

LOS SISTEMAS DE GOBIERNO

Gerardo Enrique Garibay Camarena*

Introducción

México siempre había tenido un gobernante absoluto, desde los tlatoanis aztecas hasta los presidentes priístas, pasando por los virreyes y los caudillos del siglo antepasado; hasta ahora, nuestro país nunca había experimentado un equilibrio de poderes real.

El arribo del siglo XXI trajo a México consigo la llegada de la democracia, por primera vez en la historia los mexicanos podemos elegir libremente a quien queremos que nos gobierne. También, por primera vez, el estado mexicano experimenta una auténtica independencia de poderes.

Es por ello que ante este nuevo contexto político y electoral, retoma gran importancia el análisis respecto a la evolución de las formas de organización que han empleado los pueblos a través de la historia, así como de las características que asumen en su funcionamiento los dos sistemas de gobierno más extendidos en la actualidad, el Presidencial y el Parlamentario, de modo que podamos determinar cuál es el modelo que nos representa una mayor conveniencia como sociedad.

* Licenciado en Derecho por la Universidad Iberoamericana León y actual estudiante de la Maestría en Política y Gestión Pública.

Para poder decidir si el sistema Parlamentario o el Presidencial son los más adecuados para un contexto como el mexicano, es necesario revisar las experiencias que han tenido en su aplicación otros países a lo largo de la historia, analizar sus pros, contras y revisar sin apasionamientos las peculiaridades del medio político y social de México, cuyas características únicas en más de una ocasión han retado los paradigmas de los estudiosos de la política internacional.

Se asume que la forma de gobierno es una de las instituciones centrales de la estabilidad de un sistema político, entonces el corolario lógico es una mayor profundidad en su análisis. Y ello desde la óptica de una mayor atención al funcionamiento real de los sistemas políticos en cada caso específico.

De entrada se considera la innegable evolución de los sistemas de gobierno, iniciada ya en la más remota antigüedad, pero radicalmente renovada en los últimos 200 años.

El origen de las formas contemporáneas de gobierno democrático son por una parte, las monarquías y por otra el republicanismo. Las monarquías europeas pasan, través de reformas, crisis y revoluciones, del ejercicio del poder absoluto a la monarquía constitucional y luego, a la monarquía parlamentaria.

En su estadio más avanzado, la monarquía parlamentaria depende de dos polos independientes de autoridad que coexisten en (relativa) concordia: La monarquía y el parlamento. El monarca es designado de acuerdo a unas reglas de sucesión determinadas y normalmente muy antiguas, mientras que, por otra parte, el parlamento es elegido por la sociedad a través de un cuerpo normativo propio, de ahí que el Rey represente la continuidad del espíritu nacional, mientras que el parlamento encarna en su voluble ser, la intrínseca metamorfosis de la vida social; el primero mantiene ciertas prerrogativas, como jefe de Estado y respecto a la aplicación de la constitución o la disolución del gobierno y el segundo se elige para ejecutar un programa de gobierno, controlar los recursos financieros y elaborar la legislación.

El republicanismo surge en su forma moderna de las doctrinas enciclopedistas del siglo XVIII, encarnadas más claramente en las revoluciones norteamericana y francesa, tomando como bases de su definición ideológico política, la separación de poderes y la soberanía popular, contra la visión en aquella época casi universalmente extendida de la soberanía como privilegio del monarca.

En el republicanismo, el gobierno es encabezado por un presidente elegido directamente a través del voto o indirectamente por un colegio electoral también dependiente del sufragio. Ejerce simultáneamente la jefatura del Estado y del gobierno. Es elegido por un periodo determinado. El parlamento es un poder independiente del ejecutivo, que no se ocupa del ejercicio directo

del gobierno sino que lo controla, tanto en lo financiero como en lo legislativo y político.

Hoy por hoy se afirma que el prototipo tradicional (y ejemplo más antiguo, con casi 1,000 años de existencia) de la monarquía parlamentaria es el Reino Unido, aunque también podrían tomarse en cuenta los ejemplos de los países de la zona nórdica, como Dinamarca, Noruega y Suecia; por otra parte, al referirnos al presidencialismo, la referencia inicial y obligada la constituyen los Estados Unidos de América y en su forma mixta de republicano parlamentario, la Francia de la V República (más inclinada al presidencialismo) o la Alemania de posguerra (mayormente definida por el parlamentarismo).

La importancia de estos modelos radica en servir de punto de comparación para delimitar las formas de gobierno asumidas a resultas de su influencia por las excolonias británicas, las naciones latinoamericanas o de las repúblicas europeas, de tal suerte que al observar los sistemas de gobierno empleados en los diversos continentes fácilmente se adivinan las áreas de influencia de las diversas superpotencias.

En el momento de su independencia México eligió brevemente la monarquía como forma de gobierno, sin embargo tras la caída de Agustín de Iturbide y salvo el breve periodo de Maximiliano I, nuestro país ha optado por el sistema presidencial, el cual constituye una calca casi al carbón del que rige a los

Estados Unidos de Norteamérica, al grado de adoptar el sistema federal y las palabras “Estados Unidos” en el nombre oficial de nuestro país, a pesar de la obvia incoherencia que ello representa.

Se ha hecho del presidencialismo (con sus virtudes y defectos) la forma de gobierno en México por cerca de 200 años, lo que no impide que en los albores del nuevo milenio dentro de nuestra sociedad se levanten voces que proponen un cambio de alcance mayor en la forma de gobernar, dicho debate, que ha aumentado bajo el cobijo de la reforma del estado nos exige plantearnos, por primera vez en nuestra historia, la posibilidad de un debate amplio, civilizado y maduro para considerar la opción de adoptar otra forma de gobierno, siendo la alternativa más plausible el parlamentario.

Por primera vez en muchos años es posible que se adopte un sistema de gobierno parlamentario, la siguiente pregunta lógica es ¿nos conviene?, ¿funciona este sistema?, ¿se adaptará a nuestras particularidades como conglomerado social?, todo esto tratará de ser respondido en las páginas siguientes, para poder concluir si vale la pena realizar el enorme esfuerzo de un cambio en la mentalidad nacional para implantar un sistema de gobierno parlamentario tal y como se ejerce en gran parte de Europa occidental.

I. Una breve historia de la evolución de los sistemas de gobierno

Desde la más remota antigüedad, los seres humanos nos hemos organizado en sociedades más o menos complejas, en torno a centros de poder que muy probablemente tuvieron su origen en las figuras de autoridad familiar, ya sea maternas o paternas, de manera que en muchas culturas el rey era considerado como el padre del pueblo.

Conforme los grupos sociales fueron aumentando en tamaño y complejidad esta figura de autoridad comenzó a ser ejercida por grupos sociales definidos, como los nobles, cuyo parentesco con el monarca o el valor mostrado en batalla les significaba una posición de privilegio dentro de la comunidad.

Ejemplos de esta situación pueden ser observados en los grandes imperios de la antigüedad, como Egipto o Persia.

El primer atisbo de democracia que recuerda la historia humana ocurrió en las polis griegas, donde los ciudadanos (hombres emancipados y libres) se reunían para discutir los asuntos del gobierno. Este tipo de "paleo democracia", como lo podríamos llamar, fue heredado por los griegos al naciente imperio romano, que tuvo en el Senado a una de sus instituciones más respetadas y emblemáticas.

Sin embargo, junto con el crecimiento del imperio vinieron los emperadores. El primero en adquirir el título fue Julio César, asesinado más tarde por miembros del Senado que intentaban evitar el absolutismo del César. Este asesinato (quizá uno de los más incomprensibles en la historia de la humanidad) no evitó lo ineludible y los siguientes años los emperadores romanos adquirieron cada vez mayor poder, al grado de llegar a considerarse como dioses. El resultado de esta situación fue la caída de Roma en la tiranía y la consecuente decadencia del imperio, que eventualmente abrió la puerta para que las tribus bárbaras, mantenidas a raya por la disciplina militar romana, entraran a Europa, y llegaran a la capital del imperio conquistando todo a su paso y construyendo, al mismo tiempo, conforme avanzaba la evangelización cristiana, el espíritu de lo que es la Europa actual.

A la caída del Imperio Romano de Occidente el poder fue ocupado por una multitud de pequeños líderes militares, que poco a poco se asentaron en las tierras recién conquistadas, dando origen al sistema feudal a través de títulos de nobleza, primero personales y luego hereditarios, que venían acompañados del control sobre una determinada cantidad de territorio.

Con el tiempo, los señores feudales adquirieron el poder suficiente como para hacer frente al soberano. Uno de los casos más emblemáticos ocurrió en Inglaterra, donde la nobleza obligó al Príncipe Juan, conocido como Juan sin Tierra, a firmar la Carta Magna, embrión de las constituciones modernas.

El régimen feudal, que había dirigido a Europa a partir del siglo VIII comenzó a desmoronarse al alba del XVI, debido a dos fenómenos: el descubrimiento de América, que alteró las agendas y los equilibrios de poder de las casas reales, y el cisma protestante, que resquebrajó la unidad religiosa y sumió al continente en cruentas guerras de religión.

Estos años fueron también testigos de las últimas monarquías absolutas, representadas por el Rey Luis XIV de Francia. La pompa y derroche de los monarcas alcanzaron en aquel momento su mayor nivel, llevando al desequilibrio económico y propiciando, junto con nuevos cambios en el equilibrio de poderes, el estrepitoso derrumbe de las casas reales, que inició a finales del siglo XVIII con la Revolución Francesa y continuó hasta bien entrado el siglo XX.

La invención del telar mecánico primero, y el aprovechamiento de la fuerza del vapor después, trajeron consigo un auténtico terremoto en las estructuras sociales, que dio origen a las revoluciones industriales y con ellas el ascenso de un nuevo grupo, los burgueses: industriales y comerciantes que si bien carecían de un título nobiliario contaban con un poder económico similar o incluso superior al de la nobleza.

Esto, sumado a la degeneración de los gobiernos monárquicos que anteriormente señalamos, provocó un incremento en las tensiones entre ambos

grupos, conflicto que, como decíamos, trajo como consecuencia la práctica desaparición de los gobiernos monárquicos en el viejo continente.

Los siglos XIX y XX estuvieron caracterizados por la inestabilidad política y las frecuentes luchas violentas por el poder; los nacientes sistemas democráticos eran intercalados con periodos dictatoriales o incluso intentos de retorno al sistema monárquico.

La tempestad política culminaría con las dos grandes guerras mundiales, la primera de las cuales trajo como consecuencia la caída del Imperio Turco, mientras que la segunda, propalada por regímenes totalitarios, el nazismo, el fascismo y el comunismo, concluyó con la derrota definitiva del imperialismo alemán y el nacimiento del mundo bipolar.

Durante los siguientes 50 años el mundo se vio inmerso en la Guerra Fría, entre los Estados Unidos y la Unión Soviética. La caída del comunismo, a causa de sus propias iniquidades y de la labor efectuada por el Papa Juan Pablo II y el Presidente Ronald Reagan trajo consigo el triunfo de la democracia como forma de gobierno a nivel global, por lo menos en teoría.

Aunque actualmente casi todos los países del mundo se asumen como democracias, ya sea presidenciales o parlamentarias, la realidad es que en

muchos casos (Latinoamérica es fiel ejemplo de ello) se trata únicamente de una simulación que disfraza la permanencia de gobiernos dictatoriales. Esto sucede sobre todo en África y Asia, donde en varios países los gobernantes han permanecido casi sin cambios de fondo, similares a aquellos líderes tribales de antaño, aunque con armas más letales a su disposición, lo que ha llevado a terribles baños de sangre en regiones como Ruanda o Somalia.

Los sistemas políticos no son estáticos, de ahí que los nuevos cambios ya estén en camino. Se puede distinguir 3 situaciones que seguramente definirán los nuevos equilibrios de poder y con ello la evolución de los sistemas de gobierno:

- La migración. Ya sea en forma legal o ilegal, los movimientos migratorios y el choque de culturas que llevan consigo representan uno de los mayores retos para la política mundial, sobre todo en el caso de las migraciones de musulmanes a Europa, de refugiados en África y de latinoamericanos a los Estados Unidos.
- La revolución cibernética. La consolidación de la Internet como método de intercomunicación lleva consigo la alteración en los esquemas tradicionales de comunicación, encarnados desde hace 300 años en los periódicos y poco menos de 100 en la radio y la televisión. La diferencia reside en que, a diferencia de los anteriores, la Internet se encuentra al alcance de todos. No cualquiera puede fundar un periódico o una estación de televisión, mientras que casi cualquier persona, con sólo disponer de computadora y conexión a la red, puede expresar ahí sus

opiniones y sentimientos. El fenómeno de los *bloggers* es apenas una pequeña muestra del alcance que tendrá este fenómeno en el futuro próximo.

- El fundamentalismo y el nacionalismo. Ya sea tribal, musulmán o hindú, el fundamentalismo es aún fuente de guerras y crímenes en buena parte del globo. A esto hay que añadirle el incremento del nacionalismo, como reacción a la globalización. Ambas corrientes, sumadas a una crisis económica, bien pueden constituirse en el génesis de guerras a escala regional o incluso mundial, como ocurrió en el caso de los Balcanes.

2. Características de los sistemas de gobierno

2.1. El Gobierno Monárquico

La monarquía puede ser sistema de Gobierno absoluto, si el soberano ejerce el poder en forma exclusiva o puede convertirse en monarquía constitucional, si otros órganos de gobierno, participan y colaboran con el monarca. Ambos acatan las disposiciones de un marco legal que los supera.

La monarquía absoluta es el sistema de gobierno en el cual la soberanía, y por ende los poderes del Estado: judicial, legislativo y presidencial, obedecen a una sola autoridad, la del monarca que responde por sus actos sólo ante Dios (y no siempre) y ante sí mismo.

Los gobiernos absolutistas, que no sólo se expresan en forma de monarquías se caracterizan por la falta de herramientas legales que permitan, a la sociedad y a los súbditos, que laboran dentro de la estructura de gobierno, ejercer una oposición legal al monarca, llámese rey, príncipe, emperador, etc. Este tipo de gobiernos, que llegaron a ser la norma general a nivel mundial hasta hace relativamente poco tiempo, sobreviven ahora en un grupo de países dentro de los cuales podemos contar a Irak, antes de la invasión norteamericana del año pasado (aunque disfrazada de república); a Bután; a la república comunista de Corea del Norte o incluso Irán. Éstos son los últimos resabios de la que llegó a ser la forma de gobierno más extendida en el mundo. Resulta curioso que la mayor parte de los absolutismos que sobreviven en la actualidad sean de corte marxista, cuando fueron ellos los que supuestamente habían surgido para eliminar los privilegios de la burguesía y la explotación al proletariado. Sin embargo, la realidad resultó dramáticamente distinta, la dictadura del proletariado acabó convertida en la dictadura del politburó.

Regresando al absolutismo ejercido a través de un rey, podemos señalar que las monarquías absolutas fueron practicadas desde la más remota antigüedad y hasta la Edad Media, e incluso en la era moderna por las dinastías orientales, Mesopotamia y Grecia primitiva, así como los pueblos latinos y bárbaros, léase francos, germanos, sajones y anglos en Europa, y en cierta forma, por las civilizaciones amerindias.

En los siglos XVI y XVII, al aparecer en Europa los grandes estados nacionales, como España, Francia, Inglaterra, Austria, Rusia y Prusia, el absolutismo monárquico renace y alcanza, según algunas versiones, su máxima preponderancia, principalmente con el reinado de Luis XVI de Francia, a quien se atribuye la conocida frase: "El Estado soy Yo".

Podemos considerar que la monarquía absoluta como tal (salvo en diminutas naciones del sureste asiático) no existe en la actualidad; pero el absolutismo se sigue dando en los gobiernos dictatoriales que aún hoy florecen sobre todo en el llamado "Tercer Mundo", así como en las ideologías representadas por el fascismo, el nazismo y el comunismo.¹

Por el contrario, la monarquía constitucional, es un sistema de gobierno democrático, donde la sociedad reconoce y respeta la existencia del monarca, pero éste no es dueño de vidas y haciendas al arbitrio de su voluntad, sino que debe ajustar su actuación a los dictados de un cuerpo legal que es independiente a él.

El ejemplo obligado es Inglaterra, pues fueron los ingleses, a través de la firma del documento conocido como "Carta Magna", que los nobles locales obligaron a firmar al Príncipe Juan, apodado "Juan sin Tierra" (hermano del conocido Ricardo Corazón de León), los primeros en establecer, a través de un

¹ Lane, J. E. y Ersson, *Política europea: una introducción*, Madrid, Editorial Istmo, 1998, p. 25

documento oficial, que los gobernantes deberían actuar tomando en cuenta la voluntad y los deseos del pueblo, obligados a respetar ciertos documentos jurídicos, que garantizarían un gobierno que actúa conforme a las reglas del sentido común y para bien de todos.²

Por ello, el filósofo francés Montesquieu, allá por la tercera década del siglo XVIII, al analizar las distintas formas de gobierno, en su libro *El Espíritu de las Leyes*, presenta a la monarquía inglesa como el mejor de los regímenes políticos porque, dice: "El Poder del Rey, en virtud de la Constitución, se encuentra limitado por los representantes de la nación". Establecía además en su libro, que la separación de poderes es la mejor garantía de la libertad".

Hoy existen, además de Inglaterra, otros estados que han recurrido al gobierno monárquico como vía democrática para ejercer el gobierno, entre los cuales se pueden contar a naciones como Dinamarca, Holanda, Noruega, España, Japón o Bélgica, aunque, de hecho en la mayoría de estos países, incluida la Inglaterra actual, la figura del monarca es casi meramente decorativa contando con muy limitadas facultades de gobierno, por lo que su labor se encauza, mayormente, a constituir un punto de referencia y unión para la sociedad, más allá de las divisiones y vicisitudes de la política partidista.

² Plaidy Jean Eduardo *Piernas Largas*, México, editorial Javier Vergara, 1983, p. 84

2.2 El Gobierno Parlamentario

En un sistema de gobierno parlamentario la autoridad reside en el congreso, como representante y espejo de la voluntad popular, fusionando en buena medida los poderes legislativo y ejecutivo, pues el titular de éste es designado y normalmente procede del propio parlamento.

Entre los rasgos principales que distinguen a los sistemas parlamentarios están:

- 1 Se conforman gobiernos como resultado de elecciones legislativas, no hay un ejecutivo elegido de forma separada.
- 2 El presidente del gobierno surge del parlamento, siendo normalmente las figuras más destacadas del partido o de los partidos que tienen la mayoría quienes aspiran a dicha posición.
- 3 El gobierno responde al parlamento es decir que, para funcionar depende de la confianza del parlamento y puede ser destituido si la pierde, lo que de hecho ocurre con bastante frecuencia en casos como el italiano.
- 4 En ciertos casos el parlamento puede ser disuelto, lo cual obliga a la celebración de nuevas elecciones, sin que esto represente el Krakatoa político que ocurriría de darse este caso en un país con sistema presidencialista.
- 5 Existe un jefe de estado separado del jefe de gobierno, normalmente un monarca constitucional o un presidente no-ejecutivo, como ocurre en Francia.

Ejemplos de este tipo de sistemas podemos encontrarlos en países como el Reino Unido o España, donde el monarca (la Reina Isabel II o el Rey Juan Carlos) es jefe de estado. Además está el caso de Francia, donde el presidente Nicolás Sarzoky realiza esta función, y tiene gran influencia sobre asuntos como la política exterior, pero cuenta con una limitada autoridad en asuntos y problemas internos, siendo en la práctica el Primer Ministro quien se encarga de hacerles frente y procurar resolverlos de la mejor forma posible.

2.3 El Gobierno Presidencial

El sistema presidencial de gobierno, establecido primeramente en los Estados Unidos de Norteamérica y aplicado por regla general en países que conforman o han conformado parte de su área de influencia, se caracteriza por una separación de poderes constitucional y política entre el legislativo y el ejecutivo. Así, el poder ejecutivo reside en un presidente elegido independientemente del legislativo, por lo que el ejecutivo no es responsable delante de éste ni puede ser destituido por él, excepto en circunstancias muy especiales.

Los rasgos principales de los sistemas presidenciales son los siguientes:

- El ejecutivo y el legislativo son elegidos de forma separada, cada uno con poderes distintos garantizados por la constitución.
- Los cargos del jefe de estado y jefe del ejecutivo se unen en el cargo del presidente.
- La autoridad ejecutiva está concentrada en la figura del presidente; el gabinete y los ministros son sólo asesores responsables delante del presidente.

- Existe una separación formal del personal de los poderes legislativos y ejecutivos.
- Los mandatos son fijos. Ni el presidente puede disolver el legislativo, ni éste puede destituir al presidente (excepto a través del proceso de *impeachment*).

El ejemplo más clásico del sistema presidencialista lo constituyen, como comentamos anteriormente, los Estados Unidos de Norteamérica, aunque no podemos dejar de mencionar a los diversos países de Iberoamérica que por imitación del vecino del norte adoptaron masivamente la forma de gobierno presidencial al alcanzar su independencia. Dicho modo de gobierno, con ligeras adaptaciones caudillistas y episodios dictatoriales, es el que a la fecha sirve nominalmente como modo de ejercer la autoridad en gran parte del subcontinente, incluyendo, desde luego a nuestra República Mexicana, con la excepción de los dos efímeros periodos imperiales de Agustín de Iturbide³ Y Maximiliano I, contando uno del año de 1821 a 1824 y el segundo de 1863 a 1866, ambos en el siglo XIX.

3. Ventajas y desventajas de los sistemas parlamentario y presidencial

El mandato presidencial es un mandato fijo, y por tanto existe cierta estabilidad. Por el contrario, en el sistema parlamentario, el ejecutivo puede ser destituido por el legislativo mediante un procedimiento, llamado, dependiendo del caso, voto de no confianza o moción de censura, lo cual puede producir cierta inestabilidad al constituirse gobiernos débiles y efímeros que son rápidamente

³ Cuevas Mariano, "Historia de la nación mexicana", México, editorial Porrúa, 1967, p. 512

desconocidos por un también inestable parlamento, como ocurrió en la IV República Francesa o viene sucediendo en Italia desde la Segunda Guerra Mundial, al grado de que solo Silvio Berlusconi (el magnate de los medios de comunicación) ha logrado concluir los periodos a que ha sido electo. Para evitarlo, existen diversas fórmulas puestas en funcionamiento en diversos países miembros de la comunidad europea y gobernados bajo el sistema parlamentario, tal y como lo señala en uno de sus libros el investigador Arend Lijphart: En países como Alemania y España, se ha introducido el concepto de la moción de censura positiva, lo que significa que no basta con ganar la votación de censura al gobierno, sino para prosperar se tiene que proponer un gobierno alternativo.

Por otra parte, los defensores del sistema parlamentario dicen que incluso en países donde no existe la moción positiva, la inestabilidad no es un problema para estos sistemas, ya que en la mayoría de los casos, los gobiernos tienen una vida media de entre dos y tres años.

Al hablar del sistema presidencial, podríamos decir que es más democrático, con base en que el presidente es elegido popularmente, lo que significa que posee una legitimidad producto del apoyo directo de sus electores, mientras que en los gobiernos parlamentarios un primer ministro no es elegido directamente, sino que es elegido por el parlamento como líder del partido más votado (normalmente); o, en todo caso, electo por una alianza de partidos con votación menor pero con más diputados.

En contra de este argumento, los defensores del sistema parlamentario dicen que la política actual, y en particular los procesos electorales, se perfilan cada vez más como una lucha entre candidatos a la presidencia del gobierno, como ocurrió en España con las elecciones, donde destacaron las figuras del socialista Zapatero y Popular Rajoy, por lo que estos funcionarios sí contaban con legitimidad popular, si bien más enfocada a la plataforma de su partido.

Otro argumento en contra del sistema parlamentario consiste en que, producto del sistema de elección y del hecho de que el primer ministro o el presidente del gobierno son las figuras más representativas del partido en el poder, la independencia en la actuación de los poderes se encuentra seriamente comprometida.

En contra de este argumento, los defensores del sistema parlamentario dicen que la separación de poderes puede provocar situaciones de 'separación de responsabilidades', es decir: cuando no está claro si el ejecutivo o el legislativo tiene la culpa o el mérito por el desarrollo de una cierta situación política, desde la aprobación de una ley hasta las decisiones en materia económica o de política exterior, los dos se culpan mutuamente. Así se viola el principio democrático de '*accountability*' - la idea de que los representantes tienen que rendir cuentas delante de la ciudadanía, además de que se genera un caldo de cultivo para la tensión y el desgaste de las instancias políticas.

Se argumenta que la separación de poderes hace que el poder político sea más limitado frente a la sociedad, lo que significa que la sociedad es más libre. La libertad de los individuos frente al estado ha sido la mayor preocupación del liberalismo, es uno de los pilares del sistema político norteamericano. Dicen “sin la separación de poderes, situaciones tales como el caso *Watergate* nunca hubieran salido a la luz pública”.

En contra de este argumento, los defensores del sistema parlamentario señalan que, aunque en su método de gobierno hay cierta fusión ejecutivo-legislativo, sí existen otros mecanismos para evitar la concentración de poder. Por ejemplo, se respeta la independencia del poder judicial y la oposición parlamentaria tiene una labor de ‘marcaje’ al gobierno para evitar abusos de poder, e incluso, en los gobiernos de coalición, los socios se vigilan mutuamente para evitar que la proliferación de prácticas corruptas por parte de un aliado se refleje negativamente en la imagen de toda la coalición. Basta recordar el “gabinete a la sombra” practicado en Inglaterra, donde cada miembro del gabinete del gobierno es vigilado por un “ministro a la sombra” que revisa se cumpla con los objetivos y metas del ministerio. También dicen que no hay tanta concentración de poder en manos de una persona como en el sistema presidencial, por tanto, concluyen que “en un sistema parlamentario, *Watergate* nunca hubiera pasado”.

La parálisis institucional (cuyas consecuencias hemos vivido en carne propia desde 1997) es quizá la desventaja más seria del sistema presidencial, ya que

es el resultado inevitable de la coexistencia de dos poderes independientes, pero que se necesitan mutuamente, dando lugar a casos como el de la tensa relación entre la Administración Clinton y la mayoría republicana en el Congreso, que alcanzó su cenit en el caso Lewinsky.

¿Cómo solucionarlo? A nivel informal, como demuestra el caso citado, el presidente reúne más legitimidad en su persona, y por tanto en situaciones límites, suele prevalecer sobre el poder legislativo. Pero ¿qué mecanismos existen para garantizar que las cosas no lleguen tan lejos?

Por una parte, se puede optar por fortalecer los poderes constitucionales del presidente frente al legislativo. Sin embargo, así se aumentaría la posibilidad de un presidente demasiado fuerte, lo cual podría ser peligroso, sobre todo en países de como el nuestro, de poca tradición democrática, pues fácilmente la democracia degeneraría en una dictadura autoritaria, como ocurre con Chávez en Venezuela o Vladimir Putin en Rusia (está por verse la actitud que tome al respecto Medved, el sucesor de Putin).

Por otra parte, se puede reducir, de alguna forma, el poder del presidente. En EEUU, éste se hace limitando el número de mandatos máximos que puede

ejercer un presidente, a dos (8 años). Así, un gobernante no puede perpetuarse en el poder, con todos los peligros que esto conllevaría para la democracia.⁴

Aun en países como el nuestro, donde la reelección presidencial no se aplica, el poder presidencial provoca serios conflictos de poder durante el periodo de transición entre un presidente y su sucesor, como lo señala atinadamente el periodista Luis Suárez en su libro *Echeverría en el sexenio de López Portillo*: “los ex presidentes tardan en acostumbrarse, aunque a todos les sucede más o menos igual. Salen del poder con tanta fuerza, seguramente tan enajenados por su ejercicio, que aceptarlo choca todavía con su inercia.”⁵

Estas medidas han sido criticadas por producir en síndrome del ‘pato cojo’ (*lame duck*), en el cual un presidente en su segundo mandato, sabiendo que no tiene que volver a presentarse, rehúye decisiones difíciles, prefiriendo una vida tranquila ya que no se juega nada. (Clinton mismo se burló de esta imagen, sacando un vídeo de él lavando el coche, preparando el bocadillo para Hillary, aunque Bush, en vista de la crisis enfrentada por su gobierno, no contó con ese privilegio).

La rigidez es otro de los elementos que los defensores del sistema parlamentario utilizan para criticar al presidencialismo, ya que consideran que el sistema presidencial es demasiado rígido, pues no permite que los ciclos

⁴ Lijphart, *A Parliamentary versus Presidential Government*. Oxford: Oxford University Press, 1992, p. 76

⁵ Luis Suárez, *Echeverría en el sexenio de López Portillo*, México, editorial Grijalbo, 1983 p.16

políticos coincidan con los cambios que transforman a la sociedad, mientras que el sistema parlamentario permite, por ejemplo, la convocatoria de elecciones para ajustar los equilibrios políticos a las evoluciones sociales, que pueden ser extremadamente veloces.

En cambio, en el sistema presidencial el mandato del presidente, y el periodo de funciones del congreso son fijos, al grado de que si el presidente muere o dimite no siempre se convoca a elecciones, sino que en muchos casos es el vicepresidente el que asume el cargo hasta cumplir el mandato original. Sin embargo, la elección del candidato al vicepresidente por parte del candidato a presidente no siempre obedece criterios como la habilidad, profesionalidad o la inteligencia sino a cálculos y negociaciones de orden político-electoral o de dinámica de grupos.

El sistema presidencial puede ser bastante excluyente, en el sentido de que el ganador se lo lleva todo -pierde uno, gana el otro- por muy reñidas que hayan sido las elecciones. Tomemos por ejemplo las elecciones presidenciales del año 2000 en los Estados Unidos de Norteamérica, donde Bush y Gore quedaron prácticamente empatados, a pesar de lo cual Bush quedó electo como presidente tras una muy dividida votación en la suprema corte (por 5 votos a 4)⁶ sin tener que negociar en absoluto con el candidato perdedor.

⁶ Howard Fineman, Brant Martha, *"La prueba de su vida"*, Newsweek en español, vol. 6, No. 1, 3 de enero del 2001, p. 15

Por otra parte, vemos también casos como el de Venezuela, donde Hugo Chávez (en su momento electo con un alto porcentaje de la votación) no ha cedido en sus políticas, las cuales han resultado ofensivas a buena parte de la sociedad venezolana. De ahí que, siguiendo los criterios de los defensores del sistema parlamentario, en caso de seguirse éste en Venezuela, Chávez hubiera estado obligado a negociar con los opositores, lo que podría haber evitado el baño de sangre ocurrido a lo largo de su mandato a causa de la gran cantidad de huelgas, expresiones públicas y marchas a favor y en contra del Presidente, que en muchos casos han terminado en enfrentamientos verbales, peleas y disparos, así como en el uso de gases lacrimógenos a los que la policía recurre con objeto de calmar los ánimos.

Para remediar esta situación, algunos países como Francia, en sus elecciones presidenciales, utilizan un sistema electoral de dos vueltas, lo cual obliga a los candidatos a buscar votos de sectores que normalmente no serían sus votantes 'naturales'.

Este sistema de segunda vuelta es de hecho aplicado en varios países de América Latina como Brasil o Argentina, lo que asegura al candidato ganador una cierta legitimidad y lo obliga a negociar de origen con otras fuerzas políticas. En México, Vicente Fox fue el primer candidato en la historia reciente que triunfó en las elecciones sin obtener más de 50% de los votos, lo que se tradujo en una parálisis gubernativa al estar bloqueado en las cámaras por la oposición (de haber obtenido más votos el partido del presidente Fox hubiera

conseguido una posición más cómoda en la Cámara de Diputados y por consiguiente se habría evitado muchos de los problemas y conflictos que acosaron a su Administración).

Vale la pena recordar el caso de Chile, donde Salvador Allende fue declarado presidente con apenas una tercera parte de los votos totales, lo que provocó con el tiempo una crisis de ingobernabilidad resuelta con la llegada al poder de Augusto Pinochet (acusado de aprobar violaciones a los derechos humanos).

Éstas son, en términos generales, las principales características que presentan los sistemas de gobierno más extendidos alrededor del mundo en la actualidad, es decir, el presidencial y el parlamentario, con sus diversas subdivisiones y adaptaciones a las características de cada región y país.

Sabemos que México ejerce un sistema presidencial con algunas adaptaciones, como por ejemplo el hecho de que en este país, a diferencia de otros, no existe la figura del vicepresidente. Dicha figura fue retirada de nuestro esquema jurídico debido a que en muchas ocasiones el vicepresidente se dedicaba a urdir planes y grillas tendientes a generar cuartelazos para de este modo, derrocar al presidente y poder instalarse en su lugar. De allí que se realizara una reforma a este sistema, y en caso de que en nuestro país llegara a faltar la figura presidencial se recurriría, dependiendo del tiempo que

faltara para cubrir su período, a nuevas elecciones o al nombramiento de un presidente interino por parte del Congreso de la Unión.⁷

4. Las experiencias en otros países

4.1 El caso de la Gran Bretaña

Iniciamos esta sección con el caso británico, ya que con éste inició la evolución hacia los sistemas de la democracia moderna. Es de destacarse que el parlamento británico es el más antiguo del mundo y que sus orígenes se remontan al siglo XIII, aunque no fue sino hasta el siglo XIV que se convirtió en una legislatura bicameral, mientras que las relaciones de éste (parlamento) con la Corona se definieron en su forma moderna en el siglo XVII.

Se sabe que ya en la mitad del siglo XIII el Rey tenía un Gran Consejo. En el año de 1265 el monarca Eduardo I tuvo el primer "Parlamento General" que además de los barones y clérigos estuvo conformado por caballeros, burgueses y ciudadanos.

Durante el siglo XIV los caballeros y burgueses en ocasiones se reunían separados de los barones y clérigos, lo que dio origen a dos cámaras, la de los Comunes y la de los Lores. El poder del parlamento fue incrementándose y los

⁷ Artículo 84 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

monarcas del siglo XV necesitaban de su aprobación para impuestos adicionales y apoyo para las guerras políticas y religiosas.⁸

A resultas de la consolidación del parlamento como contra peso efectivo de la figura real, al llegar el siglo XVII los monarcas realizaron serios intentos para restarle el poder que había adquirido y semejarse mayormente al absolutismo favorecido en el continente, lo que originó una guerra civil, entre cuyas consecuencias se cuentan la decapitación de Carlos I, la salida de Jaime II, y, a final de cuentas, la supremacía del parlamento sobre el rey.

Cabe destacar que actualmente el Reino Unido, a diferencia de Alemania, Francia, España e Italia, cuenta con dos gabinetes, el formal designado por el monarca y el llamado "Gabinete en la sombra" formado por el partido de la oposición, con miembros que igualan los cargos del gabinete formal y está encargado de vigilar las actuaciones de los ministros gobernantes, además de que, en el supuesto caso de que hubiera un cambio de gobierno (típico en los países con sistema parlamentario) y el partido llegara al poder, los integrantes del "gabinete a la sombra" se convertirían en los ministros del nuevo gobierno, evitando con ello experimentar los problemas propios de la etapa de aprendizaje por la que de otro modo pasaría los nuevos miembros del gobierno.

⁸ Gamas Torruco, José, *Regímenes parlamentarios de gobierno. Gran Bretaña, Canadá, Australia y Nueva Zelanda*, ed. UNAM, México, 1997, p. 34

En la Gran Bretaña, el poder del parlamento reside en dos cámaras, dentro de las cuales la Cámara de los Comunes es una asamblea representativa designada por la elección popular. Cuenta con 635 escaños que ocupan los ganadores de otros tantos distritos distribuidos en los 4 países que forman al Reino Unido de la Gran Bretaña. De dichos representantes 516 provienen de Inglaterra, 71 de Escocia, 36 de Gales y 12 de Irlanda del Norte. Esta cámara debe, según la ley, durar 5 años por periodo, pero solamente en dos ocasiones (1906-1911 y 1959-1964) dicho lapso se ha cumplido en su totalidad; en el resto de los casos las distintas legislaturas han durado un promedio de 4 años.

La conformación y evolución histórico política de esta nación es bastante “sui-generis” decididamente adaptada a la mentalidad y a la cultura de los ciudadanos de esta parte del planeta, razón por la cual con base en su antigüedad, su estabilidad, (dejando de lado la guerra civil del siglo XVII y pequeñas rebeliones, sobre todo en tiempos de Enrique III)⁹ y sus peculiaridades es considerado como un sistema único. He aquí, en forma resumida, la evolución del Reino Unido en cuanto a gobierno se refiere:

- 1284: Se une con Gales
- 1707: Se une con Escocia
- 1801: Se une con Irlanda
- 1927: Adopta el nombre de "Reino Unido de Gran Bretaña"

⁹ Plaidy Jean, *Eduardo piernas largas*, México, editorial Javier Vergara, 1983, p.68

- Conforme se convirtió la monarquía absoluta se fue transformando en monarquía constitucional, la Cámara de los Comunes fue entonces en el contrapeso de la Corona
- A partir de 1832 la Corona y la Cámara de los Lores forman la parte decorativa, y la Cámara de los Comunes se convierte en la parte eficiente de lo que Bagehot llama "una república disfrazada"

Podemos concluir que La Corona Británica pierde su poder real para convertirse en parte decorativa, cuando deja de contar con dos poderes claves: el de vetar leyes aprobadas por el parlamento, y el poder de disolverlo.

Mientras tanto, para la segunda mitad del siglo XIX la Cámara de los Lores sufre igual destino al dejar de formar parte activa del proceso de legislación y quedar reducida simplemente a un órgano de ornato, con la capacidad de revisar y dilatar la aprobación de las leyes del parlamento, pero sin ningún poder de veto de las mismas.

4.2 El caso de Alemania

La historia de las asambleas representativas en Alemania data de la Edad Media, sin embargo, dada densa composición de pequeños reinos y principados, (cuyos efectos permanecieron de hecho hasta bien entrado el siglo XIX) provocó que un consenso en la composición, derechos y procedimientos del *Reichstag* no surgiera sino hasta las reformas imperiales de los años 1480.

Consistía en 3 colegios de electores: El que elegía al emperador, el de príncipes seculares y eclesiásticos y el de ciudades bajo la inmediata jurisdicción del *Reich*.¹⁰ Simultáneamente surgieron las tradiciones parlamentarias territoriales representadas por la nobleza, el clero y las ciudades.

La zona germana no podía ser inmune a las tormentas ideológicas y políticas que sacudían a Europa a finales del siglo XVIII y principios del XIX, siendo así que la revolución francesa y el triunfo de las tropas napoleónicas en Europa destruyeron al viejo *Reich* y condujeron al establecimiento de la Federación Germánica.

El gobierno constitucional y parlamentario surgió en Frankfurt en 1848, y se organizó una asamblea legislativa y constituyente, la cual se dio a la tarea de elaborar una Constitución en la que el gobierno central sería responsable ante el parlamento electo por el pueblo. Finalmente, entre 1849 y 1871 las condiciones institucionales para una nación unificada se consolidaron y emergió un Estado Federado dominado por Prusia.

Bajo este sistema, el emperador designaba al canciller, que era responsable ante él y no ante el *Reichstag*, siendo el canciller quien designaba a los

¹⁰ Aguilera de Prat, y Martínez, R. *Sistemas de gobierno, partidos y territorio*. Madrid, editorial Tecnos, 2000 p. 78

ministros. El primero de estos cancilleres (el último sería el tristemente célebre Adolfo Hitler) fue Otto Von Bismarck, quien ejerció su cargo de 1871 a 1890.

En Alemania, el *Bundestag* (Cámara Baja) puede expresar su falta de confianza en el jefe de gobierno, mediante la aprobación de una moción de censura, con una condición importante: para que este voto surta efecto, el *Bundestag* debe presentar, como señalábamos anteriormente, el nombre de un sucesor al canciller, electo por la mayoría absoluta de los parlamentarios, en el momento en que se aprueba la censura. A este proceso se le denomina "voto constructivo de no confianza".

Dentro de los antecedentes de su sistema de gobierno hemos de contar como los más trascendentes:

El I Reich. La era de Bismarck:

- En el territorio que ocupa hoy Alemania, existían 39 principados y 2 reinos: Austria y Prusia
- En 1866 Prusia, bajo la dirección de Bismarck, venció a Austria
- En 1871 nació el imperio alemán unificado tras la victoria de Prusia sobre Francia. Se creó un sistema federal formalmente representativo con sufragio universal. Se estableció un parlamento bicameral (Reichstag). El poder real recaía en el emperador y su canciller

El II Reich. República de Weimar (1919-1933):

- Sistema constitucional inapropiado que establecía un sistema semipresidencial.
- La presencia de muchos partidos, la crisis económica y la existencia de un parlamento polarizado debilitaron al canciller, ya que para formar el gobierno necesitaba del apoyo presidencial y del parlamento
- Finalmente, el auge del Partido Comunista y del Nacional Socialista (NAZI) acabaron por hundir a la república en medio de serias divisiones políticas
- A consecuencia de lo anterior, en 1933 la derecha tradicional (liderada por Von Hindenburg) entregó la Cancillería a Hitler

El III *Reich*. La dictadura Hitler:

- En marzo de 1933 el Reichstag aprueba el acta del nuevo gobierno, estableciéndose una dictadura unipartidista
- En 1934, las principales instituciones democráticas se disuelven o son controladas por el Partido Nacional Socialista
- En 1945, los aliados destrozan al ejército alemán, toman Berlín, Hitler se suicida y unas horas después desaparece el III *Reich* con la rendición incondicional del almirante Doenitz¹¹

¹¹ Trevor-Roper H.R., *Los últimos días de Hitler*, Barcelona, editorial Plaza y Janes, 1975, pp. 168-206

La Posguerra:

- Alemania adopta el sistema parlamentario como forma de gobierno
- Se forman estados (Landers) bajo una federación democrática
- En 1949 se promulga la nueva constitución, ratificada por los Estados Occidentales
- Ese mismo año surge la República Democrática Alemana en la zona soviética, la cual abole, en 1952, los *Landers* correspondientes a su zona
- En el otoño de 1989 el régimen de la SED se empezó a disgregar. Bajo protestas contra el fraude electoral en las elecciones locales de 1989 y la oleada de migración de Alemania Oriental a Alemania Occidental el régimen comunista decidió abrir las fronteras en noviembre de ese año
- La unificación llega el 3 de octubre de 1990, cuando los cinco *Lander* de la zona excomunista y Berlín declararon oficialmente su completa entrada política a la República Federal.

4.3 El caso de España

Los orígenes del parlamento español, originalmente representado en las cortes, se remontan a 800 años, cuando la península Ibérica estaba conformada por un mosaico de reinos independientes que luchaban contra la invasión mora. No es sino hasta el siglo XIX cuando hay un solo parlamento para toda España tras la Constitución de Cádiz, cuya aprobación precipitó la independencia de las colonias españolas en América, desde México hasta la Argentina y Perú.

Antes de Cádiz, el sistema de gobierno español era de tipo monárquico, variando desde el más cerrado absolutismo hasta esquemas mayormente similares a la constitucional, de manera que en su libro *Inquisición sobre la Inquisición*, Alfonso Junco narra que en la época de los reyes católicos una persona dijo públicamente que los reyes tenían autoridad sobre las vidas y haciendas de sus súbditos (al más puro estilo absolutista). Esta persona fue procesada por la Inquisición y condenada a aclarar también, públicamente, que aquello no era cierto y los reyes tenían autoridad sólo en el marco de la ley natural y las leyes aprobadas, en un esquema similar al de las monarquías constitucionales.¹²

La vida parlamentaria española sufrió un cambio con la Constitución de Cádiz de 1812, en la que se reconoce que los ciudadanos poseen derechos naturales independientes del Estado y que las Cortes sean electas por los ciudadanos.¹³

De 1868 a 1874 surge la primera República, con dos cámaras electas por voto universal. Más, adelante al ser restablecida la monarquía se reconocen libertades de: expresión, prensa, reunión, asociación y se establecen mecanismos para limitar el poder del rey y los caciques regionales.

¹² Junco, Alfonso, *Inquisición sobre la Inquisición*, México, editorial Jus, 1990

¹³ Lane, J. E. y Ersson, S. O. *Política europea: una introducción*, Madrid, editorial Istmo, 1998, p. 132

En 1917, los partidos liberal y conservador, surgidos con la constitución de 1876 desaparecieron totalmente, a causa de la larga tormenta política española que alcanzaría su cenit en la guerra civil de 1936-1939.

La guerra concluyó con el triunfo del General Francisco Franco, cuyo gobierno expidió, en 1942, la Ley de las Cortes, que da lugar a una Asamblea Orgánica Legislativa. En 1969, Francisco Franco designó como heredero de la Corona a Juan Carlos I de Borbón, quien aún hoy ostenta el trono de la monarquía constitucional española.

Tras la muerte de Francisco Franco, el 22 de noviembre de 1975, Juan Carlos I de Borbón es proclamado rey de España, concluyendo el proceso de transición con la aprobación de la nueva Constitución Española en 1978, producto de los Pactos de la Moncloa, suscritos en 1977.

La combinación de un sistema parlamentario con un gobierno fuerte, el sistema electoral proporcional y la adopción del método *D' Hondt* para la distribución de escaños en el Congreso de los Diputados, así como el equilibrio de fuerzas políticas nacionales y organizaciones políticas regionales y un completo sistema de garantías individuales para la defensa de la Constitución,

conforman las piezas clave de la maquinaria constitucional que condujo a España a la consolidación democrática.¹⁴

4.4 El caso de Francia

A la sucesión de Luis XVI, Francia, aunque un poco debilitada por las derrotas y errores de Luis XV aún era la nación más rica e influyente de Europa universal.¹⁵

El parlamento francés surgió el 5 de mayo de 1789, cuando los Estados Generales, cuerpo legislativo con representación del Clero (primer Estado) la nobleza (segundo Estado) y la burguesía (tercer Estado) se reúnen en Versalles en respuesta a la convocatoria de Luis XVI, para ayudarlo a solucionar la situación financiera. Seis semanas después, actuando por iniciativa del tercer Estado, se declara en Asamblea Nacional.

De esta forma se inició el modelo constitucional francés, expresado en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano fechada el 16 de agosto de 1789, con lo que dio inicio la Revolución Francesa que cobraría más de cien mil muertos durante cerca de once años, degenerando en el terror y finalmente concluyó con la coronación de Napoleón Primero.

¹⁴ Lijphart, Arend *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*, Barcelona, editorial Ariel, 2000 p.73

¹⁵ Harrisson, John B, Richard E. Sullivan, *Historia universal contemporánea, Tr.* Gloria Ramirez Gamiño, México, Editorial Mc Graw Hill, 1994, p.23

Francia no cuenta con un gobierno tan estable como el inglés. En los últimos años se ha caracterizado por un retroceso de la izquierda, al grado de que ningún partido de esa filiación llegó a la segunda ronda en las penúltimas elecciones presidenciales, a pesar de la amplia base organizacional y económica de los socialistas.

En cuanto a las forma de gobierno actual, el caso francés consiste en un sistema híbrido, conocido como semipresidencialismo, que es una combinación del régimen presidencial y parlamentario, que amalgama las ventajas de ambos sistemas, pues cuenta con un jefe de Estado electo directamente por la ciudadanía -como sucede en los sistemas presidenciales-, además de un primer ministro y un gabinete responsables ante el Parlamento, el cual debe aprobar la formación del gobierno y puede provocar su caída mediante un voto de no confianza, como tradicionalmente sucede en los sistemas parlamentarios.

La disolución del parlamento es otra característica importante. Ésta es facultad del Jefe de Estado en el Reino Unido, Italia, Alemania y Francia, no así en España donde corresponde al Jefe de Gobierno, dirigido actualmente por José Luis Rodríguez Zapatero, la disolución del Congreso de los Diputados.

En el caso de Francia cabe hacer mención que, si bien el Jefe de Estado está facultado para disolver la Asamblea Nacional, no puede hacerlo más de una

vez al año, sin embargo, sí está obligado a disolverla por lo menos una vez durante su mandato.¹⁶

Hagamos finalmente un pequeño recuento de los principales sucesos con relación a los modos de gobierno que han tenido lugar en la República Francesa durante los últimos 200 años:

- I República (1792-1804). Fue proclamada durante la Revolución Francesa, y concluyó con la coronación de Napoleón Bonaparte como emperador
- II República (1848-52). Consistió en un periodo de transición. Comenzó con la destitución del Rey Luis Felipe de Orleáns y finalizó con la proclamación de Napoleón III
- III República (1871-1940). Nació tras la derrota de Napoleón III en la guerra franco-prusiana y finalizó con la ocupación alemana en la Segunda Guerra Mundial
- IV República (1946-58). Nació tras el triunfo aliado en la Segunda Guerra Mundial. Su fin fue acelerado por la desgastante guerra en Argelia
- V República (de 1958- a la fecha). Fue fundada tras la crisis que dio fin a la república de la posguerra. Ha adoptado un sistema semipresidencial

¹⁶ Lijphart, Arend, *op cit*, p. 78

5. Aplicación al caso mexicano

5.1. El marco constitucional

Dentro de las normas contenidas en nuestra Constitución Política que da base y sustento jurídico al estado mexicano, podemos encontrar las siguientes normas en que cimienta la forma de gobierno aplicada de forma prácticamente ininterrumpida desde que la República Mexicana consiguió su independencia, con ligeras variantes en los ordenamientos constitucionales de los años 1824, 1857, y finalmente, la Constitución actual que data del año 1917

- Artículo 40

Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

- Artículo 41

El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, que no podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

- Artículo 49

El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

- Artículo 50

El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.

- Artículo 52

La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

- Artículo 56

La Cámara de Senadores se integrará por ciento veintiocho senadores, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera

minoría. Los treinta y dos senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. La ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos.

- Artículo 62

Los diputados y senadores propietarios durante el período de su encargo no podrán desempeñar ninguna otra comisión o empleo de la Federación o de los Estados por los cuales se disfrute sueldo, sin licencia previa de la Cámara respectiva; pero entonces cesarán en sus funciones representativas, mientras dure la nueva ocupación. La misma regla se observará con los diputados y senadores suplentes, cuando estuvieren en ejercicio. La infracción de esta disposición será castigada con la pérdida del carácter de diputado o senador.

- Artículo 80

Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".

- Artículo 81

La elección del Presidente será directa y en los términos que disponga la ley electoral.

- Artículo 94

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.

La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal en los términos que, conforme a las bases que señala esta Constitución, establezcan las leyes.

5.2. Evolución del gobierno en México

Aunque no constituye propiamente una forma de gobierno distinta, la manera de ejercer el presidencialismo en el subcontinente latinoamericano y nuestro propio país tiene características propias. Durante la época precolombina y tras la conquista española, durante la Colonia, los territorios que hoy constituyen la nación mexicana estaban sometidos a un sistema monárquico, cuyas inercias aún hoy se reflejan en la psique nacional.

Nacido independientemente del parlamentarismo europeo y del presidencialismo norteamericano, pero influenciado por ambos, y delineado dentro de las reformas que precedieron a la independencia de España, la Presidencia de la República fue en México, durante el siglo XIX, el centro del poder político, de la integración nacional, de la orientación del Estado y de las relaciones internacionales, tanto así que los ensayos o las propuestas de reformas constitucionales proclives al parlamentarismo, no han sido exitosas.

El siglo XIX fue para México una procesión de caciques, guerras y cuartelazos que tuvieron como fondo una grotesca e intermitente simulación de democracia, que con mayor refinación, alcanzada sobre todo en los 70 años de

dominio priísta, se mantuvo durante el siglo XX, al grado de que el intelectual peruano Mario Vargas Llosa acuñó el término “dictadura perfecta” para referirse al gobierno mexicano.

Fruto de la discordancia entre el marco legal, la visión del gobierno y la sociedad mexicana, es la llamada reforma del estado, promovida en un primer momento por Porfirio Muñoz Ledo y los legisladores actuales. Dentro de este movimiento a favor de la reforma del Estado una de las propuestas que los académicos han puesto a consideración es la adopción de un sistema semipresidencial o incluso parlamentario.

Quienes apoyan esta propuesta opinan, junto Harry Eckstein, que el presidencialismo fomenta relaciones políticas de confrontación, mientras el parlamentarismo es más dúctil para conseguir consensos, lo que sería más conveniente para afianzar la democratización, fomentar la estabilidad y superar las crisis.¹⁷

En el presidencialismo latinoamericano, bajo formas constitucionales o estructuras formales semejantes, se esconden prácticas y funcionamientos diversos en cada país. En general, el presidente establece los ministerios o reparte las funciones de los ministros como lo estime conveniente.

¹⁷ Eckstein Harry *El partido en cuanto parte de un sistema en Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, Volumen 7. Aguilar, Madrid, 1975, p. 145

Al presidente se le considera responsable de la administración pública, del orden público, de la orientación económica y de las relaciones exteriores. Propiamente, el presidente concentra en sí al gobierno y delega lo que juzga delegable, preside el consejo de ministros y coordina tanto al gabinete como las relaciones con el congreso.

En México, la división de poderes no es tan rígida como en otros presidencialismos; tampoco el federalismo es fuerte, pues durante gran parte de la historia ha sido una mera simulación, lo que lo distingue nítidamente de la figura presidencial norteamericana. El presidencialismo mexicano es, aunque lo niegue, centralista, y todavía a pesar de los procesos contemporáneos de descentralización, sigue siendo poderoso en todos los niveles regionales y locales.

A partir de la independencia, al incremento en la influencia del Poder Ejecutivo ha correspondido un debilitamiento equivalente de los poderes legislativo y judicial, que acabaron convertidos en meros empleados de la “Presidencia Imperial”; sin embargo esta tendencia ha comenzado a revertirse desde hace poco más de 10 años.

Esta situación históricamente ha desembocado en autoritarismo y totalitarismo, pues provoca que el presidente ocupe casi todo el espacio político, mientras el

Congreso se limita a ser el espacio de la representación de intereses y partidos y de tramitación de las leyes.¹⁷

5.3. Algunas peculiaridades

A continuación señalaremos en forma breve algunas de las características que han definido al Presidencialismo Mexicano a lo largo de la historia independiente de nuestro país:

- Interrelaciones entre poderes que favorecen al ejecutivo. Aunque en la constitución la separación de poderes esté escrita, en la vida práctica el ejecutivo cuenta con un mayor margen de maniobra
- Inexistencia del federalismo, cuya existencia se limitaba (situación que cierta medida permanece) al papel
- Elección popular directa del presidente, efectuada en forma independiente (si bien simultánea) de la de los diputados y senadores
- Inamovilidad del Presidente durante su periodo, lo que significa que ni el congreso puede desconocer al Ejecutivo ni éste disolver al congreso, lo que en un marco de conflicto entre los poderes puede llevar a una parálisis legislativa e institucional, como la ocurrida durante el sexenio 2000-2006
- Representación únicamente de intereses y regiones en el congreso, imposibilidad de formar bancadas decisorias e indisciplina partidista. Partidos fragmentados e indisciplinados. (En el PRD a través de sus corrientes internas, y en el PRI debido al enorme desorden que ha privado desde que perdió la Presidencia)

¹⁷ Nohlen, Dieter, *Presidencialismo versus parlamentarismo*. Madrid, editorial Estudios políticos, no. 74, 1991. p 43

- Amplias facultades del presidente para determinar el desarrollo económico, la política fiscal, las obras públicas, las políticas sociales, las empresas públicas y la planificación, a través del Plan Nacional de Desarrollo, herencia del plan cuatrienal del Partido de la Revolución Mexicana (PRM)
- Irresponsabilidad política del presidente y sus secretarios en su relación con los legisladores, aunque, sin embargo, en este aspecto debemos apuntar que en los últimos años se ha avanzado bastante y las comparecencias ante los diputados ya no son un día de descanso para los secretarios
- La labor del Poder Judicial, tradicionalmente, había estado limitada a obedecer los dictados del ejecutivo, sin embargo su independencia, y con ello su influencia, han ido aumentando en los últimos años.

CONCLUSIONES

Después de haber analizado a fondo las principales formas de gobierno existentes en la actualidad, podemos decir que éstas son:

- La monarquía, que aún se aplica en países como Buthan, Dinamarca, Suecia, Jordania, Arabia Saudita y de manera más diluida en otros como Gran Bretaña o España
- El presidencialismo, que tuvo su origen en los Estados Unidos de América y que de ahí ha sido exportado a varios países.
- El gobierno parlamentario, que tuvo su origen en Inglaterra hace más de 800 años, desde la revolución de los nobles en contra de Juan sin

Tierra. Este método de gobierno fue exportado con el paso de los años a casi la totalidad del mundo nórdico y la mayoría de los países que fueron en algún tiempo colonias del imperio británico y que hoy forman parte de la *Commonwealth*. Se encuentran, entre ellas, naciones como Australia, Irlanda, Canadá, por señalar algunas

En nuestro país, a raíz de la llegada de la democracia se ha revitalizado el interés sobre los temas políticos en general y sobre los sistemas de gobierno en particular, principalmente en el marco del debate respecto a la “Reforma del Estado”. ¿Debemos seguir siendo un país presidencialista o hemos de adoptar un gobierno parlamentario?

Después de las elecciones federales de 1997 el partido gobernante no ha tenido mayoría en la cámara de diputados, lo que ha provocado a criterio de muchos analistas una parálisis gubernativa que ha retrasado, entre otras cosas a las reformas estructurales (energética, fiscal, jurídica y del estado, entre otras) que son imprescindibles y urgentes para garantizar la estabilidad y el desarrollo sostenido del país, así como para evitar las crisis recurrentes que desde los años setenta han flagelado constantemente a la economía nacional y al bolsillo de los ciudadanos.

Hemos revisado las experiencias que se han tenido en otros países como Francia, España o Alemania, donde se ejerce el sistema de gobierno

parlamentario. Analizamos sus contextos históricos, su desarrollo a través de los años y sus respectivas particularidades como métodos de gobierno.

Después de lo anterior acudimos a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para descubrir cuáles son las normas fundamentales que rigen los métodos para elegir gobernantes en nuestro país. Verificamos además las características, modalidades y capacidades con que cuentan los distintos poderes en nuestro gobierno.

Hemos observado las peculiaridades de nuestro sistema de gobierno, que lo vuelven difícil de clasificar, incluso para los propios miembros del poder legislativo que, al responder una encuesta realizada por diversos investigadores¹⁸ no se encuentra una respuesta generalizada entre los miembros de los tres partidos principales, sino posiciones que más bien tienen que ver con la respectiva visión política de las instituciones de que forman parte.

El conocer las características de las diversas formas de gobierno nos permite formarnos una opinión respecto a las propuestas existentes tanto en el ámbito académico como en el político para efectuar, dentro del proceso de Reforma del Estado, un cambio en el sistema que actualmente nos rige, concluyendo en

¹⁸ *“La búsqueda de la gobernabilidad. Un análisis comparado del Poder Legislativo en los casos de España y México”*, dirigido por Antonia Martínez (Universidad de Salamanca) y financiado por la CICYT (SEC 96-0630).

este caso que lo más conveniente es perseverar en el sistema presidencialista, pues éste permite una mayor agilidad en la elaboración y aplicación de políticas públicas, cuyo consenso en una realidad tan primitiva políticamente como la nuestra sería casi imposible de llevarse a cabo en un esquema parlamentario, que basa su funcionamiento en la negociación constante.

Muestra de ello ha sido la discusión de las reformas estructurales por parte del Congreso, pues aquellas que han sido aprobadas han pasado no con base en sus propios méritos, sino como resultado de componendas políticas entre los partidos y grupos de poder. De ahí que sea necesario el mantenimiento de un orden mínimo en la vida gubernamental, lo cual nos otorga el sistema presidencial, al tiempo en que se busca la construcción paulatina de nuevos liderazgos y estructuras sociales y partidistas que permitirán a un mediano y largo plazo, la migración hacia un gobierno de corte semipresidencial o incluso parlamentario.

BIBLIOGRAFÍA

AGUILERA de Prat, y Rafael Martínez, Sistemas de gobierno, partidos y territorio. Madrid, Editorial Tecnos, 2000, 442 p.

CUEVAS, Mariano, Historia de la nación mexicana, México, Editorial Porrúa, 1967, 1090 p.

COMISIÓN ELECTORAL, Partido Acción Nacional, Respuestas, México, Editorial Epressa, 2001, 375 p.

GAMAS TORRUCO, José, regímenes parlamentarios de gobierno. Gran Bretaña, Canadá, Australia y Nueva Zelanda, México, Editorial. UNAM, 1976, 296 p.

HARRISSON, John B, Richard E. Sullivan, Historia universal contemporánea, Tr. Gloria Ramírez Gamiño, México, Editorial Mc Graw Hill, 1994, 264 p.

HERNÁNDEZ Alicia La parábola del presidencialismo mexicano, México, Editorial FCE-El Colegio de México, 1994, 170 p.

HOWARD Fineman y Martha Brant, La prueba de su vida, Newsweek en español, vol. 6, No. 1, 3 de enero del 2001, p. 15.

KRAUZE, Enrique "Por una democracia sin adjetivos", México, Editorial Joaquín Mortiz-Planeta, 1986, 212 p.

LANE, J. E. , Política europea: una introducción, Madrid, Editorial Istmo, 1998, 200 p.

LIJPHART, Arend Parliamentary versus Presidential Government. Oxford: Editorial Oxford University Press, 1992, 257 p.

LIJPHART, Arend Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países, Barcelona, editorial Ariel, 2000, 315 p.

LINZ, Juan, Arturo Valenzuela, crisis del presidencialismo: el caso latinoamericano, Madrid, Alianza Editorial, 1998, 386 p.

MAINWARIN Scott y Matthew. Shugart Presidencialismo y democracia en América latina, Buenos Aires, Editorial Paidós, 316 p.

NOHLEN D. Presidencialismo vs. Parlamentarismo, Madrid, Editorial Estudios Políticos, nº 74, 1991 p. 43.

PLAIDY, Jean, Eduardo Piernas Largas, Tr.M. Preelooker, México, Editorial Javier Vergara, 1983, 414 p.

SUAREZ, Luis, Echeverría en el sexenio de López Portillo, México, Editorial Grijalbo, 1983, 320 p.

TAIBO, Paco Ignacio, Cárdenas de cerca, México, Editorial Planeta, 1994, 157 p.

TREVOR-ROPER H.R., Los últimos días de Hitler, Tr. Eduardo de Guzmán, Barcelona, Editorial Plaza y Janes, 1975, 206 p.

VALENZUELA Arturo La opción parlamentaria para América Latina, San José, Editorial Capel, 1991 139 p.

JUNCO Alfonso, Inquisición sobre la Inquisición, México, Editorial Jus, 1990