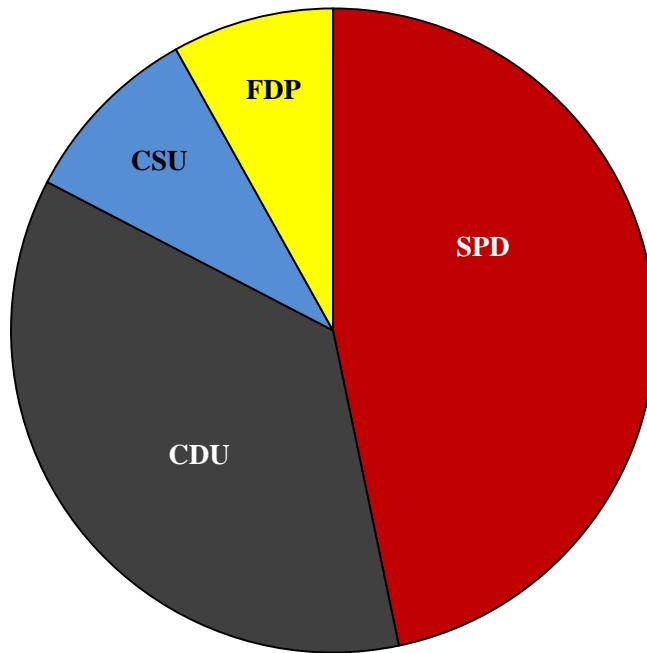


1972						
Partido	Primeros Votos	%	Segundos Votos	%	Escaños	%
SPD	18,228,239	48.27	17,175,169	45.48	242	46.72
CDU	13,304,813	35.23	13,190,837	34.93	186	35.91
CSU	3,620,625	9.59	3,615,183	9.57	48	9.27
FDP	1,790,513	4.74	3,129,982	8.29	42	8.11
NPD	194,389	0.51	207,465	0.55		
DKP	146,258	0.39	113,891	0.30		
EFP	7,581	0.02	24,057	0.06		
FSU	1,864	0.00	3,166	0.01		
Candidatos Independientes	9,497	0.03				
Nulos	457,810	1.21	301,839	0.80		
Total	37,761,589	100.00	37,761,589	100.00	518	100.00

Fuente: http://www.bundeswahlleiter.de/de/bundestagswahlen/fruehere_bundestagswahlen/btw1972.html.



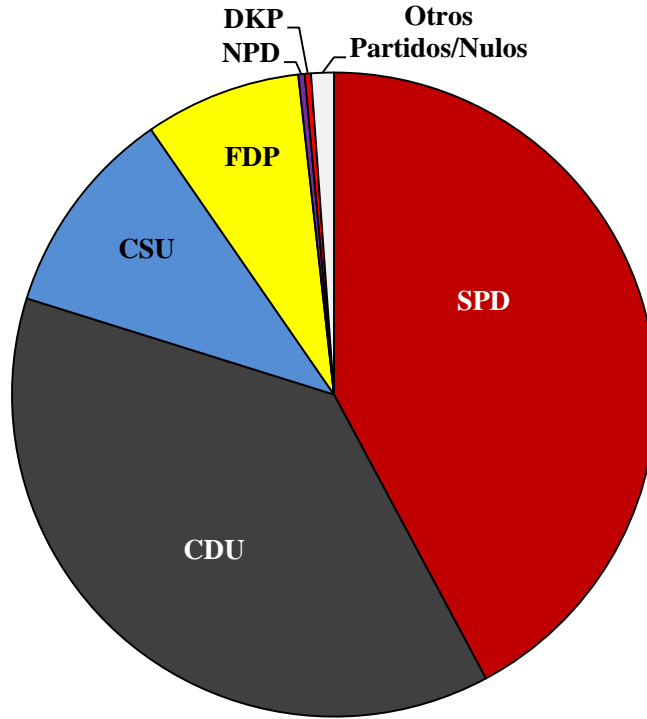
Escaños



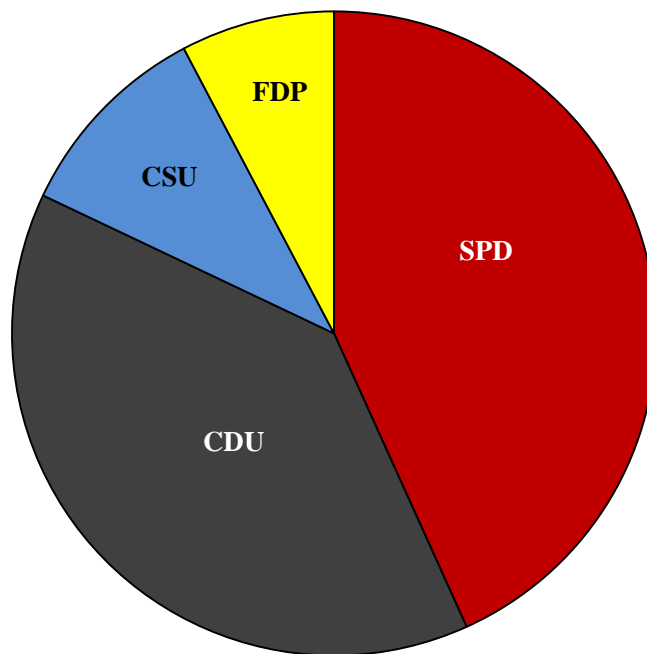
1976						
Partido	Primeros Votos	%	Segundos Votos	%	Escaños	%
SPD	16,471,321	43.16	16,099,019	42.18	224	43.24
CDU	14,423,157	37.79	14,367,302	37.64	201	38.80
CSU	4,008,514	10.50	4,027,499	10.55	53	10.23
FDP	2,417,683	6.33	2,995,085	7.85	40	7.72
NPD	136,028	0.36	122,661	0.32		
DKP	170,855	0.45	118,581	0.31		
KPD	8,822	0.02	22,714	0.06		
AUD	19,490	0.05	22,202	0.06		
KBW	21,414	0.06	20,018	0.05		
EAP	3,177	0.01	6,811	0.02		
CBV	4,876	0.01	6,720	0.02		
GIM	2,037	0.01	4,759	0.01		
AVP	2,636	0.01	4,723	0.01		
5%-BLOCK	985	0.00	2,940	0.01		
UAP	499	0.00	765	0.00		
VL	217	0.00	701	0.00		
RFP	227	0.00				
Candidatos Independientes	3,706	0.01				
Nulos	470,109	1.23	343,253	0.90		
Total	38,165,753	100.00	38,165,753	100.00	518	100.00

Fuente: http://www.bundeswahlleiter.de/de/bundestagswahlen/fruehere_bundestagswahlen/btw1976.html.

Segundos Votos

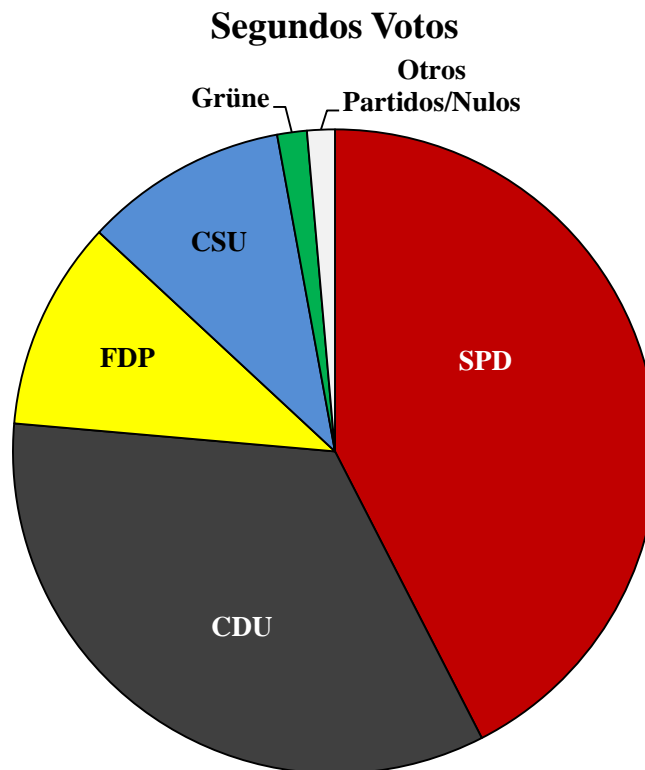


Escaños

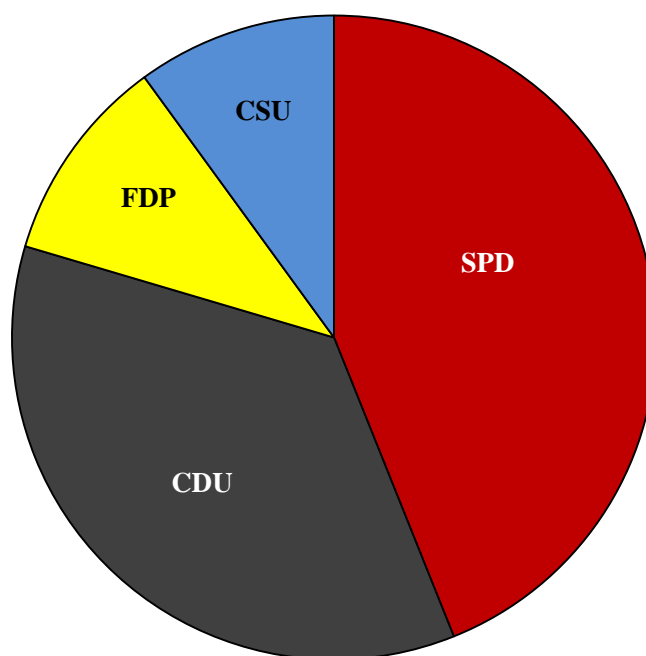


1980						
Partido	Primeros Votos	%	Segundos Votos	%	Escaños	%
SPD	16,808,861	43.90	16,260,677	42.46	228	43.93
CDU	13,467,207	35.17	12,989,200	33.92	185	35.65
FDP	2,720,480	7.10	4,030,999	10.53	54	10.40
CSU	3,941,365	10.29	3,908,459	10.21	52	10.02
Grüne	732,619	1.91	569,589	1.49		
DKP	107,158	0.28	71,600	0.19		
NPD			68,096	0.18		
Bürgerpartei	507	0.00	11,256	0.03		
V	7,160	0.02	9,319	0.02		
KBW	12,008	0.03	8,174	0.02		
EAP	4,992	0.01	7,666	0.02		
C.B.V.			3,946	0.01		
DU	421	0.00				
UAP	159	0.00				
DFP	96	0.00				
Candidatos Independientes	3,498	0.01				
Nulos	485,645	1.27	353,115	0.92		
Total	38,292,176	100.00	38,292,096	100.00	519	100.00

Fuente: http://www.bundeswahlleiter.de/de/bundestagswahlen/fruehere_bundestagswahlen/btw1980.html.



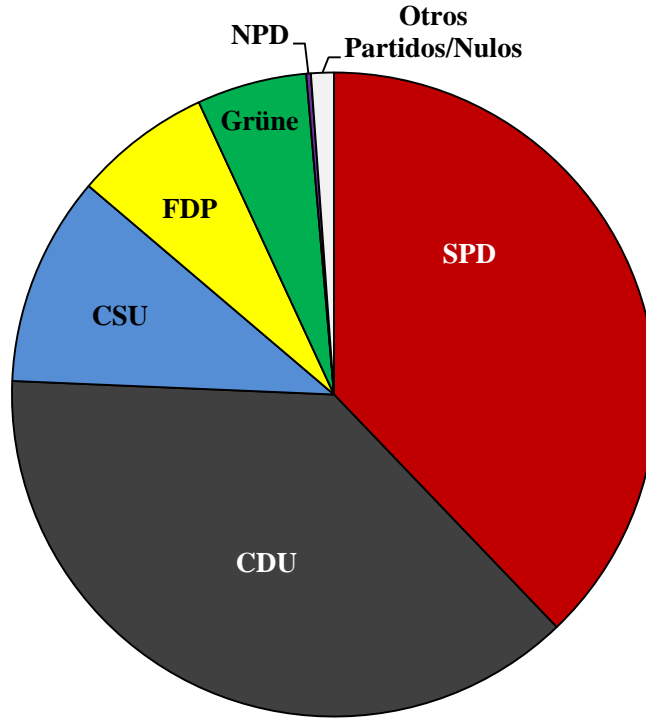
Escaños



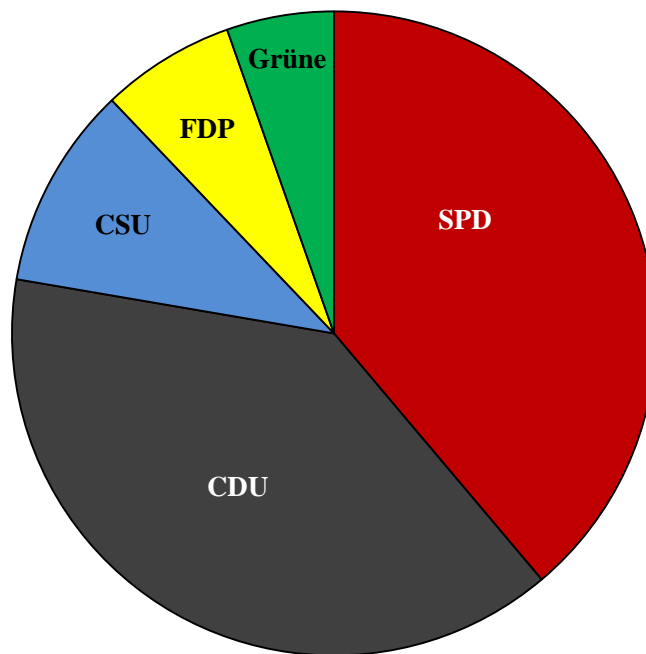
1983						
Partido	Primeros Votos	%	Segundos Votos	%	Escaños	%
SPD	15,686,033	39.93	14,865,807	37.85	202	38.85
CDU	15,943,460	40.59	14,857,680	37.83	202	38.85
CSU	4,318,800	11.00	4,140,865	10.54	53	10.19
FDP	1,087,918	2.77	2,706,942	6.89	35	6.73
Grüne	1,609,855	4.10	2,167,431	5.52	28	5.38
NPD	57,112	0.15	91,095	0.23		
DKP	96,143	0.24	64,986	0.17		
EAP	7,491	0.02	14,966	0.04		
ÖDP	3,341	0.01	11,028	0.03		
CBV	2,068	0.01	10,994	0.03		
KPD			3,431	0.01		
USD	450	0.00	3,333	0.01		
BWK	686	0.00	2,129	0.01		
Candidatos Independientes	31,996	0.08				
Nulos	434,176	1.11	338,841	0.86		
Total	39,279,529	100.00	39,279,528	100.00	520	100.00

Fuente: http://www.bundeswahlleiter.de/de/bundestagswahlen/fruehere_bundestagswahlen/btw1983.html.

Segundos Votos

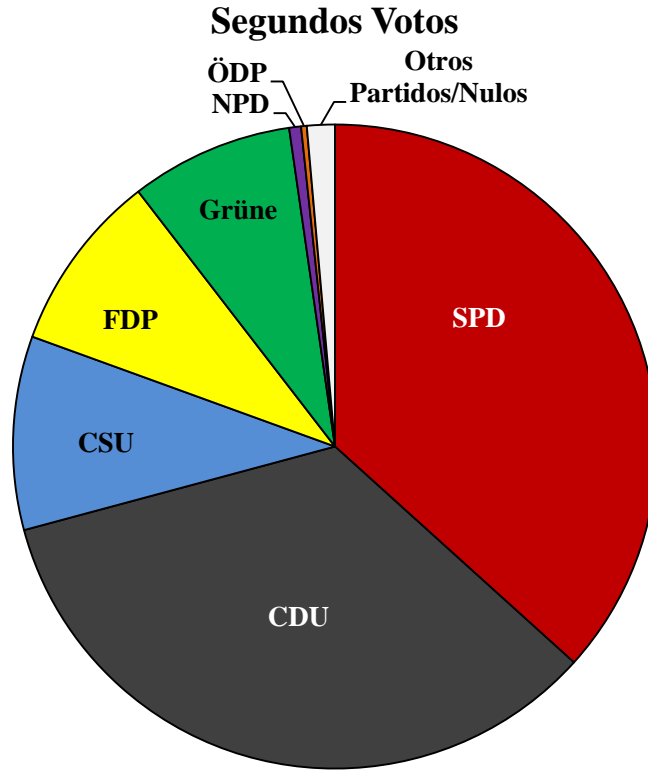


Escaños

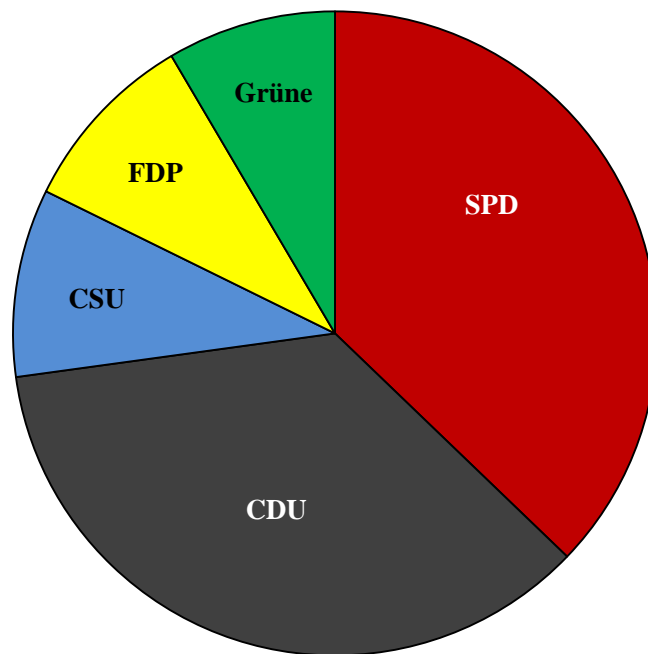


1987						
Partido	Primeros Votos	%	Segundos Votos	%	Escaños	%
SPD	14,787,953	38.69	14,025,763	36.69	193	37.19
CDU	14,168,527	37.07	13,045,745	34.13	185	35.65
CSU	3,859,244	10.10	3,715,827	9.72	49	9.44
FDP	1,760,496	4.61	3,440,911	9.00	48	9.25
Grüne	2,649,459	6.93	3,126,256	8.18	44	8.48
NPD	182,880	0.48	227,054	0.59		
ÖDP	40,765	0.11	109,152	0.29		
Frauen			62,904	0.16		
BP	8,024	0.02	26,367	0.07		
Mündige Bürger	611	0.00	24,630	0.06		
Patrioten	27,352	0.07	22,732	0.06		
Zentrum	4,020	0.01	19,035	0.05		
MLPD	596	0.00	13,422	0.04		
CBV	741	0.00	5,282	0.01		
ASD	3,151	0.01	1,834	0.00		
FAP	349	0.00	405	0.00		
HP	788	0.00				
Solidarität	754	0.00				
UAP	352	0.00				
Familie	130	0.00				
FSU	110	0.00				
Candidatos Independientes	246,511	0.64				
Nulos	482,481	1.26	357,975	0.94		
Total	38,225,294	100.00	38,225,294	100.00	519	100.00

Fuente: http://www.bundeswahlleiter.de/de/bundestagswahlen/fruehere_bundestagswahlen/btw1987.html.

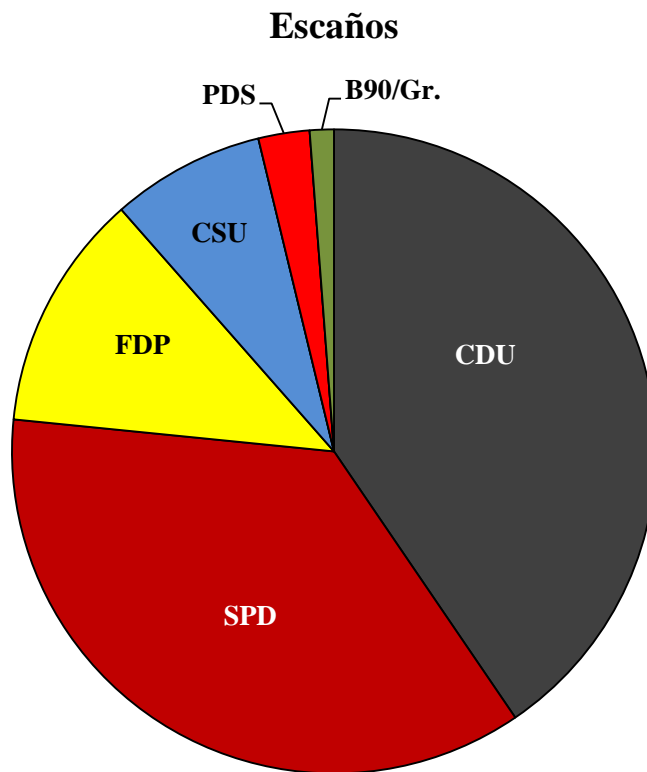
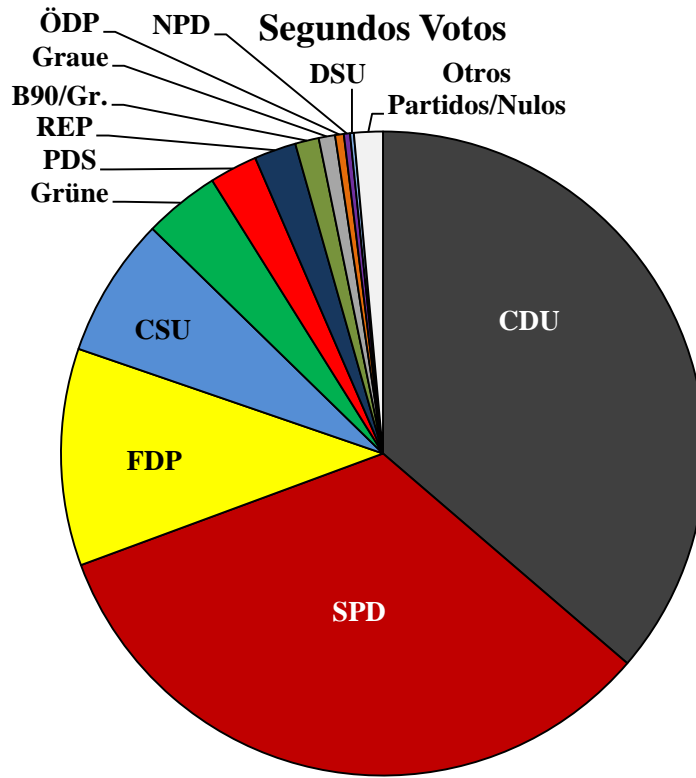


Escaños



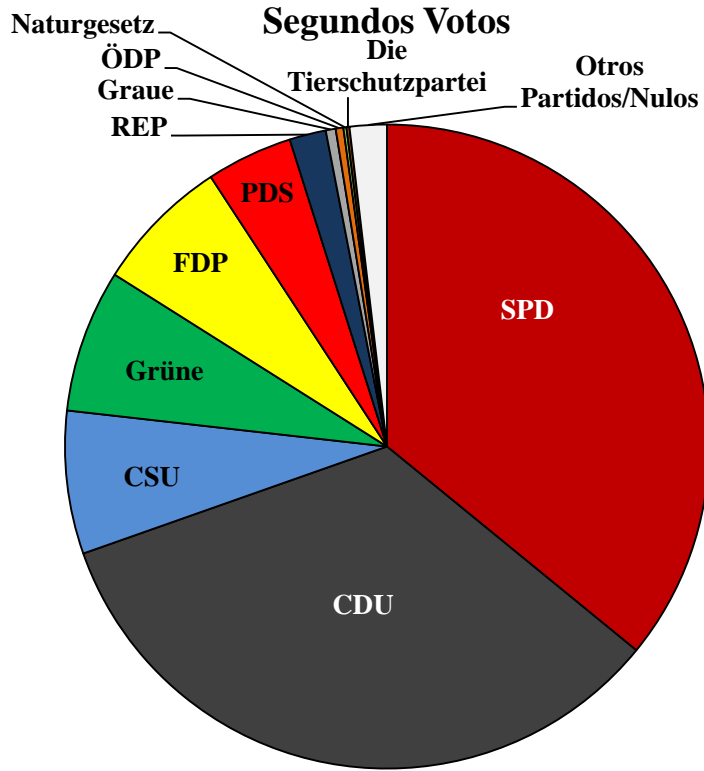
1990						
Partido	Primeros Votos	%	Segundos Votos	%	Escaños	%
CDU	17,707,574	37.68	17,055,116	36.29	268	40.48
SPD	16,279,980	34.64	15,545,366	33.08	239	36.10
FDP	3,595,135	7.65	5,123,233	10.90	79	11.93
CSU	3,423,904	7.29	3,302,980	7.03	51	7.70
Grüne	2,037,885	4.34	1,788,200	3.81		
PDS	1,049,245	2.23	1,129,578	2.40	17	2.57
REP	767,652	1.63	987,269	2.10		
B90/Gr.	552,027	1.17	559,207	1.19	8	1.21
Graue	218,412	0.46	385,910	0.82		
ÖDP	243,469	0.52	205,206	0.44		
NPD	190,105	0.40	145,776	0.31		
DSU	131,747	0.28	89,008	0.19		
Liga	8,667	0.02	39,640	0.08		
CM	9,824	0.02	36,446	0.08		
BP	10,836	0.02	31,315	0.07		
Fraue	1,433	0.00	12,077	0.03		
Patrioten	746	0.00	4,687	0.01		
Öko-Union	1,106	0.00	4,661	0.01		
VAA	704	0.00	4,530	0.01		
KPD (Ost)			1,630	0.00		
SpAD	124	0.00	1,610	0.00		
DDD	474	0.00	1,009	0.00		
BSA	214	0.00	826	0.00		
Mündige Bürger	72	0.00	492	0.00		
EFP	266	0.00				
Candidatos Independientes	43,324	0.09				
Nulos	720,990	1.53	540,143	1.15		
Total	46,995,915	100.00	46,995,915	100.00	662	100.00

Fuente: http://www.bundeswahlleiter.de/de/bundestagswahlen/fruehere_bundestagswahlen/btw1990.html.

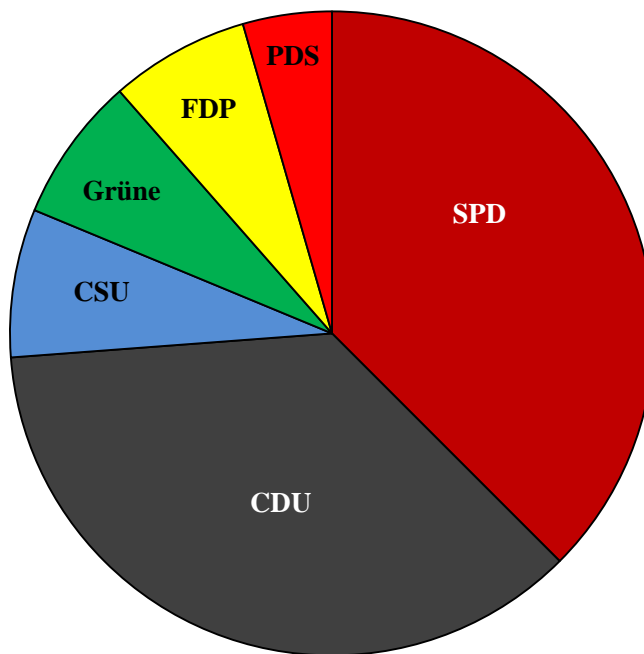


1994						
Partido	Primeros Votos	%	Segundos Votos	%	Escaños	%
SPD	17,966,813	37.64	17,140,354	35.91	252	37.50
CDU	17,473,325	36.60	16,089,960	33.70	244	36.31
CSU	3,657,627	7.66	3,427,196	7.18	50	7.44
Grüne	3,037,902	6.36	3,424,315	7.17	49	7.29
FDP	1,558,185	3.26	3,258,407	6.83	47	6.99
PDS	1,920,420	4.02	2,066,176	4.33	30	4.46
REP	787,757	1.65	875,239	1.83		
Graue	178,450	0.37	238,642	0.50		
ÖDP	200,138	0.42	183,715	0.38		
Naturgesetz	59,087	0.12	73,193	0.15		
Die Tierschutzpartei			71,643	0.15		
PBC	26,864	0.06	65,651	0.14		
Statt Partei	7,927	0.02	63,354	0.13		
BP	3,324	0.01	42,491	0.09		
APD	1,654	0.00	21,533	0.05		
CM	3,559	0.01	19,887	0.04		
PASS	489	0.00	15,040	0.03		
MLPD	4,932	0.01	10,038	0.02		
BüSo	8,032	0.02	8,103	0.02		
Liga	3,788	0.01	5,195	0.01		
Zentrum	1,489	0.00	3,757	0.01		
BSA			1,285	0.00		
FBU	8,193	0.02				
DSU	2,395	0.01				
DKP	693	0.00				
DVP	606	0.00				
FSU	467	0.00				
KPD	426	0.00				
UAP	302	0.00				
LD	221	0.00				
BGD	107	0.00				
Demokraten	104	0.00				
Candidatos Independientes	34,080	0.07				
Nulos	788,643	1.65	632,825	1.33		
Total	47,737,999	100.00	47,737,999	100.00	672	100.00

Fuente: http://www.bundeswahlleiter.de/de/bundestagswahlen/fruehere_bundestagswahlen/btw1994.html.



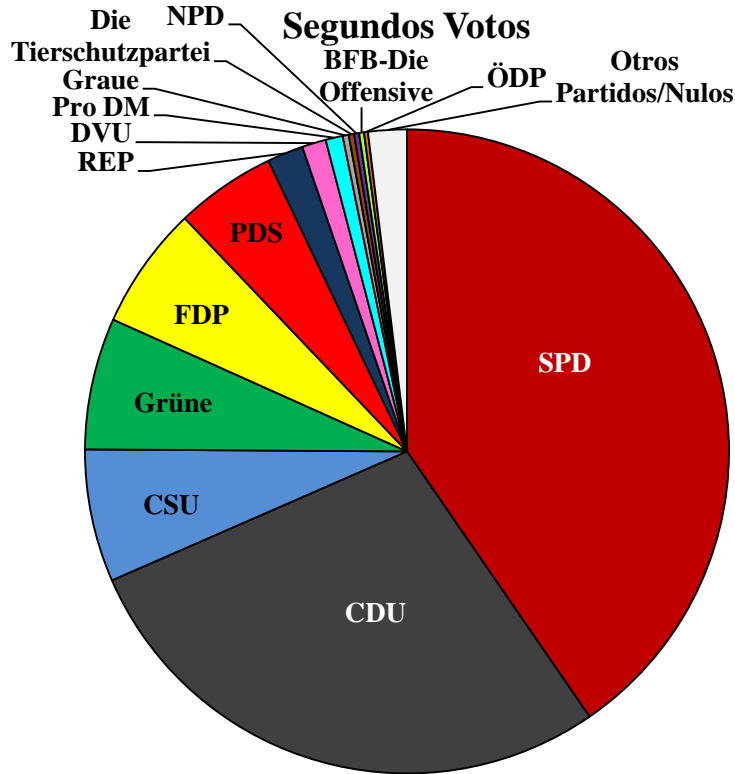
Escaños



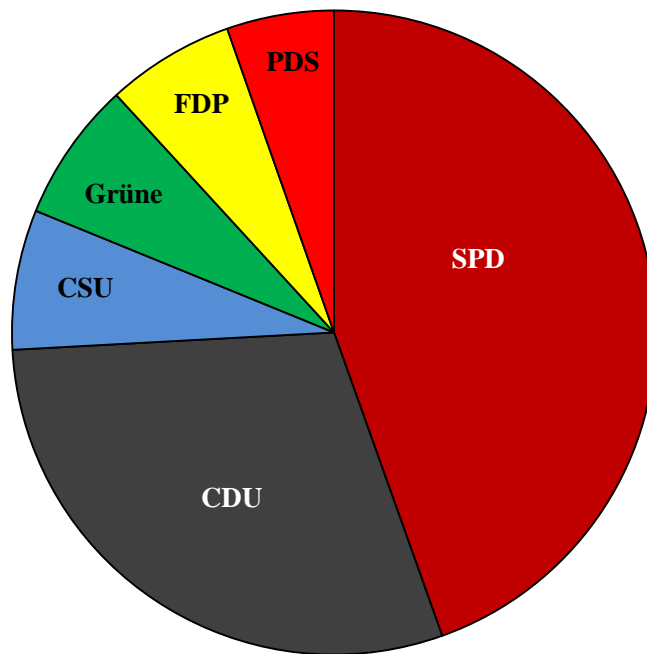
1998						
Partido	Primeros Votos	%	Segundos Votos	%	Escaños	%
SPD	21,535,893	43.12	20,181,269	40.41	298	44.54
CDU	15,854,215	31.74	14,004,908	28.04	198	29.60
CSU	3,602,472	7.21	3,324,480	6.66	47	7.03
Grüne	2,448,162	4.90	3,301,624	6.61	47	7.03
FDP	1,486,433	2.98	3,080,955	6.17	43	6.43
PDS	2,416,781	4.84	2,515,454	5.04	36	5.38
REP	1,115,664	2.23	906,383	1.81		
DVU			601,192	1.20		
Pro DM			430,099	0.86		
Graue	141,763	0.28	152,557	0.31		
Die Tierschutzpartei	1,734	0.00	133,832	0.27		
NPD	45,043	0.09	126,571	0.25		
BFB- Die Offensive	134,795	0.27	121,196	0.24		
ÖDP	145,308	0.29	98,257	0.20		
PBC	46,379	0.09	71,941	0.14		
APPD	1,676	0.00	35,242	0.07		
Naturgesetz	35,132	0.07	30,619	0.06		
Frauen	3,966	0.01	30,094	0.06		
Chance 2000	3,206	0.01	28,566	0.06		
BP	1,772	0.00	28,107	0.06		
Familie	8,134	0.02	24,825	0.05		
CM	9,023	0.02	23,619	0.05		
BüSo	10,260	0.02	9,662	0.02		
Nichtwähler			6,827	0.01		
APD	1,458	0.00	6,759	0.01		
PSG			6,226	0.01		
Deutschland	1,946	0.00	6,196	0.01		
PASS	10,449	0.02	5,556	0.01		
MLPD	7,208	0.01	4,731	0.01		
Forum	6,296	0.01	4,543	0.01		
AB 2000	4,097	0.01	3,355	0.01		
DPD	1,172	0.00	2,432	0.00		
HP	532	0.00	435	0.00		
DSU	8,180	0.02				
Statt Partei	4,406	0.01				
DKP	2,105	0.00				
Zentrum	2,076	0.00				
DMP	1,924	0.00				
FSU	763	0.00				
FP Deutschlands	131	0.00				

1998						
Partido	Primeros Votos	%	Segundos Votos	%	Escaños	%
Candidatos Independientes	66,026	0.13				
Nulos	780,507	1.56	638,575	1.28		
Total	49,947,087	100.00	49,947,087	100.00	669	100.00

Fuente: http://www.bundeswahlleiter.de/de/bundestagswahlen/fruehere_bundestagswahlen/btw1998.html.

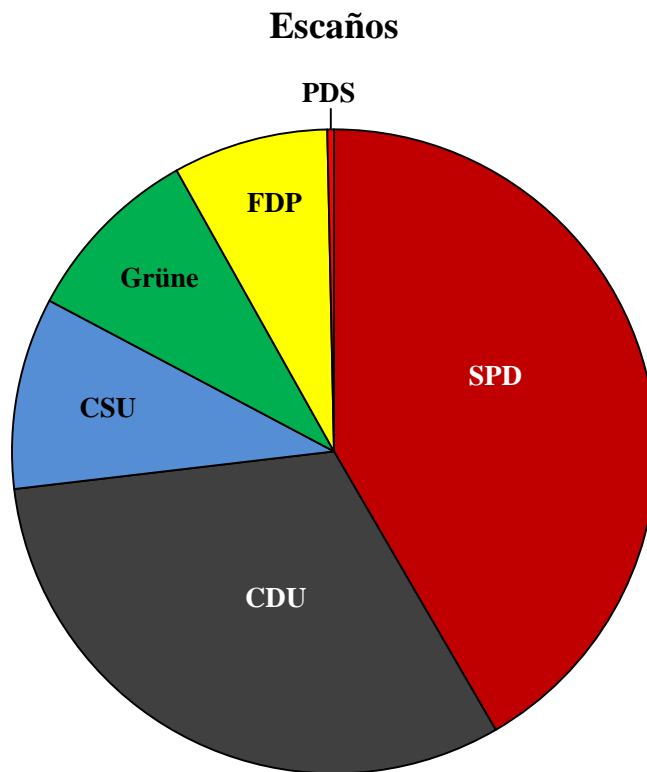
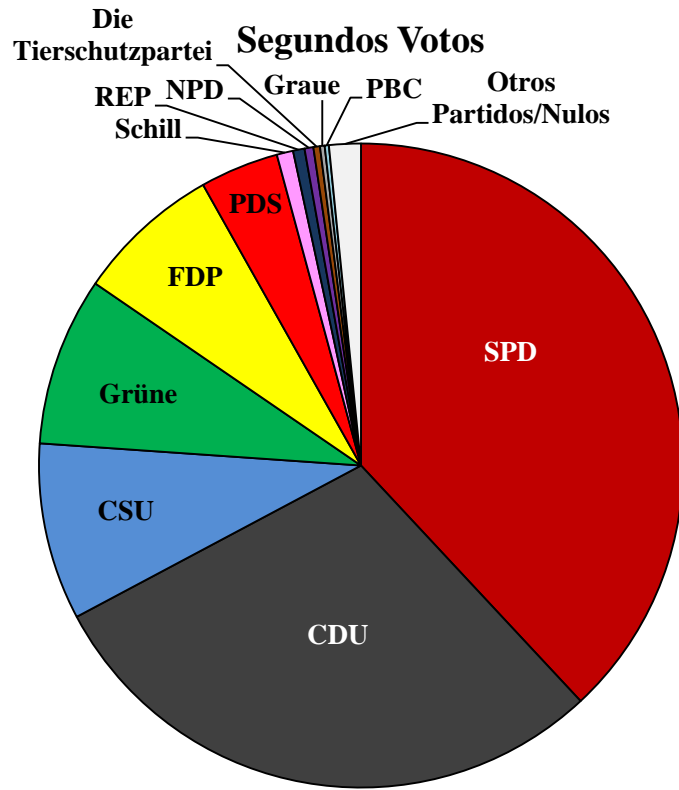


Escaños



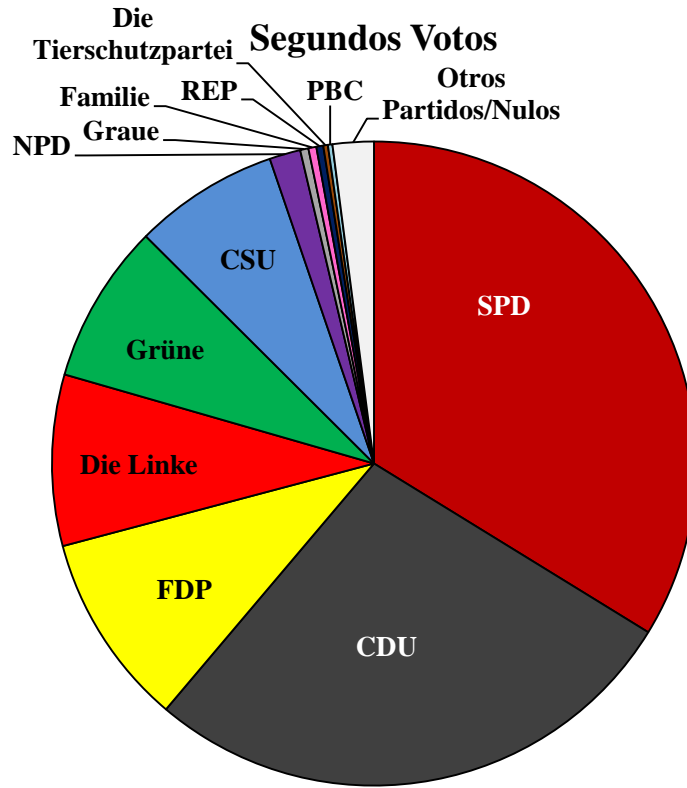
2002						
Partido	Primeros Votos	%	Segundos Votos	%	Escaños	%
SPD	20,059,967	41.29	18,488,668	38.06	251	41.63
CDU	15,336,512	31.57	14,167,561	29.16	190	31.51
CSU	4,311,178	8.87	4,315,080	8.88	58	9.62
Grüne	2,693,794	5.54	4,110,355	8.46	55	9.12
FDP	2,752,796	5.67	3,538,815	7.28	47	7.79
PDS	2,079,203	4.28	1,916,702	3.95	2	0.33
Schill	120,330	0.25	400,476	0.82		
REP	55,947	0.12	280,671	0.58		
NPD	103,209	0.21	215,232	0.44		
Die Tierschutzpartei	8,858	0.02	159,655	0.33		
Graue	75,490	0.16	114,224	0.24		
PBC	71,106	0.15	101,645	0.21		
ÖDP	56,593	0.12	56,898	0.12		
Die Frauen	2,264	0.00	36,832	0.08		
Familie	15,138	0.03	30,045	0.06		
BüSo	22,531	0.05	16,958	0.03		
CM	2,413	0.00	15,440	0.03		
BP	6,757	0.01	9,379	0.02		
PRG	4,363	0.01	7,499	0.02		
Aufbruch	2,895	0.01	4,697	0.01		
Zentrum	1,823	0.00	3,127	0.01		
HP	1,385	0.00	2,485	0.01		
Die Violetten	840	0.00	2,412	0.00		
KPD	686	0.00	1,624	0.00		
DSU	6,003	0.01				
DKP	3,953	0.01				
FP Deutschlands	2,003	0.00				
Deutschland	571	0.00				
Candidatos Independientes	43,116	0.09				
Nulos	741,037	1.53	586,281	1.21		
Total	48,582,761	100.00	48,582,761	100.00	603	100.00

Fuente: http://www.bundeswahlleiter.de/de/bundestagswahlen/fruehere_bundestagswahlen/btw2002.html.

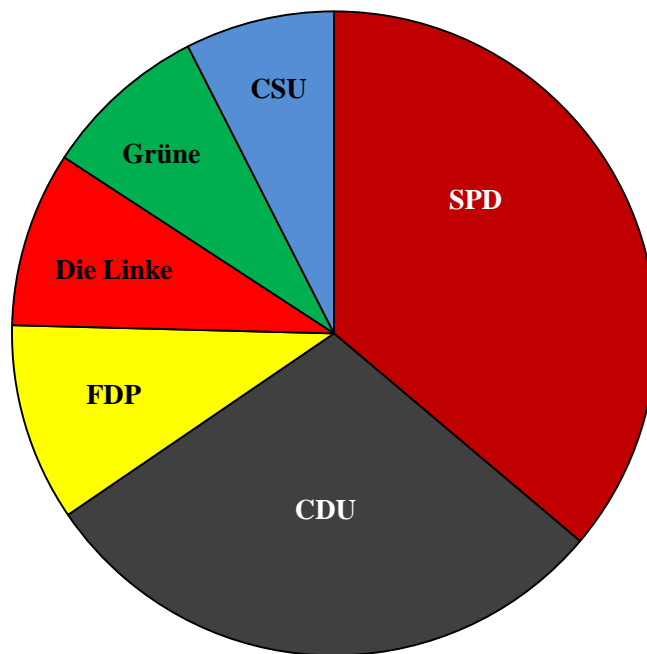


2005						
Partido	Primeros Votos	%	Segundos Votos	%	Escaños	%
SPD	18,129,100	37.73	16,194,665	33.78	222	36.16
CDU	15,390,950	32.04	13,136,740	27.40	180	29.32
FDP	2,208,531	4.60	4,648,144	9.69	61	9.93
Die Linke	3,764,168	7.83	4,118,194	8.59	54	8.79
Grüne	2,538,913	5.28	3,838,326	8.01	51	8.31
CSU	3,889,990	8.10	3,494,309	7.29	46	7.49
NPD	857,777	1.79	748,568	1.56		
Graue	6,340	0.01	198,601	0.41		
Familie	76,064	0.16	191,842	0.40		
REP	38,678	0.08	166,101	0.35		
Die Tierschutzpartei	7,341	0.02	110,603	0.23		
PBC	57,027	0.12	108,605	0.23		
MLPD	16,480	0.03	45,238	0.09		
BüSo	40,984	0.09	35,649	0.07		
BP	16,047	0.03	35,543	0.07		
Die Frauen	1,327	0.00	27,497	0.06		
AGFG	570	0.00	21,350	0.04		
PSG			15,605	0.03		
50Plus			10,536	0.02		
Die Partei	6,923	0.01	10,379	0.02		
Pro DM			10,269	0.02		
Deutschland	1,473	0.00	9,643	0.02		
APPD	3,018	0.01	4,233	0.01		
Zentrum	1,297	0.00	4,010	0.01		
Offensive D	5,401	0.01	3,338	0.01		
Unabhängige	11,703	0.02				
HP	2,029	0.00				
DSU	1,655	0.00				
CM	1,011	0.00				
Human- wirtschafts- partei	639	0.00				
Statt Partei	496	0.00				
Candidatos Independientes	118,130	0.25				
Nulos	850,072	1.77	756,146	1.58		
Total	48,044,134	100.00	47,944,134	100.00	614	100.00

Fuente: http://www.bundeswahlleiter.de/de/bundestagswahlen/fruehere_bundestagswahlen/btw2005.html.

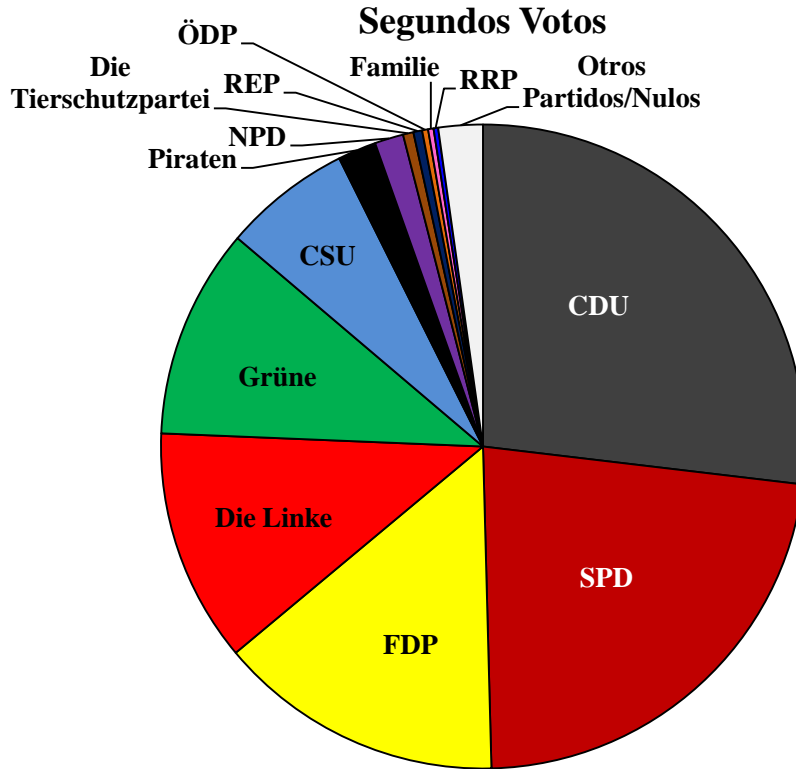


Escaños

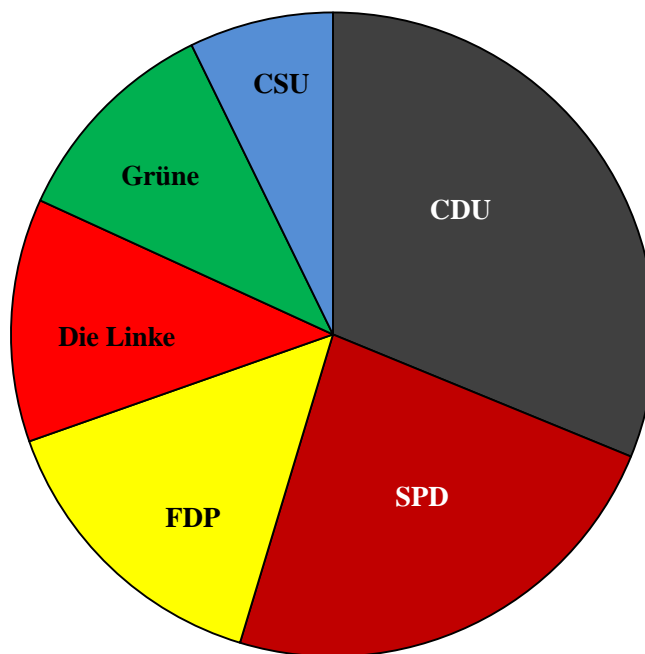


2009						
Partido	Primeros Votos	%	Segundos Votos	%	Escaños	%
CDU	13,856,674	31.49	11,828,277	26.88	194	31.19
SPD	12,079,758	27.45	9,990,488	22.70	146	23.47
FDP	4,076,496	9.26	6,316,080	14.35	93	14.95
Die Linke	4,791,124	10.89	5,155,933	11.72	76	12.22
Grüne	3,977,125	9.04	4,643,272	10.55	68	10.93
CSU	3,191,000	7.25	2,830,238	6.43	45	7.23
Piraten	46,770	0.11	847,870	1.93		
NPD	768,442	1.75	635,525	1.44		
Die Tierschutzpartei	16,887	0.04	230,872	0.52		
REP	30,061	0.07	193,396	0.44		
ÖDP	105,653	0.24	132,249	0.30		
Familie	17,848	0.04	120,718	0.27		
RRP	37,946	0.09	100,605	0.23		
Rentner			56,399	0.13		
BP	32,324	0.07	48,311	0.11		
DVU			45,752	0.10		
PBC	12,052	0.03	40,370	0.09		
BüSo	34,894	0.08	38,706	0.09		
Die Violetten	5,794	0.01	31,957	0.07		
MLPD	17,512	0.04	29,261	0.07		
Volksabstimmung	2,550	0.01	23,015	0.05		
FWD			11,243	0.03		
CM			6,826	0.02		
Zentrum	369	0.00	6,087	0.01		
PSG			2,957	0.01		
ADM	396	0.00	2,889	0.01		
DKP	929	0.00	1,894	0.00		
Freie Union	6,121	0.01				
Candidatos Independientes	139,275	0.32				
Nulos	757,575	1.72	634,385	1.44		
Total	44,005,575	100.00	44,005,575	100.00	622	100.00

Fuente: http://www.bundeswahlleiter.de/de/bundestagswahlen/BTW_BUND_09/ergebnisse/bundesergebnisse/index.html; y http://www.bundeswahlleiter.de/de/bundestagswahlen/BTW_BUND_09/ergebnisse/bundesergebnisse/grafik_sitze_99.html.

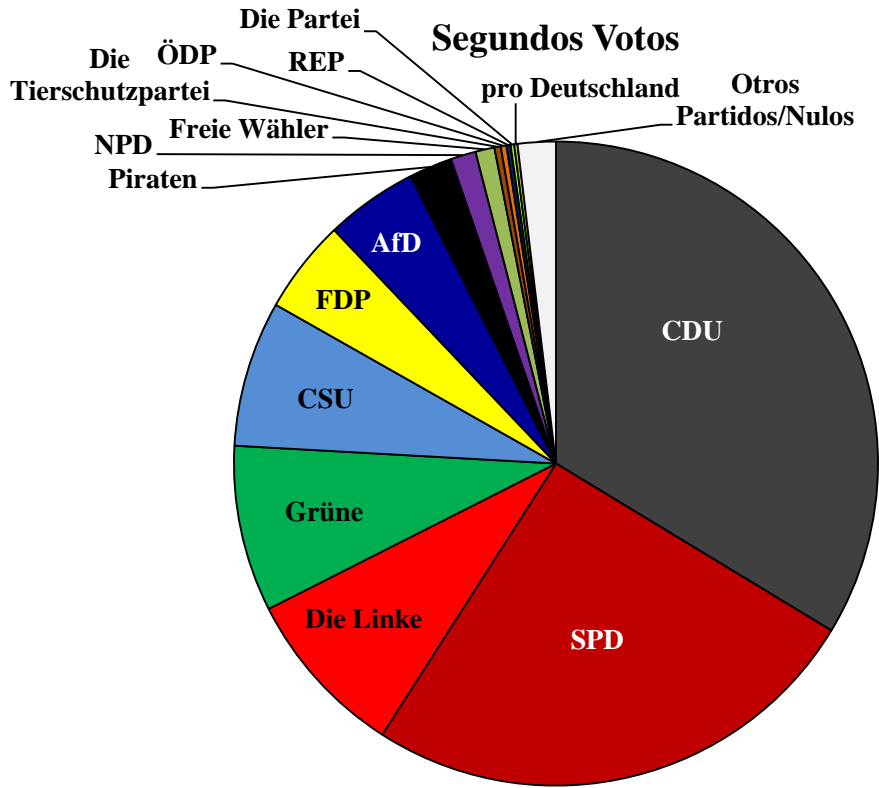


Escaños

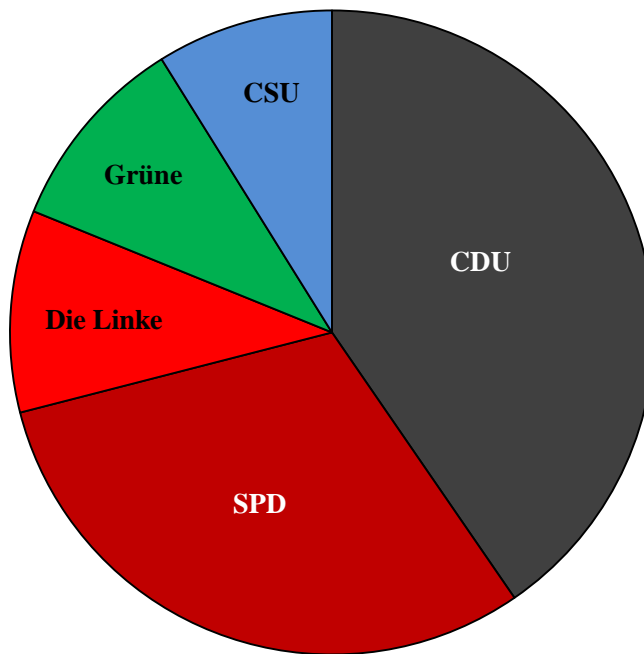


2013						
Partido	Primeros Votos	%	Segundos Votos	%	Escaños	%
CDU	16,233,642	36.64	14,921,877	33.68	255	40.41
SPD	12,843,458	28.99	11,252,215	25.39	193	30.59
Die Linke	3,585,178	8.09	3,755,699	8.48	64	10.14
Grüne	3,180,299	7.18	3,694,057	8.34	63	9.98
CSU	3,544,079	8.00	3,243,569	7.32	56	8.87
FDP	1,028,645	2.32	2,083,533	4.70		
AfD	810,915	1.83	2,056,985	4.64		
Piraten	963,623	2.17	959,177	2.16		
NPD	635,135	1.43	560,828	1.27		
Freie Wähler	431,640	0.97	423,977	0.96		
Die Tierschutzpartei	4,437	0.01	140,366	0.32		
ÖDP	128,209	0.29	127,088	0.29		
REP	27,299	0.06	91,193	0.21		
Die Partei	39,388	0.09	78,674	0.18		
pro Deutschland	4,815	0.01	73,854	0.17		
BP	28,430	0.06	57,395	0.13		
Volksabstimmung	1,748	0.00	28,654	0.06		
Rentner	920	0.00	25,134	0.06		
Partei der Vernunft	3,861	0.01	24,719	0.06		
MLPD	12,904	0.03	24,219	0.05		
PBC	2,081	0.00	18,542	0.04		
BIG	2,680	0.01	17,743	0.04		
BüSo	17,988	0.04	12,814	0.03		
Die Frauen			12,148	0.03		
Nichtwähler			11,349	0.03		
Bündnis 21/RRP	5,324	0.01	8,578	0.02		
Die Violetten	2,516	0.01	8,211	0.02		
Familie	4,478	0.01	7,449	0.02		
PSG			4,564	0.01		
Die Rechte			2,245	0.01		
DKP	1,699	0.00				
BGD	1,431	0.00				
B	624	0.00				
Nein!	290	0.00				
Candidatos Independientes	77,306	0.17				
Nulos	684,883	1.55	583,069	1.32		
Total	44,309,925	100.00	44,309,925	100.00	631	100.00

Fuente: http://www.bundeswahlleiter.de/de/bundestagswahlen/BTW_BUND_13/ergebnisse/bundesergebnisse/;
y http://www.bundeswahlleiter.de/de/bundestagswahlen/BTW_BUND_13/ergebnisse/bundesergebnisse/grafik_sitze_99.html.



Escaños



ANEXO 3

CÁLCULO DE LAS DISTORSIONES DE REPRESENTACIÓN E ÍNDICES DE PROPORCIONALIDAD DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS EN MÉXICO (1943-2015)

1943				
Umbral Natural	0.680	Índice de Proporcionalidad		94.53
Partido	% Votos	% Votación Válida Representativa	% Escaños	Distorsión de Representación
PRM	92.13	94.53	100.00	5.47
PAN	5.33	5.47		-5.47
No Registrados	2.54			
Total	100.00	100.00	100.00	
1946				
Umbral Natural	0.690	Índice de Proporcionalidad		99.81
Partido	% Votos	% Votación Válida Representativa	% Escaños	Distorsión de Representación
PRI	73.52	97.05	97.24	0.19
PAN	2.24	2.95	2.76	-0.19
PCM	0.46			
Otros	23.78			
Total	100.00	100.00	100.00	
1949				
Umbral Natural	0.680	Índice de Proporcionalidad		97.10
Partido	% Votos	% Votación Válida Representativa	% Escaños	Distorsión de Representación
PRI	93.91	94.38	96.60	2.22
PAN	5.60	5.62	2.72	-2.90
PPS	0.50		0.68	0.68
Total	100.00	100.00	100.00	
1952				
Umbral Natural	0.621	Índice de Proporcionalidad		80.16
Partido	% Votos	% Votación Válida Representativa	% Escaños	Distorsión de Representación
PRI	74.31	74.31	93.79	19.48
FPPM	15.88	15.88	1.86	-14.01
PAN	8.27	8.27	3.11	-5.16
PPS	0.88	0.88	1.24	0.36
PNM	0.66	0.66		-0.66
Total	100.00	100.00	100.00	

1955				
Umbral Natural	0.617	Índice de Proporcionalidad		94.51
Partido	% Votos	% Votación Válida Representativa	% Escaños	Distorsión de Representación
PRI	89.86	90.11	94.44	4.33
PAN	9.17	9.20	3.70	-5.49
PPS	0.69	0.69	1.23	0.54
PNM	0.28		0.62	0.62
Total	100.00	100.00	100.00	

1958				
Umbral Natural	0.617	Índice de Proporcionalidad		93.32
Partido	% Votos	% Votación Válida Representativa	% Escaños	Distorsión de Representación
PRI	88.20	89.00	94.44	5.45
PAN	10.22	10.31	3.70	-6.61
PPS	0.68	0.69	0.62	-0.07
PARM	0.44		0.62	0.62
PNM	0.31		0.62	0.62
No Registrados	0.14			
Total	100.00	100.00	100.00	

1961				
Umbral Natural	0.562	Índice de Proporcionalidad		94.73
Partido	% Votos	% Votación Válida Representativa	% Escaños	Distorsión de Representación
PRI	90.25	91.36	96.63	5.27
PAN	7.59	7.68	2.81	-4.88
PPS	0.94	0.95	0.56	-0.39
PARM	0.49			
PNM	0.28			
No Registrados	0.45			
Total	100.00	100.00	100.00	

1966				
Umbral Natural	0.476	Índice de Proporcionalidad		95.44
Partido	% Votos	% Votación Válida Representativa	% Escaños	Distorsión de Representación
PRI	86.24	86.37	84.76	-1.61
PAN	11.51	11.53	8.57	-2.96
PPS	1.37	1.37	4.29	2.92
PARM	0.73	0.73	2.38	1.65
No Registrados	0.14			
Nulos	0.00			
Total	100.00	100.00	100.00	

1967				
Umbral Natural	0.474	Índice de Proporcionalidad		96.60
Partido	% Votos	% Votación Válida Representativa	% Escaños	Distorsión de Representación
PRI	83.35	83.50	82.94	-0.57
PAN	12.29	12.31	9.48	-2.84
PPS	2.76	2.77	4.74	1.97
PARM	1.41	1.42	2.84	1.43
No Registrados	0.19			
Nulos	0.00			
Total	100.00	100.00	100.00	
1970				
Umbral Natural	0.469	Índice de Proporcionalidad		95.16
Partido	% Votos	% Votación Válida Representativa	% Escaños	Distorsión de Representación
PRI	79.94	83.38	83.57	0.19
PAN	13.65	14.23	9.39	-4.84
PPS	1.48	1.54	4.69	3.15
PARM	0.80	0.84	2.35	1.51
No Registrados	0.25			
Nulos	3.88			
Total	100.00	100.00	100.00	
1973				
Umbral Natural	0.433	Índice de Proporcionalidad		93.58
Partido	% Votos	% Votación Válida Representativa	% Escaños	Distorsión de Representación
PRI	69.64	77.59	83.12	5.53
PAN	14.70	16.37	9.96	-6.42
PPS	3.61	4.02	4.33	0.31
PARM	1.81	2.02	2.60	0.58
No Registrados	0.25			
Nulos	9.99			
Total	100.00	100.00	100.00	
1976				
Umbral Natural	0.426	Índice de Proporcionalidad		96.90
Partido	% Votos	% Votación Válida Representativa	% Escaños	Distorsión de Representación
PRI	80.08	85.17	82.55	-2.62
PAN	8.45	8.99	8.51	-0.48
PPS	2.98	3.17	5.11	1.93
PARM	2.51	2.67	3.83	1.16
No Registrados	0.38			
Nulos	5.59			
Total	100.00	100.00	100.00	

1979				
Umbral Natural	0.250	Índice de Proporcionalidad		97.76
Partido	% Votos	% Votación Válida Representativa	% Escaños	Distorsión de Representación
PRI	68.57	72.79	74.00	1.21
PAN	11.13	11.81	10.75	-1.06
PCM	5.12	5.44	4.50	-0.94
PPS	2.82	2.99	2.75	-0.24
PST	2.27	2.41	2.50	0.09
PDM	2.14	2.27	2.50	0.23
PARM	2.17	2.30	3.00	0.70
No Registrados	0.00			
Nulos	5.79			
Total	100.00	100.00	100.00	
1982				
Umbral Natural	0.250	Índice de Proporcionalidad		92.41
Partido	% Votos	% Votación Válida Representativa	% Escaños	Distorsión de Representación
PRI	69.27	69.44	74.75	5.31
PAN	17.52	17.57	12.75	-4.82
PSUM	4.40	4.41	4.25	-0.16
PDM	2.30	2.30	3.00	0.70
PPS	1.87	1.88	2.50	0.62
PST	1.79	1.79	2.75	0.96
PARM	1.35	1.35		-1.35
PRT	1.26	1.26		-1.26
PSD	0.19			
No Registrados	0.00			
Nulos	0.06			
Total	100.00	100.00	100.00	
1985				
Umbral Natural	0.250	Índice de Proporcionalidad		92.08
Partido	% Votos	% Votación Válida Representativa	% Escaños	Distorsión de Representación
PRI	59.29	64.77	72.25	7.48
PAN	15.29	16.70	10.25	-6.45
PSUM	3.25	3.55	3.00	-0.55
PDM	2.74	2.99	3.00	0.01
PST	3.20	3.50	3.00	-0.50
PPS	2.38	2.60	2.75	0.15
PARM	2.25	2.46	2.75	0.29
PMT	1.57	1.72	1.50	-0.22
PRT	1.56	1.71	1.50	-0.21
No Registrados	0.00			
Nulos	8.46			
Total	100.00	100.00	100.00	

1988				
Umbral Natural	0.200	Índice de Proporcionalidad		97.03
Partido	% Votos	% Votación Válida Representativa	% Escaños	Distorsión de Representación
PRI	51.23	51.23	52.00	0.77
FDN		28.96	27.80	-1.16
PFCRN	9.37			
PPS	9.06			
PARM	6.17			
PMS	4.36			
PAN	18.00	18.00	20.20	2.20
PDM	1.28	1.28		-1.28
PRT	0.53	0.53		-0.53
No Registrados	0.00			
Nulos	0.00			
Total	100.00	100.00	100.00	
1991				
Umbral Natural	0.200	Índice de Proporcionalidad		95.63
Partido	% Votos	% Votación Válida Representativa	% Escaños	Distorsión de Representación
PRI	58.47	61.47	64.00	2.53
PAN	16.82	17.68	17.80	0.12
PRD	7.91	8.31	8.20	-0.11
PFCRN	4.13	4.34	4.60	0.26
PARM	2.04	2.14	3.00	0.86
PPS	1.71	1.80	2.40	0.60
PEM	1.37	1.45		-1.45
PT	1.08	1.13		-1.13
PDM	1.03	1.09		-1.09
PRT	0.56	0.59		-0.59
No Registrados	0.06			
Nulos	4.83			
Total	100.00	100.00	100.00	
1994				
Umbral Natural	0.200	Índice de Proporcionalidad		90.28
Partido	% Votos	% Votación Válida Representativa	% Escaños	Distorsión de Representación
PRI	48.58	50.28	60.00	9.72
PAN	24.98	25.85	23.80	-2.05
PRD	16.12	16.68	14.20	-2.48
PT	2.58	2.67	2.00	-0.67
PVEM	1.36	1.40		-1.40
PFCRN	1.10	1.13		-1.13
PARM	0.82	0.85		-0.85
PPS	0.67	0.69		-0.69
UNO PDM	0.43	0.44		-0.44

No Registrados	0.14			
Nulos	3.24			
Total	100.00	100.00	100.00	
1997				
Umbral Natural	0.200	Índice de Proporcionalidad		91.33
Partido	% Votos	% Votación Válida Representativa	% Escaños	Distorsión de Representación
PRI	38.00	39.13	47.80	8.67
PAN	25.87	26.64	24.20	-2.44
PRD	24.97	25.71	25.00	-0.71
PVEM	3.71	3.82	1.60	-2.22
PT	2.51	2.59	1.40	-1.19
PC	1.09	1.12		-1.12
PDM	0.64	0.66		-0.66
PPS	0.33	0.34		-0.34
No Registrados	0.05			
Nulos	2.84			
Total	100.00	100.00	100.00	
2000				
Umbral Natural	0.200	Índice de Proporcionalidad		90.02
Partido	% Votos	% Votación Válida Representativa	% Escaños	Distorsión de Representación
AC	38.29	39.23		5.57
PAN			42.60	
PVEM			2.20	
PRI	36.89	37.80	42.20	4.40
AM	18.67	19.13		-6.13
PRD			10.20	
PT			1.20	
PAS			0.40	
Converg			0.60	
PSN			0.60	
DSPPN	1.88	1.93		-1.93
PCD	1.15	1.18		-1.18
PARM	0.73	0.75		-0.75
No Registrados	0.07			
Nulos	2.32			
Total	100.00	100.00	100.00	
2003				
Umbral Natural	0.200	Índice de Proporcionalidad		92.85
Partido	% Votos	% Votación Válida Representativa	% Escaños	Distorsión de Representación
AT	13.60	14.09		5.98
PRI	23.17	23.99	44.80	
PVEM	4.00	4.14	3.40	
PAN	30.74	31.83	30.20	-1.63

PRD	17.60	18.23	19.40	1.17
PT	2.40	2.49	1.20	-1.29
Converg	2.26	2.34	1.00	-1.34
MP	0.91	0.94		-0.94
PAS	0.74	0.77		-0.77
FC	0.46	0.48		-0.48
PLM	0.41	0.42		-0.42
PSN	0.27	0.28		-0.28
No Registrados	0.06			
Nulos	3.36			
Total	100.00	100.00	100.00	

2006				
Umbral Natural	0.200	Índice de Proporcionalidad		91.41
Partido	% Votos	% Votación Válida Representativa	% Escaños	Distorsión de Representación
PAN	33.41	34.38	41.20	6.82
CBT	28.99	29.83		1.77
PRD			25.20	
PT			3.20	
Converg			3.20	
AM	28.18	29.00		-4.40
PRI			20.80	
PVEM			3.80	
NA	4.55	4.68	1.80	-2.88
ASC	2.05	2.11	0.80	-1.31
No Registrados	0.31			
Nulos	2.50			
Total	100.00	100.00	100.00	

2009				
Umbral Natural	0.200	Índice de Proporcionalidad		90.43
Partido	% Votos	% Votación Válida Representativa	% Escaños	Distorsión de Representación
PRI	36.94	39.12	47.40	8.28
PAN	28.01	29.67	28.60	-1.07
PRD	12.19	12.91	14.20	1.29
PVEM	6.71	7.10	4.20	-2.90
PT	3.66	3.87	2.60	-1.27
NA	3.42	3.62	1.80	-1.82
Converg	2.46	2.61	1.20	-1.41
PSD	1.03	1.09		
No Registrados	0.16			
Nulos	5.41			
Total	100.00	100.00	100.00	

2012				
Umbral Natural	0.200	Índice de Proporcionalidad		91.18
Partido	% Votos	% Votación Válida Representativa	% Escaños	Distorsión de Representación
PRI	31.89	33.60	41.40	7.80
PAN	25.90	27.28	22.80	-4.48
PRD	18.37	19.35	20.00	0.65
PVEM	6.10	6.43	6.80	0.37
PT	4.58	4.83	3.80	-1.03
NA	4.08	4.30	2.00	-2.30
MC	4.00	4.21	3.20	-1.01
No Registrados	0.08			
Nulos	4.98			
Total	100.00	100.00	100.00	
2015				
Umbral Natural	0.200	Índice de Proporcionalidad		87.97
Partido	% Votos	% Votación Válida Representativa	% Escaños	Distorsión de Representación
PRI	29.19	30.70	40.60	9.90
PVEM	6.92	7.27	9.40	2.13
PAN	21.02	22.10	21.80	-0.30
PRD	10.88	11.44	11.00	-0.44
PT	2.84	2.99	1.20	-1.79
MORENA	8.39	8.83	7.00	-1.83
MC	6.10	6.41	5.00	-1.41
PANAL	3.73	3.92	2.20	-1.72
PES	3.32	3.50	1.60	-1.90
PH	2.15	2.26		-2.26
Candidatos Independientes	0.56	0.59	0.20	-0.39
No Registrados	0.13			
Nulos	4.77			
Total	100.00	100.00	100.00	

Fuente: Cálculos del autor.

ANEXO 4

CÁLCULO DE LAS DISTORSIONES DE REPRESENTACIÓN E ÍNDICES DE PROPORCIONALIDAD DEL *BUNDESTAG* EN ALEMANIA (1949-2013)

1949				
Umbral Natural	0.244	Índice de Proporcionalidad		91.59
Partido	% Votos	% Votación Válida Representativa	% Escaños	Distorsión de Representación
SPD	28.31	29.28	33.17	3.89
CDU	24.41	25.24	28.54	3.29
FDP	11.55	11.95	12.93	0.98
CSU	5.64	5.83	5.85	0.03
KPD	5.56	5.75	3.66	-2.09
Sin Partido	4.66	4.82	0.73	-4.09
BP	4.03	4.17	4.15	-0.02
DP	3.84	3.97	4.15	0.18
Zentrum	2.97	3.07	2.44	-0.63
WAV	2.78	2.88	2.93	0.05
DKP/DRP	1.75	1.81	1.22	-0.59
RSF	0.88	0.92		-0.92
SSW	0.31	0.32	0.24	-0.07
EVD	0.11			
RWVP	0.09			
Nulos	3.12			
Total	100.00	100.00	100.00	
1953				
Umbral Natural	0.196	Índice de Proporcionalidad		92.52
Partido	% Votos	% Votación Válida Representativa	% Escaños	Distorsión de Representación
CDU	35.17	36.42	38.70	2.29
SPD	27.90	28.88	31.83	2.94
FDP	9.23	9.56	10.41	0.85
CSU	8.52	8.82	10.22	1.39
GB/BHE	5.68	5.88	5.30	-0.57
DP	3.15	3.26	2.95	-0.31
KPD	2.13	2.21		-2.21
BP	1.64	1.69		-1.69
GVP	1.12	1.16		-1.16
DRP	1.04	1.08		-1.08
Zentrum	0.76	0.79	0.59	-0.20
DNS	0.25	0.26		-0.26

SSW	0.16			
Nulos	3.26			
Total	100.00	100.00	100.00	
1957				
Umbral Natural	0.193	Índice de Proporcionalidad		93.38
Partido	% Votos	% Votación Válida Representativa	% Escaños	Distorsión de Representación
CDU	38.22	39.91	42.77	2.86
SPD	30.56	31.91	34.87	2.96
CSU	10.08	10.53	10.60	0.07
FDP	7.42	7.75	8.48	0.72
GB/BHE	4.42	4.62		-4.62
DP	3.24	3.39	3.28	-0.11
DRP	0.99	1.04		-1.04
FU	0.82	0.85		-0.85
BdD	0.19			
Mittelstand	0.12			
SSW	0.10			
DG	0.06			
VU	0.02			
Nulos	3.76			
Total	100.00	100.00	100.00	
1961				
Umbral Natural	0.192	Índice de Proporcionalidad		94.46
Partido	% Votos	% Votación Válida Representativa	% Escaños	Distorsión de Representación
SPD	34.79	36.28	38.96	2.68
CDU	34.35	35.82	38.58	2.76
FDP	12.26	12.79	12.86	0.07
CSU	9.18	9.57	9.60	0.03
GDP (DP-BHE)	2.65	2.76		-2.76
DFU	1.86	1.94		-1.94
DRP	0.80	0.83		-0.83
DG	0.08			
SSW	0.08			
Nulos	3.95			
Total	100.00	100.00	100.00	
1965				
Umbral Natural	0.193	Índice de Proporcionalidad		96.44
Partido	% Votos	% Votación Válida Representativa	% Escaños	Distorsión de Representación
SPD	38.34	39.39	41.89	2.51
CDU	37.07	38.08	39.00	0.92
CSU	9.39	9.64	9.46	-0.18
FDP	9.27	9.52	9.65	0.13
NPD	1.99	2.04		-2.04

DFU	1.30	1.33	-1.33
AUD	0.16		
CVP	0.06		
FSU	0.03		
UAP	0.01		
Nulos	2.38		
Total	100.00	100.00	100.00
1969			
Umbral Natural	0.193	Índice de Proporcionalidad	95.02
Partido	% Votos	% Votación Válida Representativa	% Escaños
SPD	41.96	42.90	45.75
CDU	36.03	36.85	38.80
CSU	9.29	9.50	9.46
FDP	5.68	5.81	5.98
NPD	4.24	4.34	-4.34
ADF	0.59	0.60	-0.60
BP	0.15		
EP	0.15		
GPD	0.14		
FSU	0.05		
Zentrum	0.05		
UAP	0.02		
Nulos	1.66		
Total	100.00	100.00	100.00
1972			
Umbral Natural	0.193	Índice de Proporcionalidad	98.50
Partido	% Votos	% Votación Válida Representativa	% Escaños
SPD	45.48	45.88	46.72
CDU	34.93	35.24	35.91
CSU	9.57	9.66	9.27
FDP	8.29	8.36	8.11
NPD	0.55	0.55	-0.55
DKP	0.30	0.30	-0.30
EFP	0.06		
FSU	0.01		
Nulos	0.80		
Total	100.00	100.00	100.00
1976			
Umbral Natural	0.193	Índice de Proporcionalidad	98.70
Partido	% Votos	% Votación Válida Representativa	% Escaños
SPD	42.18	42.67	43.24
CDU	37.64	38.08	38.80
CSU	10.55	10.67	10.23

FDP	7.85	7.94	7.72	-0.22
NPD	0.32	0.33		-0.33
DKP	0.31	0.31		-0.31
KPD	0.06			
AUD	0.06			
KBW	0.05			
EAP	0.02			
C.B.V.	0.02			
GIM	0.01			
AVP	0.01			
5%-BLOCK	0.01			
UAP	0.00			
VL	0.00			
Nulos	0.90			
Total	100.00	100.00	100.00	

1980

Umbral Natural	0.193	Índice de Proporcionalidad		97.89
Partido	% Votos	% Votación Válida Representativa	% Escaños	Distorsión de Representación
SPD	42.46	43.06	43.93	0.87
CDU	33.92	34.40	35.65	1.25
FDP	10.53	10.68	10.40	-0.27
CSU	10.21	10.35	10.02	-0.33
Grüne	1.49	1.51		-1.51
DKP	0.19			
NPD	0.18			
Bürgerpartei	0.03			
V	0.02			
KBW	0.02			
EAP	0.02			
C.B.V.	0.01			
Nulos	0.92			
Total	100.00	100.00	100.00	

1983

Umbral Natural	0.192	Índice de Proporcionalidad		98.86
Partido	% Votos	% Votación Válida Representativa	% Escaños	Distorsión de Representación
SPD	37.85	38.28	38.85	0.56
CDU	37.83	38.26	38.85	0.58
CSU	10.54	10.66	10.19	-0.47
FDP	6.89	6.97	6.73	-0.24
Grüne	5.52	5.58	5.38	-0.20
NPD	0.23	0.23		-0.23
DKP	0.17			
EAP	0.04			
ÖDP	0.03			

CBV	0.03			
KPD	0.01			
USD	0.01			
BWK	0.01			
Nulos	0.86			
Total	100.00	100.00	100.00	
1987				
Umbral Natural	0.193	Índice de Proporcionalidad		98.66
Partido	% Votos	% Votación Válida Representativa	% Escaños	Distorsión de Representación
SPD	36.69	37.21	37.19	-0.03
CDU	34.13	34.61	35.65	1.03
CSU	9.72	9.86	9.44	-0.42
FDP	9.00	9.13	9.25	0.12
Grüne	8.18	8.29	8.48	0.18
NPD	0.59	0.60		-0.60
ÖDP	0.29	0.29		-0.29
Frauen	0.16			
BP	0.07			
Mündige Bürger	0.06			
Patrioten	0.06			
Zentrum	0.05			
MLPD	0.04			
CBV	0.01			
ASD	0.00			
FAP	0.00			
Nulos	0.94			
Total	100.00	100.00	100.00	
1990				
Umbral Natural	0.151	Índice de Proporcionalidad		92.22
Partido	% Votos	% Votación Válida Representativa	% Escaños	Distorsión de Representación
CDU	36.29	36.82	40.48	3.66
SPD	33.08	33.56	36.10	2.54
FDP	10.90	11.06	11.93	0.87
CSU	7.03	7.13	7.70	0.57
Grüne	3.81	3.86		-3.86
PDS	2.40	2.44	2.57	0.13
REP	2.10	2.13		-2.13
B90/Gr.	1.19	1.21	1.21	0.00
Graue	0.82	0.83		-0.83
ÖDP	0.44	0.44		-0.44
NPD	0.31	0.31		-0.31
DSU	0.19	0.19		-0.19
Liga	0.08			
CM	0.08			

BP	0.07			
Fraue	0.03			
Patrioten	0.01			
Öko-Union	0.01			
VAA	0.01			
KPD (Ost)	0.00			
SpAD	0.00			
DDD	0.00			
BSA	0.00			
Mündige Bürger	0.00			
Nulos	1.15			
Total	100.00	100.00	100.00	
1994				
Umbral Natural	0.149	Índice de Proporcionalidad		96.90
Partido	% Votos	% Votación Válida Representativa	% Escaños	Distorsión de Representación
SPD	35.91	36.59	37.50	0.91
CDU	33.70	34.34	36.31	1.97
CSU	7.18	7.32	7.44	0.13
Grüne	7.17	7.31	7.29	-0.02
FDP	6.83	6.96	6.99	0.04
PDS	4.33	4.41	4.46	0.05
REP	1.83	1.87		-1.87
Graue	0.50	0.51		-0.51
ÖDP	0.38	0.39		-0.39
Naturgesetz	0.15	0.16		-0.16
Die Tierschutzpartei	0.15	0.15		-0.15
PBC	0.14			
Statt Partei	0.13			
BP	0.09			
APD	0.05			
CM	0.04			
PASS	0.03			
MLPD	0.02			
BüSo	0.02			
Liga	0.01			
Zentrum	0.01			
BSA	0.00			
Nulos	1.33			
Total	100.00	100.00	100.00	
1998				
Umbral Natural	0.149	Índice de Proporcionalidad		94.75
Partido	% Votos	% Votación Válida Representativa	% Escaños	Distorsión de Representación
SPD	40.41	41.20	44.28	3.08

CDU	28.04	28.59	29.42	0.83
CSU	6.66	6.79	6.98	0.20
Grüne	6.61	6.74	6.98	0.24
FDP	6.17	6.29	6.39	0.10
PDS	5.04	5.14	5.94	0.81
REP	1.81	1.85		-1.85
DVU	1.20	1.23		-1.23
Pro DM	0.86	0.88		-0.88
GRAUE	0.31	0.31		-0.31
Die Tierschutzpartei	0.27	0.27		-0.27
NPD	0.25	0.26		-0.26
BFB- Die Offensive	0.24	0.25		-0.25
ÖDP	0.20	0.20		-0.20
PBC	0.14			
APPD	0.07			
Naturgesetz	0.06			
Frauen	0.06			
Chance 2000	0.06			
BP	0.06			
Familie	0.05			
CM	0.05			
BüSo	0.02			
Nichtwähler	0.01			
APD	0.01			
PSG	0.01			
Deutschland	0.01			
PASS	0.01			
MLPD	0.01			
Forum	0.01			
AB 2000	0.01			
DPD	0.00			
HP	0.00			
Nulos	1.28			
Total	100.00	100.00	100.00	

2002				
Umbral Natural	0.166	Índice de Proporcionalidad		93.66
Partido	% Votos	% Votación Válida Representativa	% Escaños	Distorsión de Representación
SPD	38.06	38.67	41.63	2.95
CDU	29.16	29.63	31.51	1.88
CSU	8.88	9.03	9.62	0.59
Grüne	8.46	8.60	9.12	0.52
FDP	7.28	7.40	7.79	0.39
PDS	3.95	4.01	0.33	-3.68
Schill	0.82	0.84		-0.84

REP	0.58	0.59	-0.59	
NPD	0.44	0.45	-0.45	
Die Tierschutzpartei	0.33	0.33	-0.33	
Graue	0.24	0.24	-0.24	
PBC	0.21	0.21	-0.21	
ÖDP	0.12			
Die Frauen	0.08			
Familie	0.06			
BüSo	0.03			
CM	0.03			
BP	0.02			
PRG	0.02			
Aufbruch	0.01			
ZENTRUM	0.01			
HP	0.01			
Die Violetten	0.00			
KPD	0.00			
Nulos	1.21			
Total	100.00	100.00	100.00	
2005				
Umbral Natural	0.163	Índice de Proporcionalidad		96.75
Partido	% Votos	% Votación Válida Representativa	% Escaños	Distorsión de Representación
SPD	33.78	34.49	36.16	1.67
CDU	27.40	27.98	29.32	1.34
FDP	9.69	9.90	9.93	0.04
Die Linke	8.59	8.77	8.79	0.02
Grüne	8.01	8.17	8.31	0.13
CSU	7.29	7.44	7.49	0.05
NPD	1.56	1.59		-1.59
Graue	0.41	0.42		-0.42
Familie	0.40	0.41		-0.41
REP	0.35	0.35		-0.35
Die Tierschutzpartei	0.23	0.24		-0.24
PBC	0.23	0.23		-0.23
MLPD	0.09			
BüSo	0.07			
BP	0.07			
Die Frauen	0.06			
AGFG	0.04			
PSG	0.03			
50Plus	0.02			
Die Partei	0.02			
Pro DM	0.02			
Deutschland	0.02			

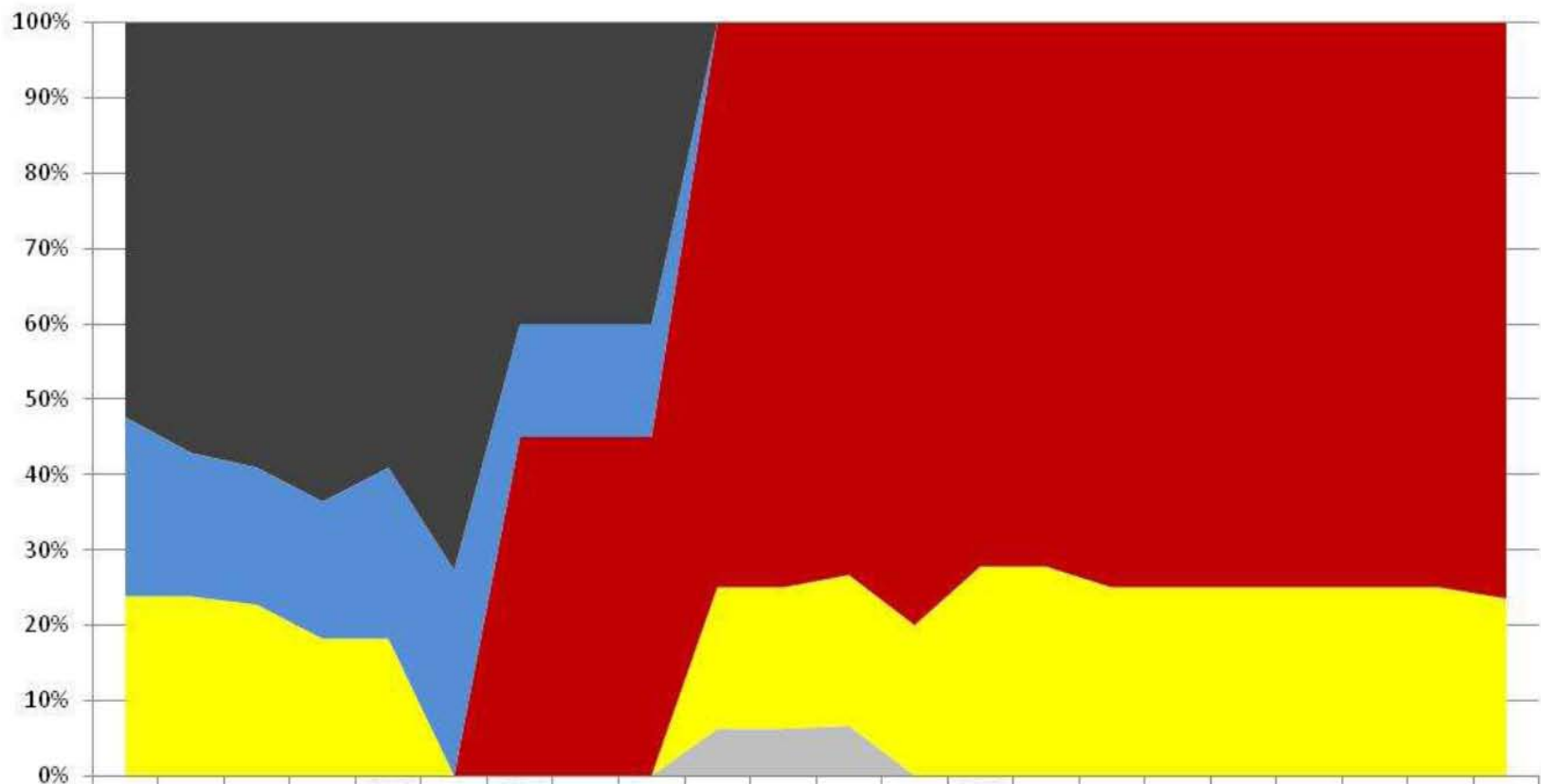
APPD	0.01		
Zentrum	0.01		
Offensive D	0.01		
Nulos	1.58		
Total	100.00	100.00	100.00

2009				
Umbral Natural	0.161	Índice de Proporcionalidad		94.74
Partido	% Votos	% Votación Válida Representativa	% Escaños	Distorsión de Representación
CDU	26.88	27.49	31.19	3.70
SPD	22.70	23.22	23.47	0.25
FDP	14.35	14.68	14.95	0.27
Die Linke	11.72	11.98	12.22	0.24
Grüne	10.55	10.79	10.93	0.14
CSU	6.43	6.58	7.23	0.66
Piraten	1.93	1.97		-1.97
NPD	1.44	1.48		-1.48
Die Tierschutzpartei	0.52	0.54		-0.54
REP	0.44	0.45		-0.45
ÖDP	0.30	0.31		-0.31
Familie	0.27	0.28		-0.28
RRP	0.23	0.23		-0.23
Rentner	0.13			
BP	0.11			
DVU	0.10			
PBC	0.09			
BüSo	0.09			
Die Violetten	0.07			
MLPD	0.07			
Volksabstimmung	0.05			
FWD	0.03			
CM	0.02			
Zentrum	0.01			
PSG	0.01			
ADM	0.01			
DKP	0.00			
Nulos	1.44			
Total	100.00	100.00	100.00	

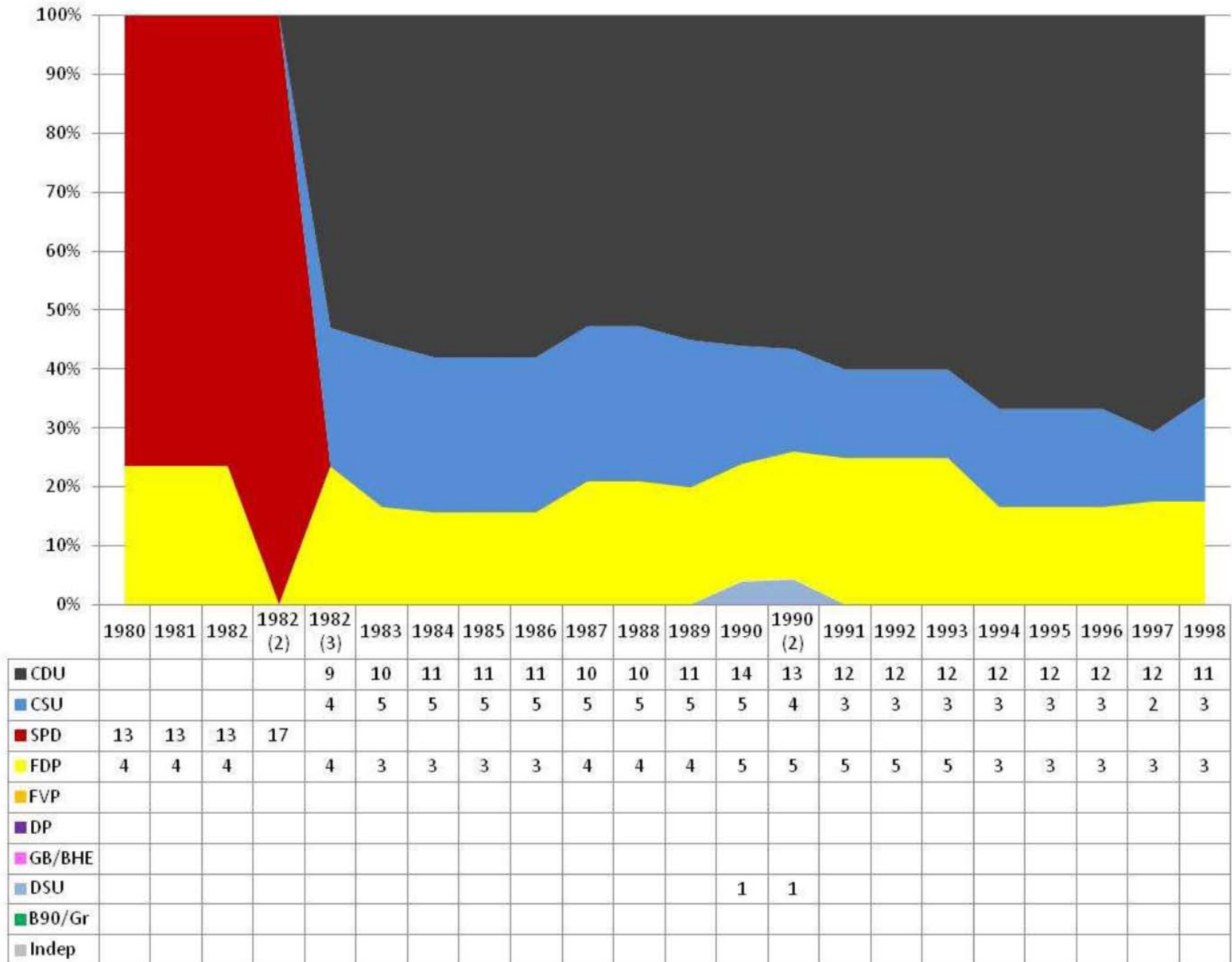
2013				
Umbral Natural	0.158	Índice de Proporcionalidad		84.82
Partido	% Votos	% Votación Válida Representativa	% Escaños	Distorsión de Representación
CDU	33.68	34.33	40.41	6.08
SPD	25.39	25.89	30.59	4.70
Die Linke	8.48	8.64	10.14	1.50

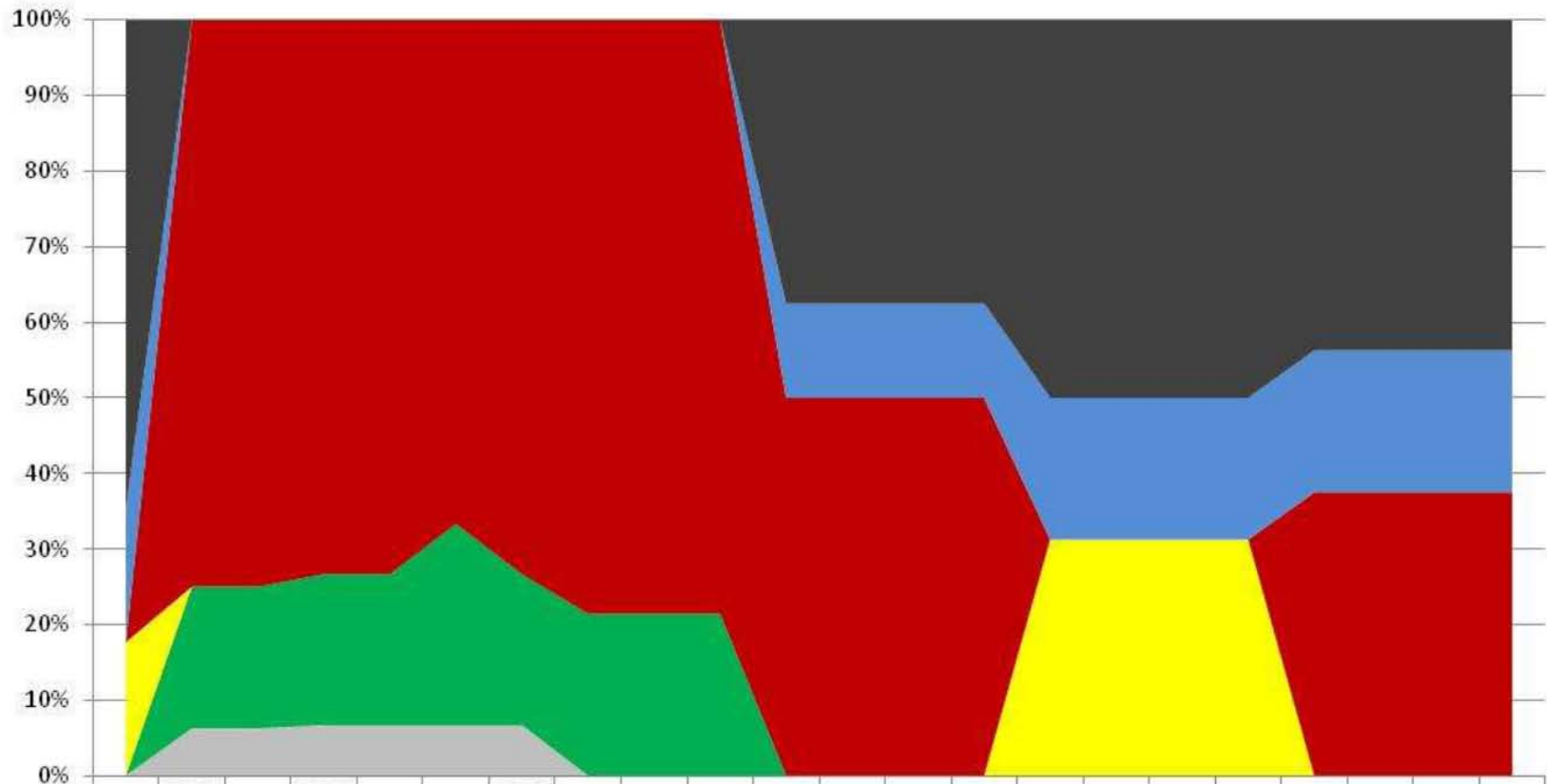
Grüne	8.34	8.50	9.98	1.48
CSU	7.32	7.46	8.87	1.41
FDP	4.70	4.79		-4.79
AfD	4.64	4.73		-4.73
Piraten	2.16	2.21		-2.21
NPD	1.27	1.29		-1.29
Freie Wähler	0.96	0.98		-0.98
Die Tierschutzpartei	0.32	0.32		-0.32
ÖDP	0.29	0.29		-0.29
REP	0.21	0.21		-0.21
Die Partei	0.18	0.18		-0.18
pro Deutschland	0.17	0.17		-0.17
BP	0.13			
Volksabstimmung	0.06			
Rentner	0.06			
Partei der Vernunft	0.06			
MLPD	0.05			
PBC	0.04			
BIG	0.04			
BüSo	0.03			
Die Frauen	0.03			
Nichtwähler	0.03			
Bündnis 21/RRP	0.02			
Die Violetten	0.02			
Familie	0.02			
PSG	0.01			
Die Rechte	0.01			
Nulos	1.32			
Total	100.00	100.00	100.00	

Fuente: Cálculos del autor.



	1962	1963	1964	1965	1965 (2)	1966	1966 (2)	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1972 (2)	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	
■ CDU	11	12	13	14	13	16	8	8	8														
■ CSU	5	4	4	4	5	6	3	3	3														
■ SPD							9	9	9	12	12	11	12	13	13	12	12	12	12	12	12	13	
■ FDP	5	5	5	4	4					3	3	3	3	5	5	4	4	4	4	4	4	4	
■ FVP																							
■ DP																							
■ GB/BHE																							
■ DSU																							
■ B90/Gr																							
■ Indep										1	1	1											





	1998	1998 (2)	1999	1999 (2)	2000	2001	2001 (2)	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
■ CDU	11										6	6	6	6	8	8	8	8	7	7	7	7
■ CSU	3										2	2	2	2	3	3	3	3	3	3	3	3
■ SPD		12	12	11	11	10	11	11	11	11	8	8	8	8					6	6	6	6
■ FDP	3														5	5	5	5				
■ FVP																						
■ DP																						
■ GB/BHE																						
■ DSU																						
■ B90/Gr		3	3	3	3	4	3	3	3	3												
■ Indep		1	1	1	1	1	1															

ANEXO 6

INTEGRACIÓN LOS GABINETES DE LA REPÚBLICA FEDERAL DE ALEMANIA (1949-2016)

Primer Gobierno de Konrad Adenauer (15-IX-1949/13-X-1950)	
Canciller Federal	Konrad Adenauer (CDU)
Vicecanciller y Ministro del Plan Marshall	Franz Blücher (FDP)
Ministro de Interior	Gustav Heinemann (CDU)
Ministro de Justicia	Thomas Dehler (FDP)
Ministro de Finanzas	Fritz Schäffer (CSU)
Ministro de Economía	Ludwig Erhard (CDU)
Ministro de Alimentación, Agricultura y Bosques	Wilhelm Niklas (CSU)
Ministro de Trabajo	Anton Storch (CDU)
Ministro de Transportes	Hans-Christoph Seebohm (DP)
Ministro de Correos y Telecomunicaciones	Hans Schuberth (CSU)
Ministro de Vivienda	Eberhard Wildermuth (FDP)
Ministro de Desplazados	Hans Lukaschek (CDU)
Ministro de Asuntos de toda Alemania	Jakob Kaiser (CDU)
Ministro de Asuntos del Bundesrat	Heinrich Hellwege (DP)
Primer Gobierno de Konrad Adenauer (13-X-1950/15-III-1951), 1r. reajuste ministerial	
Canciller Federal	Konrad Adenauer (CDU)
Vicecanciller y Ministro del Plan Marshall	Franz Blücher (FDP)
Ministro de Interior	Robert Lehr (CDU)
Ministro de Justicia	Thomas Dehler (FDP)
Ministro de Finanzas	Fritz Schäffer (CSU)
Ministro de Economía	Ludwig Erhard (CDU)
Ministro de Alimentación, Agricultura y Bosques	Wilhelm Niklas (CSU)
Ministro de Trabajo	Anton Storch (CDU)
Ministro de Transportes	Hans-Christoph Seebohm (DP)
Ministro de Correos y Telecomunicaciones	Hans Schuberth (CSU)
Ministro de Vivienda	Eberhard Wildermuth (FDP)
Ministro de Desplazados	Hans Lukaschek (CDU)
Ministro de Asuntos de toda Alemania	Jakob Kaiser (CDU)
Ministro de Asuntos del Bundesrat	Heinrich Hellwege (DP)
Primer Gobierno de Konrad Adenauer (15-III-1951/19-VII-1952), 2º. reajuste ministerial	
Canciller Federal y Ministro de Asuntos Exteriores	Konrad Adenauer (CDU)
Vicecanciller y Ministro del Plan Marshall	Franz Blücher (FDP)
Ministro de Interior	Robert Lehr (CDU)
Ministro de Justicia	Thomas Dehler (FDP)
Ministro de Finanzas	Fritz Schäffer (CSU)
Ministro de Economía	Ludwig Erhard (CDU)
Ministro de Alimentación, Agricultura y Bosques	Wilhelm Niklas (CSU)

Ministro de Trabajo	Anton Storch (CDU)
Ministro de Transportes	Hans-Christoph Seebohm (DP)
Ministro de Correos y Telecomunicaciones	Hans Schuberth (CSU)
Ministro de Vivienda	Eberhard Wildermuth (FDP)
Ministro de Desplazados	Hans Lukaschek (CDU)
Ministro de Asuntos de toda Alemania	Jakob Kaiser (CDU)
Ministro de Asuntos del Bundesrat	Heinrich Hellwege (DP)
Primer Gobierno de Konrad Adenauer (19-VII-1952/9-X-1953), 3r. reajuste ministerial	
Canciller Federal y Ministro de Asuntos Exteriores	Konrad Adenauer (CDU)
Vicecanciller y Ministro del Plan Marshall	Franz Blücher (FDP)
Ministro de Interior	Robert Lehr (CDU)
Ministro de Justicia	Thomas Dehler (FDP)
Ministro de Finanzas	Fritz Schäffer (CSU)
Ministro de Economía	Ludwig Erhard (CDU)
Ministro de Alimentación, Agricultura y Bosques	Wilhelm Niklas (CSU)
Ministro de Trabajo	Anton Storch (CDU)
Ministro de Transportes	Hans-Christoph Seebohm (DP)
Ministro de Correos y Telecomunicaciones	Hans Schuberth (CSU)
Ministro de Vivienda	Fritz Neumayer (FDP)
Ministro de Desplazados	Hans Lukaschek (CDU)
Ministro de Asuntos de toda Alemania	Jakob Kaiser (CDU)
Ministro de Asuntos del Bundesrat	Heinrich Hellwege (DP)
Segundo Gobierno de Konrad Adenauer (9-X-1953/10-XII-1953)	
Canciller Federal y Ministro de Asuntos Exteriores	Konrad Adenauer (CDU)
Vicecanciller y Ministro de Cooperación Económica	Franz Blücher (FDP)
Ministro de Interior	Gerhard Schröder (CDU)
Ministro de Justicia	Fritz Neumayer (FDP)
Ministro de Finanzas	Fritz Schäffer (CSU)
Ministro de Economía	Ludwig Erhard (CDU)
Ministro de Alimentación, Agricultura y Bosques	Heinrich Lübke (CDU)
Ministro de Trabajo	Anton Storch (CDU)
Ministro de Transportes	Hans-Christoph Seebohm (DP)
Ministro de Correos y Telecomunicaciones	Hans Schuberth (CSU)
Ministro de Vivienda	Viktor-Emanuel Preusker (FDP)
Ministro de Desplazados	Theodor Oberländer (GB-BHE)
Ministro de Asuntos de toda Alemania	Jakob Kaiser (CDU)
Ministro de Asuntos del Bundesrat	Heinrich Hellwege (DP)
Ministro de la Familia	Franz-Josef Wuermeling (CDU)
Ministro de Asuntos Especiales	Robert Tillmanns (CDU)
Ministro de Asuntos Especiales	Hermann Schäfer (FDP)
Ministro de Asuntos Especiales	Waldemar Kraft (GB-BHE)
Ministro de Asuntos Especiales	Franz-Josef Strauß (CSU)
Segundo Gobierno de Konrad Adenauer (10-XII-1953/1-II-1954), 1r. reajuste ministerial	
Canciller Federal y Ministro de Asuntos Exteriores	Konrad Adenauer (CDU)
Vicecanciller y Ministro de Cooperación Económica	Franz Blücher (FDP)

Ministro de Interior	Gerhard Schröder (CDU)
Ministro de Justicia	Fritz Neumayer (FDP)
Ministro de Finanzas	Fritz Schäffer (CSU)
Ministro de Economía	Ludwig Erhard (CDU)
Ministro de Alimentación, Agricultura y Bosques	Heinrich Lübke (CDU)
Ministro de Trabajo	Anton Storch (CDU)
Ministro de Transportes	Hans-Christoph Seebohm (DP)
Ministro de Correos y Telecomunicaciones	Siegfried Balke (CSU)
Ministro de Vivienda	Viktor-Emanuel Preusker (FDP)
Ministro de Desplazados	Theodor Oberländer (GB-BHE)
Ministro de Asuntos de toda Alemania	Jakob Kaiser (CDU)
Ministro de Asuntos del Bundesrat	Heinrich Hellwege (DP)
Ministro de la Familia	Franz-Josef Wuermeling (CDU)
Ministro de Asuntos Especiales	Robert Tillmanns (CDU)
Ministro de Asuntos Especiales	Hermann Schäfer (FDP)
Ministro de Asuntos Especiales	Waldemar Kraft (GB-BHE)
Ministro de Asuntos Especiales	Franz-Josef Strauß (CSU)
Segundo Gobierno de Konrad Adenauer (1-II-1954-7-VI-1955), 2º. reajuste ministerial	
Canciller Federal y Ministro de Asuntos Exteriores	Konrad Adenauer (CDU)
Vicecanciller y Ministro de Cooperación Económica	Franz Blücher (FDP)
Ministro de Interior	Gerhard Schröder (CDU)
Ministro de Justicia	Fritz Neumayer (FDP)
Ministro de Finanzas	Fritz Schäffer (CSU)
Ministro de Economía	Ludwig Erhard (CDU)
Ministro de Alimentación, Agricultura y Bosques	Heinrich Lübke (CDU)
Ministro de Trabajo	Anton Storch (CDU)
Ministro de Transportes	Hans-Christoph Seebohm (DP)
Ministro de Correos y Telecomunicaciones	Siegfried Balke (CSU)
Ministro de Vivienda	Viktor-Emanuel Preusker (FDP)
Ministro de Desplazados, Refugiados y Víctimas de la Guerra	Theodor Oberländer (GB-BHE)
Ministro de Asuntos de toda Alemania	Jakob Kaiser (CDU)
Ministro de Asuntos del Bundesrat	Heinrich Hellwege (DP), dimite el 26-V-1955
Ministro de la Familia	Franz-Josef Wuermeling (CDU)
Ministro de Asuntos Especiales	Robert Tillmanns (CDU)
Ministro de Asuntos Especiales	Hermann Schäfer (FDP)
Ministro de Asuntos Especiales	Waldemar Kraft (GB-BHE)
Ministro de Asuntos Especiales	Franz-Josef Strauß (CSU)
Segundo Gobierno de Konrad Adenauer (7-VI-1955/21-X-1955), 3r. reajuste ministerial	
Canciller Federal	Konrad Adenauer (CDU)
Vicecanciller y Ministro de Cooperación Económica	Franz Blücher (FDP)
Ministro de Asuntos Exteriores	Heinrich von Brentano (CDU), desde el 8-VI-1955
Ministro de Interior	Gerhard Schröder (CDU)
Ministro de Justicia	Fritz Neumayer (FDP)
Ministro de Finanzas	Fritz Schäffer (CSU)

Ministro de Economía	Ludwig Erhard (CDU)
Ministro de Alimentación, Agricultura y Bosques	Heinrich Lübke (CDU)
Ministro de Trabajo	Anton Storch (CDU)
Ministro de Defensa	Theodor Blank (CDU)
Ministro de Transportes	Hans-Christoph Seebohm (DP)
Ministro de Correos y Telecomunicaciones	Siegfried Balke (CSU)
Ministro de Vivienda	Viktor-Emanuel Preusker (FDP)
Ministro de Desplazados, Refugiados y Víctimas de la Guerra	Theodor Oberländer (GB-BHE/desde el 15-VII-1955 CDU)
Ministro de Asuntos de toda Alemania	Jakob Kaiser (CDU)
Ministro de Asuntos del Bundesrat	Hans-Joachim von Merkatz (DP), desde el 8-VI-1955
Ministro de la Familia	Franz-Josef Wuermeling (CDU)
Ministro de Asuntos Especiales	Robert Tillmanns (CDU)
Ministro de Asuntos Especiales	Hermann Schäfer (FDP)
Ministro de Asuntos Especiales	Waldemar Kraft (GB-BHE/desde el 15-VII-1955 CDU)
Ministro de Asuntos Especiales	Franz-Josef Strauß (CSU)
Segundo Gobierno de Konrad Adenauer (21-X-1955/12-XI-1955), 4º. reajuste ministerial	
Canciller Federal	Konrad Adenauer (CDU)
Vicecanciller y Ministro de Cooperación Económica	Franz Blücher (FDP)
Ministro de Asuntos Exteriores	Heinrich von Brentano (CDU)
Ministro de Interior	Gerhard Schröder (CDU)
Ministro de Justicia	Fritz Neumayer (FDP)
Ministro de Finanzas	Fritz Schäffer (CSU)
Ministro de Economía	Ludwig Erhard (CDU)
Ministro de Alimentación, Agricultura y Bosques	Heinrich Lübke (CDU)
Ministro de Trabajo	Anton Storch (CDU)
Ministro de Defensa	Theodor Blank (CDU)
Ministro de Transportes	Hans-Christoph Seebohm (DP)
Ministro de Correos y Telecomunicaciones	Siegfried Balke (CSU)
Ministro de Vivienda	Viktor-Emanuel Preusker (FDP)
Ministro de Desplazados, Refugiados y Víctimas de la Guerra	Theodor Oberländer (CDU)
Ministro de Asuntos de toda Alemania	Jakob Kaiser (CDU)
Ministro de Asuntos del Bundesrat	Hans-Joachim von Merkatz (DP)
Ministro de Asuntos Atómicos	Franz-Josef Strauß (CSU)
Ministro de la Familia	Franz-Josef Wuermeling (CDU)
Ministro de Asuntos Especiales	Robert Tillmanns (CDU)
Ministro de Asuntos Especiales	Hermann Schäfer (FDP)
Ministro de Asuntos Especiales	Waldemar Kraft (CDU)
Segundo Gobierno de Konrad Adenauer (12-XI-1955/16-X-1956), 5º. reajuste ministerial	
Canciller Federal	Konrad Adenauer (CDU)
Vicecanciller y Ministro de Cooperación Económica	Franz Blücher (FDP/desde el 26-VI-1956 FVP)
Ministro de Asuntos Exteriores	Heinrich von Brentano (CDU)

Ministro de Interior	Gerhard Schröder (CDU)
Ministro de Justicia	Fritz Neumayer (FDP/desde el 26-VI-1956 FVP)
Ministro de Finanzas	Fritz Schäffer (CSU)
Ministro de Economía	Ludwig Erhard (CDU)
Ministro de Alimentación, Agricultura y Bosques	Heinrich Lübke (CDU)
Ministro de Trabajo	Anton Storch (CDU)
Ministro de Defensa	Theodor Blank (CDU)
Ministro de Transportes	Hans-Christoph Seebohm (DP)
Ministro de Correos y Telecomunicaciones	Siegfried Balke (CSU)
Ministro de Vivienda	Viktor-Emanuel Preusker (FDP/desde el 26-VI-1956 FVP)
Ministro de Desplazados, Refugiados y Víctimas de la Guerra	Theodor Oberländer (CDU)
Ministro de Asuntos de toda Alemania	Jakob Kaiser (CDU)
Ministro de Asuntos del Bundesrat	Hans-Joachim von Merkatz (DP)
Ministro de Asuntos Atómicos	Franz-Josef Strauß (CSU)
Ministro de la Familia	Franz-Josef Wuermeling (CDU)
Ministro de Asuntos Especiales	Hermann Schäfer (FDP/desde el 26-VI-1956 FVP)
Ministro de Asuntos Especiales	Waldemar Kraft (CDU)
Segundo Gobierno de Konrad Adenauer (16-X-1956/15-XI-1956), 6°. reajuste ministerial	
Canciller Federal	Konrad Adenauer (CDU)
Vicecanciller y Ministro de Cooperación Económica	Franz Blücher (FVP)
Ministro de Asuntos Exteriores	Heinrich von Brentano (CDU)
Ministro de Interior	Gerhard Schröder (CDU)
Ministro de Justicia	Hans-Joachim von Merkatz (DP)
Ministro de Finanzas	Fritz Schäffer (CSU)
Ministro de Economía	Ludwig Erhard (CDU)
Ministro de Alimentación, Agricultura y Bosques	Heinrich Lübke (CDU)
Ministro de Trabajo	Anton Storch (CDU)
Ministro de Defensa	Franz-Josef Strauß (CSU)
Ministro de Transportes	Hans-Christoph Seebohm (DP)
Ministro de Correos y Telecomunicaciones	Siegfried Balke (CSU)
Ministro de Vivienda	Viktor-Emanuel Preusker (FVP)
Ministro de Desplazados, Refugiados y Víctimas de la Guerra	Theodor Oberländer (CDU)
Ministro de Asuntos de toda Alemania	Jakob Kaiser (CDU)
Ministro de Asuntos del Bundesrat	Hans-Joachim von Merkatz (DP)
Ministro de Asuntos Atómicos	Siegfried Balke (CSU)
Ministro de la Familia	Franz-Josef Wuermeling (CDU)
Segundo Gobierno de Konrad Adenauer (15-XI-1956/22-X-1957), 7°. reajuste ministerial	
Canciller Federal	Konrad Adenauer (CDU)
Vicecanciller y Ministro de Cooperación Económica	Franz Blücher (FVP)
Ministro de Asuntos Exteriores	Heinrich von Brentano (CDU)
Ministro de Interior	Gerhard Schröder (CDU)
Ministro de Justicia	Hans-Joachim von Merkatz (DP)

Ministro de Finanzas	Fritz Schäffer (CSU)
Ministro de Economía	Ludwig Erhard (CDU)
Ministro de Alimentación, Agricultura y Bosques	Heinrich Lübke (CDU)
Ministro de Trabajo	Anton Storch (CDU)
Ministro de Defensa	Franz-Josef Strauß (CSU)
Ministro de Transportes	Hans-Christoph Seebohm (DP)
Ministro de Correos y Telecomunicaciones	Ernst Lemmer (CDU)
Ministro de Vivienda	Viktor-Emanuel Preusker (FVP)
Ministro de Desplazados, Refugiados y Víctimas de la Guerra	Theodor Oberländer (CDU)
Ministro de Asuntos de toda Alemania	Jakob Kaiser (CDU)
Ministro de Asuntos del Bundesrat	Hans-Joachim von Merkatz (DP)
Ministro de Asuntos Atómicos	Siegfried Balke (CSU)
Ministro de la Familia	Franz-Josef Wuermeling (CDU)
Tercer Gobierno de Konrad Adenauer (22-X-1957/14-X-1959)	
Canciller Federal	Konrad Adenauer (CDU)
Vicecanciller y Ministro de Economía	Ludwig Erhard (CDU)
Ministro de Asuntos Exteriores	Heinrich von Brentano (CDU)
Ministro de Interior	Gerhard Schröder (CDU)
Ministro de Justicia	Fritz Schäffer (CSU)
Ministro de Finanzas	Franz Etzel (CDU)
Ministro de Alimentación, Agricultura y Bosques	Heinrich Lübke (CDU)
Ministro de Trabajo y Ordenación Social	Theodor Blank (CDU)
Ministro de Defensa	Franz-Josef Strauß (CSU)
Ministro de Transportes	Hans-Christoph Seebohm (DP)
Ministro de Correos y Telecomunicaciones	Richard Stücklen (CSU)
Ministro de Vivienda, Urbanismo y Ordenación Territorial	Paul Lücke (CDU)
Ministro de Desplazados, Refugiados y Víctimas de la Guerra	Theodor Oberländer (CDU)
Ministro de Asuntos de toda Alemania	Ernst Lemmer (CDU)
Ministro de Asuntos del Bundesrat y de los Länder	Hans-Joachim von Merkatz (DP)
Ministro de Energía Atómica y Gestión Hidráulica	Siegfried Balke (CSU)
Ministro de la Familia y la Juventud	Franz-Josef Wuermeling (CDU)
Ministro del Patrimonio Federal	Hermann Lindrath (CDU)
Tercer Gobierno de Konrad Adenauer (14-X-1959/12-IV-1960), 1r. reajuste ministerial	
Canciller Federal	Konrad Adenauer (CDU)
Vicecanciller y Ministro de Economía	Ludwig Erhard (CDU)
Ministro de Asuntos Exteriores	Heinrich von Brentano (CDU)
Ministro de Interior	Gerhard Schröder (CDU)
Ministro de Justicia	Fritz Schäffer (CSU)
Ministro de Finanzas	Franz Etzel (CDU)
Ministro de Alimentación, Agricultura y Bosques	Werner Schwarz (CDU)
Ministro de Trabajo y Ordenación Social	Theodor Blank (CDU)
Ministro de Defensa	Franz-Josef Strauß (CSU)
Ministro de Transportes	Hans-Christoph Seebohm (DP)
Ministro de Correos y Telecomunicaciones	Richard Stücklen (CSU)

Ministro de Vivienda, Urbanismo y Ordenación Territorial	Paul Lücke (CDU)
Ministro de Desplazados, Refugiados y Víctimas de la Guerra	Theodor Oberländer (CDU)
Ministro de Asuntos de toda Alemania	Ernst Lemmer (CDU)
Ministro de Asuntos del Bundesrat y de los Länder	Hans-Joachim von Merkatz (DP)
Ministro de Energía Atómica y Gestión Hidráulica	Siegfried Balke (CSU)
Ministro de la Familia y la Juventud	Franz-Josef Wuermeling (CDU)
Ministro del Patrimonio Federal	Hermann Lindrath (CDU)
Tercer Gobierno de Konrad Adenauer (12-IV-1960/7-XI-1961), 2º. reajuste ministerial	
Canciller Federal	Konrad Adenauer (CDU)
Vicecanciller y Ministro de Economía	Ludwig Erhard (CDU)
Ministro de Asuntos Exteriores	Heinrich von Brentano (CDU), hasta el 30-XI-1961
Ministro de Interior	Gerhard Schröder (CDU)
Ministro de Justicia	Fritz Schäffer (CSU)
Ministro de Finanzas	Franz Etzel (CDU)
Ministro de Alimentación, Agricultura y Bosques	Werner Schwarz (CDU)
Ministro de Trabajo y Ordenación Social	Theodor Blank (CDU)
Ministro de Defensa	Franz-Josef Strauß (CSU)
Ministro de Transportes	Hans-Christoph Seebohm (DP/desde el 20-IX-1960 CDU)
Ministro de Correos y Telecomunicaciones	Richard Stücklen (CSU)
Ministro de Vivienda, Urbanismo y Ordenación Territorial	Paul Lücke (CDU)
Ministro de Desplazados, Refugiados y Víctimas de la Guerra	Theodor Oberländer (CDU)
Ministro de Asuntos de toda Alemania	Ernst Lemmer (CDU)
Ministro de Asuntos del Bundesrat y de los Länder	Hans-Joachim von Merkatz (DP/desde el 20-IX-1960 CDU)
Ministro de Energía Atómica y Gestión Hidráulica	Siegfried Balke (CSU)
Ministro de la Familia y la Juventud	Franz-Josef Wuermeling (CDU)
Ministro del Patrimonio Federal	Hans Wilhelmi (CDU)
Cuarto Gobierno de Konrad Adenauer (7-XI-1961/14-XII-1962)	
Canciller Federal	Konrad Adenauer (CDU)
Vicecanciller y Ministro de Economía	Ludwig Erhard (CDU)
Ministro de Asuntos Exteriores	Gerhard Schröder (CDU)
Ministro de Interior	Hermann Höcherl (CSU)
Ministro de Justicia	Wolfgang Stammberger (FDP), hasta el 19-XI-1962
Ministro de Finanzas	Heinz Starke (FDP), hasta el 19-XI-1962
Ministro de Alimentación, Agricultura y Bosques	Werner Schwarz (CDU)
Ministro de Trabajo y Ordenación Social	Theodor Blank (CDU)
Ministro de Defensa	Franz-Josef Strauß (CSU), interino desde el 11-XII-1962
Ministro de Transportes	Hans-Christoph Seebohm (CDU)
Ministro de Correos y Telecomunicaciones	Richard Stücklen (CSU)
Ministro de Vivienda, Urbanismo y Ordenación	Paul Lücke (CDU)

Territorial	
Ministro de Desplazados, Refugiados y Víctimas de la Guerra	Wolfgang Mischnick (FDP), hasta el 19-XI-1962
Ministro de Asuntos de toda Alemania	Ernst Lemmer (CDU)
Ministro de Asuntos del Bundesrat y de los Länder	Hans-Joachim von Merkatz (CDU)
Ministro de Energía Atómica	Siegfried Balke (CSU)
Ministro de la Familia y la Juventud	Franz-Josef Wuermeling (CDU)
Ministro del Tesoro	Hans Lenz (FDP), hasta el 19-XI-1962
Ministro de Cooperación Económica	Walter Scheel (FDP), hasta el 19-XI-1962
Ministra de Servicios Sanitarios	Elisabeth Schwarzhaupt (CDU)
Ministro de Asuntos Especiales	Heinrich Krone (CDU)
Quinto Gobierno de Konrad Adenauer (14-XII-1962/9-I-1963)	
Canciller Federal	Konrad Adenauer (CDU)
Vicecanciller y Ministro de Economía	Ludwig Erhard (CDU)
Ministro de Asuntos Exteriores	Gerhard Schröder (CDU)
Ministro de Interior	Hermann Höcherl (CSU)
Ministro de Justicia	Ewald Bucher (FDP)
Ministro de Finanzas	Rolf Dahlgrün (FDP)
Ministro de Alimentación, Agricultura y Bosques	Werner Schwarz (CDU)
Ministro de Trabajo y Ordenación Social	Theodor Blank (CDU)
Ministro de Defensa	Franz-Josef Strauß (CSU), interino
Ministro de Transportes	Hans-Christoph Seebohm (CDU)
Ministro de Correos y Telecomunicaciones	Richard Stücklen (CSU)
Ministro de Vivienda, Urbanismo y Ordenación Territorial	Paul Lücke (CDU)
Ministro de Desplazados, Refugiados y Víctimas de la Guerra	Wolfgang Mischnick (FDP)
Ministro de Asuntos de toda Alemania	Rainer Barzel (CDU)
Ministro de Asuntos del Bundesrat y de los Länder	Alois Niederalt (CSU)
Ministro de Investigación Científica	Hans Lenz (FDP)
Ministro de la Familia y la Juventud	Bruno Heck (CDU)
Ministro del Tesoro	Werner Dollinger (CSU)
Ministro de Cooperación Económica	Walter Scheel (FDP)
Ministra de Servicios Sanitarios	Elisabeth Schwarzhaupt (CDU)
Ministro de Asuntos Especiales	Heinrich Krone (CDU)
Quinto Gobierno de Konrad Adenauer (9-I-1963/16-X-1963), reajuste ministerial	
Canciller Federal	Konrad Adenauer (CDU)
Vicecanciller y Ministro de Economía	Ludwig Erhard (CDU)
Ministro de Asuntos Exteriores	Gerhard Schröder (CDU)
Ministro de Interior	Hermann Höcherl (CSU)
Ministro de Justicia	Ewald Bucher (FDP)
Ministro de Finanzas	Rolf Dahlgrün (FDP)
Ministro de Alimentación, Agricultura y Bosques	Werner Schwarz (CDU)
Ministro de Trabajo y Ordenación Social	Theodor Blank (CDU)
Ministro de Defensa	Kai-Uwe von Hassel (CDU)
Ministro de Transportes	Hans-Christoph Seebohm (CDU)
Ministro de Correos y Telecomunicaciones	Richard Stücklen (CSU)

Ministro de Vivienda, Urbanismo y Ordenación Territorial	Paul Lücke (CDU)
Ministro de Desplazados, Refugiados y Víctimas de la Guerra	Wolfgang Mischnick (FDP)
Ministro de Asuntos de toda Alemania	Rainer Barzel (CDU)
Ministro de Asuntos del Bundesrat y de los Länder	Alois Niederalt (CSU)
Ministro de Investigación Científica	Hans Lenz (FDP)
Ministro de la Familia y la Juventud	Bruno Heck (CDU)
Ministro del Tesoro	Werner Dollinger (CSU)
Ministro de Cooperación Económica	Walter Scheel (FDP)
Ministra de Servicios Sanitarios	Elisabeth Schwarzhaupt (CDU)
Ministro de Asuntos Especiales	Heinrich Krone (CDU)
Primer Gobierno de Ludwig Erhard (16-X-1963/19-II-1964)	
Canciller Federal	Ludwig Erhard (CDU)
Vicecanciller y Ministro de Asuntos de toda Alemania	Erich Mende (FDP)
Ministro de Asuntos Exteriores	Gerhard Schröder (CDU)
Ministro de Interior	Hermann Höcherl (CSU)
Ministro de Justicia	Ewald Bucher (FDP)
Ministro de Finanzas	Rolf Dählgrün (FDP)
Ministro de Economía	Kurt Schmücker (CDU)
Ministro de Alimentación, Agricultura y Bosques	Werner Schwarz (CDU)
Ministro de Trabajo y Ordenación Social	Theodor Blank (CDU)
Ministro de Defensa	Kai-Uwe von Hassel (CDU)
Ministro de Transportes	Hans-Christoph Seebohm (CDU)
Ministro de Correos y Telecomunicaciones	Richard Stücklen (CSU)
Ministro de Vivienda, Urbanismo y Ordenación Territorial	Paul Lücke (CDU)
Ministro de Desplazados, Refugiados y Víctimas de la Guerra	Hans Krüger (CDU)
Ministro de Asuntos del Bundesrat y de los Länder	Alois Niederalt (CSU)
Ministro de Investigación Científica	Hans Lenz (FDP)
Ministro de la Familia y la Juventud	Bruno Heck (CDU)
Ministro del Tesoro	Werner Dollinger (CSU)
Ministra de Servicios Sanitarios	Elisabeth Schwarzhaupt (CDU)
Ministro de Cooperación Económica	Walter Scheel (FDP)
Ministro de Asuntos Especiales	Heinrich Krone (CDU)
Primer Gobierno de Ludwig Erhard (19-II-1964/16-VI-1964), 1r. reajuste ministerial	
Canciller Federal	Ludwig Erhard (CDU)
Vicecanciller y Ministro de Asuntos de toda Alemania	Erich Mende (FDP)
Ministro de Asuntos Exteriores	Gerhard Schröder (CDU)
Ministro de Interior	Hermann Höcherl (CSU)
Ministro de Justicia	Ewald Bucher (FDP)
Ministro de Finanzas	Rolf Dählgrün (FDP)
Ministro de Economía	Kurt Schmücker (CDU)
Ministro de Alimentación, Agricultura y Bosques	Werner Schwarz (CDU)

Ministro de Trabajo y Ordenación Social Ministro de Defensa Ministro de Transportes Ministro de Correos y Telecomunicaciones Ministro de Vivienda, Urbanismo y Ordenación Territorial	Theodor Blank (CDU) Kai-Uwe von Hassel (CDU) Hans-Christoph Seebohm (CDU) Richard Stücklen (CSU) Paul Lücke (CDU)
Ministro de Desplazados, Refugiados y Víctimas de la Guerra	Ernst Lemmer (CDU)
Ministro de Asuntos del Bundesrat y de los Länder Ministro de Investigación Científica Ministro de la Familia y la Juventud Ministro del Tesoro Ministra de Servicios Sanitarios Ministro de Cooperación Económica Ministro de Asuntos Especiales	Alois Niederalt (CSU) Hans Lenz (FDP) Bruno Heck (CDU) Werner Dollinger (CSU) Elisabeth Schwarzhaupt (CDU) Walter Scheel (FDP) Heinrich Krone (CDU)
Primer Gobierno de Ludwig Erhard (16-VI-1964/13-VII-1964), 2º. reajuste ministerial	
Canciller Federal Vicecanciller y Ministro de Asuntos de toda Alemania Ministro de Asuntos Exteriores Ministro de Interior Ministro de Justicia Ministro de Finanzas Ministro de Economía Ministro de Alimentación, Agricultura y Bosques Ministro de Trabajo y Ordenación Social Ministro de Defensa Ministro de Transportes Ministro de Correos y Telecomunicaciones Ministro de Vivienda, Urbanismo y Ordenación Territorial Ministro de Desplazados, Refugiados y Víctimas de la Guerra Ministro de Asuntos del Bundesrat y de los Länder Ministro de Investigación Científica Ministro de la Familia y la Juventud Ministro del Tesoro Ministra de Servicios Sanitarios Ministro de Cooperación Económica Ministro de Asuntos Especiales	Ludwig Erhard (CDU) Erich Mende (FDP) Gerhard Schröder (CDU) Hermann Höcherl (CSU) Ewald Bucher (FDP) Rolf Dahlgrün (FDP) Kurt Schmücker (CDU) Werner Schwarz (CDU) Theodor Blank (CDU) Kai-Uwe von Hassel (CDU) Hans-Christoph Seebohm (CDU) Richard Stücklen (CSU) Paul Lücke (CDU) Ernst Lemmer (CDU) Alois Niederalt (CSU) Hans Lenz (FDP) Bruno Heck (CDU) Werner Dollinger (CSU) Elisabeth Schwarzhaupt (CDU) Walter Scheel (FDP) Heinrich Krone (CDU)
Ministro de Asuntos Especiales y Jefe de la Cancillería Federal	Ludger Westrick (CDU)
Primer Gobierno de Ludwig Erhard (13-VII-1964/1-IV-1965), 3r. reajuste ministerial	
Canciller Federal Vicecanciller y Ministro de Asuntos de toda Alemania Ministro de Asuntos Exteriores	Ludwig Erhard (CDU) Erich Mende (FDP) Gerhard Schröder (CDU)

Ministro de Interior	Hermann Höcherl (CSU)
Ministro de Justicia	Ewald Bucher (FDP)
Ministro de Finanzas	Rolf Dahlgrün (FDP)
Ministro de Economía	Kurt Schmücker (CDU)
Ministro de Alimentación, Agricultura y Bosques	Werner Schwarz (CDU)
Ministro de Trabajo y Ordenación Social	Theodor Blank (CDU)
Ministro de Defensa	Kai-Uwe von Hassel (CDU)
Ministro de Transportes	Hans-Christoph Seebohm (CDU)
Ministro de Correos y Telecomunicaciones	Richard Stücklen (CSU)
Ministro de Vivienda, Urbanismo y Ordenación Territorial	Paul Lücke (CDU)
Ministro de Desplazados, Refugiados y Víctimas de la Guerra	Ernst Lemmer (CDU)
Ministro de Asuntos del Bundesrat y de los Länder	Alois Niederalt (CSU)
Ministro de Investigación Científica	Hans Lenz (FDP)
Ministro de la Familia y la Juventud	Bruno Heck (CDU)
Ministro del Tesoro	Werner Dollinger (CSU)
Ministra de Servicios Sanitarios	Elisabeth Schwarzhaupt (CDU)
Ministro de Cooperación Económica	Walter Scheel (FDP)
Ministro de Asuntos del Consejo Federal de Defensa	Heinrich Krone (CDU)
Ministro de Asuntos Especiales y Jefe de la Cancillería Federal	Ludger Westrick (CDU)
Primer Gobierno de Ludwig Erhard (1-IV-1965/20-X-1965), 4º. reajuste ministerial	
Canciller Federal	Ludwig Erhard (CDU)
Vicecanciller y Ministro de Asuntos de toda Alemania	Erich Mende (FDP)
Ministro de Asuntos Exteriores	Gerhard Schröder (CDU)
Ministro de Interior	Hermann Höcherl (CSU)
Ministro de Justicia	Karl Weber (CDU)
Ministro de Finanzas	Rolf Dahlgrün (FDP)
Ministro de Economía	Kurt Schmücker (CDU)
Ministro de Alimentación, Agricultura y Bosques	Werner Schwarz (CDU)
Ministro de Trabajo y Ordenación Social	Theodor Blank (CDU)
Ministro de Defensa	Kai-Uwe von Hassel (CDU)
Ministro de Transportes	Hans-Christoph Seebohm (CDU)
Ministro de Correos y Telecomunicaciones	Richard Stücklen (CSU)
Ministro de Vivienda, Urbanismo y Ordenación Territorial	Paul Lücke (CDU)
Ministro de Desplazados, Refugiados y Víctimas de la Guerra	Ernst Lemmer (CDU)
Ministro de Asuntos del Bundesrat y de los Länder	Alois Niederalt (CSU)
Ministro de Investigación Científica	Hans Lenz (FDP)
Ministro de la Familia y la Juventud	Bruno Heck (CDU)
Ministro del Tesoro	Werner Dollinger (CSU)
Ministra de Servicios Sanitarios	Elisabeth Schwarzhaupt (CDU)
Ministro de Cooperación Económica	Walter Scheel (FDP)

Ministro de Asuntos del Consejo Federal de Defensa	Heinrich Krone (CDU)
Ministro de Asuntos Especiales y Jefe de la Cancillería Federal	Ludger Westrick (CDU)
Segundo Gobierno de Ludwig Erhard (20-X-1965/28-X-1966)	
Canciller Federal	Ludwig Erhard (CDU)
Vicecanciller y Ministro de Asuntos de toda Alemania	Erich Mende (FDP)
Ministro de Asuntos Exteriores	Gerhard Schröder (CDU)
Ministro de Interior	Paul Lücke (CDU)
Ministro de Justicia	Richard Jaeger (CSU)
Ministro de Finanzas	Rolf Dahlgryn (FDP)
Ministro de Economía	Kurt Schmücker (CDU)
Ministro de Alimentación, Agricultura y Bosques	Hermann Höcherl (CSU)
Ministro de Trabajo y Ordenación Social	Hans Katzer (CDU)
Ministro de Defensa	Kai-Uwe von Hassel (CDU)
Ministro de Transportes	Hans-Christoph Seebohm (CDU)
Ministro de Correos y Telecomunicaciones	Richard Stücklen (CSU)
Ministro de Vivienda, Urbanismo y Ordenación Territorial	Ewald Bucher (FDP)
Ministro de Desplazados, Refugiados y Víctimas de la Guerra	Johann Baptist Gradl (CDU)
Ministro de Asuntos del Bundesrat y de los Länder	Alois Niederalt (CSU)
Ministro de Investigación Científica	Gerhard Stoltenberg (CDU)
Ministro de la Familia y la Juventud	Bruno Heck (CDU)
Ministro del Tesoro	Werner Dollinger (CSU)
Ministra de Servicios Sanitarios	Elisabeth Schwarzhaupt (CDU)
Ministro de Cooperación Económica	Walter Scheel (FDP)
Ministro de Asuntos del Consejo Federal de Defensa	Heinrich Krone (CDU)
Ministro de Asuntos Especiales y Jefe de la Cancillería Federal	Ludger Westrick (CDU)
Segundo Gobierno de Ludwig Erhard (28-X-1966/1-XII-1966), reajuste ministerial	
Canciller Federal	Ludwig Erhard (CDU)
Vicecanciller interino y Ministro de Transportes	Hans-Christoph Seebohm (CDU)
Ministro de Asuntos Exteriores	Gerhard Schröder (CDU)
Ministro de Interior	Paul Lücke (CDU)
Ministro de Justicia	Richard Jaeger (CSU)
Ministro interino de Finanzas y Ministro de Economía	Kurt Schmücker (CDU)
Ministro de Alimentación, Agricultura y Bosques	Hermann Höcherl (CSU)
Ministro de Trabajo y Ordenación Social	Hans Katzer (CDU)
Ministro de Defensa	Kai-Uwe von Hassel (CDU)
Ministro de Correos y Telecomunicaciones	Richard Stücklen (CSU)
Ministro Interino de Vivienda, Urbanismo y Ordenación Territorial y Ministro de la Familia y la Juventud	Bruno Heck (CDU)

Ministro de Desplazados, Refugiados y Víctimas de la Guerra y Ministro Interino de Asuntos de toda Alemania	Johann Baptist Gradl (CDU)
Ministro de Asuntos del Bundesrat y de los Länder	Alois Niederalt (CSU)
Ministro de Investigación Científica	Gerhard Stoltenberg (CDU)
Ministro del Tesoro y Ministro Interino de Cooperación Económica	Werner Dollinger (CSU)
Ministra de Servicios Sanitarios	Elisabeth Schwarzhaupt (CDU)
Ministro de Asuntos del Consejo Federal de Defensa	Heinrich Krone (CDU)
Ministro de Asuntos Especiales y Jefe de la Cancillería Federal	Ludger Westrick (CDU)
Gobierno de Kurt Georg Kiesinger (1-XII-1966/2-IV-1968)	
Canciller Federal	Kurt Georg Kiesinger (CDU)
Vicecanciller y Ministro de Asuntos Exteriores	Willy Brandt (SPD)
Ministro de Interior	Paul Lücke (CDU)
Ministro de Justicia	Gustav Heinemann (SPD)
Ministro de Finanzas	Franz Josef Strauß (CSU)
Ministro de Economía	Karl Schiller (SPD)
Ministro de Alimentación, Agricultura y Bosques	Hermann Höcherl (CSU)
Ministro de Trabajo y Ordenación Social	Hans Katzer (CDU)
Ministro de Defensa	Gerhard Schröder (CDU)
Ministro de Transportes	Georg Leber (SPD)
Ministro de Correos y Telecomunicaciones	Werner Dollinger (CSU)
Ministro de Vivienda y Urbanismo	Lauritz Lauritzen (SPD)
Ministro de Desplazados, Refugiados y Víctimas de la Guerra	Kai-Uwe von Hassel (CDU)
Ministro de Asuntos de toda Alemania	Herbert Wehner (SPD)
Ministro de Asuntos del Bundesrat y de los Länder	Carlo Schmid (SPD)
Ministro de Investigación Científica	Gerhard Stoltenberg (CDU)
Ministro de la Familia y la Juventud	Bruno Heck (CDU)
Ministro del Tesoro	Kurt Schmücker (CDU)
Ministra de Servicios Sanitarios	Käthe Ströbel (SPD)
Ministro de Cooperación Económica	Hans-Jürgen Wischnewski (SPD)
Gobierno de Kurt Georg Kiesinger (2-IV-1968/2-X-1968), 1r. reajuste ministerial	
Canciller Federal	Kurt Georg Kiesinger (CDU)
Vicecanciller y Ministro de Asuntos Exteriores	Willy Brandt (SPD)
Ministro de Interior	Ernst Benda (CDU)
Ministro de Justicia	Gustav Heinemann (SPD)
Ministro de Finanzas	Franz Josef Strauß (CSU)
Ministro de Economía	Karl Schiller (SPD)
Ministro de Alimentación, Agricultura y Bosques	Hermann Höcherl (CSU)
Ministro de Trabajo y Ordenación Social	Hans Katzer (CDU)
Ministro de Defensa	Gerhard Schröder (CDU)
Ministro de Transportes	Georg Leber (SPD)
Ministro de Correos y Telecomunicaciones	Werner Dollinger (CSU)
Ministro de Vivienda y Urbanismo	Lauritz Lauritzen (SPD)

Ministro de Desplazados, Refugiados y Víctimas de la Guerra	Kai-Uwe von Hassel (CDU)
Ministro de Asuntos de toda Alemania	Herbert Wehner (SPD)
Ministro de Asuntos del Bundesrat y de los Länder	Carlo Schmid (SPD)
Ministro de Investigación Científica	Gerhard Stoltenberg (CDU)
Ministro de la Familia y la Juventud	Bruno Heck (CDU)
Ministro del Tesoro	Kurt Schmücker (CDU)
Ministra de Servicios Sanitarios	Käthe Ströbel (SPD)
Ministro de Cooperación Económica	Hans-Jürgen Wischnewski (SPD)
Gobierno de Kurt Georg Kiesinger (2-X-1968/7-II-1969), 2º. reajuste ministerial	
Canciller Federal	Kurt Georg Kiesinger (CDU)
Vicecanciller y Ministro de Asuntos Exteriores	Willy Brandt (SPD)
Ministro de Interior	Ernst Benda (CDU)
Ministro de Justicia	Gustav Heinemann (SPD)
Ministro de Finanzas	Franz Josef Strauß (CSU)
Ministro de Economía	Karl Schiller (SPD)
Ministro de Alimentación, Agricultura y Bosques	Hermann Höcherl (CSU)
Ministro de Trabajo y Ordenación Social	Hans Katzer (CDU)
Ministro de Defensa	Gerhard Schröder (CDU)
Ministro de Transportes	Georg Leber (SPD)
Ministro de Correos y Telecomunicaciones	Werner Dollinger (CSU)
Ministro de Vivienda y Urbanismo	Lauritz Lauritzen (SPD)
Ministro de Desplazados, Refugiados y Víctimas de la Guerra	Kai-Uwe von Hassel (CDU)
Ministro de Asuntos de toda Alemania	Herbert Wehner (SPD)
Ministro de Asuntos del Bundesrat y de los Länder	Carlo Schmid (SPD)
Ministro de Investigación Científica	Gerhard Stoltenberg (CDU)
Ministra de la Familia y la Juventud	Anne Brauksiepe (CDU)
Ministro del Tesoro	Kurt Schmücker (CDU)
Ministra de Servicios Sanitarios	Käthe Ströbel (SPD)
Ministro de Cooperación Económica	Erhard Eppler (SPD)
Gobierno de Kurt Georg Kiesinger (7-II-1969/26-III-1969), 3r. reajuste ministerial	
Canciller Federal	Kurt Georg Kiesinger (CDU)
Vicecanciller y Ministro de Asuntos Exteriores	Willy Brandt (SPD)
Ministro de Interior	Ernst Benda (CDU)
Ministro de Justicia	Gustav Heinemann (SPD)
Ministro de Finanzas	Franz Josef Strauß (CSU)
Ministro de Economía	Karl Schiller (SPD)
Ministro de Alimentación, Agricultura y Bosques	Hermann Höcherl (CSU)
Ministro de Trabajo y Ordenación Social	Hans Katzer (CDU)
Ministro de Defensa	Gerhard Schröder (CDU)
Ministro de Transportes	Georg Leber (SPD)
Ministro de Correos y Telecomunicaciones	Werner Dollinger (CSU)
Ministro de Vivienda y Urbanismo	Lauritz Lauritzen (SPD)
Ministro de Desplazados, Refugiados y Víctimas de la Guerra	Heinrich Windelen (CDU)
Ministro de Asuntos de toda Alemania	Herbert Wehner (SPD)

Ministro de Asuntos del Bundesrat y de los Länder	Carlo Schmid (SPD)
Ministro de Investigación Científica	Gerhard Stoltenberg (CDU)
Ministra de la Familia y la Juventud	Aenne Brauksiepe (CDU)
Ministro del Tesoro	Kurt Schmücker (CDU)
Ministra de Servicios Sanitarios	Käthe Ströbel (SPD)
Ministro de Cooperación Económica	Erhard Eppler (SPD)
Gobierno de Kurt Georg Kiesinger (26-III-1969/21-X-1969), 4.º reajuste ministerial	
Canciller Federal	Kurt Georg Kiesinger (CDU)
Vicecanciller y Ministro de Asuntos Exteriores	Willy Brandt (SPD)
Ministro de Interior	Ernst Benda (CDU)
Ministro de Justicia	Horst Ehmke (SPD)
Ministro de Finanzas	Franz Josef Strauß (CSU)
Ministro de Economía	Karl Schiller (SPD)
Ministro de Alimentación, Agricultura y Bosques	Hermann Höcherl (CSU)
Ministro de Trabajo y Ordenación Social	Hans Katzer (CDU)
Ministro de Defensa	Gerhard Schröder (CDU)
Ministro de Transportes	Georg Leber (SPD)
Ministro de Correos y Telecomunicaciones	Werner Dollinger (CSU)
Ministro de Vivienda y Urbanismo	Lauritz Lauritzen (SPD)
Ministro de Desplazados, Refugiados y Víctimas de la Guerra	Heinrich Windelen (CDU)
Ministro de Asuntos de toda Alemania	Herbert Wehner (SPD)
Ministro de Asuntos del Bundesrat y de los Länder	Carlo Schmid (SPD)
Ministro de Investigación Científica	Gerhard Stoltenberg (CDU)
Ministra de la Familia y la Juventud	Aenne Brauksiepe (CDU)
Ministro del Tesoro	Kurt Schmücker (CDU)
Ministra de Servicios Sanitarios	Käthe Ströbel (SPD)
Ministro de Cooperación Económica	Erhard Eppler (SPD)
Primer Gobierno de Willy Brandt (21-X-1969/13-V-1971)	
Canciller Federal	Willy Brandt (SPD)
Vicecanciller y Ministro de Asuntos Exteriores	Walter Scheel (FDP)
Ministro de Interior	Hans-Dietrich Genscher (FDP)
Ministro de Justicia	Gerhard Jahn (SPD)
Ministro de Finanzas	Alex Möller (SPD)
Ministro de Economía	Karl Schiller (SPD)
Ministro de Alimentación, Agricultura y Bosques	Josef Ertl (FDP)
Ministro de Trabajo y Ordenación Social	Walter Arendt (SPD)
Ministro de Defensa	Helmut Schmidt (SPD)
Ministra de Juventud, Familia y Sanidad	Käthe Ströbel (SPD)
Ministro de Transportes, Correos y Telecomunicaciones	Georg Leber (SPD)
Ministro de Urbanismo y Vivienda	Lauritz Lauritzen (SPD)
Ministro de Relaciones Intraalemanas	Egon Franke (SPD)
Ministro de Educación y Ciencia	Hans Leussink (Independiente)
Ministro de Cooperación Económica	Erhard Eppler (SPD)
Ministro de Asuntos Especiales y Jefe de la Cancillería Federal	Horst Ehmke (SPD)

Primer Gobierno de Willy Brandt (13-V-1971/15-III-1972), 1r. reajuste ministerial	
Canciller Federal	Willy Brandt (SPD)
Vicecanciller y Ministro de Asuntos Exteriores	Walter Scheel (FDP)
Ministro de Interior	Hans-Dietrich Genscher (FDP)
Ministro de Justicia	Gerhard Jahn (SPD)
Ministro de Economía y Finanzas	Karl Schiller (SPD)
Ministro de Alimentación, Agricultura y Bosques	Josef Ertl (FDP)
Ministro de Trabajo y Ordenación Social	Walter Arendt (SPD)
Ministro de Defensa	Helmut Schmidt (SPD)
Ministra de Juventud, Familia y Sanidad	Käthe Ströbel (SPD)
Ministro de Transportes, Correos y Telecomunicaciones	Georg Leber (SPD)
Ministro de Urbanismo y Vivienda	Lauritz Lauritzen (SPD)
Ministro de Relaciones Intraalemanas	Egon Franke (SPD)
Ministro de Educación y Ciencia	Hans Leussink (Independiente)
Ministro de Cooperación Económica	Erhard Eppler (SPD)
Ministro de Asuntos Especiales y Jefe de la Cancillería Federal	Horst Ehmke (SPD)
Primer Gobierno de Willy Brandt (15-III-1972/7-VII-1972), 2º. reajuste ministerial	
Canciller Federal	Willy Brandt (SPD)
Vicecanciller y Ministro de Asuntos Exteriores	Walter Scheel (FDP)
Ministro de Interior	Hans-Dietrich Genscher (FDP)
Ministro de Justicia	Gerhard Jahn (SPD)
Ministro de Economía y Finanzas	Karl Schiller (SPD)
Ministro de Alimentación, Agricultura y Bosques	Josef Ertl (FDP)
Ministro de Trabajo y Ordenación Social	Walter Arendt (SPD)
Ministro de Defensa	Helmut Schmidt (SPD)
Ministra de Juventud, Familia y Sanidad	Käthe Ströbel (SPD)
Ministro de Transportes, Correos y Telecomunicaciones	Georg Leber (SPD)
Ministro de Urbanismo y Vivienda	Lauritz Lauritzen (SPD)
Ministro de Relaciones Intraalemanas	Egon Franke (SPD)
Ministro de Educación y Ciencia	Klaus von Dohnanyi (SPD)
Ministro de Cooperación Económica	Erhard Eppler (SPD)
Ministro de Asuntos Especiales y Jefe de la Cancillería Federal	Horst Ehmke (SPD)
Primer Gobierno de Willy Brandt (7-VII-1972/14-XII-1972), 3r. reajuste ministerial	
Canciller Federal	Willy Brandt (SPD)
Vicecanciller y Ministro de Asuntos Exteriores	Walter Scheel (FDP)
Ministro de Interior	Hans-Dietrich Genscher (FDP)
Ministro de Justicia	Gerhard Jahn (SPD)
Ministro de Economía y Finanzas	Helmut Schmidt (SPD)
Ministro de Alimentación, Agricultura y Bosques	Josef Ertl (FDP)
Ministro de Trabajo y Ordenación Social	Walter Arendt (SPD)
Ministro de Defensa	Georg Leber (SPD)
Ministra de Juventud, Familia y Sanidad	Käthe Ströbel (SPD)
Ministro de Transportes, Correos y Telecomunicaciones	Lauritz Lauritzen (SPD)

ciones y Ministro de Urbanismo y Vivienda	
Ministro de Relaciones Intraalemanas	Egon Franke (SPD)
Ministro de Educación y Ciencia	Klaus von Dohnanyi (SPD)
Ministro de Cooperación Económica	Erhard Eppler (SPD)
Ministro de Asuntos Especiales y Jefe de la Cancillería Federal	Horst Ehmke (SPD)
Segundo Gobierno de Willy Brandt (14-XII-1972/16-V-1974)	
Canciller Federal	Willy Brandt (SPD)
Vicecanciller y Ministro de Asuntos Exteriores	Walter Scheel (FDP)
Ministro de Interior	Hans-Dietrich Genscher (FDP)
Ministro de Justicia	Gerhard Jahn (SPD)
Ministro de Finanzas	Helmut Schmidt (SPD)
Ministro de Economía	Hans Friedrichs (FDP)
Ministro de Alimentación, Agricultura y Bosques	Josef Ertl (FDP)
Ministro de Trabajo y Ordenación Social	Walter Arendt (SPD)
Ministro de Defensa	Georg Leber (SPD)
Ministra de Juventud, Familia y Sanidad	Katharina Focke (SPD)
Ministro de Transportes	Lauritz Lauritzen (SPD)
Ministro de Ordenación Territorial, Construcción y Urbanismo	Hans-Jochen Vogel (SPD)
Ministro de Relaciones Intraalemanas	Egon Franke (SPD)
Ministro de Investigación, Tecnología, Correos y Telecomunicaciones	Horst Ehmke (SPD)
Ministro de Educación y Ciencia	Klaus von Dohnanyi (SPD)
Ministro de Cooperación Económica	Erhard Eppler (SPD)
Ministro de Asuntos Especiales adjunto al Canciller Federal	Egon Bahr (SPD)
Ministro de Asuntos Especiales adjunto al Vicecanciller	Werner Maihoffer (FDP)
Primer Gobierno de Helmut Schmidt (16-V-1974/8-VII-1974)	
Canciller Federal	Helmut Schmidt (SPD)
Vicecanciller y Ministro de Asuntos Exteriores	Hans-Dietrich Genscher (FDP)
Ministro de Interior	Werner Maihofer (FDP)
Ministro de Justicia	Hans-Jochen Vogel (SPD)
Ministro de Finanzas	Hans Apel (SPD)
Ministro de Economía	Hans Friedrichs (FDP)
Ministro de Alimentación, Agricultura y Bosques	Josef Ertl (FDP)
Ministro de Trabajo y Ordenación Social	Walter Arendt (SPD)
Ministro de Defensa	Georg Leber (SPD)
Ministra de Juventud, Familia y Sanidad	Katharina Focke (SPD)
Ministro de Transportes, Correos y Telecomunicaciones	Kurt Gscheidle (SPD)
Ministro de Ordenación Territorial, Construcción y Urbanismo	Karl Ravens (SPD)
Ministro de Relaciones Intraalemanas	Egon Franke (SPD)
Ministro de Investigación y Tecnología	Hans Matthöffer (SPD)
Ministro de Educación y Ciencia	Helmut Rohde (SPD)

Ministro de Cooperación Económica	Erhard Eppler (SPD)
Primer Gobierno de Helmut Schmidt (8-VII-1974/15-XII-1976), reajuste ministerial	
Canciller Federal	Helmut Schmidt (SPD)
Vicecanciller y Ministro de Asuntos Exteriores	Hans-Dietrich Genscher (FDP)
Ministro de Interior	Werner Maihofer (FDP)
Ministro de Justicia	Hans-Jochen Vogel (SPD)
Ministro de Finanzas	Hans Apel (SPD)
Ministro de Economía	Hans Friedrichs (FDP)
Ministro de Alimentación, Agricultura y Bosques	Josef Ertl (FDP)
Ministro de Trabajo y Ordenación Social	Walter Arendt (SPD)
Ministro de Defensa	Georg Leber (SPD)
Ministra de Juventud, Familia y Sanidad	Katharina Focke (SPD)
Ministro de Transportes, Correos y Telecomunicaciones	Kurt Gscheidle (SPD)
Ministro de Ordenación Territorial, Construcción y Urbanismo	Karl Ravens (SPD)
Ministro de Relaciones Intraalemanas	Egon Franke (SPD)
Ministro de Investigación y Tecnología	Hans Matthöffer (SPD)
Ministro de Educación y Ciencia	Helmut Rohde (SPD)
Ministro de Cooperación Económica	Egon Bahr (SPD)
Segundo Gobierno de Helmut Schmidt (15-XII-1976/7-X-1977)	
Canciller Federal	Helmut Schmidt (SPD)
Vicecanciller y Ministro de Asuntos Exteriores	Hans-Dietrich Genscher (FDP)
Ministro de Interior	Werner Maihofer (FDP)
Ministro de Justicia	Hans-Jochen Vogel (SPD)
Ministro de Finanzas	Hans Apel (SPD)
Ministro de Economía	Hans Friedrichs (FDP)
Ministro de Alimentación, Agricultura y Bosques	Josef Ertl (FDP)
Ministro de Trabajo y Ordenación Social	Herbert Ehrenberg (SPD)
Ministro de Defensa	Georg Leber (SPD)
Ministra de Juventud, Familia y Sanidad	Antje Huber (SPD)
Ministro de Transportes, Correos y Telecomunicaciones	Kurt Gscheidle (SPD)
Ministro de Ordenación Territorial, Construcción y Urbanismo	Karl Ravens (SPD)
Ministro de Relaciones Intraalemanas	Egon Franke (SPD)
Ministro de Investigación y Tecnología	Hans Matthöffer (SPD)
Ministro de Educación y Ciencia	Helmut Rohde (SPD)
Ministra de Cooperación Económica	Marie Schlei (SPD)
Segundo Gobierno de Helmut Schmidt (7-X-1977/16-II-1978), 1r. reajuste ministerial	
Canciller Federal	Helmut Schmidt (SPD)
Vicecanciller y Ministro de Asuntos Exteriores	Hans-Dietrich Genscher (FDP)
Ministro de Interior	Werner Maihofer (FDP)
Ministro de Justicia	Hans-Jochen Vogel (SPD)
Ministro de Finanzas	Hans Apel (SPD)
Ministro de Economía	Otto Graf Lambsdorff (FDP)
Ministro de Alimentación, Agricultura y Bosques	Josef Ertl (FDP)

Ministro de Trabajo y Ordenación Social	Herbert Ehrenberg (SPD)
Ministro de Defensa	Georg Leber (SPD)
Ministra de Juventud, Familia y Sanidad	Antje Huber (SPD)
Ministro de Transportes, Correos y Telecomunicaciones	Kurt Gscheidle (SPD)
Ministro de Ordenación Territorial, Construcción y Urbanismo	Karl Ravens (SPD)
Ministro de Relaciones Intraalemanas	Egon Franke (SPD)
Ministro de Investigación y Tecnología	Hans Matthöffer (SPD)
Ministro de Educación y Ciencia	Helmut Rohde (SPD)
Ministra de Cooperación Económica	Marie Schlei (SPD)
Segundo Gobierno de Helmut Schmidt (16-II-1978/8-VI-1978), 2º. reajuste ministerial	
Canciller Federal	Helmut Schmidt (SPD)
Vicecanciller y Ministro de Asuntos Exteriores	Hans-Dietrich Genscher (FDP)
Ministro de Interior	Werner Maihofer (FDP)
Ministro de Justicia	Hans-Jochen Vogel (SPD)
Ministro de Finanzas	Hans Matthöffer (SPD)
Ministro de Economía	Otto Graf Lambsdorff (FDP)
Ministro de Alimentación, Agricultura y Bosques	Josef Ertl (FDP)
Ministro de Trabajo y Ordenación Social	Herbert Ehrenberg (SPD)
Ministro de Defensa	Hans Apel (SPD)
Ministra de Juventud, Familia y Sanidad	Antje Huber (SPD)
Ministro de Transportes, Correos y Telecomunicaciones	Kurt Gscheidle (SPD)
Ministro de Ordenación Territorial, Construcción y Urbanismo	Dieter Haack (SPD)
Ministro de Relaciones Intraalemanas	Egon Franke (SPD)
Ministro de Investigación y Tecnología	Volker Hauff (SPD)
Ministro de Educación y Ciencia	Jürgen Schmude (SPD)
Ministro de Cooperación Económica	Rainer Offergeld (SPD)
Segundo Gobierno de Helmut Schmidt (8-VI-1978/5-XI-1980), 3r. reajuste ministerial	
Canciller Federal	Helmut Schmidt (SPD)
Vicecanciller y Ministro de Asuntos Exteriores	Hans-Dietrich Genscher (FDP)
Ministro de Interior	Gerhart Baum (FDP)
Ministro de Justicia	Hans-Jochen Vogel (SPD)
Ministro de Finanzas	Hans Matthöffer (SPD)
Ministro de Economía	Otto Graf Lambsdorff (FDP)
Ministro de Alimentación, Agricultura y Bosques	Josef Ertl (FDP)
Ministro de Trabajo y Ordenación Social	Herbert Ehrenberg (SPD)
Ministro de Defensa	Hans Apel (SPD)
Ministra de Juventud, Familia y Sanidad	Antje Huber (SPD)
Ministro de Transportes, Correos y Telecomunicaciones	Kurt Gscheidle (SPD)
Ministro de Ordenación Territorial, Construcción y Urbanismo	Dieter Haack (SPD)
Ministro de Relaciones Intraalemanas	Egon Franke (SPD)
Ministro de Investigación y Tecnología	Volker Hauff (SPD)

Ministro de Educación y Ciencia	Jürgen Schmude (SPD)
Ministro de Cooperación Económica	Rainer Offergeld (SPD)
Tercer Gobierno de Helmut Schmidt (5-XI-1980/28-I-1981)	
Canciller Federal	Helmut Schmidt (SPD)
Vicecanciller y Ministro de Asuntos Exteriores	Hans-Dietrich Genscher (FDP)
Ministro de Interior	Gerhart Baum (FDP)
Ministro de Justicia	Hans-Jochen Vogel (SPD)
Ministro de Finanzas	Hans Matthöffer (SPD)
Ministro de Economía	Otto Graf Lambsdorff (FDP)
Ministro de Alimentación, Agricultura y Bosques	Josef Ertl (FDP)
Ministro de Trabajo y Ordenación Social	Herbert Ehrenberg (SPD)
Ministro de Defensa	Hans Apel (SPD)
Ministra de Juventud, Familia y Sanidad	Antje Huber (SPD)
Ministro de Correos y Telecomunicaciones	Kurt Gscheidle (SPD)
Ministro de Transportes	Volker Hauff (SPD)
Ministro de Ordenación Territorial, Construcción y Urbanismo	Dieter Haack (SPD)
Ministro de Relaciones Intraalemanas	Egon Franke (SPD)
Ministro de Investigación y Tecnología	Andreas von Bülow (SPD)
Ministro de Educación y Ciencia	Jürgen Schmude (SPD)
Ministro de Cooperación Económica	Rainer Offergeld (SPD)
Tercer Gobierno de Helmut Schmidt (28-I-1981/28-IV-1982), 1r. reajuste ministerial	
Canciller Federal	Helmut Schmidt (SPD)
Vicecanciller y Ministro de Asuntos Exteriores	Hans-Dietrich Genscher (FDP)
Ministro de Interior	Gerhart Baum (FDP)
Ministro de Justicia	Jürgen Schmude (SPD)
Ministro de Finanzas	Hans Matthöffer (SPD)
Ministro de Economía	Otto Graf Lambsdorff (FDP)
Ministro de Alimentación, Agricultura y Bosques	Josef Ertl (FDP)
Ministro de Trabajo y Ordenación Social	Herbert Ehrenberg (SPD)
Ministro de Defensa	Hans Apel (SPD)
Ministra de Juventud, Familia y Sanidad	Antje Huber (SPD)
Ministro de Correos y Telecomunicaciones	Kurt Gscheidle (SPD)
Ministro de Transportes	Volker Hauff (SPD)
Ministro de Ordenación Territorial, Construcción y Urbanismo	Dieter Haack (SPD)
Ministro de Relaciones Intraalemanas	Egon Franke (SPD)
Ministro de Investigación y Tecnología	Andreas von Bülow (SPD)
Ministro de Educación y Ciencia	Björn Engholm (SPD)
Ministro de Cooperación Económica	Rainer Offergeld (SPD)
Tercer Gobierno de Helmut Schmidt (28-IV-1982/17-VII-1982), 2º. reajuste ministerial	
Canciller Federal	Helmut Schmidt (SPD)
Vicecanciller y Ministro de Asuntos Exteriores	Hans-Dietrich Genscher (FDP)
Ministro de Interior	Gerhart Baum (FDP)
Ministro de Justicia	Jürgen Schmude (SPD)
Ministro de Finanzas	Manfred Lahnstein (SPD)
Ministro de Economía	Otto Graf Lambsdorff (FDP)

Ministro de Alimentación, Agricultura y Bosques	Josef Ertl (FDP)
Ministro de Trabajo y Ordenación Social	Heinz Westphal (SPD)
Ministro de Defensa	Hans Apel (SPD)
Ministra de Juventud, Familia y Sanidad	Anke Fuchs (SPD)
Ministro de Correos y Telecomunicaciones	Hans Matthöffer (SPD)
Ministro de Transportes	Volker Hauff (SPD)
Ministro de Ordenación Territorial, Construcción y Urbanismo	Dieter Haack (SPD)
Ministro de Relaciones Intraalemanas	Egon Franke (SPD)
Ministro de Investigación y Tecnología	Andreas von Bülow (SPD)
Ministro de Educación y Ciencia	Björn Engholm (SPD)
Ministro de Cooperación Económica	Rainer Offergeld (SPD)
Tercer Gobierno de Helmut Schmidt (17-VII-1982/1-X-1982), 3r. reajuste ministerial	
Canciller Federal y Ministro de Asuntos Exteriores	Helmut Schmidt (SPD)
Vicecanciller y Ministro de Relaciones Intraalemanas	Egon Franke (SPD)
Ministro de Interior y Ministro de Justicia	Jürgen Schmude (SPD)
Ministro de Finanzas y Ministro de Economía	Manfred Lahnstein (SPD)
Ministro de Alimentación, Agricultura y Bosques y Ministro de Educación y Ciencia	Björn Engholm (SPD)
Ministro de Trabajo y Ordenación Social	Heinz Westphal (SPD)
Ministro de Defensa	Hans Apel (SPD)
Ministra de Juventud, Familia y Sanidad	Anke Fuchs (SPD)
Ministro de Correos y Telecomunicaciones	Hans Matthöffer (SPD)
Ministro de Transportes	Volker Hauff (SPD)
Ministro de Ordenación Territorial, Construcción y Urbanismo	Dieter Haack (SPD)
Ministro de Investigación y Tecnología	Andreas von Bülow (SPD)
Ministro de Cooperación Económica	Rainer Offergeld (SPD)
Primer Gobierno de Helmut Kohl (1-X-1982/29-III-1983)	
Canciller Federal	Helmut Kohl (CDU)
Vicecanciller y Ministro de Asuntos Exteriores	Hans-Dietrich Genscher (FDP)
Ministro de Interior	Friedrich Zimmermann (CSU)
Ministro de Justicia	Hans Engelhard (FDP)
Ministro de Finanzas	Gerhard Stoltenberg (CDU)
Ministro de Economía	Otto Graf Lambsdorff (FDP)
Ministro de Alimentación, Agricultura y Bosques	Josef Ertl (FDP)
Ministro de Trabajo y Ordenación Social	Norbert Blüm (CDU)
Ministro de Defensa	Manfred Wörner (CDU)
Ministra de Juventud, Familia y Sanidad	Heiner Geißler (CDU)
Ministro de Transportes	Werner Dollinger (CSU)
Ministro de Correos y Telecomunicaciones	Christian Schwarz-Schilling (CDU)
Ministro de Ordenación Territorial, Construcción y Urbanismo	Oscar Schneider (CSU)
Ministro de Asuntos Intraalemanes	Rainer Barzel (CDU)
Ministro de Investigación y Tecnología	Heinz Riesenhuber (CDU)
Ministra de Educación y Ciencia	Dorothee Wilms (CDU)

Ministro de Cooperación Económica	Jürgen Warnke (CSU)
Segundo Gobierno de Helmut Kohl (29-III-1983/27-VI-1984)	
Canciller Federal	Helmut Kohl (CDU)
Vicecanciller y Ministro de Asuntos Exteriores	Hans-Dietrich Genscher (FDP)
Ministro de Interior	Friedrich Zimmermann (CSU)
Ministro de Justicia	Hans Engelhard (FDP)
Ministro de Finanzas	Gerhard Stoltenberg (CDU)
Ministro de Economía	Otto Graf Lambsdorff (FDP)
Ministro de Alimentación, Agricultura y Bosques	Ignaz Kiechle (CSU)
Ministro de Trabajo y Ordenación Social	Norbert Blüm (CDU)
Ministro de Defensa	Manfred Wörner (CDU)
Ministra de Juventud, Familia y Sanidad	Heiner Geißler (CDU)
Ministro de Transportes	Werner Dollinger (CSU)
Ministro de Medio Ambiente, Conservación de la Naturaleza y Seguridad Nuclear	Walter Wallmann (CDU)
Ministro de Correos y Telecomunicaciones	Christian Schwarz-Schilling (CDU)
Ministro de Ordenación Territorial, Construcción y Urbanismo	Oscar Schneider (CSU)
Ministro de Asuntos Intraalemanes	Heinrich Windelen (CDU)
Ministro de Investigación y Tecnología	Heinz Riesenhuber (CDU)
Ministra de Educación y Ciencia	Dorothee Wilms (CDU)
Ministro de Cooperación Económica	Jürgen Warnke (CSU)
Segundo Gobierno de Helmut Kohl (27-VI-1984/15-XI-1984), 1r. reajuste ministerial	
Canciller Federal	Helmut Kohl (CDU)
Vicecanciller y Ministro de Asuntos Exteriores	Hans-Dietrich Genscher (FDP)
Ministro de Interior	Friedrich Zimmermann (CSU)
Ministro de Justicia	Hans Engelhard (FDP)
Ministro de Finanzas	Gerhard Stoltenberg (CDU)
Ministro de Economía	Martin Bangemann (FDP)
Ministro de Alimentación, Agricultura y Bosques	Ignaz Kiechle (CSU)
Ministro de Trabajo y Ordenación Social	Norbert Blüm (CDU)
Ministro de Defensa	Manfred Wörner (CDU)
Ministra de Juventud, Familia y Sanidad	Heiner Geißler (CDU)
Ministro de Transportes	Werner Dollinger (CSU)
Ministro de Medio Ambiente, Conservación de la Naturaleza y Seguridad Nuclear	Walter Wallmann (CDU)
Ministro de Correos y Telecomunicaciones	Christian Schwarz-Schilling (CDU)
Ministro de Ordenación Territorial, Construcción y Urbanismo	Oscar Schneider (CSU)
Ministro de Asuntos Intraalemanes	Heinrich Windelen (CDU)
Ministro de Investigación y Tecnología	Heinz Riesenhuber (CDU)
Ministra de Educación y Ciencia	Dorothee Wilms (CDU)
Ministro de Cooperación Económica	Jürgen Warnke (CSU)
Segundo Gobierno de Helmut Kohl (15-XI-1984/26-IX-1985), 2º. reajuste ministerial	
Canciller Federal	Helmut Kohl (CDU)
Vicecanciller y Ministro de Asuntos Exteriores	Hans-Dietrich Genscher (FDP)
Ministro de Interior	Friedrich Zimmermann (CSU)

Ministro de Justicia	Hans Engelhard (FDP)
Ministro de Finanzas	Gerhard Stoltenberg (CDU)
Ministro de Economía	Martin Bangemann (FDP)
Ministro de Alimentación, Agricultura y Bosques	Ignaz Kiechle (CSU)
Ministro de Trabajo y Ordenación Social	Norbert Blüm (CDU)
Ministro de Defensa	Manfred Wörner (CDU)
Ministra de Juventud, Familia y Sanidad	Heiner Geißler (CDU)
Ministro de Transportes	Werner Dollinger (CSU)
Ministro de Medio Ambiente, Conservación de la Naturaleza y Seguridad Nuclear	Walter Wallmann (CDU)
Ministro de Correos y Telecomunicaciones	Christian Schwarz-Schilling (CDU)
Ministro de Ordenación Territorial, Construcción y Urbanismo	Oscar Schneider (CSU)
Ministro de Asuntos Intraalemanes	Heinrich Windelen (CDU)
Ministro de Investigación y Tecnología	Heinz Riesenhuber (CDU)
Ministra de Educación y Ciencia	Dorothee Wilms (CDU)
Ministro de Cooperación Económica	Jürgen Warnke (CSU)
Ministro de Asuntos Especiales y Jefe de la Cancillería	Wolfgang Schäuble (CDU)
Segundo Gobierno de Helmut Kohl (26-IX-1985/11-III-1987), 3r. reajuste ministerial	
Canciller Federal	Helmut Kohl (CDU)
Vicecanciller y Ministro de Asuntos Exteriores	Hans-Dietrich Genscher (FDP)
Ministro de Interior	Friedrich Zimmermann (CSU)
Ministro de Justicia	Hans Engelhard (FDP)
Ministro de Finanzas	Gerhard Stoltenberg (CDU)
Ministro de Economía	Martin Bangemann (FDP)
Ministro de Alimentación, Agricultura y Bosques	Ignaz Kiechle (CSU)
Ministro de Trabajo y Ordenación Social	Norbert Blüm (CDU)
Ministro de Defensa	Manfred Wörner (CDU)
Ministra de Juventud, Familia y Sanidad	Rita Süßmuth (CDU)
Ministro de Transportes	Werner Dollinger (CSU)
Ministro de Medio Ambiente, Conservación de la Naturaleza y Seguridad Nuclear	Walter Wallmann (CDU)
Ministro de Correos y Telecomunicaciones	Christian Schwarz-Schilling (CDU)
Ministro de Ordenación Territorial, Construcción y Urbanismo	Oscar Schneider (CSU)
Ministro de Asuntos Intraalemanes	Heinrich Windelen (CDU)
Ministro de Investigación y Tecnología	Heinz Riesenhuber (CDU)
Ministra de Educación y Ciencia	Dorothee Wilms (CDU)
Ministro de Cooperación Económica	Jürgen Warnke (CSU)
Ministro de Asuntos Especiales y Jefe de la Cancillería	Wolfgang Schäuble (CDU)
Tercer Gobierno de Helmut Kohl (11-III-1987/7-V-1987)	
Canciller Federal	Helmut Kohl (CDU)
Vicecanciller y Ministro de Asuntos Exteriores	Hans-Dietrich Genscher (FDP)
Ministro de Interior	Friedrich Zimmermann (CSU)
Ministro de Justicia	Hans Engelhard (FDP)

Ministro de Finanzas	Gerhard Stoltenberg (CDU)
Ministro de Economía	Martin Bangemann (FDP)
Ministro de Alimentación, Agricultura y Bosques	Ignaz Kiechle (CSU)
Ministro de Trabajo y Ordenación Social	Norbert Blüm (CDU)
Ministro de Defensa	Manfred Wörner (CDU)
Ministra de Juventud, Familia y Sanidad	Rita Süßmuth (CDU)
Ministro de Transportes	Jürgen Warnke (CSU)
Ministro de Medio Ambiente, Conservación de la Naturaleza y Seguridad Nuclear	Walter Wallmann (CDU)
Ministro de Correos y Telecomunicaciones	Christian Schwarz-Schilling (CDU)
Ministro de Ordenación Territorial, Construcción y Urbanismo	Oscar Schneider (CSU)
Ministra de Asuntos Intraalemanes	Dorothee Wilms (CDU)
Ministro de Investigación y Tecnología	Heinz Riesenhuber (CDU)
Ministro de Educación y Ciencia	Jürgen Möllemann (FDP)
Ministro de Cooperación Económica	Hans Klein (CSU)
Ministro de Asuntos Especiales y Jefe de la Cancillería	Wolfgang Schäuble (CDU)
Tercer Gobierno de Helmut Kohl (7-V-1987/18-V-1988), 1r. reajuste ministerial	
Canciller Federal	Helmut Kohl (CDU)
Vicecanciller y Ministro de Asuntos Exteriores	Hans-Dietrich Genscher (FDP)
Ministro de Interior	Friedrich Zimmermann (CSU)
Ministro de Justicia	Hans Engelhard (FDP)
Ministro de Finanzas	Gerhard Stoltenberg (CDU)
Ministro de Economía	Martin Bangemann (FDP)
Ministro de Alimentación, Agricultura y Bosques	Ignaz Kiechle (CSU)
Ministro de Trabajo y Ordenación Social	Norbert Blüm (CDU)
Ministro de Defensa	Manfred Wörner (CDU)
Ministra de Juventud, Familia y Sanidad	Rita Süßmuth (CDU)
Ministro de Transportes	Jürgen Warnke (CSU)
Ministro de Medio Ambiente, Conservación de la Naturaleza y Seguridad Nuclear	Klaus Töpfer (CDU)
Ministro de Correos y Telecomunicaciones	Christian Schwarz-Schilling (CDU)
Ministro de Ordenación Territorial, Construcción y Urbanismo	Oscar Schneider (CSU)
Ministra de Asuntos Intraalemanes	Dorothee Wilms (CDU)
Ministro de Investigación y Tecnología	Heinz Riesenhuber (CDU)
Ministro de Educación y Ciencia	Jürgen Möllemann (FDP)
Ministro de Cooperación Económica	Hans Klein (CSU)
Ministro de Asuntos Especiales y Jefe de la Cancillería	Wolfgang Schäuble (CDU)
Tercer Gobierno de Helmut Kohl (18-V-1988/9-XII-1988), 2º. reajuste ministerial	
Canciller Federal	Helmut Kohl (CDU)
Vicecanciller y Ministro de Asuntos Exteriores	Hans-Dietrich Genscher (FDP)
Ministro de Interior	Friedrich Zimmermann (CSU)
Ministro de Justicia	Hans Engelhard (FDP)
Ministro de Finanzas	Gerhard Stoltenberg (CDU)

Ministro de Economía	Martin Bangemann (FDP)
Ministro de Alimentación, Agricultura y Bosques	Ignaz Kiechle (CSU)
Ministro de Trabajo y Ordenación Social	Norbert Blüm (CDU)
Ministro de Defensa	Rupert Scholz (CDU)
Ministra de Juventud, Familia y Sanidad	Rita Süßmuth (CDU)
Ministro de Transportes	Jürgen Warnke (CSU)
Ministro de Medio Ambiente, Conservación de la Naturaleza y Seguridad Nuclear	Klaus Töpfer (CDU)
Ministro de Correos y Telecomunicaciones	Christian Schwarz-Schilling (CDU)
Ministro de Ordenación Territorial, Construcción y Urbanismo	Oscar Schneider (CSU)
Ministra de Asuntos Intraalemanes	Dorothee Wilms (CDU)
Ministro de Investigación y Tecnología	Heinz Riesenhuber (CDU)
Ministro de Educación y Ciencia	Jürgen Möllemann (FDP)
Ministro de Cooperación Económica	Hans Klein (CSU)
Ministro de Asuntos Especiales y Jefe de la Cancillería	Wolfgang Schäuble (CDU)
Tercer Gobierno de Helmut Kohl (9-XII-1988/21-IV-1989), 3r. reajuste ministerial	
Canciller Federal	Helmut Kohl (CDU)
Vicecanciller y Ministro de Asuntos Exteriores	Hans-Dietrich Genscher (FDP)
Ministro de Interior	Friedrich Zimmermann (CSU)
Ministro de Justicia	Hans Engelhard (FDP)
Ministro de Finanzas	Gerhard Stoltenberg (CDU)
Ministro de Economía	Helmut Haussmann (FDP)
Ministro de Alimentación, Agricultura y Bosques	Ignaz Kiechle (CSU)
Ministro de Trabajo y Ordenación Social	Norbert Blüm (CDU)
Ministro de Defensa	Rupert Scholz (CDU)
Ministra de Juventud, Familia y Sanidad	Ursula Lehr (CDU)
Ministro de Transportes	Jürgen Warnke (CSU)
Ministro de Medio Ambiente, Conservación de la Naturaleza y Seguridad Nuclear	Klaus Töpfer (CDU)
Ministro de Correos y Telecomunicaciones	Christian Schwarz-Schilling (CDU)
Ministro de Ordenación Territorial, Construcción y Urbanismo	Oscar Schneider (CSU)
Ministra de Asuntos Intraalemanes	Dorothee Wilms (CDU)
Ministro de Investigación y Tecnología	Heinz Riesenhuber (CDU)
Ministro de Educación y Ciencia	Jürgen Möllemann (FDP)
Ministro de Cooperación Económica	Hans Klein (CSU)
Ministro de Asuntos Especiales y Jefe de la Cancillería	Wolfgang Schäuble (CDU)
Tercer Gobierno de Helmut Kohl (21-IV-1989/3-X-1990), 4º. reajuste ministerial	
Canciller Federal	Helmut Kohl (CDU)
Vicecanciller y Ministro de Asuntos Exteriores	Hans-Dietrich Genscher (FDP)
Ministro de Interior	Wolfgang Schäuble (CDU)
Ministro de Justicia	Hans Engelhard (FDP)
Ministro de Finanzas	Theodor Waigel (CDU)
Ministro de Economía	Helmut Haussmann (FDP)

Ministro de Alimentación, Agricultura y Bosques	Ignaz Kiechle (CSU)
Ministro de Trabajo y Ordenación Social	Norbert Blüm (CDU)
Ministro de Defensa	Gerhard Stoltenberg (CDU)
Ministra de Juventud, Familia y Sanidad	Ursula Lehr (CDU)
Ministro de Transportes	Friedrich Zimmermann (CSU)
Ministro de Medio Ambiente, Conservación de la Naturaleza y Seguridad Nuclear	Klaus Töpfer (CDU)
Ministro de Correos y Telecomunicaciones	Christian Schwarz-Schilling (CDU)
Ministra de Ordenación Territorial, Construcción y Urbanismo	Gerda Hasselfeldt (CSU)
Ministra de Asuntos Intraalemanes	Dorothee Wilms (CDU)
Ministro de Investigación y Tecnología	Heinz Riesenhuber (CDU)
Ministro de Educación y Ciencia	Jürgen Möllemann (FDP)
Ministro de Cooperación Económica	Jürgen Warnke (CSU)
Ministro de Asuntos Especiales y Jefe de la Oficina de Prensa	Hans Klein (CSU)
Ministro de Asuntos Especiales y Jefe de la Cancillería	Rudolf Seiters (CDU)
Tercer Gobierno de Helmut Kohl (3-X-1990/20-XII-1990), 5º. reajuste ministerial	
Canciller Federal	Helmut Kohl (CDU)
Vicecanciller y Ministro de Asuntos Exteriores	Hans-Dietrich Genscher (FDP)
Ministro de Interior	Wolfgang Schäuble (CDU)
Ministro de Justicia	Hans Engelhard (FDP)
Ministro de Finanzas	Theodor Waigel (CDU)
Ministro de Economía	Helmut Haussmann (FDP)
Ministro de Alimentación, Agricultura y Bosques	Ignaz Kiechle (CSU)
Ministro de Trabajo y Ordenación Social	Norbert Blüm (CDU)
Ministro de Defensa	Gerhard Stoltenberg (CDU)
Ministra de Juventud, Familia y Sanidad	Ursula Lehr (CDU)
Ministro de Transportes	Friedrich Zimmermann (CSU)
Ministro de Medio Ambiente, Conservación de la Naturaleza y Seguridad Nuclear	Klaus Töpfer (CDU)
Ministro de Correos y Telecomunicaciones	Christian Schwarz-Schilling (CDU)
Ministra de Ordenación Territorial, Construcción y Urbanismo	Gerda Hasselfeldt (CSU)
Ministra de Asuntos Intraalemanes	Dorothee Wilms (CDU)
Ministro de Investigación y Tecnología	Heinz Riesenhuber (CDU)
Ministro de Educación y Ciencia	Jürgen Möllemann (FDP)
Ministro de Cooperación Económica	Jürgen Warnke (CSU)
Ministro de Asuntos Especiales y Jefe de la Oficina de Prensa	Hans Klein (CSU)
Ministro de Asuntos Especiales y Jefe de la Cancillería	Rudolf Seiters (CDU)
Ministra de Asuntos Especiales	Sabine Bergmann-Pohl (CDU)
Ministro de Asuntos Especiales	Günther Krause (CDU)
Ministro de Asuntos Especiales	Lothar de Maizière (CDU), hasta el 19-XII-1990
Ministro de Asuntos Especiales	Rainer Ortleb (FDP)

Ministro de Asuntos Especiales	Hansjoachim Walther (DSU)
Tercer Gobierno de Helmut Kohl (20-XII-1990/17-I-1991), 6°. reajuste ministerial	
Canciller Federal	Helmut Kohl (CDU)
Vicecanciller y Ministro de Asuntos Exteriores	Hans-Dietrich Genscher (FDP)
Ministro de Interior	Wolfgang Schäuble (CDU)
Ministro de Justicia	Hans Engelhard (FDP)
Ministro de Finanzas	Theodor Waigel (CDU)
Ministro de Economía	Helmut Haussmann (FDP)
Ministro de Alimentación, Agricultura y Bosques	Ignaz Kiechle (CSU)
Ministro de Trabajo y Ordenación Social	Norbert Blüm (CDU)
Ministro de Defensa	Gerhard Stoltenberg (CDU)
Ministra de Juventud, Familia y Sanidad	Ursula Lehr (CDU)
Ministro de Transportes	Friedrich Zimmermann (CSU)
Ministro de Medio Ambiente, Conservación de la Naturaleza y Seguridad Nuclear	Klaus Töpfer (CDU)
Ministro de Correos y Telecomunicaciones	Christian Schwarz-Schilling (CDU)
Ministra de Ordenación Territorial, Construcción y Urbanismo	Gerda Hasselfeldt (CSU)
Ministra de Asuntos Intraalemanes	Dorothee Wilms (CDU)
Ministro de Investigación y Tecnología	Heinz Riesenhuber (CDU)
Ministro de Educación y Ciencia	Jürgen Möllemann (FDP)
Ministro de Cooperación Económica	Jürgen Warnke (CSU)
Ministro de Asuntos Especiales y Jefe de la Cancillería	Rudolf Seiters (CDU)
Ministra de Asuntos Especiales	Sabine Bergmann-Pohl (CDU)
Ministro de Asuntos Especiales	Günther Krause (CDU)
Ministro de Asuntos Especiales	Rainer Ortleb (FDP)
Ministro de Asuntos Especiales	Hansjoachim Walther (DSU)
Cuarto Gobierno de Helmut Kohl (17-I-1991/26-XI-1991)	
Canciller Federal	Helmut Kohl (CDU)
Vicecanciller y Ministro de Asuntos Exteriores	Hans-Dietrich Genscher (FDP)
Ministro de Interior	Wolfgang Schäuble (CDU)
Ministro de Justicia	Klaus Kinkel (FDP)
Ministro de Finanzas	Theodor Waigel (CDU)
Ministro de Economía	Jürgen Möllemann (FDP)
Ministro de Alimentación, Agricultura y Bosques	Ignaz Kiechle (CSU)
Ministro de Trabajo y Ordenación Social	Norbert Blüm (CDU)
Ministro de Defensa	Gerhard Stoltenberg (CDU)
Ministra de Mujeres y Juventud	Angela Merkel (CDU)
Ministra de la Familia y Ancianos	Hannelore Rönsch (CDU)
Ministra de Sanidad	Gerda Hasselfeldt (CSU)
Ministro de Transportes	Günther Krause (CDU)
Ministro de Medio Ambiente, Conservación de la Naturaleza y Seguridad Nuclear	Klaus Töpfer (CDU)
Ministro de Correos y Telecomunicaciones	Christian Schwarz-Schilling (CDU)
Ministra de Ordenación Territorial, Construcción y Urbanismo	Irmgard Adam-Schwaetzer (FDP)

Ministro de Investigación y Tecnología	Heinz Riesenhuber (CDU)
Ministro de Educación y Ciencia	Rainer Ortleb (FDP)
Ministro de Cooperación Económica	Carl-Dieter Spranger (CSU)
Ministro de Asuntos Especiales y Jefe de la Cancillería	Rudolf Seiters (CDU)
Cuarto Gobierno de Helmut Kohl (26-XI-1991/1-IV-1992), 1r. reajuste ministerial	
Canciller Federal	Helmut Kohl (CDU)
Vicecanciller y Ministro de Asuntos Exteriores	Hans-Dietrich Genscher (FDP)
Ministro de Interior	Rudolf Seiters (CDU)
Ministro de Justicia	Klaus Kinkel (FDP)
Ministro de Finanzas	Theodor Waigel (CDU)
Ministro de Economía	Jürgen Möllemann (FDP)
Ministro de Alimentación, Agricultura y Bosques	Ignaz Kiechle (CSU)
Ministro de Trabajo y Ordenación Social	Norbert Blüm (CDU)
Ministro de Defensa	Gerhard Stoltenberg (CDU)
Ministra de Mujeres y Juventud	Angela Merkel (CDU)
Ministra de la Familia y Ancianos	Hannelore Rönsch (CDU)
Ministra de Sanidad	Gerda Hasselfeldt (CSU)
Ministro de Transportes	Günther Krause (CDU)
Ministro de Medio Ambiente, Conservación de la Naturaleza y Seguridad Nuclear	Klaus Töpfer (CDU)
Ministro de Correos y Telecomunicaciones	Christian Schwarz-Schilling (CDU)
Ministra de Ordenación Territorial, Construcción y Urbanismo	Irmgard Adam-Schwaetzer (FDP)
Ministro de Investigación y Tecnología	Heinz Riesenhuber (CDU)
Ministro de Educación y Ciencia	Rainer Ortleb (FDP)
Ministro de Cooperación Económica	Carl-Dieter Spranger (CSU)
Ministro de Asuntos Especiales y Jefe de la Cancillería	Friedrich Bohl (CDU)
Cuarto Gobierno de Helmut Kohl (1-IV-1992/6-V-1992), 2º. reajuste ministerial	
Canciller Federal	Helmut Kohl (CDU)
Vicecanciller y Ministro de Asuntos Exteriores	Hans-Dietrich Genscher (FDP)
Ministro de Interior	Rudolf Seiters (CDU)
Ministro de Justicia	Klaus Kinkel (FDP)
Ministro de Finanzas	Theodor Waigel (CDU)
Ministro de Economía	Jürgen Möllemann (FDP)
Ministro de Alimentación, Agricultura y Bosques	Ignaz Kiechle (CSU)
Ministro de Trabajo y Ordenación Social	Norbert Blüm (CDU)
Ministro de Defensa	Volker Rühe (CDU)
Ministra de Mujeres y Juventud	Angela Merkel (CDU)
Ministra de la Familia y Ancianos	Hannelore Rönsch (CDU)
Ministra de Sanidad	Gerda Hasselfeldt (CSU)
Ministro de Transportes	Günther Krause (CDU)
Ministro de Medio Ambiente, Conservación de la Naturaleza y Seguridad Nuclear	Klaus Töpfer (CDU)
Ministro de Correos y Telecomunicaciones	Christian Schwarz-Schilling (CDU)
Ministra de Ordenación Territorial, Construcción y	Irmgard Adam-Schwaetzer (FDP)

Urbanismo	
Ministro de Investigación y Tecnología	Heinz Riesenhuber (CDU)
Ministro de Educación y Ciencia	Rainer Ortleb (FDP)
Ministro de Cooperación Económica	Carl-Dieter Spranger (CSU)
Ministro de Asuntos Especiales y Jefe de la Cancillería	Friedrich Bohl (CDU)
Cuarto Gobierno de Helmut Kohl (6-V-1992/18-V-1992), 3r. reajuste ministerial	
Canciller Federal	Helmut Kohl (CDU)
Vicecanciller y Ministro de Asuntos Exteriores	Hans-Dietrich Genscher (FDP)
Ministro de Interior	Rudolf Seiters (CDU)
Ministro de Justicia	Klaus Kinkel (FDP)
Ministro de Finanzas	Theodor Waigel (CDU)
Ministro de Economía	Jürgen Möllemann (FDP)
Ministro de Alimentación, Agricultura y Bosques	Ignaz Kiechle (CSU)
Ministro de Trabajo y Ordenación Social	Norbert Blüm (CDU)
Ministro de Defensa	Volker Rühe (CDU)
Ministra de Mujeres y Juventud	Angela Merkel (CDU)
Ministra de la Familia y Ancianos	Hannelore Rönsch (CDU)
Ministro de Sanidad	Horst Seehofer (CSU)
Ministro de Transportes	Günther Krause (CDU)
Ministro de Medio Ambiente, Conservación de la Naturaleza y Seguridad Nuclear	Klaus Töpfer (CDU)
Ministro de Correos y Telecomunicaciones	Christian Schwarz-Schilling (CDU)
Ministra de Ordenación Territorial, Construcción y Urbanismo	Irmgard Adam-Schwaetzer (FDP)
Ministro de Investigación y Tecnología	Heinz Riesenhuber (CDU)
Ministro de Educación y Ciencia	Rainer Ortleb (FDP)
Ministro de Cooperación Económica	Carl-Dieter Spranger (CSU)
Ministro de Asuntos Especiales y Jefe de la Cancillería	Friedrich Bohl (CDU)
Cuarto Gobierno de Helmut Kohl (18-V-1992/21-I-1993), 4º. reajuste ministerial	
Canciller Federal	Helmut Kohl (CDU)
Vicecanciller y Ministro de Economía	Jürgen Möllemann (FDP)
Ministro de Asuntos Exteriores	Klaus Kinkel (FDP)
Ministro de Interior	Rudolf Seiters (CDU)
Ministra de Justicia	Sabine Leutheusser-Schnarrenberger (FDP)
Ministro de Finanzas	Theodor Waigel (CDU)
Ministro de Alimentación, Agricultura y Bosques	Ignaz Kiechle (CSU)
Ministro de Trabajo y Ordenación Social	Norbert Blüm (CDU)
Ministro de Defensa	Volker Rühe (CDU)
Ministra de Mujeres y Juventud	Angela Merkel (CDU)
Ministra de la Familia y Ancianos	Hannelore Rönsch (CDU)
Ministro de Sanidad	Horst Seehofer (CSU)
Ministro de Transportes	Günther Krause (CDU)
Ministro de Medio Ambiente, Conservación de la Naturaleza y Seguridad Nuclear	Klaus Töpfer (CDU)
Ministro de Correos y Telecomunicaciones	Christian Schwarz-Schilling (CDU)

Ministra de Ordenación Territorial, Construcción y Urbanismo	Irmgard Adam-Schwaetzer (FDP)
Ministro de Investigación y Tecnología	Heinz Riesenhuber (CDU)
Ministro de Educación y Ciencia	Rainer Ortleb (FDP)
Ministro de Cooperación Económica	Carl-Dieter Spranger (CSU)
Ministro de Asuntos Especiales y Jefe de la Cancillería	Friedrich Bohl (CDU)
Cuarto Gobierno de Helmut Kohl (21-I-1993/13-V-1993), 5º. reajuste ministerial	
Canciller Federal	Helmut Kohl (CDU)
Vicecanciller y Ministro de Asuntos Exteriores	Klaus Kinkel (FDP)
Ministro de Interior	Rudolf Seiters (CDU)
Ministra de Justicia	Sabine Leutheusser-Schnarrenberger (FDP)
Ministro de Finanzas	Theodor Waigel (CDU)
Ministro de Economía	Günter Rexrodt (FDP)
Ministro de Alimentación, Agricultura y Bosques	Jochen Borchert (CDU)
Ministro de Trabajo y Ordenación Social	Norbert Blüm (CDU)
Ministro de Defensa	Volker Rühe (CDU)
Ministra de Mujeres y Juventud	Angela Merkel (CDU)
Ministra de la Familia y Ancianos	Hannelore Rönsch (CDU)
Ministro de Sanidad	Horst Seehofer (CSU)
Ministro de Transportes	Günther Krause (CDU)
Ministro de Medio Ambiente, Conservación de la Naturaleza y Seguridad Nuclear	Klaus Töpfer (CDU)
Ministro de Correos y Telecomunicaciones	Wolfgang Bötsch (CSU)
Ministra de Ordenación Territorial, Construcción y Urbanismo	Irmgard Adam-Schwaetzer (FDP)
Ministro de Investigación y Tecnología	Matthias Wissmann (CDU)
Ministro de Educación y Ciencia	Rainer Ortleb (FDP)
Ministro de Cooperación Económica	Carl-Dieter Spranger (CSU)
Ministro de Asuntos Especiales y Jefe de la Cancillería	Friedrich Bohl (CDU)
Cuarto Gobierno de Helmut Kohl (13-V-1993/7-VII-1993), 6º. reajuste ministerial	
Canciller Federal	Helmut Kohl (CDU)
Vicecanciller y Ministro de Asuntos Exteriores	Klaus Kinkel (FDP)
Ministro de Interior	Rudolf Seiters (CDU)
Ministra de Justicia	Sabine Leutheusser-Schnarrenberger (FDP)
Ministro de Finanzas	Theodor Waigel (CDU)
Ministro de Economía	Günter Rexrodt (FDP)
Ministro de Alimentación, Agricultura y Bosques	Jochen Borchert (CDU)
Ministro de Trabajo y Ordenación Social	Norbert Blüm (CDU)
Ministro de Defensa	Volker Rühe (CDU)
Ministra de Mujeres y Juventud	Angela Merkel (CDU)
Ministra de la Familia y Ancianos	Hannelore Rönsch (CDU)
Ministro de Sanidad	Horst Seehofer (CSU)
Ministro de Transportes	Matthias Wissmann (CDU)
Ministro de Medio Ambiente, Conservación de la Naturaleza y Seguridad Nuclear	Klaus Töpfer (CDU)

Ministro de Correos y Telecomunicaciones	Wolfgang Bötsch (CSU)
Ministra de Ordenación Territorial, Construcción y Urbanismo	Irmgard Adam-Schwaetzer (FDP)
Ministro de Investigación y Tecnología	Paul Krüger (CDU)
Ministro de Educación y Ciencia	Rainer Ortleb (FDP)
Ministro de Cooperación Económica	Carl-Dieter Spranger (CSU)
Ministro de Asuntos Especiales y Jefe de la Cancillería	Friedrich Bohl (CDU)
Cuarto Gobierno de Helmut Kohl (7-VII-1993/4-II-1994), 7º. reajuste ministerial	
Canciller Federal	Helmut Kohl (CDU)
Vicecanciller y Ministro de Asuntos Exteriores	Klaus Kinkel (FDP)
Ministro de Interior	Manfred Kanther (CDU)
Ministra de Justicia	Sabine Leutheusser-Schnarrenberger (FDP)
Ministro de Finanzas	Theodor Waigel (CDU)
Ministro de Economía	Günter Rexrodt (FDP)
Ministro de Alimentación, Agricultura y Bosques	Jochen Borchert (CDU)
Ministro de Trabajo y Ordenación Social	Norbert Blüm (CDU)
Ministro de Defensa	Volker Rühe (CDU)
Ministra de Mujeres y Juventud	Angela Merkel (CDU)
Ministra de la Familia y Ancianos	Hannelore Rönsch (CDU)
Ministro de Sanidad	Horst Seehofer (CSU)
Ministro de Transportes	Matthias Wissmann (CDU)
Ministro de Medio Ambiente, Conservación de la Naturaleza y Seguridad Nuclear	Klaus Töpfer (CDU)
Ministro de Correos y Telecomunicaciones	Wolfgang Bötsch (CSU)
Ministra de Ordenación Territorial, Construcción y Urbanismo	Irmgard Adam-Schwaetzer (FDP)
Ministro de Investigación y Tecnología	Paul Krüger (CDU)
Ministro de Educación y Ciencia	Rainer Ortleb (FDP)
Ministro de Cooperación Económica	Carl-Dieter Spranger (CSU)
Ministro de Asuntos Especiales y Jefe de la Cancillería	Friedrich Bohl (CDU)
Cuarto Gobierno de Helmut Kohl (4-II-1994/15-XI-1994), 8º. reajuste ministerial	
Canciller Federal	Helmut Kohl (CDU)
Vicecanciller y Ministro de Asuntos Exteriores	Klaus Kinkel (FDP)
Ministro de Interior	Manfred Kanther (CDU)
Ministra de Justicia	Sabine Leutheusser-Schnarrenberger (FDP)
Ministro de Finanzas	Theodor Waigel (CDU)
Ministro de Economía	Günter Rexrodt (FDP)
Ministro de Alimentación, Agricultura y Bosques	Jochen Borchert (CDU)
Ministro de Trabajo y Ordenación Social	Norbert Blüm (CDU)
Ministro de Defensa	Volker Rühe (CDU)
Ministra de Mujeres y Juventud	Angela Merkel (CDU)
Ministra de la Familia y Ancianos	Hannelore Rönsch (CDU)
Ministro de Sanidad	Horst Seehofer (CSU)
Ministro de Transportes	Matthias Wissmann (CDU)
Ministro de Medio Ambiente, Conservación de la	Klaus Töpfer (CDU)

Naturaleza y Seguridad Nuclear	Wolfgang Bötsch (CSU)
Ministro de Correos y Telecomunicaciones	Irmgard Adam-Schwaetzer (FDP)
Ministra de Ordenación Territorial, Construcción y Urbanismo	Paul Krüger (CDU)
Ministro de Investigación y Tecnología	Karl-Hans Laermann (FDP)
Ministro de Educación y Ciencia	Carl-Dieter Spranger (CSU)
Ministro de Cooperación Económica	Friedrich Bohl (CDU)
Ministro de Asuntos Especiales y Jefe de la Cancillería	
Quinto Gobierno de Helmut Kohl (15-XI-1994/17-I-1996)	
Canciller Federal	Helmut Kohl (CDU)
Vicecanciller y Ministro de Asuntos Exteriores	Klaus Kinkel (FDP)
Ministro de Interior	Manfred Kanther (CDU)
Ministra de Justicia	Sabine Leutheusser-Schnarrenberger (FDP)
Ministro de Finanzas	Theodor Waigel (CDU)
Ministro de Economía	Günter Rexrodt (FDP)
Ministro de Alimentación, Agricultura y Bosques	Jochen Borchert (CDU)
Ministro de Trabajo y Ordenación Social	Norbert Blüm (CDU)
Ministro de Defensa	Volker Rühe (CDU)
Ministra de la Familia, Ancianos, Mujeres y Juventud	Claudia Nolte (CDU)
Ministro de Sanidad	Horst Seehofer (CSU)
Ministro de Transportes	Matthias Wissmann (CDU)
Ministro de Medio Ambiente, Conservación de la Naturaleza y Seguridad Nuclear	Angela Merkel (CDU)
Ministro de Correos y Telecomunicaciones	Wolfgang Bötsch (CSU)
Ministra de Ordenación Territorial, Construcción y Urbanismo	Klaus Töpfer (CDU)
Ministro de Educación, Ciencia, Investigación y Tecnología	Jürgen Rüttgers (CDU)
Ministro de Cooperación Económica	Carl-Dieter Spranger (CSU)
Ministro de Asuntos Especiales y Jefe de la Cancillería	Friedrich Bohl (CDU)
Quinto Gobierno de Helmut Kohl (17-I-1996/31-XII-1997), 1r. reajuste ministerial	
Canciller Federal	Helmut Kohl (CDU)
Vicecanciller y Ministro de Asuntos Exteriores	Klaus Kinkel (FDP)
Ministro de Interior	Manfred Kanther (CDU)
Ministro de Justicia	Edzard Schmidt-Jortzig (FDP)
Ministro de Finanzas	Theodor Waigel (CDU)
Ministro de Economía	Günter Rexrodt (FDP)
Ministro de Alimentación, Agricultura y Bosques	Jochen Borchert (CDU)
Ministro de Trabajo y Ordenación Social	Norbert Blüm (CDU)
Ministro de Defensa	Volker Rühe (CDU)
Ministra de la Familia, Ancianos, Mujeres y Juventud	Claudia Nolte (CDU)
Ministro de Sanidad	Horst Seehofer (CSU)
Ministro de Transportes	Matthias Wissmann (CDU)

Ministro de Medio Ambiente, Conservación de la Naturaleza y Seguridad Nuclear	Angela Merkel (CDU)
Ministro de Correos y Telecomunicaciones	Wolfgang Bötsch (CSU)
Ministra de Ordenación Territorial, Construcción y Urbanismo	Klaus Töpfer (CDU)
Ministro de Educación, Ciencia, Investigación y Tecnología	Jürgen Rüttgers (CDU)
Ministro de Cooperación Económica	Carl-Dieter Spranger (CSU)
Ministro de Asuntos Especiales y Jefe de la Cancillería	Friedrich Bohl (CDU)

Quinto Gobierno de Helmut Kohl (31-XII-1997/14-I-1998), 2º. reajuste ministerial

Canciller Federal	Helmut Kohl (CDU)
Vicecanciller y Ministro de Asuntos Exteriores	Klaus Kinkel (FDP)
Ministro de Interior	Manfred Kanther (CDU)
Ministro de Justicia	Edzard Schmidt-Jortzig (FDP)
Ministro de Finanzas	Theodor Waigel (CDU)
Ministro de Economía	Günter Rexrodt (FDP)
Ministro de Alimentación, Agricultura y Bosques	Jochen Borchert (CDU)
Ministro de Trabajo y Ordenación Social	Norbert Blüm (CDU)
Ministro de Defensa	Volker Rühe (CDU)
Ministra de la Familia, Ancianos, Mujeres y Juventud	Claudia Nolte (CDU)
Ministro de Sanidad	Horst Seehofer (CSU)
Ministro de Transportes	Matthias Wissmann (CDU)
Ministro de Medio Ambiente, Conservación de la Naturaleza y Seguridad Nuclear	Angela Merkel (CDU)
Ministra de Ordenación Territorial, Construcción y Urbanismo	Klaus Töpfer (CDU)
Ministro de Educación, Ciencia, Investigación y Tecnología	Jürgen Rüttgers (CDU)
Ministro de Cooperación Económica	Carl-Dieter Spranger (CSU)
Ministro de Asuntos Especiales y Jefe de la Cancillería	Friedrich Bohl (CDU)

Quinto Gobierno de Helmut Kohl (14-I-1998/27-X-1998), 3r. reajuste ministerial

Canciller Federal	Helmut Kohl (CDU)
Vicecanciller y Ministro de Asuntos Exteriores	Klaus Kinkel (FDP)
Ministro de Interior	Manfred Kanther (CDU)
Ministro de Justicia	Edzard Schmidt-Jortzig (FDP)
Ministro de Finanzas	Theodor Waigel (CDU)
Ministro de Economía	Günter Rexrodt (FDP)
Ministro de Alimentación, Agricultura y Bosques	Jochen Borchert (CDU)
Ministro de Trabajo y Ordenación Social	Norbert Blüm (CDU)
Ministro de Defensa	Volker Rühe (CDU)
Ministra de la Familia, Ancianos, Mujeres y Juventud	Claudia Nolte (CDU)
Ministro de Sanidad	Horst Seehofer (CSU)
Ministro de Transportes	Matthias Wissmann (CDU)

Ministro de Medio Ambiente, Conservación de la Naturaleza y Seguridad Nuclear	Angela Merkel (CDU)
Ministra de Ordenación Territorial, Construcción y Urbanismo	Eduard Oswald (CSU)
Ministro de Educación, Ciencia, Investigación y Tecnología	Jürgen Rüttgers (CDU)
Ministro de Cooperación Económica	Carl-Dieter Spranger (CSU)
Ministro de Asuntos Especiales y Jefe de la Cancillería	Friedrich Bohl (CDU)
Primer Gobierno de Gerhard Schröder (27-X-1998/12-IV-1999)	
Canciller Federal	Gerhard Schröder (SPD)
Vicecanciller y Ministro de Asuntos Exteriores	Joseph Fischer (Bündnis 90/Die Grünen)
Ministro de Interior	Otto Schilly (SPD)
Ministra de Justicia	Hertha Däubler-Gmelin (SPD)
Ministro de Finanzas	Oskar Lafontaine (SPD)
Ministro de Economía y Tecnología	Werner Müller (Independiente)
Ministro de Alimentación, Agricultura y Bosques	Karl-Heinz Funke (SPD)
Ministro de Trabajo y Ordenación Social	Walter Riester (SPD)
Ministro de Defensa	Rudolf Scharping (SPD)
Ministra de la Familia, Ancianos, Mujeres y Juventud	Christine Bergmann (SPD)
Ministra de Sanidad	Andrea Fischer (Bündnis 90/Die Grünen)
Ministro de Medio Ambiente, Conservación de la Naturaleza y Seguridad Nuclear	Jürgen Trittin (Bündnis 90/Die Grünen)
Ministro de Transportes, Construcción y Vivienda	Franz Müntefering (SPD)
Ministro de Educación e Investigación	Edelgard Buhmann (SPD)
Ministra de Cooperación Económica y Desarrollo	Heidemarie Wiecezorek-Zeul (SPD)
Ministro de Asuntos Especiales y Jefe de la Cancillería	Bodo Hombach (SPD)
Primer Gobierno de Gerhard Schröder (12-IV-1999/31-VII-1999), 1r. reajuste gubernamental	
Canciller Federal	Gerhard Schröder (SPD)
Vicecanciller y Ministro de Asuntos Exteriores	Joseph Fischer (Bündnis 90/Die Grünen)
Ministro de Interior	Otto Schilly (SPD)
Ministra de Justicia	Hertha Däubler-Gmelin (SPD)
Ministro de Finanzas	Hans Eichel (SPD)
Ministro de Economía y Tecnología	Werner Müller (Independiente)
Ministro de Alimentación, Agricultura y Bosques	Karl-Heinz Funke (SPD)
Ministro de Trabajo y Ordenación Social	Walter Riester (SPD)
Ministro de Defensa	Rudolf Scharping (SPD)
Ministra de la Familia, Ancianos, Mujeres y Juventud	Christine Bergmann (SPD)
Ministra de Sanidad	Andrea Fischer (Bündnis 90/Die Grünen)
Ministro de Medio Ambiente, Conservación de la Naturaleza y Seguridad Nuclear	Jürgen Trittin (Bündnis 90/Die Grünen)
Ministro de Transportes, Construcción y Vivienda	Franz Müntefering (SPD)
Ministro de Educación e Investigación	Edelgard Buhmann (SPD)
Ministra de Cooperación Económica y Desarrollo	Heidemarie Wiecezorek-Zeul (SPD)

Ministro de Asuntos Especiales y Jefe de la Cancillería	Bodo Hombach (SPD)
Primer Gobierno de Gerhard Schröder (31-VII-1999/29-IX-1999), 2º. reajuste gubernamental	
Canciller Federal	Gerhard Schröder (SPD)
Vicecanciller y Ministro de Asuntos Exteriores	Joseph Fischer (Bündnis 90/Die Grünen)
Ministro de Interior	Otto Schilly (SPD)
Ministra de Justicia	Hertha Däubler-Gmelin (SPD)
Ministro de Finanzas	Hans Eichel (SPD)
Ministro de Economía y Tecnología	Werner Müller (Independiente)
Ministro de Alimentación, Agricultura y Bosques	Karl-Heinz Funke (SPD)
Ministro de Trabajo y Ordenación Social	Walter Riester (SPD)
Ministro de Defensa	Rudolf Scharping (SPD)
Ministra de la Familia, Ancianos, Mujeres y Juventud	Christine Bergmann (SPD)
Ministra de Sanidad	Andrea Fischer (Bündnis 90/Die Grünen)
Ministro de Medio Ambiente, Conservación de la Naturaleza y Seguridad Nuclear	Jürgen Trittin (Bündnis 90/Die Grünen)
Ministro de Transportes, Construcción y Vivienda	Franz Müntefering (SPD)
Ministro de Educación e Investigación	Edelgard Buhlmann (SPD)
Ministra de Cooperación Económica y Desarrollo	Heidemarie Wiecezorek-Zeul (SPD)
Primer Gobierno de Gerhard Schröder (29-IX-1999/20-XI-2000), 3r. reajuste gubernamental	
Canciller Federal	Gerhard Schröder (SPD)
Vicecanciller y Ministro de Asuntos Exteriores	Joseph Fischer (Bündnis 90/Die Grünen)
Ministro de Interior	Otto Schilly (SPD)
Ministra de Justicia	Hertha Däubler-Gmelin (SPD)
Ministro de Finanzas	Hans Eichel (SPD)
Ministro de Economía y Tecnología	Werner Müller (Independiente)
Ministro de Alimentación, Agricultura y Bosques	Karl-Heinz Funke (SPD)
Ministro de Trabajo y Ordenación Social	Walter Riester (SPD)
Ministro de Defensa	Rudolf Scharping (SPD)
Ministra de la Familia, Ancianos, Mujeres y Juventud	Christine Bergmann (SPD)
Ministra de Sanidad	Andrea Fischer (Bündnis 90/Die Grünen)
Ministro de Medio Ambiente, Conservación de la Naturaleza y Seguridad Nuclear	Jürgen Trittin (Bündnis 90/Die Grünen)
Ministro de Transportes, Construcción y Vivienda	Reinhard Klimmt (SPD)
Ministro de Educación e Investigación	Edelgard Buhlmann (SPD)
Ministra de Cooperación Económica y Desarrollo	Heidemarie Wiecezorek-Zeul (SPD)
Primer Gobierno de Gerhard Schröder (20-XI-2000/12-I-2001), 4º. reajuste gubernamental	
Canciller Federal	Gerhard Schröder (SPD)
Vicecanciller y Ministro de Asuntos Exteriores	Joseph Fischer (Bündnis 90/Die Grünen)
Ministro de Interior	Otto Schilly (SPD)
Ministra de Justicia	Hertha Däubler-Gmelin (SPD)
Ministro de Finanzas	Hans Eichel (SPD)
Ministro de Economía y Tecnología	Werner Müller (Independiente)
Ministro de Alimentación, Agricultura y Bosques	Karl-Heinz Funke (SPD)
Ministro de Trabajo y Ordenación Social	Walter Riester (SPD)

Ministro de Defensa	Rudolf Scharping (SPD)
Ministra de la Familia, Ancianos, Mujeres y Juventud	Christine Bergmann (SPD)
Ministra de Sanidad	Andrea Fischer (Bündnis 90/Die Grünen)
Ministro de Medio Ambiente, Conservación de la Naturaleza y Seguridad Nuclear	Jürgen Trittin (Bündnis 90/Die Grünen)
Ministro de Transportes, Construcción y Vivienda	Kurt Bodewig (SPD)
Ministro de Educación e Investigación	Edelgard Buhlmann (SPD)
Ministra de Cooperación Económica y Desarrollo	Heidemarie Wieczorek-Zeul (SPD)
Primer Gobierno de Gerhard Schröder (12-I-2001/18-I-2001), 5.º reajuste gubernamental	
Canciller Federal	Gerhard Schröder (SPD)
Vicecanciller y Ministro de Asuntos Exteriores	Joseph Fischer (Bündnis 90/Die Grünen)
Ministro de Interior	Otto Schilly (SPD)
Ministra de Justicia	Hertha Däubler-Gmelin (SPD)
Ministro de Finanzas	Hans Eichel (SPD)
Ministro de Economía y Tecnología	Werner Müller (Independiente)
Ministra de Alimentación, Agricultura y Bosques	Renate Künast (Bündnis 90/Die Grünen)
Ministro de Trabajo y Ordenación Social	Walter Riester (SPD)
Ministro de Defensa	Rudolf Scharping (SPD)
Ministra de la Familia, Ancianos, Mujeres y Juventud	Christine Bergmann (SPD)
Ministra de Sanidad	Andrea Fischer (Bündnis 90/Die Grünen)
Ministro de Medio Ambiente, Conservación de la Naturaleza y Seguridad Nuclear	Jürgen Trittin (Bündnis 90/Die Grünen)
Ministro de Transportes, Construcción y Vivienda	Kurt Bodewig (SPD)
Ministro de Educación e Investigación	Edelgard Buhlmann (SPD)
Ministra de Cooperación Económica y Desarrollo	Heidemarie Wieczorek-Zeul (SPD)
Primer Gobierno de Gerhard Schröder (18-I-2001/22-I-2001), 6.º reajuste gubernamental	
Canciller Federal	Gerhard Schröder (SPD)
Vicecanciller y Ministro de Asuntos Exteriores	Joseph Fischer (Bündnis 90/Die Grünen)
Ministro de Interior	Otto Schilly (SPD)
Ministra de Justicia	Hertha Däubler-Gmelin (SPD)
Ministro de Finanzas	Hans Eichel (SPD)
Ministro de Economía y Tecnología	Werner Müller (Independiente)
Ministra de Alimentación, Agricultura y Bosques	Renate Künast (Bündnis 90/Die Grünen)
Ministro de Trabajo y Ordenación Social	Walter Riester (SPD)
Ministro de Defensa	Rudolf Scharping (SPD)
Ministra de la Familia, Ancianos, Mujeres y Juventud	Christine Bergmann (SPD)
Ministra de Sanidad	Ulla Schmidt (SPD)
Ministro de Medio Ambiente, Conservación de la Naturaleza y Seguridad Nuclear	Jürgen Trittin (Bündnis 90/Die Grünen)
Ministro de Transportes, Construcción y Vivienda	Kurt Bodewig (SPD)
Ministro de Educación e Investigación	Edelgard Buhlmann (SPD)
Ministra de Cooperación Económica y Desarrollo	Heidemarie Wieczorek-Zeul (SPD)
Primer Gobierno de Gerhard Schröder (22-I-2001/19-VII-2002), 7.º reajuste gubernamental	
Canciller Federal	Gerhard Schröder (SPD)

Vicecanciller y Ministro de Asuntos Exteriores	Joseph Fischer (Bündnis 90/Die Grünen)
Ministro de Interior	Otto Schilly (SPD)
Ministra de Justicia	Hertha Däubler-Gmelin (SPD)
Ministro de Finanzas	Hans Eichel (SPD)
Ministro de Economía y Tecnología	Werner Müller (Independiente)
Ministra de Protección de los Consumidores, Alimentación y Agricultura	Renate Künast (Bündnis 90/Die Grünen)
Ministro de Trabajo y Ordenación Social	Walter Riester (SPD)
Ministro de Defensa	Rudolf Scharping (SPD)
Ministra de la Familia, Ancianos, Mujeres y Juventud	Christine Bergmann (SPD)
Ministra de Sanidad	Ulla Schmidt (SPD)
Ministro de Medio Ambiente, Conservación de la Naturaleza y Seguridad Nuclear	Jürgen Trittin (Bündnis 90/Die Grünen)
Ministro de Transportes, Construcción y Vivienda	Kurt Bodewig (SPD)
Ministro de Educación e Investigación	Edelgard Buhlmann (SPD)
Ministra de Cooperación Económica y Desarrollo	Heidemarie Wiecezorek-Zeul (SPD)
Primer Gobierno de Gerhard Schröder (19-VII-2002/22-X-2002), 8. reajuste gubernamental	
Canciller Federal	Gerhard Schröder (SPD)
Vicecanciller y Ministro de Asuntos Exteriores	Joseph Fischer (Bündnis 90/Die Grünen)
Ministro de Interior	Otto Schilly (SPD)
Ministra de Justicia	Hertha Däubler-Gmelin (SPD)
Ministro de Finanzas	Hans Eichel (SPD)
Ministro de Economía y Tecnología	Werner Müller (Independiente)
Ministra de Protección de los Consumidores, Alimentación y Agricultura	Renate Künast (Bündnis 90/Die Grünen)
Ministro de Trabajo y Ordenación Social	Walter Riester (SPD)
Ministro de Defensa	Peter Struck (SPD)
Ministra de la Familia, Ancianos, Mujeres y Juventud	Christine Bergmann (SPD)
Ministra de Sanidad	Ulla Schmidt (SPD)
Ministro de Medio Ambiente, Conservación de la Naturaleza y Seguridad Nuclear	Jürgen Trittin (Bündnis 90/Die Grünen)
Ministro de Transportes, Construcción y Vivienda	Kurt Bodewig (SPD)
Ministro de Educación e Investigación	Edelgard Buhlmann (SPD)
Ministra de Cooperación Económica y Desarrollo	Heidemarie Wiecezorek-Zeul (SPD)
Segundo Gobierno de Gerhard Schröder (22-X-2002/4-X-2005)	
Canciller Federal	Gerhard Schröder (SPD)
Vicecanciller y Ministro de Asuntos Exteriores	Joseph Fischer (Bündnis 90/Die Grünen)
Ministro de Interior	Otto Schilly (SPD)
Ministra de Justicia	Brigitte Zypries (SPD)
Ministro de Finanzas	Hans Eichel (SPD)
Ministro de Economía y Trabajo	Wolfgang Clement (SPD)
Ministra de Protección de los Consumidores, Alimentación y Agricultura	Renate Künast (Bündnis 90/Die Grünen)
Ministro de Defensa	Peter Struck (SPD)
Ministra de la Familia, Ancianos, Mujeres y Ju-	Renate Schmidt (SPD)

ventud	
Ministra de Sanidad y Seguridad Social	Ulla Schmidt (SPD)
Ministro de Medio Ambiente, Conservación de la Naturaleza y Seguridad Nuclear	Jürgen Trittin (Bündnis 90/Die Grünen)
Ministro de Transportes, Construcción y Vivienda	Manfred Stolpe (SPD)
Ministro de Educación e Investigación	Edelgard Buhmann (SPD)
Ministra de Cooperación Económica y Desarrollo	Heidmarie Wieczorek-Zeul (SPD)
Segundo Gobierno de Gerhard Schröder (4-X-2005/22-XI-2005), reajuste ministerial	
Canciller Federal	Gerhard Schröder (SPD)
Vicecanciller y Ministro de Asuntos Exteriores	Joseph Fischer (Bündnis 90/Die Grünen)
Ministro de Interior	Otto Schilly (SPD)
Ministra de Justicia	Brigitte Zypries (SPD)
Ministro de Finanzas	Hans Eichel (SPD)
Ministro de Economía y Trabajo	Wolfgang Clement (SPD)
Ministro interino de Protección de los Consumidores, Alimentación y Agricultura y Ministro de Medio Ambiente, Conservación de la Naturaleza y Seguridad Nuclear	Jürgen Trittin (Bündnis 90/Die Grünen)
Ministro de Defensa	Peter Struck (SPD)
Ministra de la Familia, Ancianos, Mujeres y Juventud	Renate Schmidt (SPD)
Ministra de Sanidad y Seguridad Social	Ulla Schmidt (SPD)
Ministro de Transportes, Construcción y Vivienda	Manfred Stolpe (SPD)
Ministro de Educación e Investigación	Edelgard Buhmann (SPD)
Ministra de Cooperación Económica y Desarrollo	Heidmarie Wieczorek-Zeul (SPD)
Primer Gobierno de Angela Merkel (22-XI-2005/21-XI-2007)	
Canciller Federal	Angela Merkel (CDU)
Vicecanciller y Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales	Franz Müntefering (SPD)
Ministro de Asuntos Exteriores	Frank-Walter Steinmeier (SPD)
Ministro de Interior	Wolfgang Schäuble (CDU)
Ministra de Justicia	Brigitte Zypries (SPD)
Ministro de Finanzas	Peer Steinbrück (SPD)
Ministro de Economía y Tecnología	Michael Glos (CSU)
Ministro de Alimentación, Agricultura y Protección de los Consumidores	Horst Seehofer (CSU)
Ministro de Defensa	Franz Josef Jung (CDU)
Ministra de la Familia, Ancianos, Mujeres y Juventud	Ursula von der Leyen (CDU)
Ministra de Sanidad	Ulla Schmidt (SPD)
Ministro de Medio Ambiente, Conservación de la Naturaleza y Seguridad Nuclear	Sigmar Gabriel (SPD)
Ministro de Transportes, Construcción y Desarrollo Urbano	Wolfgang Tiefensee (SPD)
Ministra de Educación e Investigación	Annette Schavan (CDU)
Ministra de Cooperación Económica y Desarrollo	Heidmarie Wieczorek-Zeul (SPD)
Ministro de Asuntos Especiales y Jefe de la Canci-	Thomas de Mazière (CDU)

Cancillería	
Primer Gobierno de Angela Merkel (21-XI-2007/31-X-2008), 1r. reajuste ministerial	
Canciller Federal	Angela Merkel (CDU)
Vicecanciller y Ministro de Asuntos Exteriores	Frank-Walter Steinmeier (SPD)
Ministro de Interior	Wolfgang Schäuble (CDU)
Ministra de Justicia	Brigitte Zypries (SPD)
Ministro de Finanzas	Peer Steinbrück (SPD)
Ministro de Economía y Tecnología	Michael Glos (CSU)
Ministro de Alimentación, Agricultura y Protección de los Consumidores	Horst Seehofer (CSU)
Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales	Olaf Scholz (SPD)
Ministro de Defensa	Franz Josef Jung (CDU)
Ministra de la Familia, Ancianos, Mujeres y Juventud	Ursula von der Leyen (CDU)
Ministra de Sanidad	Ulla Schmidt (SPD)
Ministro de Medio Ambiente, Conservación de la Naturaleza y Seguridad Nuclear	Sigmar Gabriel (SPD)
Ministro de Transportes, Construcción y Desarrollo Urbano	Wolfgang Tiefensee (SPD)
Ministra de Educación e Investigación	Annette Schavan (CDU)
Ministra de Cooperación Económica y Desarrollo	Heidemarie Wiecezorek-Zeul (SPD)
Ministro de Asuntos Especiales y Jefe de la Cancillería	Thomas de Mazière (CDU)
Primer Gobierno de Angela Merkel (31-X-2008/10-II-2009), 2º. reajuste ministerial	
Canciller Federal	Angela Merkel (CDU)
Vicecanciller y Ministro de Asuntos Exteriores	Frank-Walter Steinmeier (SPD)
Ministro de Interior	Wolfgang Schäuble (CDU)
Ministra de Justicia	Brigitte Zypries (SPD)
Ministro de Finanzas	Peer Steinbrück (SPD)
Ministro de Economía y Tecnología	Michael Glos (CSU)
Ministra de Alimentación, Agricultura y Protección de los Consumidores	Ilse Aigner (CSU)
Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales	Olaf Scholz (SPD)
Ministro de Defensa	Franz Josef Jung (CDU)
Ministra de la Familia, Ancianos, Mujeres y Juventud	Ursula von der Leyen (CDU)
Ministra de Sanidad	Ulla Schmidt (SPD)
Ministro de Medio Ambiente, Conservación de la Naturaleza y Seguridad Nuclear	Sigmar Gabriel (SPD)
Ministro de Transportes, Construcción y Desarrollo Urbano	Wolfgang Tiefensee (SPD)
Ministra de Educación e Investigación	Annette Schavan (CDU)
Ministra de Cooperación Económica y Desarrollo	Heidemarie Wiecezorek-Zeul (SPD)
Ministro de Asuntos Especiales y Jefe de la Cancillería	Thomas de Mazière (CDU)
Primer Gobierno de Angela Merkel (10-II-2009/28-X-2009), 3r. reajuste ministerial	
Canciller Federal	Angela Merkel (CDU)

Vicecanciller y Ministro de Asuntos Exteriores	Frank-Walter Steinmeier (SPD)
Ministro de Interior	Wolfgang Schäuble (CDU)
Ministra de Justicia	Brigitte Zypries (SPD)
Ministro de Finanzas	Peer Steinbrück (SPD)
Ministro de Economía y Tecnología	Karl-Theodor zu Guttenberg (CSU)
Ministra de Alimentación, Agricultura y Protección de los Consumidores	Ilse Aigner (CSU)
Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales	Olaf Scholz (SPD)
Ministro de Defensa	Franz Josef Jung (CDU)
Ministra de la Familia, Ancianos, Mujeres y Juventud	Ursula von der Leyen (CDU)
Ministra de Sanidad	Ulla Schmidt (SPD)
Ministro de Medio Ambiente, Conservación de la Naturaleza y Seguridad Nuclear	Sigmar Gabriel (SPD)
Ministro de Transportes, Construcción y Desarrollo Urbano	Wolfgang Tiefensee (SPD)
Ministra de Educación e Investigación	Annette Schavan (CDU)
Ministra de Cooperación Económica y Desarrollo	Heidemarie Wieczorek-Zeul (SPD)
Ministro de Asuntos Especiales y Jefe de la Cancillería	Thomas de Mazière (CDU)
Segundo Gobierno de Angela Merkel (28-X-2009/30-XI-2009)	
Canciller Federal	Angela Merkel (CDU)
Vicecanciller y Ministro de Asuntos Exteriores	Guido Westerwelle (FDP)
Ministro de Interior	Thomas de Mazière (CDU)
Ministra de Justicia	Sabine Leutheusser-Schnarrenberger (FDP)
Ministro de Finanzas	Wolfgang Schäuble (CDU)
Ministro de Economía y Tecnología	Rainer Brüderle (FDP)
Ministra de Alimentación, Agricultura y Protección de los Consumidores	Ilse Aigner (CSU)
Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales	Franz Josef Jung (CDU)
Ministro de Defensa	Karl-Theodor zu Guttenberg (CSU)
Ministra de la Familia, Ancianos, Mujeres y Juventud	Ursula von der Leyen (CDU)
Ministro de Sanidad	Philipp Rösler (FDP)
Ministro de Medio Ambiente, Conservación de la Naturaleza y Seguridad Nuclear	Norbert Röttgen (CDU)
Ministro de Transportes, Construcción y Desarrollo Urbano	Peter Ramsauer (CSU)
Ministra de Educación e Investigación	Annette Schavan (CDU)
Ministra de Cooperación Económica y Desarrollo	Dirk Niebel (FDP)
Ministro de Asuntos Especiales y Jefe de la Cancillería	Ronald Pofalla (CDU)
Segundo Gobierno de Angela Merkel (30-XI-2009/3-III-2011), 1r. reajuste ministerial	
Canciller Federal	Angela Merkel (CDU)
Vicecanciller y Ministro de Asuntos Exteriores	Guido Westerwelle (FDP)
Ministro de Interior	Thomas de Mazière (CDU)
Ministra de Justicia	Sabine Leutheusser-Schnarrenberger (FDP)

Ministro de Finanzas	Wolfgang Schäuble (CDU)
Ministro de Economía y Tecnología	Rainer Brüderle (FDP)
Ministra de Alimentación, Agricultura y Protección de los Consumidores	Ilse Aigner (CSU)
Ministra de Trabajo y Asuntos Sociales	Ursula von der Leyen (CDU)
Ministro de Defensa	Karl-Theodor zu Guttenberg (CSU)
Ministra de la Familia, Ancianos, Mujeres y Juventud	Kristina Schröder (CDU)
Ministro de Sanidad	Philipp Rösler (FDP)
Ministro de Medio Ambiente, Conservación de la Naturaleza y Seguridad Nuclear	Norbert Röttgen (CDU)
Ministro de Transportes, Construcción y Desarrollo Urbano	Peter Ramsauer (CSU)
Ministra de Educación e Investigación	Annette Schavan (CDU)
Ministra de Cooperación Económica y Desarrollo	Dirk Niebel (FDP)
Ministro de Asuntos Especiales y Jefe de la Cancillería	Ronald Pofalla (CDU)
Segundo Gobierno de Angela Merkel (3-III-2011/12-V-2011), 2º reajuste ministerial	
Canciller Federal	Angela Merkel (CDU)
Vicecanciller y Ministro de Asuntos Exteriores	Guido Westerwelle (FDP)
Ministro de Interior	Hans-Peter Friedrich (CSU)
Ministra de Justicia	Sabine Leutheusser-Schnarrenberger (FDP)
Ministro de Finanzas	Wolfgang Schäuble (CDU)
Ministro de Economía y Tecnología	Rainer Brüderle (FDP)
Ministra de Alimentación, Agricultura y Protección de los Consumidores	Ilse Aigner (CSU)
Ministra de Trabajo y Asuntos Sociales	Ursula von der Leyen (CDU)
Ministro de Defensa	Thomas de Mazière (CDU)
Ministra de la Familia, Ancianos, Mujeres y Juventud	Kristina Schröder (CDU)
Ministro de Sanidad	Philipp Rösler (FDP)
Ministro de Medio Ambiente, Conservación de la Naturaleza y Seguridad Nuclear	Norbert Röttgen (CDU)
Ministro de Transportes, Construcción y Desarrollo Urbano	Peter Ramsauer (CSU)
Ministra de Educación e Investigación	Annette Schavan (CDU)
Ministra de Cooperación Económica y Desarrollo	Dirk Niebel (FDP)
Ministro de Asuntos Especiales y Jefe de la Cancillería	Ronald Pofalla (CDU)
Segundo Gobierno de Angela Merkel (12-V-2011/22-V-2012), 3r. reajuste ministerial	
Canciller Federal	Angela Merkel (CDU)
Vicecanciller y Ministro de Economía y Tecnología	Philipp Rösler (FDP, vicecanciller desde el 13-V-2011)
Ministro de Asuntos Exteriores	Guido Westerwelle (FDP)
Ministro de Interior	Hans-Peter Friedrich (CSU)
Ministra de Justicia	Sabine Leutheusser-Schnarrenberger (FDP)
Ministro de Finanzas	Wolfgang Schäuble (CDU)

Ministra de Alimentación, Agricultura y Protección de los Consumidores	Ilse Aigner (CSU)
Ministra de Trabajo y Asuntos Sociales	Ursula von der Leyen (CDU)
Ministro de Defensa	Thomas de Mazière (CDU)
Ministra de la Familia, Ancianos, Mujeres y Juventud	Kristina Schröder (CDU)
Ministro de Sanidad	Daniel Bahr (FDP)
Ministro de Medio Ambiente, Conservación de la Naturaleza y Seguridad Nuclear	Norbert Röttgen (CDU)
Ministro de Transportes, Construcción y Desarrollo Urbano	Peter Ramsauer (CSU)
Ministra de Educación e Investigación	Annette Schavan (CDU)
Ministra de Cooperación Económica y Desarrollo	Dirk Niebel (FDP)
Ministro de Asuntos Especiales y Jefe de la Cancillería	Ronald Pofalla (CDU)
Segundo Gobierno de Angela Merkel (22-V-2012/14-II-2013), 4º. reajuste ministerial	
Canciller Federal	Angela Merkel (CDU)
Vicecanciller y Ministro de Economía y Tecnología	Philipp Rösler (FDP)
Ministro de Asuntos Exteriores	Guido Westerwelle (FDP)
Ministro de Interior	Hans-Peter Friedrich (CSU)
Ministra de Justicia	Sabine Leutheusser-Schnarrenberger (FDP)
Ministro de Finanzas	Wolfgang Schäuble (CDU)
Ministra de Alimentación, Agricultura y Protección de los Consumidores	Ilse Aigner (CSU)
Ministra de Trabajo y Asuntos Sociales	Ursula von der Leyen (CDU)
Ministro de Defensa	Thomas de Mazière (CDU)
Ministra de la Familia, Ancianos, Mujeres y Juventud	Kristina Schröder (CDU)
Ministro de Sanidad	Daniel Bahr (FDP)
Ministro de Medio Ambiente, Conservación de la Naturaleza y Seguridad Nuclear	Peter Altmaier (CDU)
Ministro de Transportes, Construcción y Desarrollo Urbano	Peter Ramsauer (CSU)
Ministra de Educación e Investigación	Annette Schavan (CDU)
Ministra de Cooperación Económica y Desarrollo	Dirk Niebel (FDP)
Ministro de Asuntos Especiales y Jefe de la Cancillería	Ronald Pofalla (CDU)
Segundo Gobierno de Angela Merkel (14-II-2013/17-XII-2013), 5º. reajuste ministerial	
Canciller Federal	Angela Merkel (CDU)
Vicecanciller y Ministro de Economía y Tecnología	Philipp Rösler (FDP)
Ministro de Asuntos Exteriores	Guido Westerwelle (FDP)
Ministro de Interior	Hans-Peter Friedrich (CSU)
Ministra de Justicia	Sabine Leutheusser-Schnarrenberger (FDP)
Ministro de Finanzas	Wolfgang Schäuble (CDU)
Ministra de Alimentación, Agricultura y Protec-	Ilse Aigner (CSU)

Ministra de Trabajo y Asuntos Sociales	Ursula von der Leyen (CDU)
Ministro de Defensa	Thomas de Mazière (CDU)
Ministra de la Familia, Ancianos, Mujeres y Juventud	Kristina Schröder (CDU)
Ministro de Sanidad	Daniel Bahr (FDP)
Ministro de Medio Ambiente, Conservación de la Naturaleza y Seguridad Nuclear	Peter Altmaier (CDU)
Ministro de Transportes, Construcción y Desarrollo Urbano	Peter Ramsauer (CSU)
Ministra de Educación e Investigación	Johanna Wanka (CDU)
Ministra de Cooperación Económica y Desarrollo	Dirk Niebel (FDP)
Ministro de Asuntos Especiales y Jefe de la Cancillería	Ronald Pofalla (CDU)
Tercer Gobierno de Angela Merkel (17-XII-2013/17-II-2014)	
Canciller Federal	Angela Merkel (CDU)
Vicecanciller y Ministro de Economía y Energía	Sigmar Gabriel (SPD)
Ministro de Asuntos Exteriores	Frank-Walter Steinmeier (SPD)
Ministro de Interior	Thomas de Mazière (CDU)
Ministro de Justicia y Protección de los Consumidores	Heiko Maas (SPD)
Ministro de Finanzas	Wolfgang Schäuble (CDU)
Ministro de Alimentación y Agricultura	Hans-Peter Friedrich (CSU)
Ministra de Trabajo y Asuntos Sociales	Andrea Nahles (SPD)
Ministra de Defensa	Ursula von der Leyen (CDU)
Ministra de la Familia, Ancianos, Mujeres y Juventud	Manuela Schwesig (SPD)
Ministro de Sanidad	Hermann Gröhe (CDU)
Ministra de Construcción, Conservación de la Naturaleza y Seguridad Nuclear	Barbara Hendricks (SPD)
Ministro de Transportes e Infraestructura Digital	Alexander Dobrindt (CSU)
Ministra de Educación e Investigación	Johanna Wanka (CDU)
Ministro de Cooperación Económica y Desarrollo	Gerd Müller (CSU)
Ministro de Asuntos Especiales y Jefe de la Cancillería	Peter Altmaier (CDU)
Tercer Gobierno de Angela Merkel (desde el 17-II-2014) 1r. reajuste ministerial	
Canciller Federal	Angela Merkel (CDU)
Vicecanciller y Ministro de Economía y Energía	Sigmar Gabriel (SPD)
Ministro de Asuntos Exteriores	Frank-Walter Steinmeier (SPD)
Ministro de Interior	Thomas de Mazière (CDU)
Ministro de Justicia y Protección de los Consumidores	Heiko Maas (SPD)
Ministro de Finanzas	Wolfgang Schäuble (CDU)
Ministro de Alimentación y Agricultura	Christian Schmidt (CSU)
Ministra de Trabajo y Asuntos Sociales	Andrea Nahles (SPD)
Ministra de Defensa	Ursula von der Leyen (CDU)
Ministra de la Familia, Ancianos, Mujeres y Ju-	Manuela Schwesig (SPD)

ventud	
Ministro de Sanidad	Hermann Gröhe (CDU)
Ministra de Construcción, Conservación de la Naturaleza y Seguridad Nuclear	Barbara Hendricks (SPD)
Ministro de Transportes e Infraestructura Digital	Alexander Dobrindt (CSU)
Ministra de Educación e Investigación	Johanna Wanka (CDU)
Ministro de Cooperación Económica y Desarrollo	Gerd Müller (CSU)
Ministro de Asuntos Especiales y Jefe de la Cancillería	Peter Altmaier (CDU)

Fuente: Pàgina d'Història de / Página de Historia de Lluís Belenes i Rodríguez <http://www.luisbelenes.es/>
(Elecciones parlamentarias en Europa... Gobiernos de la República Federal Alemana)

BIBLIOGRAFÍA

15. *Bundesversammlung der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin, Sonntag der 18. März 2012 (Stenografischer Bericht).
- Acta Constitutiva de la Federación Mexicana* en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1824A.pdf>.
- Aguirre, Pedro (coordinador), *Alemania. Sistemas políticos y electorales contemporáneos*, Instituto Federal Electoral, México, 1999.
- Alcántara, Suzzete, “Populistas quieren acabar con reformas, dice Beltrones” en *El Universal.com.mx*, 11 de agosto de 2015 en <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/politica/2015/08/11/populistas-quieren-acabar-con-reformas-dice-beltrones>.
- Álvarez Arredondo, Ricardo, *El sistema de partidos políticos en México. Un esquema residual del autoritarismo*, Cámaras de Diputados – Miguel Ángel Porrúa, México, 2012.
- Arocha Dagdug, Nelly, Roberto Gil Zuarth y José María Lujambio Irazábal, “Balance de la LVII Legislatura” en Paoli, Bolio, Francisco José (coordinador), *infra*, 2000.
- Atlas de Resultados Electorales Federales 1991-2012*, Instituto Federal Electoral.
- Baca Olamendi, Laura, *et. al.*(compiladores), *Léxico de la política*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología – Fundación Heinrich Böll – Fondo de Cultura Económica, México, 2000.
- Becerra, Ricardo (coordinador), *Equidad social y parlamentarismo. Balance de treinta años, Siglo XXI* – Instituto de Estudios para la Transición Democrática, México, 2012.
- _____, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, Cal y Arena, 4ª ed., México, 2011.
- Becker, Josef, “División y reunificación de Alemania en los siglos XIX y XX” en Bernecker, Walther L. (compilador), *infra*, 2004.
- Bedolla Tapia, Lugwig van, “Formación de partidos políticos en perspectiva comparada” en Ugalde Ramírez, Luis Carlos y Gustavo Rivera Loret de Mola (coordinadores), *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano. Perspectiva estatal e internacional*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2014.
- Beltrones, Manlio Fabio, “Cómo hacer que funcione el sistema presidencial” en Ellis, Andrew,

- J. Jesús Orozco Hernández, Daniel Zovatto (coordinadores), *infra*, 2009.
- Benz, Arthur, “El desarrollo del Estado federal alemán” en Bieber, León E. (coordinador), *infra*, 2004.
- Berger, Miguel, “El federalismo en Alemania: aspectos fundamentales” en *Gaceta mexicana de administración pública estatal y municipal. Temas actuales sobre organización y funcionamiento de regímenes federales*, No. 54-55, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1996.
- Bernecker, Walther L. (compilador), *Historia y presente del Estado-nación: Alemania y México en perspectiva comparada*, El Colegio de México – Servicio Alemán de Intercambio Académico – Facultad de Filosofía y Letras – UNAM, México, 2004.
- _____ y León E. Bieber, *Alemania 1945-2002. Aspectos históricos e historiográficos*, El Colegio de México – Servicio Alemán de Intercambio Académico – Universidad Nacional Autónoma de México – Facultad de Filosofía y Letras, México, 2002.
- Bieber, León E., *La República de Weimar. Génesis, desarrollo y fracaso de la primera experiencia democrática alemana*, Facultad de Filosofía y Letras – UNAM – Servicio Alemán de Intercambio Académico, México, 2002.
- _____ (coordinador), *Regionalismo y federalismo. Aspectos históricos y desafíos actuales en México, Alemania y otros países europeos*, El Colegio de México – Servicio Alemán de Intercambio Académico – Facultad de Filosofía y Letras – UNAM, México, 2004.
- Biscaretti di Ruffia, Paolo, *Introducción al derecho constitucional comparado. Las “formas de Estado” y las “formas de gobierno”. Las constituciones modernas. 1988-1990: Un trienio de profundas transformaciones constitucionales en Occidente, en la URSS y en los Estados socialistas del Este europeo*, Fondo de Cultura Económica, México, 2006.
- Bobbio, Norberto, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino, *Diccionario de política*, Siglo XXI, 3ª ed., México, 2011.
- Bundeswahlgesetz* in <http://www.bundeswahlleiter.de/de/bundestagswahlen/downloads/rechtsgrundlagen/bundeswahlgesetz.pdf>. Traducción al inglés: *Federal Elections Act* in http://www.bundeswahlleiter.de/en/bundestagswahlen/downloads/rechtsgrundlagen/bundeswahlgesetz_engl.pdf.
- Cappelletti, Mauro, “El derecho comparado: métodos y finalidades (una propuesta metodoló-

- gica)” en *Obras*, Porrúa – Facultad de Derecho – UNAM, México, 2007.
- Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, Siglo XXI, 8ª ed., México, 1988.
- _____, “La reforma del Estado en 2007 y 2008” en Ellis, Andrew, J. Jesús Orozco Hernández, Daniel Zovatto (coordinadores), *infra*, 2009.
- _____, “México: ¿sistema presidencial o parlamentario?” en *Revista Latinoamericana de Derecho*, Año 1, Núm. 1, enero-junio de 2004.
- Casar, María Amparo, “Los frenos y contrapesos a las facultades del ejecutivo; la función de los partidos políticos, el Judicial, el Legislativo y la administración pública” en Ellis, Andrew, J. Jesús Orozco Hernández, Daniel Zovatto (coordinadores), *infra*, 2009.
- Castellanos Hernández, Eduardo y Fernando Zertuche Muñoz (coordinadores), *Legislación y estadísticas electorales. 1814-1997*, Cámara de Diputados – Instituto de Investigaciones Legislativas – Instituto Federal Electoral, México, 1997.
- CENCA. *Negociación y construcción de acuerdos*, Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión, México, 2008.
- Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos* en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1824B.pdf>.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/cn16.pdf>.
- Córdova, Arnaldo, *La formación del poder político en México*, Era, 2012.
- Córdova Vianello, Lorenzo, “¿Cómo funciona el parlamentarismo?” en Becerra, Ricardo (coordinador), *supra*, 2012.
- _____, *Derecho y poder. Kelsen y Schmitt frente a frente*, Fondo de Cultura Económica – Instituto de Investigaciones Jurídicas – UNAM, México, 2010.
- Corona Armenta, Gabriel, “Los retos del presidencialismo durante la consolidación democrática de México” en Reveles, Vázquez, Francisco (coordinador), *infra*, 2006.
- Cotteret, Jean Marie y Claude Emeri, *Los sistemas electorales*, Oikos-Tau, Barcelona, 1973.
- Creel, Santiago “Cómo hacer que funcione el sistema presidencial” en Ellis, Andrew, J. Jesús Orozco Hernández, Daniel Zovatto (coordinadores), *infra*, 2009.
- Crespo, José Antonio, *Elecciones y democracia*, Instituto Federal Electoral, 5ª ed., México, 2007.
- Datos. El Bundestag de un vistazo*, Deutscher Bundestag, Berlin, 2014.

- Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mejicana* en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1814.pdf>.
- Diccionario electoral*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos – Centro de Asesoría y Promoción Electoral – Instituto de Investigaciones Jurídicas – UNAM – Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación – Instituto Federal Electoral, 3ª ed., México, 2003.
- Die Bundeskanzler und ihre Ämter*, Bundeskanzleramt – Edition Braus – Stiftung Haus der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland, Bonn – Heidelberg, 2006.
- Die Bundesversammlungen 1949 bis 2010. Eine Dokumentation aus Anlass der Wahl des Bundespräsidenten am 18. März 2012*, Deutscher Bundestag – Referat WD1, Berlin, 2012.
- Diez textos básicos de ciencia política*, Ariel, 2ª ed., Barcelona, 2001.
- Duverger, Maurice, “Influencia de los sistemas electorales en la vida política” en *Diez textos básicos de ciencia política*, *supra*, 2001.
- _____, *Los partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 2004.
- Easton, David, “Categorías para el análisis sistémico de la política” en *Diez textos básicos de ciencia política*, *supra*, 2001.
- El Universal, “Entérate. Las 10 propuestas de reforma política de FCH” en *El Universal.mx*, 15 de diciembre de 2009 en <http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/646052.html>.
- Elections in the Empire 1871-1918*, Research Services – Deutscher Bundestag, Berlin, 2009.
- Elections in the Weimar Republic*, Research Services – Deutscher Bundestag, Berlin, 2009.
- Ellis, Andrew, J. Jesús Orozco Hernández, Daniel Zovatto (coordinadores), *Cómo hacer que funcione el sistema presidencial. Making presidentialism work*, Universidad Nacional Autónoma de México – Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, México, 2009.
- Ergebnisse früherer Landtagswahlen*, Der Bundeswahlleiter, Wiesbaden, 2015.
- Escamilla Cadena, Alberto, “El sistema presidencial en México durante los gobiernos del Partido Acción Nacional: cambios y persistencias” en Escamilla Cadena, Alberto y Pablo Javier Becerra Chávez (coordinadores), *infra*, 2013.
- Escamilla Cadena, Alberto y Pablo Javier Becerra Chávez (coordinadores), *El presidencialismo mexicano durante los gobiernos de la alternancia*, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa – Miguel Ángel Porrúa, México, 2013.

- Espinoza Toledo, Ricardo, “El estancamiento del presidencialismo mexicano: la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo” en Escamilla Cadena, Alberto y Pablo Javier Becerra Chávez (coordinadores), *supra*, 2013.
- _____, *Sistemas parlamentario, presidencial y semipresidencial*, Instituto Federal Electoral, 3ª ed., México, 2007.
- Fulbrook, Mary, *Historia de Alemania*, Cambridge University Press, Cambridge, 1995.
- Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages und Geschäftsordnung des Vermittlungsausschusses*, Deutscher Bundestag, Berlin, 2014 in <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/10080000.pdf>. Traducción al español: *Reglamento del Bundestag Alemán y Reglamento de la Comisión Mixta*, Deutscher Bundestag, Berlin, 2013 en <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80062100.pdf>.
- Gilas, Karolina Monika y Luis Eduardo Medina Torres, *Asignación de la diputaciones por el principio de representación proporcional*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2012.
- Gómez Carrera, Salvador, *La representación proporcional como mecanismo de perfeccionamiento democrático de los órganos representativos*, Tesis para obtener el título de Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública, Isaac José Woldenberg Karakowsky: asesor, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales – UNAM, 2013.
- Gómez, Juan, “La guerra de Afganistán provoca la dimisión del presidente alemán” en *El País.com*, 1 de junio de 2010 en http://elpais.com/diario/2010/06/01/internacional/1275343217_850215.html.
- Granados Atlaco, Miguel Ángel, *Derecho penal electoral mexicano*, Porrúa, 2ª ed., México, 2009.
- Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, Deutscher Bundestag, Berlin, 2012 in <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/10060000.pdf>. Traducción al español: *Ley Fundamental de la República Federal de Alemania*, Deutscher Bundestag, Berlin, 2010 en <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80206000.pdf>.
- Gutiérrez de Benito, Eduardo y Ángel León Conde, *Alemania: desde la Unificación hasta 1914*, Akal, Madrid, 1990.
- Hartmann, Jürgen, “El sistema político” en *La actualidad de Alemania*, *infra*, 2005.
- Informe País sobre la Calidad de la Ciudadanía en México*, Instituto Nacional Electoral – El

- Colegio de México, México, 2014.
- Kelsen, Hans, *Esencia y valor de la democracia*, Labor, Barcelona – Buenos Aires, 1934.
- _____, *Teoría general del derecho y del Estado*, Universidad Nacional Autónoma de México, 2ª ed., 1995a.
- _____, *Teoría general del Estado*, Editora Nacional, México, 1983.
- _____, *Teoría pura del derecho*, Porrúa, 8ª ed., México, 1995b.
- Kessel, Wolfgang, “The German Bundestag. History of Parliament since 1815” in *The German Bundestag in the Reichstag building*, German Bundestag, 3rd ed., Berlin, 2007.
- La actualidad de Alemania*, Societäts-Verlag – Ministerio Federal de Relaciones Exteriores, Spangenberg, 2005.
- Laakso, Markku & Rein Taagepera, “‘Effective’ number of parties: a measure with application to West Europe” in *Comparative political studies*, No. 1, Vol. 12, Sage Publications, Beverly Hills, April, 1979.
- LaPalombara, Joseph & Myron Weiner “The origin and development of political parties” in LaPalombara, Joseph & Myron Weiner (editors) *Political parties and political development*, Princeton University Press, Princeton, 1966.
- Ley General de Partidos Políticos* en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/fichaOrdenamiento.php?idArchivo=95384&ambito=FEDERAL>.
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales* en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/fichaOrdenamiento.php?idArchivo=95383&ambito=FEDERAL>.
- Lijphart, Arend, *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*, Ariel, Barcelona, 2000.
- Linz, Juan J., “Democracia presidencial o parlamentaria: ¿Qué diferencia implica?” en Linz, Juan J. y Arturo Valenzuela (compiladores), *La crisis del presidencialismo. Perspectivas comparativas*, Tomo I, Alianza Universidad, Madrid, 1997.
- Lipset, Seymour Martin y Stein Rokkan, “Estructuras de división, sistemas de partidos y alineamientos electorales” en *Diez textos básicos de ciencia política, supra*, 2001.
- Llanos, Mariana y Ana María Mustapic (compiladoras), *El control parlamentario en Alemania, Argentina y Brasil*, Homo Sapiens, Rosario, 2006.
- Lozano Domínguez, Leonel, *Federalismo y medio ambiente en México y Alemania*, Friedrich Ebert Stiftung, México, 2012.

- Lujambio, Alonso, "Sistema electoral" en Baca Olamendi, Laura, *et.al.* (compiladores), *supra*, 2000.
- Marx, Karl, "Prólogo de la contribución a la crítica de la económica política" en Marx, Karl y Friedrich Engels, *Obras escogidas*, Progreso, Moscú.
- Miebach, Klaus Michel, *El federalismo en la República Federal de Alemania*, Friedrich Ebert Stiftung, México, 1998.
- Milestones – Setbacks – Sidetracks. The path to parliamentary democracy in Germany. Historical exhibition in the Deutscher Dom in Berlin*, German Bundestag, Berlin, 2003.
- Molina, José E., "Proporcionalidad" en *Diccionario electoral*, *supra*, 2003.
- Muñoz Ledo, Porfirio (coordinador), *Comisión de Estudios para la Reforma del Estado. Conclusiones y propuestas*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2001.
- _____, "La Reforma del Estado: hacia un gobierno compartido" en Mora-Donatto, Cecilia (coordinadora), *Relaciones entre gobierno y Congreso. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Asociación Argentina de Derecho Constitucional – Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid - Fundación de Derecho Público, Venezuela – Fundación Editorial Jurídica Venezolana - Hispamer, Nicaragua – Petróleos Mexicanos – Universidad Central de Chile – Universidad Externado de Colombia – Universidad de Lima – Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2002.
- _____, "Por una nueva Constitución para refundar la República" en *Hacia una nueva constitucionalidad*, Universidad Nacional Autónoma de México – Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2000.
- Muñoz Patraca, Víctor Manuel, "Los Poderes de la Unión en el nuevo sistema político mexicano" en Reveles, Vázquez, Francisco (coordinador), *infra*, 2006.
- Navarrete, Carlos, "Cómo hacer que funcione el sistema presidencial" en Ellis, Andrew, J. Jesús Orozco Hernández, Daniel Zovatto (coordinadores), *supra*, 2009.
- Nogueira Alcalá, Humberto, *Regímenes políticos contemporáneos*, Editorial Jurídica de Chile, 2ª ed., Santiago, 1993.
- Nohlen, Dieter (editor), *Elections in the Americas. A data handbook. Vol. I North America, Central America, and the Caribbean*, Oxford University Press, Oxford, 2005.
- _____, *Sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos políticos. Opcio-*

nes institucionales a la luz del enfoque histórico empírico, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación – Instituto Federal Electoral – Friedrich Naumann Stiftung, México, 1999.

_____, “Sistema electoral alemán” en *Diccionario electoral, supra*, 2003a.

_____, “Sistemas de partidos” en *Diccionario electoral, supra*, 2003b.

_____, “Sistemas electorales” en *Diccionario electoral*, 2003c.

_____, *Sistemas electorales del mundo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981.

_____, *Sistemas electorales y partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, 2ª ed., México, 1998.

Parteiengesetz in <http://www.bundeswahlleiter.de/de/parteien/downloads/parteieng.pdf>. Traducción al inglés: *Act on Political Parties* in http://www.bundeswahlleiter.de/en/parteien/downloads/parteiengesetz_engl.pdf.

Pasquino, Gianfranco, “Formas de gobierno” en Bobbio, Norberto, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino, *supra*, 2011a.

_____, “Sistema de partido” en Bobbio, Norberto, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino, *supra*, 2011b.

Paoli, Bolio, Francisco José (coordinador), *La Cámara de Diputados en la LVII Legislatura*, Cámara de Diputados, México, 2000.

_____, “La LVII Legislatura y la transición democrática en México” en Paoli, Bolio, Francisco José (coordinador), *supra*, 2000.

_____, *Teoría del Estado*, Trillas – Instituto de Investigaciones Jurídicas – UNAM, México, 2009.

Peña Nieto, Enrique, “Mayorías en el Congreso para un Estado eficaz” en *El Universal.mx*, 16 de marzo de 2010 en <http://archivo.eluniversal.com.mx/editoriales/47687.html>.

Por una democracia constitucional en http://miguelcarbonell.com/docencia/Por_una_Democracia_Constitucional.shtml.

¿Qué es el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación?, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación – Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, México, 2013.

Ramos Oliveira, Antonio, *Historia social y política de Alemania*, Fondo de Cultura Económica,

3ª ed., México, 1973.

Reichstagswahlergebnisse und Mandate in der Weimarer Republik, Wissenschaftlicher Dienste – Deutscher Bundestag, Berlin, 2009.

Reveles, Vázquez, Francisco (coordinador), *El nuevo sistema político mexicano: los Poderes de la Unión*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales – UNAM – Gernika, México, 2006.

Reséndiz, Francisco, “Populismo, amenaza: EPN” en *El Universal.com.mx*, 3 de septiembre de 2015 en <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/politica/2015/09/3/populismo-a-menaza-e-pn>.

Revolution and the National Assembly in Frankfurt am Main 1848/1849 in http://www.bundestag.de/htdocs_e/artandhistory/history/parliamentarism/1848.

Rodríguez Araujo, Octavio, “Los partidos políticos en México, origen y desarrollo” en Sirvent, Carlos (coordinador), *Partidos políticos y procesos electorales en México*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales – UNAM – Miguel Ángel Porrúa, México, 2002.

Romero, Jorge Javier, “¿Por qué cambiar de régimen? Las razones históricas” en Becerra, Ricardo (coordinador), *supra*, 2012.

Sánchez Gudiño, Hugo y Gonzalo Farrera Bravo (coordinadores), *Partidos políticos y sucesión presidencial en México 2012*, Facultad de Estudios Superiores Aragón – UNAM - Miguel Ángel Porrúa, México, 2012.

Sánchez Talanquer, Mariano, “Hacia el parlamentarismo: el cambio constitucional necesario” en Becerra, Ricardo (coordinador), *supra*, 2012.

Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada*, Fondo de Cultura Económica, 3ª ed., México, 2012a.

_____, *Límites de la ingeniería constitucional*, Instituto Federal Electoral, México, 2012b.

_____, *Partidos y sistemas de partidos. Marco para un análisis*, Alianza, 2ª ed., Madrid, 2012c.

Sanín Fonnegra, Javier S.J., “Formas de gobierno” en *Diccionario electoral*, *supra*, 2003.

Sevilla, Carlos, “El presidencialismo mexicano. Las atribuciones metaconstitucionales del presidente” en Reveles, Vázquez, Francisco (coordinador), *supra*, 2006.

Shugart, Matthew Soberg y Scott Mainwaring, “Presidencialismo y democracia en América Latina: revisión de los términos del debate” en Mainwaring, Scott y Matthew Soberg

- Shugart (compiladores), *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Paidós, Buenos Aires, 2002.
- Schulze, Hagen, *Breve historia de Alemania*, Alianza, Madrid, 2001.
- Solorio Almazán, Héctor, *La representación proporcional*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2010.
- Stichwort: Geschichte des Deutschen Bundestages*, Deutscher Bundestag, Berlin, 2013.
- Szajkowski, Bogdan, *Political parties of the world*, John Harper Publishing, 6th ed., London, 2005.
- Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, Porrúa, 39^a ed., México, 2007.
- The Empire (1871-1918)* in http://www.bundestag.de/htdocs_e/artandhistory/history/parliamentarism/empire.
- Das „Ermächtigungsgesetz“ vom 23.März 1933 (Gesetz zur Behebung der Not von Volk und Reich)*, Wissenschaftlicher Dienst – Deutscher Bundestag, Berlin, 2009.
- The German unification and freedom movement (1800-1848)* in http://www.bundestag.de/htdocs_e/artandhistory/history/parliamentarism/1800_1848/1800_1848/200328.
- Die Novemberrevolution 1918*, Wissenschaftlicher Dienst – Deutscher Bundestag, Berlin, 2009.
- The political parties in the Empire 1871-1918*, Research Services – Deutscher Bundestag, Berlin, 2009.
- The Weimar Republic (1918-1933)* in http://www.bundestag.de/htdocs_e/artandhistory/history/parliamentarism/weimar.
- Valadés, Diego, *El gobierno de gabinete*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2005.
- _____, “Problemas y perspectivas del sistema presidencial mexicano” en Ellis, Andrew, J. Jesús Orozco Hernández, Daniel Zovatto (coordinadores), *supra*, 2009.
- Valdés, Leonardo, *Sistemas electorales y de partidos*, Instituto Federal Electoral, 5^a ed., México, 2007.
- Valenzuela, Arturo, *El debate actual sobre el presidencialismo y parlamentarismo en América Latina*, Instituto Federal Electoral, México, 2012.
- Vázquez, Josefina Zoraida, “El federalismo mexicano: respuesta al regionalismo” en Bieber, León E. (coordinador), *supra*, 2004.

- Verfassung des Deutschen Reichs (Paulskirchenverfassung 1848)* in <http://www.verfassungen.de/de/de06-66/verfassung48-i.htm>.
- Verfassungen des Deutschen Reichs (1918-1933)* in <http://www.verfassungen.de/de/de19-33/verf19-i.htm>. Traducción al español: *Constitución del Imperio (Reich) Alemán, de 11 de agosto de 1919* en http://www.unav.edu/departamento/constitucional/files/file/Derecho%20constitucional/Constitucion_Weimar.pdf.
- Verfassungen Deutschlands (1866/67-1918)* in <http://www.verfassungen.de/de/de67-18/verfassung71-i.htm>. Traducción al inglés: *Constitution of the German Empire* in http://en.wikisource.org/wiki/Constitution_of_the_German_Empire.
- Verfassungsgesetze des Deutschen Reichs (1933-1945) Gesetz zur Behebung der Not von Volk und Reich* in <http://www.verfassungen.de/de/de33-45/verf33-i.htm>. Traducción al español: *Ley Habilitante de 1933* en https://es.wikipedia.org/wiki/Ley_Habilitante_de_1933.
- Villa Aguilera, Manuel, "Mi ciclo en la politología" en Sánchez Noriega Armengol, María de los Ángeles, *Testimonios: Vida y trayectoria del Centro de Estudios Políticos 1971-2011*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales – UNAM, México, 2013
- Volkskammerwahl 1990. Amtliches Endergebnis der Wahlen zur 10. Volkskammer am 18. März 1990* in <http://www.wahlrecht.de/ergebnisse/volkskammerwahl-1990-a.htm>.
- Wachendorfer-Schmidt, Ute, "Federalismo como principio de organización estatal" en Bieber, León E. (coordinador), *supra*, 2004.
- Winkler, Heinrich August, "Historia y presente" en *La actualidad de Alemania, supra*, 2005.
- Woldenberg, José, "El desencanto con la incipiente democracia" en Becerra, Ricardo (coordinador), *supra*, 2012a.
- _____, *Historia mínima de la transición democrática en México*, Colegio de México, México, 2012b.
- Zoraida Vázquez, Josefina, "Los primeros tropiezos" en *Historia general de México*, Versión 2000, El Colegio de México, México, 2012.