

EL DIFÍCIL PROCESO DE ADAPTACIÓN:

PRESIDENCIALISMO VERSUS PARLAMENTARISMO

The difficult adaptation process:
Presidentialism versus parliamentarism



Dr. José Luis Prado Maillard¹

Dra. Lina Guadalupe Sierra García²

Difícil porque constituye la necesidad de rediseñar las instituciones al nuevo contexto político de pluralidad y de competición, donde encontramos una bipolarización en las propuestas para ese efecto; difícil porque es complicado que los actores políticos se pongan de acuerdo en una refundación del régimen político; difícil porque este proceso de adaptación debe tener claramente el rol que deben jugar el gobierno y el congreso, cuyas relaciones tendrán que ser replanteadas, para que la voluntad general, por retomar la expresión de Jean-Jacques Rousseau, manifestada en las elecciones o en procedimientos de democracia semi-directa, sea respetada.

Al respecto consideramos que este difícil proceso de adaptación a la democracia del sistema político mexicano, va forzosamente culminar en una de las dos grandes tesis, entre los que se manifiestan por una reforma integral a la constitución de 1917 llamándola *presidencialismo renovado* o *presidencialismo acotado*, y entre los que nos pronunciamos por la elaboración de una nueva constitución, para adoptar un parlamentarismo mayoritario; pero independientemente de si se reforma integralmente la constitución o si se elabora

¹ Profesor-Investigador Universidad Autónoma de Nuevo León
Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel I

² Profesora-Investigadora Universidad Autónoma de Nuevo León
Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel I

un nuevo pacto político, las instituciones políticas deben adaptarse a una nueva realidad política, de pluralismo competitivo.

La teoría constitucional conoce dos grandes paradigmas que se distinguen por la manera en que el gobierno es legitimado. De esta premisa, la legitimación del poder, se desprende la gran diferencia existente entre el modelo de Washington conocido como presidencial y el modelo de Westminster, conocido como parlamentario.

En buena lógica y en armonía con la democracia pluralista, diversas ideas se han manifestado proponiendo diversas soluciones a la problemática que la gobernabilidad representa para México. Si bien es cierto que todos coinciden con la necesidad de adaptar la Constitución mexicana a la competencia política; algunas propuestas difieren en la dirección que la reforma del constitucionalismo mexicano debe seguir para garantizar la gobernabilidad y fortalecer por corolario la democracia azteca. De esta manera encontramos una bipolarización en las ideas que se manifiestan en torno al diseño de gobierno: gobierno presidencial o gobierno parlamentario. ¿Qué modelo conviene más para la democracia mexicana? ¿Cuál de estos paradigmas garantiza un gobierno eficiente y eficaz?

Para una idea objetiva debemos saber primeramente en que consisten estos modelos, para luego conocer sus convenientes e inconvenientes, vistos desde la problemática de la política mexicana.

A / El modelo de Washington

México ha conocido desde su independencia el modelo presidencial de gobierno, donde se han producido innumerables conflictos, debido a la rigidez de la separación de poderes, lo cual no permite que los conflictos suscitados entre los legisladores y el presidente puedan ser resueltos de manera natural, recurriendo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Analicemos enseguida en que consiste y porque ha funcionado mal en América Latina.

Entre los simpatizantes que encontramos de este modelo de gobierno podemos mencionar a Jorge Carpizo, Diego Valadés; quienes han manifestado que en México conviene más un régimen presidencial, pero no como lo conoció México de 1929 hasta 1997 y de 2018 a la fecha, sino, un *presidencialismo acotado*. Pero veamos en que consiste, cual es la lógica y cual ha sido la experiencia del modelo presidencial.

1) Génesis del régimen presidencial

La experiencia que ha vivido México es bien distinta a la de los norteamericanos. La independencia de la América anglosajona da nacimiento a un nuevo modelo político, mismo que ha conocido diversas mutaciones en su práctica.

La Constitución norteamericana de 1787

El régimen presidencial encuentra su concepción en la guerra de independencia de los Estados Unidos de América, donde se pretende establecer un nuevo orden político, rompiendo con la monarquía británica, misma que la sociedad norteamericana consideraba injusta. Fue un verdadero cambio y no solo un rompimiento. Así lo podemos interpretar al leer la parte final de la Declaración de Independencia de Filadelfia del 4 de julio de 1776:

“...los Representantes de los Estados Unidos de América, convocados en Congreso General, apelando al Juez Supremo del mundo por la rectitud de nuestras intenciones, en nombre y por la autoridad del buen pueblo de estas Colonias, solemnemente hacemos público y declaramos: Que estas colonias Unidas son, y deben serlo por derecho, Estados Libres e Independientes; que quedan libres de toda lealtad a la Corona Británica, y que toda vinculación política entre ellas y el estado de la Gran Bretaña queda y debe quedar totalmente disuelta; y que, como Estados Libres o Independientes, tienen pleno poder para hacer la guerra, concertar la paz, concertar alianzas, establecer el comercio y efectuar los actos y providencias a que tienen derecho los Estados Independientes.”

El rompimiento con el modelo político británico es claro. Es otro ejemplo que se debe de tener en México, que no solo es posible producir un cambio de fondo, sino que es posible y necesario. Sin embargo, la concepción que los Padres Fundadores tuvieron sobre el modelo que nace por este maravilloso momento en la historia de la humanidad, fue muy distinto al que conocemos hoy en México. Ni se diga de la práctica del presidencialismo conocido en América Latina, de la que México no es ajeno.

La Constitución de 1787 organiza de manera inédita, en la época, un modelo político jamás visto. Así lo hace la Constitución de los *Padres Fundadores* al organizar al poder político en dos artículos; el primero organiza al poder legislativo y el segundo al poder ejecutivo. La novedad consiste en que ambos poderes son independientes uno del otro; lo que la teoría del derecho constitucional conoce como una separación rígida de poderes. Es decir, que ambos poderes son legitimados por el sufragio universal. Otra novedad consiste en que ni el

presidente puede disolver al Congreso, ni éste puede provocar la dimisión del gobierno.

La idea de este modelo es de no depender más de la Corona Británica, permitiendo de esta manera el desarrollo económico de cada una de las trece colonias. A diferencia de México, la independencia de las colonias obedeció en efecto a intereses económicos y no sociales como en el caso de su vecino del Sur. Se trata de una importante diferencia que explica el distinto desarrollo del modelo presidencial aplicado en la tierra de Washington a este mismo modelo, pero aplicado en tierra Azteca. En los Estados Unidos el presidente figura inicialmente como una representación de las trece colonias frente a la comunidad internacional, quien veía sus facultades limitadas a la voluntad expresada a través de los congresos locales, y por los representantes de los Estados frente a la “Confederación”, a través de los senadores, quienes eran electos en el seno de los congresos locales. Tenemos entonces que el poder del presidente norteamericano de aquella época era lejano al poder del presidente que el mundo conoce hoy. Recordemos la importante obra de un expresidente de los Estados Unidos: *“El Gobierno Congresional”* de Woodrow Wilson³, que traduce la práctica política de su época, donde el poder del Congreso era superior al del presidente, razón por la cual bautiza esta práctica como congresional, es decir que el congreso era jurídica y políticamente superior frente al presidente.

De lo anterior desprendemos tres innovaciones importantes del modelo de Washington, mismas que fueron adoptadas por los países latinos de América. Se trata del Estado republicano, del régimen presidencial y del federalismo. Tres modelos del diseño del poder, diametralmente distintos a los conocidos de entonces, la monarquía, el parlamentarismo y el Estado unitario.

Estas tres innovaciones serán adoptadas por los países latinoamericanos que posteriormente conocerán su independencia. En rompimiento con la Monarquía se crea un sistema Republicano, que consiste en que el poder ejecutivo no será vitalicio, ni hereditario, será mas bien electo por un período fijo. En oposición a la centralización, se crea primeramente una confederación de colonias, que dará paso a una organización federal, es decir una unión más estrecha. Y finalmente, la separación rígida de los órganos del poder político será la característica principal del modelo presidencial. Tenemos entonces que el presidente es electo por un período fijo, su titular será al mismo tiempo jefe de Estado y jefe de gobierno y su

³ Académico y rector de la Universidad de Princeton (1833-1910), gobernador del estado de Nueva Jersey (1910-1912), presidente de los Estados Unidos (1913-1921).

nacimiento y fin no se debe a la confianza del Congreso; al igual que el Congreso no puede ser disuelto por el ejecutivo.

Es de interés remarcar que este esquema ha marcado la democracia contemporánea; es igualmente de gran pertinencia remarcar que, si la organización del poder bajo este esquema permanece igual, la balanza del poder ha pasado del lado del legislativo a favor del ejecutivo. Las circunstancias históricas lo originaron así.

La evolución del régimen presidencial

Si es verdad que la estructura constitucional de los Estados Unidos de América varía poco en la organización del poder político, la práctica del poder varía mucho, para pasar de un sistema congresional, como lo describe Wilson, a un sistema gubernamentalista, donde el gobierno domina la vida política del país.

En verdad las enmiendas que ha seguido la constitución de 1787 han sido mínimas. De siete artículos, veintiséis enmiendas se han desarrollado en casi 300 años.

Al analizar estas enmiendas encontramos que la mayor parte corresponden a los derechos y libertades fundamentales y que pocas son las que han transformado la práctica política, misma que tienen que ver con el modo de elección de los órganos del poder político.

Si las enmiendas no han provocado la transformación de la relación entre el ejecutivo y el legislativo, entonces ¿qué es lo que ha producido esta evolución en la práctica política dentro del modelo presidencial, si la constitución es esencialmente la misma? Recordemos que en México hemos visto esta misma situación, con la alternancia en el poder legislativo en 1997 y posteriormente en el ejecutivo en los años 2000, 2012 y 2018. En nuestra visión dos factores son los causantes de esta evolución. El primero es la gran crisis económica por la que atraviesan los Estados Unidos a principios del siglo XX. Esta crisis produjo una profunda división en la sociedad norteamericana, lo cual obligo la presencia de una presidencia fuerte que resolviera esta dificultad, lo que la historia conoce como el *New Deal*. La fuerte personalidad de Franklin Delano Roosevelt contribuyo también al fortalecimiento de lo que posteriormente bautizarán como la "Presidencia Imperial". Esta presidencia entonces en transformación fue adquiriendo fuerza, pues las constantes amenazas del exterior y la política norteamericana de expansión en el mundo, fueron dando a la institución presidencial una serie de elementos, jurídicos, políticos y administrativos que

fueron poniendo en un grado de superioridad del presidente frente al Congreso. No es por casualidad que la Casa Blanca cuenta con una infraestructura considerable, esto contando a parte la estructura gubernamental. Esta infraestructura de la Casa Blanca será utilizada por el presidente para elaborar estrategias y realizar *lobbyng* con los congresistas, para hacer aprobar sus iniciativas por los legisladores.

Los ciudadanos y la clase política se apercebieron que *el presidente imperial* debe contar con una fuerza considerable para proteger el interés de los norteamericanos y sobretodo el de sus grandes consorcios establecidos fuera de los Estados Unidos. Sin embargo, el Senado conserva un gran poder de control sobre el presidente, no obstante, el crecimiento de la fuerza política del ejecutivo.

Es de interés remarcar que este sistema presidencial ha funcionado de manera muy distinta en los países que lo han adoptado. Pensamos en América Latina.

2) La experiencia del modelo presidencial en América Latina

Que distinto funciona el modelo presidencial en la América sajona que, en América Latina, del Bravo a la Patagonia, pasando por el Amazonas. El respeto a las constituciones ha marcado una diferencia importante en su experiencia; los latinos se dan cuenta que su realidad es muy distinta y que necesitan de nuevos paradigmas en la separación de poderes, guardando la cultura de la democracia occidental, donde los países de Europa del Este son una referencia de interés para nuestro análisis de adaptación del constitucionalismo a una nueva realidad.

Autoritarismo: constituciones ignoradas

Conviene definir previamente nuestro concepto de autoritarismo a la exposición de nuestra visión del porque los modelos presidenciales contribuyen a la instalación de autoritarismos en el continente americano.

Varios autores han distinguido el totalitarismo del autoritarismo. Estamos de acuerdo con esta pertinente distinción, que nos permite un estudio más preciso. De esta manera el politólogo francés Guy Hermet dice al respecto que: *“El adjetivo autoritario se aplica a numerosas formas políticas y diversas. Hoy, califica [el concepto] las dictaduras civiles de estilo franquista o salazariana, como los regímenes militares modernos en vigor en América Latina o en Asia del Sudeste, los gobiernos movilizadotes marciales o de partido único de los Estados descolonizados, las monarquías patrimoniales islámicas o aún los totalitarismos*

*abortados como el de la polinesia.*⁴ Por otra parte tenemos el concepto de totalitarismo que es analizado por Hannah Arendt⁵, o por Luc Ferry y Evelyne Pisiér⁶, que por resumirlo de alguna manera podemos decir que se trata de regímenes que buscan unificar totalmente a la sociedad en torno al Estado, donde su organización se confunde con un partido único, eliminando de esta manera el pluralismo, pues en estos sistemas políticos no se admite la discrepancia frente al Estado totalitario. Un ejemplo de estos es la Alemania fascista de Hitler, la Italia de Benito Mussolini y la ex URSS de Stalin.

En los sistemas autoritarios existe una constitución formalmente democrática, pero que en la práctica es ignorada; mientras que en los sistemas totalitarios la constitución esta diseñada para que el Estado sea el único detentor formal del poder.

De esta manera clasificamos a los presidencialismos latinoamericanos como autoritarios, pues sus constituciones reconocen los principios de la democracia pluralista, mismos que están inscritos, pero que son ignorados por la autoridad política y/o militar. A guisa de ejemplo mencionamos las Juntas militares de Argentina, de Brasil, de Chile y de Bolivia; asimismo los autoritarismos de Perú bajo el gobierno de Alberto Fujimori, o el de Ecuador de Bukala y por supuesto Venezuela con Nicolás Maduro. Hay un sin fin de ejemplos a citar, donde coinciden todos en sus modelos presidenciales diseñados por las constituciones, pero que han desembocado en trágicos conflictos como golpes de Estado.

La cuestión es de saber porque América Latina ha conocido de estos problemas, mientras que los Estados Unidos de Norteamérica no ha padecido esta enfermedad de *golpitis* de estado. Algunos estudiosos de la Ciencia Política y del Derecho Constitucional coinciden en dos aspectos fundamentales, que son la exclusión de factores reales de poder en la toma de decisiones y la ausencia de mecanismos que diriman de manera natural controversias. Ambos problemas son originados por la separación rígida de los poderes, donde los tres poderes, ejecutivo, legislativo y judicial son totalmente independientes y autónomos, evitando cualquier responsabilidad política como si existe en los gobiernos de corte parlamentario.

⁴ **HERMET Guy**: in *Traité de Science Politique*, tome 2 Les Régimes politiques contemporains, GRAWITZ Madeleine, LECA Jean, Presse Universitaire de France, Paris, 1985, p. 269.

⁵ **ARENDRT Hannanh**: *Les origines du totalitarisme, Le Système totalitaire*, Éditions du Senil, collection Essais, Paris 1972.

⁶ **FERRY Luc PISIER Evelyne**: in *Le Totalitarisme, Traité de Science Politique, Tome 2, Les régimes politiques contemporains*, Paris 1985. pp. 115-159

Por lo que concierne a la exclusión en la toma de dediciones, encontramos la tesis del politólogo español Juan Linz que dice que el modelo presidencial es la *suma cero* en las decisiones. Su argumento es que una vez electo el presidente, jefe de gobierno y jefe de Estado, no necesita del legislativo para su subsistencia, lo cual radicaliza su postura frente a la de otros grupos políticos. Así lo vemos en México, cuando al presidente Andrés Manuel le interesa la postura de los legisladores, originando constantemente conflictos en la cumbre del poder.

Por lo que concierne al segundo factor que origina el autoritarismo ignorante del constitucionalismo -la ausencia de mecanismos constitucionales que diriman controversias entre los órganos del poder político- encontramos que está ligado con el primer factor, donde la rigidez de la separación de poderes da pocas o nulas esperanzas a las partes en conflicto y menos aún al ciudadano que espera ver su elección convertida en políticas públicas, en caso de una contradicción de mayorías. A diferencia de los gobiernos parlamentarios donde la responsabilidad política es el medio más eficiente de la racionalización de la política, pues de los acuerdos en el parlamento depende la vida del gobierno, de tal suerte que es la mejor vía de solución de conflictos. ¿Cómo respetar una constitución que no prevé soluciones institucionales a conflictos políticos? La respuesta es difícil de encontrar, pues la solución depende de la voluntad de la clase política en el poder y no de las instituciones; además, hay que precisar que, en este contexto, el ciudadano es alejado de la toma de decisiones, en detrimento de la democracia. Esta situación donde la o las constituciones no estimulan la buena relación en los grupos de poder representados en las instituciones políticas (Parlamento y Gobierno) ha en mucho contribuido a los golpes de Estado en la mayor parte de los países latinoamericanos. La impotencia de las instituciones para solucionar conflictos; sumando además la brutalidad que algunos civiles y militares tomando provecho de su situación de fuerza ha producido el autoritarismo, vulnerando el orden constitucional, bajo el sónico pretexto de *solucionar la ingobernabilidad, producto de la ausencia de consensos*, mediante esquemas autoritarios.

Hemos visto como el autoritarismo hace su aparición frente a un mal diseño constitucional de las instituciones. Ahora bien, hay que reconocer que, desde la última revolución democrática, simbolizada por el derrumbamiento del muro de Berlín, en 1989, un número importante de países han elaborado nuevas constituciones (sobre todo en Europa de Este, inspirándose de la Constitución francesa del 4 de octubre de 1958), o han elaborado reformas profundas, como es el caso de la mayor parte de los países de América Latina. Por otra parte, los golpes de Estado difícilmente podrán tener éxito, pues la comunidad internacional esta cada vez más presente en estas barbaries. ¿Qué dictador querrá verse en

prisión, como es el caso de la mayor parte de los dictadores que sobreviven a sus golpes de Estado?

Hay que reconocer que los países que han transitado del autoritarismo a la democracia han realizado un enorme esfuerzo para adaptarse a la democracia pluralista, elaborando un nuevo constitucionalismo. Sin embargo, el estado de ingobernabilidad esta constantemente presente en algunos países, debido al mal diseño que las constituciones elaboran de las instituciones, originando así conflictos que se traducen en inestabilidad no solo política, sino social y económica. Argentina, Venezuela. Bolivia, Chile y México son solo algunos ejemplos entre otros países padecientes del mismo mal.

Democracias en conflicto: constituciones imperfectas

Nos acercamos al corazón de nuestra tesis, que sostiene que *del diseño constitucional de las instituciones depende la eficacia o deficiente democracia*, para lo cual debemos tener en cuenta el tipo de sociedad con que cuenta un país específico.

De esta manera observamos que la mayor parte de los países con mayor grado de ingobernabilidad cuentan con las mismas imperfecciones, como son: 1) **la** deficiente representación de la sociedad en la toma de decisiones (que se manifiesta por sus representantes), 2) la ausencia de mecanismos de solución de conflictos, 3) la rigidez de la separación de poderes, 4) la ausencia de responsabilidad política de los gobernantes y de los legisladores, 5) el alejamiento consecutivo de la ciudadanía de la vida política, 6) un rediseño desequilibrado en los órganos políticos del poder (normalmente una inclinación en la balanza del poder, de un presidencialismo exacerbado hacia un parlamentarismo inconsciente). Analicemos punto por punto.

La deficiente representación de la sociedad en la toma de decisiones

De acuerdo con lo que hemos desarrollado a lo largo de nuestro trabajo, en la democracia contemporánea existen dos grandes modelos, que se asocian evidentemente con la representación de la sociedad en la toma de decisiones que no son otra cosa que la participación en la cosa pública. Estos grandes modelos son la democracia mayoritaria y la democracia consociativa. Toda nación que se presume democrática debe tener en cuenta estos modelos, pues de ellos depende la buena o la mala representación. En esta lógica no es por casualidad que algunos países que han sufrido conflictos políticos y sociales no cuentan con una representación adecuada en los órganos de poder, lo cual se refleja en el malestar social que se ve impotente de actuar, consecuencia del mal diseño con el que son

electos sus representantes, parlamentarios y el gobierno. Esto está ligado directamente con los sistemas electorales con que cuenta toda nación democrática.

Hemos explicado que de acuerdo con el tipo de sociedad debe adoptarse un modelo electoral adecuado, para que exista una representación adecuada. De esta manera, para una sociedad homogénea conviene un modelo mayoritario, pues facilita más la toma de decisiones; para una sociedad heterogénea conviene mejor un modelo consociativo, que este ligado con el principio de proporcionalidad en las elecciones. La problemática que se presenta cuando se ignora esta lógica de la representación política es la constante situación de enfrentamiento en que vive la clase política, deviniendo ingobernable el sistema político, alejando por consecuencia al ciudadano de la toma de decisiones. Ciertamente, cuando hablamos de una buena democracia es porque las promesas electorales elegidas por el elector son cumplidas la mayor parte posible. Caso contrario estamos en una situación de incertidumbre, que en el mejor de los casos se presenta como una lentitud en la acción del gobierno; en el peor, se presenta violentamente como ha sido el caso en no pocos países de América Latina.

Dos ejemplos entre otros bastan para apoyar esta tesis. Se trata de México de la cohabitación o gobiernos divididos, en los períodos que comprenden de 1997 al 2003; 2006 al 2018 y de Bolivia del período del 2002 al 2003. En el país Azteca, desde que las instituciones conocieron la alternancia han conocido también de una incertidumbre en las públicas que se aplicarán cada año. Esto es consecuencia del diseño electoral con el que son electos los congresistas y el presidente de la República, jefe de gobierno y jefe de Estado. Por una parte, el modelo mixto (mayoritario y proporcional) para la elección de los diputados y senadores, dificulta la creación de una mayoría necesaria para dar certeza a las políticas públicas que fueron prometidas en campaña electoral; por otra parte, la mayoría relativa con la que es electo el presidente trae como consecuencia una mayoría por debajo de mayoría absoluta lo cual origina un presidente débil que ve con dificultades la aplicación de sus promesas de campaña. Así lo hemos constatado en las presidencias de Ernesto Zedillo, Vicente Fox, Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto. El resultado de este modelo de legitimación del poder es que ni el presidente puede imponer constitucionalmente a los legisladores su mandato presidencial, ni los legisladores pueden imponer constitucionalmente su mandato parlamentario al presidente. ¿Quién tiene la razón? Los dos sin duda. Entonces ¿Dónde se encuentra el problema? En la constitución y en el sistema electoral. Este diseño constitucional de legitimación del poder debe ser modificado adecuándose a la democracia mexicana, de lo contrario prevalecerá la incertidumbre.

El otro extremo son los gobiernos de Andrés Manuel López Obrador (2018 a 2024) y en el primer período de Claudia Sheinbaum Pardo, que han tenido mayorías calificadas en ambas cámaras, reduciendo a la oposición, debido al sistema electoral.

Además de la perenne incertidumbre en la política mexicana, la *judicialización* de la política es otra situación inquietante, producto de la función de arbitrio que juegan los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando conocen de una controversia constitucional o de una acción de inconstitucionalidad, promovida, sea por una de las Cámara o por el Ejecutivo federal. Lo hemos visto en numerosas ocasiones. En este punto hay que precisar que en nuevo esquema del Poder Judicial Federal después de la reforma constitucional del 2024 es muy prematuro evaluar, pues aún no termina de nacer.

La ausencia de mecanismos de solución de conflictos y la separación rígida de poderes

Es evidente que, ante la ausencia constitucional de solución de conflictos, los conflictos se agravan y su solución depende de la voluntad de los actores, lo cual la estabilidad de las instituciones es reducida al razonamiento de la clase política en el poder. Esta deficiencia esta directamente vinculada con la separación rígida de poderes, que en nada ayuda a la solución democrática de los conflictos que pudieran presentarse. En efecto, en régimen presidencial ni el presidente puede disolver el congreso, ni el congreso puede censurar al ejecutivo, lo cual contribuye a la polarización de la política en caso de una contradicción de mayorías presidencial y parlamentaria. Esta situación parece ser el pan de cada día en México, y en diversos países de América Latina. Ahora bien, algunos países como Argentina han adoptado figuras híbridas en sus constituciones, donde el presidente de la Nación de Argentina nombra libremente un jefe de gabinete - figura de régimen parlamentario- (art. 99 alinea 7 C.), quien es responsable políticamente frente al Congreso (arts. 100 y 101 C.), lo cual significa que el congreso cuenta con un poder superior al ejecutivo, pues puede desarticular la estructura del presidente al censurar políticamente al jefe de gabinete y el presidente no cuenta con un mecanismo constitucional de equilibrio como es la disolución, tal como ocurre en régimen parlamentario. Esta situación ha producido cierta inestabilidad política, pues el presidente debe forzosamente negociar con los partidos representados en el congreso para que no veten de facto su propuesta de gabinete, trayendo por consecuencia incertidumbre en las políticas públicas prometidas en campaña, lo que significa una situación peor de la que vive

la República Mexicana, pues en la Nación Argentina el desequilibrio de poderes favorece al Congreso, por encima del ejecutivo.⁷

La ausencia de sanción de los gobernantes, de los legisladores y el consecuente alejamiento consecutivo de la ciudadanía de la vida política

Otro desperfecto que afecta el mal diseño constitucional del poder político, corresponde a la relación entre los órganos legislativo y ejecutivo, donde ninguno cuenta con una responsabilidad clara, siendo el juicio político la única sanción, que corresponde solamente a un legislador, por motivos además demasiados específicos y no por la incorrecta aplicación de la voluntad soberana. Esta irresponsabilidad aleja en consecuencia al ciudadano de las decisiones del poder, lo cual explica la desilusión popular de la política y por supuesto de los políticos. ¿Qué sucede si un legislador o un gobernante ignoran sus promesas electorales? Nada, pues termina su mandato sin tener ninguna consecuencia sobre éste. Este punto se complica doblemente, por una parte, aunque el gobernante o el legislador quieran cumplir sus promesas electorales no pueden si no cuentan con una mayoría presidencial y congresional que los respalde, lo cual parece ser la regla no escrita en el continente de Bolívar. Si no, ¿qué países cuentan con una mayoría coincidente en ambos órganos del poder político? En este esquema, aunque nadie discute de la división de poderes, ¿se trata de una buena democracia, si la voluntad ciudadana expresada en las elecciones no es respetada por el poder político, no traduciendo esta voluntad en políticas públicas? Es en este esquema que observamos que la clase gobernante y la legislativa son enteramente irresponsables frente a la ciudadanía; por otra parte, encontramos que, como consecuencia lógica, el ciudadano se aleja de la cosa pública, en detrimento de la democracia.

Un rediseño desequilibrado en los órganos políticos del poder (normalmente una inclinación en la balanza del poder, de un presidencialismo exacerbado hacia un parlamentarismo inconsciente.

Llegamos al último punto que consideramos causante de los constantes conflictos producidos por el mal diseño constitucional del poder, en las nuevas democracias latinoamericanas. No se trata de cambiar la posición de la balanza del poder de un *presidencialismo omnipotente* hacia un *congresionalismo irreflexivo*. Hay varios aspectos constitucionales que producen un desequilibrio en los órganos del poder, mismos que varían si tomamos en cuenta el sistema de partidos con que cuenta

⁷ Recordemos la crisis de los “cacerolazos”, que fue producida por la crisis económica, misma que no pudo ser enfrentada con un plan claro y cierto, pues el presidente no contó con la fuerza política necesaria para implementar su plan estratégico.

México, a saber, tripartita, con la presencia de pequeños partidos que pueden influenciar la toma de decisiones.

La complejidad de este esquema es que normalmente podemos pensar que el Congreso es el más debilitado. Sin embargo, no es así, porque la lógica política es “todos contra el presidente y su partido”. Algunos pueden criticarnos argumentando que según las estadísticas parlamentarias en las legislaturas señalan que la mayor parte de las iniciativas depositadas por el ejecutivo han sido aprobadas por los partidos que le son opuestos, a lo cual observamos que algunas iniciativas depositadas por la presidenta Sheinbaum han sido modificadas por su propio partido, MORENA; a lo que respondemos que empero esta situación real, una iniciativa ha sido enteramente modificada y que ha originado un conflicto no solo político, sino también jurisdiccional. Se trata de la iniciativa donde se definen las políticas públicas del Estado mexicano, que se debe aprobar cada año, se trata pues del presupuesto de egresos. ¿Qué significan políticamente las otras iniciativas frente a esta iniciativa que obligadamente se debe discutir anualmente? La importancia es tal que esta iniciativa influye políticamente para cada partido, pues de esta se derogarán los gastos que beneficiarán o perjudicarán a algunas entidades gobernadas localmente por otro partido al del ejecutivo federal o beneficiadas si se trata del mismo partido. Se trata de política, simplemente. No hay que alarmarnos por una situación como esta, más bien hay que adaptar el constitucionalismo mexicano a esta realidad, que se presenta en las democracias consolidadas, como la Gran Bretaña, Francia, Alemania, por citar solo algunos ejemplos.

Con la excepción del gobierno de Andrés Manuel López Obrador y Claudia Sheinbaum, es claro que la reciente experiencia que ha vivido México desde 1997, en la que cada año se vive una incertidumbre en la aplicación de las políticas públicas, donde ni siquiera el presidente, ni los congresistas, ni los partidos políticos saben que políticas se aplicarán el próximo año, no es la mejor expresión de la democracia, pues el ciudadano común y corriente no puede decidir por el sufragio universal, lo que da sentido a las elecciones. En el nuevo contexto político mexicano es el Congreso de la Unión quien cuenta con una superioridad política frente al presidente, pues la bipolarización de la política es entre el presidente y la oposición a éste, incluso con las iniciativas presentadas por la presidenta Sheinbaum que han sido modificadas por las bancadas de su propio partido. Si la oposición fuese de un solo partido o de una alianza electoral y parlamentaria estable y coherente en la política nacional, sería correcto y cierta la política. Sin embargo, no es así, un partido igual se asocia con el PRI, con el PAN, MC, MORENA, PT Y PVEM, dependiendo de la entidad que se trate y dependiendo del interés de la *alianza particular*. Como si la democracia estuviera secuestrada por

los partidos políticos. Esto puede corregirse con un nuevo constitucionalismo, en el cual la constitución obligue a una democratización al interior de los partidos políticos y que obligue al mismo tiempo una coherencia en el proceso de las alianzas electorales y parlamentarias, celebrada por los partidos políticos. Esto puede sin embargo corregirse de manera natural en un régimen parlamentario, como lo veremos enseguida.

B / El modelo de Westminster

Hemos visto como la experiencia del régimen presidencial nos deja ver que produce más inconvenientes que convenientes, debido a la separación rígida de poderes, donde la política encuentra, seguido, conflictos en detrimento del desarrollo de la nación, viendo el poder soberano, además, su poder de elección relativizado por el secuestro de la clase política en el poder, quien, en la búsqueda del consenso, ignora el mandato por el cual fue electo.

En cambio, en el régimen parlamentario, la política se desarrolla de manera más natural, pues la separación flexible de poderes o de confusión en la separación de poderes, que se traduce por la responsabilidad política de los gobernantes, sensibiliza a la clase política, respetando por corolario la decisión del poder soberano. Analicemos pues en que consiste este régimen político y como ha evolucionado, para ver si es conveniente para que el nuevo constitucionalismo mexicano lo adopte.

1) Dos modelos de parlamentarismo: a la inglesa o monista y a la francesa o dualista

El aprecio por este modelo se debe a que fue el primer antecedente de la democracia representativa, misma que funda la democracia contemporánea tal como hoy la conocemos.

En efecto, la democracia representativa nace con el parlamentarismo. Sin embargo, los primeros pasos de los sistemas parlamentaristas no eran como conocemos hoy la democracia contemporánea. Ironías de la vida, sin duda. Observamos que su desarrollo es hasta cierto punto cíclico, pues nace conociendo dos factores reales de poder, a saber, la corona y el parlamento; después evoluciona en beneficio del parlamento.

Para comprender este paradigma de separación de poderes debemos conocer la evolución que ha conocido. Observamos que ha pasado por diversas etapas en su

desarrollo.⁸ Veamos enseguida de manera breve como se gesta este modelo de organización política de gobierno.

Teoría dualista del régimen parlamentario

La característica principal de esta teoría es que el gobierno tiene una doble responsabilidad: frente a la corona y frente al parlamento. Otra característica es la colaboración de poderes entre el parlamento y el jefe de Estado. Para ello, dice el Profesor Philippe Lauvaux “es necesario que una igualdad entre los poderes sea efectiva y que esta igualdad haya sido efectivamente realizada en un momento dado, por el juego de equilibrio de la responsabilidad ministerial y de la disolución.”⁹

El modelo de gobierno parlamentario nace en el esquema dualista, donde el Rey y el Parlamento disputaban el control del gabinete. En este modelo el monarca buscaba conservar su dominio político, mientras que el parlamento, por su lado, no cesaba de influir en las decisiones tomadas por el gabinete, en razón que la responsabilidad política del gobierno frente a la asamblea legislativa obligaba a los miembros del gabinete a tener en cuenta a los parlamentarios antes de tomar una decisión. La corona hacía igual, utilizaba sus recursos políticos y económicos para influir sobre el gobierno. Es de interés remarcar que el monarca contaba con gran ventaja, pues su poder de seducción era notoriamente superior al de los parlamentarios. Su estructura facilitaba esta práctica.

Esta doble responsabilidad fue reduciéndose a favor de la democracia ya que el parlamento, depositario de la confianza ciudadana, fue incrementando su influencia frente a la corona. La evolución del régimen parlamentario fue producto de una serie de factores como es la evolución del concepto de soberanía, del sufragio universal, del concepto mismo de ciudadano. En esta nueva lógica democrática es que el parlamentarismo transita del dualismo u orleanismo hacia un parlamentarismo más democrático.

Teoría monista del régimen parlamentario

Un nuevo modelo de parlamentarismo enlata con las ideas de la revolución francesa de 1789. El monismo o parlamentarismo a la francesa, donde a diferencia de la característica esencial del dualismo que es la separación de

⁸ Es de interés remarcar que para el continente americano es difícil comprender a fondo la lógica del modelo parlamentario. Sin embargo, para los europeos es equivalentemente difícil comprender la lógica del modelo presidencial; sobretodo su desarrollo en Latinoamérica.

⁹ LAUVAUX Philippe: *Le Parlamentarisme*, Que Sais-Je, Paris, 1997, pp. 26-27.

poderes, el modelo monista se caracterizará por una sola responsabilidad del gabinete gobernante frente a la representación soberana.

El Decano de la escuela francesa de derecho se Estrasburgo, Raymond Carré de Malberg teorizó la teoría monista del parlamentarismo. El Profesor Philippe Lauvaux nos dice al respecto que “El régimen tiende a reducirse a un equilibrio entre la mayoría parlamentaria y el gobierno que procede de esta última”.¹⁰ Gran Bretaña evoluciona hacia este modelo, donde el único criterio de su clasificación es la responsabilidad política del gobierno frente al parlamento. Su expansión por Europa no se deja esperar y se hace además con rapidez. Encontramos a esta altura de nuestro trabajo un elemento importante para la correcta aplicación de los términos jurídico-políticos de la clasificación de los regímenes de gobierno, tan presentes hoy día no solo en México, sino en toda América Latina, donde los términos presidencialismo, parlamentarismo o semi-presidencialismo, han sido utilizados, en ocasiones, de manera indistinta sin una Fundamentación de fondo.

En adelante, el criterio esencial del parlamentarismo es la responsabilidad política del gobierno frente al parlamento y la clasificación estrictamente jurídica, donde además de esta responsabilidad sumamos la división en dos del poder ejecutivo¹¹, y el derecho de disolución del parlamento por parte del ejecutivo. Sin embargo, en la mayor parte de los gobiernos de corte parlamentario no han utilizado estas dos últimas figuras, salvo muy raras ocasiones. Este punto de la responsabilidad es de gran interés para el derecho constitucional moderno. Un doble criterio, jurídico y político, debemos tomar en consideración sin dissociar uno del otro. Por una parte, nos damos cuenta de que la definición jurídica de la responsabilidad tiene efectos solamente jurídicos. Por ejemplo, un gobierno con el apoyo de una mayoría parlamentaria difícilmente vive una moción de censura, pues cuando pierde la mayoría suele evitar que se aplique un voto de desconfianza. Margaret Thatcher, John Major son dos claros ejemplos en Gran Bretaña. Sin embargo, hay que reconocer que, en Francia, los gobiernos que han sido objeto de una moción de censura, han esperado a que la Asamblea Nacional Francesa aplique una moción de esta naturaleza. Sucede igual con la figura de la disolución.

El criterio más apropiado es entonces el político, pues ante la definición jurídica de la responsabilidad del gobierno frente al parlamento, resulta que el gobierno y los partidos políticos organizan sus estrategias. Lauvaux lo resume estupendamente al señalar que “la responsabilidad es jurídica porque se encuentra implicada por la costumbre o por los textos y sobretodo porque su aplicación produce

¹⁰ LAUVAUX Philippe: *Le Parlamentarisme*, Ed. Que-sais Je PUF, Paris, 1997, p. 27.

¹¹ Esta es una de las reflexiones que nos comparte George Burdeau en su tratado de Ciencia Política.

consecuencias de orden jurídico; es política porque el compromiso esta ligado a un contexto político y no a ilusiones que ciertos constituyentes se hacen al respecto sobre la responsabilidad, es reductible a situaciones y a procedimientos predeterminados.”¹² Es bajo esta lógica que el parlamentarismo evoluciona.

2) La evolución del parlamentarismo

El parlamentarismo evoluciona de diversas maneras según el país que se trate. El modelo monista tiene mayor presencia en los modelos parlamentarios; empero el modelo dualista será adoptado por algunos países en una perspectiva distinta a la que hemos descrito algunas líneas arriba. Nos parece de capital importancia precisar: el modelo monista prevalece y domina en la mayor parte de los países que adoptan el modelo de gobierno parlamentario; el modelo dualista, es decir la doble responsabilidad de gobierno, resurge, pero esta vez en un esquema democrático, solo que esta vez no será responsable frente al parlamento y frente al monarca, sino que lo será frente al parlamento y frente al presidente de la república, quienes son electos por el sufragio universal. Decimos de capital importancia, porque en México este modelo toma fuerza en las discusiones de la Reforma del Estado, al cual llaman Semi-presidencial, retomando la clasificación que hace el politista y constitucionalista Maurice Duverger.

Centraremos nuestra atención en el modelo dual. Duverger lo llama *Semi-Presidencial*¹³ a lo que Philippe Lauvaux llama *parlamentarismo dualista renovado*¹⁴, Jean-Claude Colliard prefiere el término de *parlamentarismo con correctivo presidencial*¹⁵. Para saber si es conveniente para México en este nuevo esquema democrático, donde una sociedad homogénea se expresa libremente y la alternancia en el poder es posible en un esquema de competición política con un sistema de tres grandes partidos, habrá que preguntarnos si hablamos del mismo modelo; segundo en que consiste este modelo.

En cuanto a la definición de esta tautología, podemos decir que obedece a razones que finalmente coinciden, pues su razonamiento esta basada en el poder mayoritario, el cual hace variar la lógica de un modelo o de otro. Para Maurice Duverger, en la obra que coordina en los años ochenta, “*Los regímenes Semi-Presidenciales*” se fundan del hecho que no se debe ignorar los elementos que

¹² LAUVAUX Philippe: op, p. 29

¹³ DUVERGER Maurice: *Les Régimes Semi-Présidentiels*, Ed. Press Universitaires de France, Paris 1986.

¹⁴ LAUVAUX Philippe: *Les grandes démocraties contemporaines*, Press Universitaire de France, Paris 2004.

¹⁵ COLLIARD Jean-Claude: *Les régimes parlementaires contemporains*, Paris, Fondation Nacional de Science Politique, Paris, 1978.

caracterizan a un régimen presidencial: elección directa del poder legislativo y del presidente de la República (jefe de Estado), quien no puede ser destituido por el parlamento, al mismo tiempo que existe una responsabilidad política del gobierno frente al parlamento y este último no puede ser disuelto por el Jefe de Estado. ¿Cómo ignorar estos elementos?, se pregunta Duverger, Profesor emérito de la Universidad de París 1 Panthéon-Sorbonne. Él mismo reconoce que existe una variable entre los países que adoptan este modelo, entre los que cuentan con un presidencialismo fuerte como es el caso de Francia, bajo la V República o con una tendencia a fortalecer la influencia política del primer ministro como es el caso de Portugal. Maurice Duverger señala que las respuestas las encontramos en las facultades constitucionales de los actores políticos, así como también en el modelo de sistema de partidos con que cuentan los sistemas políticos. Esta clasificación ha dado la vuelta al mundo, siendo una gran aportación de Francia para el Derecho Constitucional y para la Ciencia Política. Sin embargo, a cerca de veinte años de ser expuesta y fundada, encuentra críticas después de un largo período de observar el desarrollo de los países con los que se basa Duverger para elaborar esta clasificación: Francia, Portugal, Austria, Finlandia, Irlanda y la extinta República Alemana de Weimar.¹⁶ En México es claro que esta taxonomía domina entre los constitucionalistas y los politistas del país.¹⁷

Los críticos de esta denominación fundamentan sus críticas argumentando que no basta que el presidente sea electo por sufragio universal, lo más importante es que exista la responsabilidad política del gobierno frente al parlamento, pues en los países que cuentan hoy con este modelo, argumentan, tienden más hacia un parlamentarismo que hacia un presidencialismo. Por otra parte, la idea de estos modelos es que, según las constituciones, la función de los Presidentes de la República es de garante de la constitución y de influir en la toma de decisiones. Frente a estas críticas es evidente que la clasificación del Profesor Duverger no es la más exacta. Ahora bien, el caso de Francia pone el dedo en la llaga, como se dice coloquialmente, donde el presidente es el líder real y moral del partido en el poder, salvo los períodos de cohabitación que son la excepción. ¿No es el presidente desde la época del general Charles de Gaulle, quien comanda en la política francesa? La respuesta es afirmativa, entonces ¿que sucede con esta polémica clasificación del parlamentarismo dual, en el concepto moderno del término?

¹⁶ Por prudencia precisamos que hoy día existen más de una veintena de países que han adoptado de éste modelo, como es el caso de los países de Europa del Este y de Perú en América Latina.

¹⁷ De hecho poco se ha difundido los paradigmas de gobierno que conoce el Derecho Constitucional Clásico; menos aún se difunde sus críticas contemporáneas. Sus estudios se basan únicamente –la mayor parte- en el Derecho Constitucional Mexicano. Ahora bien, desde hace pocos años, los constitucionalistas y politistas han mucho escrito con una nueva visión en México, otorgando la importancia que merita el Derecho constitucional y

Analicemos el fondo del concepto. ¿Cuáles son los elementos del parlamentarismo dual? Hemos dicho que es la doble responsabilidad del gobierno, en su primera época se trataba de una responsabilidad frente al monarca y frente al parlamento; posteriormente en la lógica de la democracia contemporánea, la responsabilidad se centra frente al parlamento y frente al presidente. Entonces de los países que cuentan con los elementos jurídicos y políticos de este paradigma, ¿tienen en verdad una doble responsabilidad como se asevera en la doctrina constitucional contemporánea? La respuesta es positiva en el caso de la V República francesa, Rusia, etc.; pero no podemos responderlo en el mismo sentido para otros sistemas políticos que cuentan con este modelo de constitución. De esta manera nos damos cuenta de que en realidad hay dos variables constitucionales en régimen parlamentario, con tres variables en la práctica política.¹⁸ Las variables constitucionales son el parlamentarismo monista y el parlamentarismo dualista. En cuanto a las variables políticas, encontramos que estas pueden ser clasificadas desde el punto de vista de la práctica política, donde la toma de decisiones ocupa un lugar privilegiado en el análisis estratégico de las instituciones y que se dividen entre los que ejercen desde el punto de vista del poder una práctica presidencialista (Francia), gubernamentalista (España, Grecia, Luxemburgo, Noruega, República Federal de Alemania, Reino Unido, Suecia, Austria, Irlanda, Islandia y Portugal) o parlamentarista (Bélgica, Dinamarca, Italia y Países Bajos, Polonia).¹⁹ Encontramos entonces que el término estrictamente jurídico del régimen político o forma de gobierno es insuficiente, por lo cual debemos tener en cuenta otros factores que influye en el sistema político mexicano. El buen funcionamiento de las instituciones así obliga al nuevo constitucionalismo mexicano.

A esta altura de nuestro análisis, encontramos que el solo estudio de las constituciones no responde la totalidad de las cuestiones que surgen del estudio de los sistemas políticos contemporáneos, por lo cual debemos alargar nuestro estudio hacia los sistemas de partidos políticos y la inercia de la costumbre política del país en cuestión. Eso es lo que haremos en la parte final de nuestro ensayo, donde partiremos de esta lógica para formular nuestras propuestas, mismas que caminan hacia una dirección precisa.

2. Cambiar para adaptar

¹⁸ Este punto es de capital importancia dentro de la reingeniería política por la que atraviesa México en estos momentos. No basta proponer modelos, sino que hay que formular una buena ecuación que nos de por resultado eso que andamos buscando, tal como lo haremos en la siguiente etapa de nuestro ensayo.

¹⁹ El modelo estratégico de las instituciones es desarrollado en Francia por diversos autores, entre los cuales citamos a Olivier Duhamel y Jean-Luc Parodi.

Así lo exige el nuevo constitucionalismo mexicano. Es verdad que desde una perspectiva democrática es complicada la problemática que representa el diseño de un sistema político para que sea gobernable. Hemos insistido frecuentemente en la necesidad de tener en cuenta la estructura social, la historia, la cultura y las instituciones para encontrar la gobernabilidad deseada. Hemos igualmente analizado que México cuenta con una sociedad homogénea, con una historia constitucional sólida, con una cultura democrática débil, con tendencia al presidencialismo y con unas instituciones políticas disfuncionales. Una vez entendida la problemática, siguiendo el método cartesiano, hay que formularse la gran cuestión: ¿Qué queremos para México? ¿Que modelo constitucional puede satisfacer la democracia mexicana?, bajo el entendido que es el respeto de las mayorías, mediante la aplicación de su elección que se traduce en políticas públicas, al mismo tiempo que se garantiza el respeto hacia la oposición.

Pensamos que el modelo de gobierno que más conviene para la democracia mexicana es el parlamentario dual (lo que Duverger llama Semi-Presidencial), pues consideramos que, con este paradigma, la política mexicana sería más eficiente y eficaz, dando a la democracia un sentido para la población, pues la coincidencia entre las promesas electorales y la acción de la política pública podrá ser más segura. Para llegar a ese punto, el proceso de adaptación de las instituciones debe darse dentro de esta lógica, donde el reto es de crear una mayoría necesaria para dar certitud en la toma de decisiones expresadas en las elecciones de legisladores y del gobierno, al mismo tiempo que signifique un equilibrio en la representación social de la nación, donde las minorías estén representadas en la toma de decisiones, pero sin bloquear la decisión de la mayoría.

Esto se puede lograr si modificamos la manera en que el poder se legitima (a), al mismo tiempo que las instituciones se rediseñen (b).

a) Adecuar la legitimación del poder

En este proceso debemos tener en cuenta al sistema de partidos, para que desde un correcto sistema electoral, el elector pueda tener certeza de lo que elige mediante su voto. Es decir que su expresión electoral, se convierta en política pública.

1)El sistema de partidos debe ser multipartidista y bipolar

Para hacer del sistema político mexicano gobernable dentro del esquema democrático, como pretendemos serlo, debemos tener en cuenta al sistema de partidos políticos. Hemos dicho que para una sociedad homogénea lo más conveniente es la creación de una mayoría uniforme y estable. Esto no quiere decir que solo se logre con la existencia de dos partidos como muchos lo piensan. Con la ingeniería electoral puede en efecto diseñarse un esquema mayoritario conciliado con el multipartidismo. Actualmente el sistema de partidos políticos en México es de partido hegemónico a geometría variable. Geometría variable porque aún es prematuro definir el sistema político mexicano, pues el tiempo de dominación de MORENA aún es prematuro para determinarlo. El PRI domino durante 71 años, MORENA lleva siete años (2018-2025). ¿Qué es lo que produce una multipolarización o una bipolarización en el sistema político? El sistema electoral. Es decir que el sistema de partidos políticos depende del sistema electoral. En este esquema debemos ligar a la sociedad mexicana con el sistema electoral, para que la sociedad se encuentre correctamente representada; al mismo tiempo que en una lógica democrática vea la elección de políticas publicas ofrecidas por un partido o por una alianza, convertida en acción de gobierno, para lo cual requerirá de una mayoría uniforme y estable.

La existencia de diversos partidos permite que la sociedad tenga opciones para sentirse representada. Recordemos que, no obstante que la sociedad mexicana puede considerarse homogénea, cuenta con particularidades en sus diversas entidades federadas. Francia, Alemania y España, por citar solo tres ejemplos, cuentan con un sistema multipartidista al mismo tiempo que cuentan con una mayoría parlamentaria que respalde la acción del gobierno. De esta manera, todos los partidos representados en la alianza parlamentaria participan en la toma de decisiones, lo cual origina que los electores que votaron por ellos sean considerados. Al menos en una autentica democracia.

En el sistema político mexicano, la presencia de los partidos políticos ha variado mucho, desde una atomización hasta el dominio de MORENA, como un vals entre mayorías y minorías. Esto se debe al sistema electoral mixto. Es decir que hay elecciones realizadas bajo los principios mayoritario (300 distritos uninominales) y proporcional (5 distritos plurinominales), para los diputados y para el Senado 62 son electos por mayoría relativa en 32 entidades, otros 32 pertenecen a la primera minoría de cada entidad y 32 son electos bajo una lista nacional, propuesta por los partidos políticos con registro nacional.

En este sistema hay que remarcar que la tendencia de las últimas elecciones favorece a MORENA.

Lo primero que debemos de hacer es tener en cuenta la voluntad de la sociedad que se expresa en las elecciones, a pesar de que se refleja de manera distinta en la escala nacional. En segundo lugar, debemos considerar que el sistema electoral mixto hace una variable en la creación de mayorías. Tercero, el esquema en que las alianzas son permitidas. Analicemos cada uno de estos puntos.

En cuanto a la influencia del sistema electoral sobre el sistema de partidos debemos tener en cuenta que el sistema de partidos es múltiple debido al sistema electoral mixto. Pensamos correcto este esquema multipartidista porque así lo requiere la sociedad mexicana. Debemos conservarlo. Tanto más que no impide la creación de una mayoría. Empero si queremos fabricar una mayoría debemos retocar los principios mayoritario y proporcional. En cuanto al principio mayoritario, es prudente introducir la segunda vuelta electoral, con la finalidad de crear una mayoría y de producir de manera natural las alianzas, tanto para presidente de la República, así como para diputados y senadores. La segunda vuelta lleva consigo tres beneficios. El primero es que los partidos políticos conocen su verdadera fuerza electoral y de esta manera tendrán bases reales para negociar posiciones en la segunda vuelta electoral. Este nos lleva a la segunda ventaja, que es el de la creación de alianzas sólidas. La tercera ventaja es que no obstante la presencia de diversos partidos, la creación de una mayoría es posible, gracias a la creación de alianzas electorales. Bajo este esquema la político en México, puede encontrar la sana bipolarización. Ya tenemos un elemento capital para la gobernabilidad democrática, al mismo tiempo que se respeta la expresión electoral de la sociedad mexicana. Sin embargo, todavía falta para llegar a nuestro objetivo: una democracia estable y gobernable para México.

Lo segundo que debemos considerar es el esquema en que las alianzas electorales se desarrollan en México. Es lamentable como la legislación es cómplice de los partidos políticos, cuando se celebran alianzas electorales, a sabiendas de que serán rotas más rápido del tiempo que tomo su creación. Recordemos que las alianzas son posibles y en una sociedad homogénea como es la mexicana, es más fácil que en una sociedad heterogénea como es el caso de Israel, Suiza o la India, por citar solo tres ejemplos. En lo que toca a la elección proporcional, tiene mucho que ver para la fabricación de una mayoría. Podemos elevar la barra electoral que se exige actualmente para beneficiar de este principio, dentro de la lógica mayoritaria.

El siguiente paso es definir las alianzas totales, para posteriormente proponer la prohibición de las alianzas parciales y, finalizar explicando la bipolarización del sistema de partidos guardando el sistema multipartidista, como es el caso de Francia bajo la V República francesa. Por una parte, tenemos que para el

establecimiento de la gobernabilidad es necesario el establecimiento de una mayoría uniforme que permita la certeza en la toma de decisiones; por otra parte, la sociedad mexicana debe expresarse correctamente a través de las instituciones políticas, que en este caso son los partidos políticos. De manera tal que, si se eliminan ciertos partidos, puede afectar dicha representación en detrimento de la democracia.

Recapitulemos este análisis esencial para nuestra tesis que vincula al nuevo constitucionalismo mexicano con la gobernabilidad. El esquema propuesto fortalece la democracia desde el sistema de partidos en México. Un sistema pluripartidista bipolar. Nos explicamos. Si en el esquema actual, introducimos la segunda vuelta obligando la mayoría absoluta de más del 50% de la votación, tendremos que dos alianzas se celebrarán de manera obligatoria entre los dos primeros lugares de las elecciones legislativas y presidencial. Debemos sin embargo tener en cuenta que las alianzas deben ser totales y no parciales como se permite actualmente. Este aspecto de las alianzas parciales es poco comprensible en una democracia. ¿Cómo es posible que un partido sea aliado al mismo tiempo que contrincante en diversas circunscripciones del país? Es evidente que en este esquema el grado de dificultad para la creación de una alianza es sumamente difícil. Parece ser que los partidos no se dan cuenta que, al celebrar alianzas parciales, dificultan la gobernabilidad de las cámaras y en consecuencia de la gobernabilidad. Según observamos se impone el interés local de ganar una elección, al cumplimiento de las promesas electorales.

En cuanto a la elección proporcional de los legisladores, dos adaptaciones a la legislación son necesarias. Primero, elevar la barra de acceso a la proporcional, del 3% que obliga actualmente a un mínimo deseado del 5%. Con esta adaptación se eliminan los simulacros de partidos, para dejar únicamente a los grandes y pequeños partidos con un mínimo aceptable de representación.²⁰ Por otra parte, si reducimos el tamaño de las circunscripciones plurinominales, contribuiremos a la fabricación de una mayoría, aunado con las eventuales alianzas que se celebrarán en las elecciones mayoritarias. Entendemos por reducción de circunscripción a la reducción del número de legisladores que son electos en el cuadro de una circunscripción plurinomial (proporcional). Es decir, si en una circunscripción son electos 20 legisladores en una lista, conviene a reducir el número de legisladores a 10. La ventaja para la creación de una mayoría es que serían reducidos los

²⁰ A propósito de la creación de partidos, una reforma se ha llevado a cabo, donde se reduce las maniobras criticables de los partidos con reciente registro, en el sentido que deben participar en su primera elección sin poder realizar alianzas con ningún otro partido, lo cual significa que deben probar su verdadera representación. Dicha reforma es positiva, pues una vez obtenido el registro, lo primero a lo que procedían era la celebración de una alianza electoral, con el fin de conservar el registro a costas de un partido grande.

legisladores electos, pero aumenta el número de circunscripciones plurinominales en el país.

Con estos elementos se fabricará una mayoría uniforme y coherente con los principios de los partidos miembros de las eventuales alianzas. Lo cual beneficiará al elector, pues encontrará de esta manera mayor coherencia entre lo prometido en campaña electoral, con las actividades de los partidos que estén representados en las Cámaras del Congreso de la Unión y en el gobierno. Por otra parte, el sistema de partidos será bipolarizado desde el momento en que se cree una mayoría gracias a la manipulación del sistema electoral, tal como lo hemos propuesto. Nos acercamos con estas ideas a la lógica de un régimen parlamentario. Continuemos.

2) Lo que se elige en la elección

Una vez definido el sistema electoral y de partidos que conviene al nuevo sistema político mexicano, lo que debemos preguntarnos antes de elegir es que es lo que se elige y a quien se elige. En respuesta a la primera interrogante hemos dicho a lo largo de este trabajo que lo que se elige son las políticas públicas. Independientemente de que el elector este conciente o no, se elige la acción del gobierno que el gobernante electo promete durante la campaña. Los legisladores, en cuanto a ellos, apoyarán o se opondrán a esta acción de gobierno utilizando sus facultades constitucionales, donde la mayoría juega un rol capital. El Estado de Derecho y la democracia obligan. La segunda cuestión es a quien se elige. Siguiendo la metodología del decano de la escuela de derecho público de Toulouse Francia, Maurice Hauriou, debemos observar la práctica política, para poder encuadrar adecuadamente el fenómeno político. ¿Se elige a un gobernante o a un legislador por su persona? O más bien, ¿Se elige un partido político para que gobierne y/o legisle? O más bien se elige el equilibrio entre el legislativo y el ejecutivo. La problemática se complica en este esquema que sucede en las democracias contemporáneas.

Pongamos en la balanza los dos esquemas, que y quien, para determinar que es lo que más conviene para el nuevo constitucionalismo mexicano en el camino de la búsqueda de la gobernabilidad democrática.

La elección del gobierno y de legisladores por la persona.

Analicemos las ventajas y desventajas de este criterio de elección.

Comencemos por las ventajas. Al elegir a las personas y no a los partidos políticos podríamos elegir a los personajes más capaces, que, por sus méritos profesionales, académicos y demás virtudes puedan desempeñar de manera satisfactoria sus funciones constitucionales. De esta manera, los partidos tendrán que postular forzosamente a sus mejores hombres para que puedan ser competitivos en la elección constitucional. Imaginemos a técnicos en el seno de las comisiones legislativas, donde la comisión de asuntos indígenas, por ejemplo, se encuentre un investigador en la materia donde elabore proyectos de ley, según los resultados de sus investigaciones.

En este esquema es de toda evidencia que el escrutinio debe ser replanteado, para introducir un sistema electoral donde el elector pueda votar por el orden de su preferencia. Este modelo se conoce como listas preferenciales, consistiendo en que el elector puede poner el número en que desea ser electo el legislador o el gobernante. El elector ve en este modelo, fortalecida su capacidad de elección. Este modelo de escrutinio consiste en que puede producir una mayoría absoluta. El elector debe clasificar sobre la boleta electoral el conjunto de candidatos de su circunscripción por orden de preferencia decreciente. En el momento del escrutinio, se clasifican primero las boletas en función de las primeras preferencias. Si un candidato reúne la mayoría absoluta de sufragios sobre la primera preferencia de cada elector, es electo. De lo contrario, el candidato que llegue en última posición es eliminado y sus boletas son repartidas entre los otros candidatos siguiendo las segundas preferencias. Si un candidato reúne la mayoría absoluta de los sufragios es electo; sino así sucede así hasta que resulte un candidato electo.

Sin embargo, el nivel de gobernabilidad sería disminuido, pues la creación de una mayoría sería aún más difícil de constituirse que en el actual modelo. Pero antes proponer cambiar de escrutinio, veamos si las ventajas superan las desventajas. Es una cuestión de prudencia.

Sigamos con las desventajas.

Por una parte, el elector no tiene los elementos suficientes para juzgar previamente la elección. Raro es el elector que analiza a fondo los antecedentes de los candidatos. Normalmente el voto se da en razón de otro tipo de simpatías ajenas a la capacidad que la persona cuenta para gobernar o para legislar. Es verdad. La otra problemática que se presenta es que en el remoto caso de que se haga un análisis profundo del candidato que se elige en la elección la eficiencia de éste puede dar mucho que desear ante la ausencia de un grupo político que lo respalde, como gobierno o como legislador.

Si es de relativa verdad que se eligen en esta lógica a los mejores individuos para la realización de las funciones de gobierno y legislativa, no es menos verdad que poco o nada podrán realizar sin el apoyo de una infraestructura que solo un partido político fuertemente representativo puede garantizar. Imaginemos un legislador independiente, como los hay, nada pueden hacer en el trabajo legislativo. La experiencia empírica nos demuestra que tienen que aliarse con un grupo parlamentario, donde finalmente tienen que adoptar de hecho una postura negociada, como si fueran miembros de ese partido. Nuestro modelo de legislador propone una brillante iniciativa que pretende solucionar un problema específico. Siguiendo el proceso legislativo, toda iniciativa se turna a una comisión y se discute en su seno, para posteriormente someterse a votación, primero en comisión y posteriormente en asamblea plenaria. ¿Cómo podrá enfrentar nuestro legislador independiente imaginario a una oposición a su iniciativa si no cuenta con el apoyo de un grupo que lo respalde; ¿o bien, como podrá oponerse con éxito a una iniciativa de la cual discrepe? Ya ha sucedido en la práctica política. Poco importa que sea brillante, porque es impotente.

Si elegimos las políticas públicas por un partido...

Después de poner en la balanza las ventajas y desventajas del voto emitido en razón de la persona sin tener en cuenta el partido o la alianza, nos damos cuenta que no siempre es lo que más conviene al sistema político, pues de nada sirve que la persona electa tenga mucha capacidad si no se tiene una estructura que impulse las buenas ideas.

En esta lógica la elección de las políticas públicas las realizamos por la elección de un partido, veremos que el partido que resulte mayoritario en la elección tendrá mayores posibilidades para cumplir sus promesas. Es verdad, recordemos que cuando elegimos una plataforma electoral, normalmente elegimos un partido que obligadamente debió depositar dicha plataforma en el Instituto Nacional Electoral, misma que se transformará en su programa de gobierno. De esta manera, igual si el candidato no es el más capaz de los presentados en la elección, el elector sabrá que cuando vote elegirá una propuesta de gobierno o legislativa que será aplicada por el partido o alianza ganadora, sin importar en gran medida la persona.

Una de las ventajas de elegir las políticas públicas a través de un partido o de una alianza es la certitud que el elector puede tener en caso de que su elección resulte triunfadora, pues la mayoría que resulte podrá cumplir más fácilmente sus promesas electorales, ya que en el congreso o en alguna de las cámaras tendrá el respaldo necesario para la consecución de dichas promesas, ampliando de esta manera la certeza en las políticas públicas. Por esta razón pensamos que el voto

no solo debe ser de un partido, sino que también el elector debe considerar que su elección debe ser similar cuando vota por un diputado, por un senador y por el presidente de la República. Contrariamente las elecciones (de diputado, senador y/o presidente) podrán ser contradictorias en lo que se refiere a las políticas públicas ofertadas por los partidos políticos.

La gobernabilidad buscada por la elección de las políticas públicas a través de los partidos políticos sigue así dos lógicas. Una corresponde al diseño institucional de los órganos del poder político. El poder ejecutivo y el legislativo, así como las relaciones que se den entre cada uno de estos tres órganos. Este aspecto lo analizaremos a través de propuestas en el siguiente punto. La segunda corresponde a la cuestión cultural de los ciudadanos electores y de la clase política. En cuanto a la cultura, es evidente que la sociedad ha mucho aprendido desde la primera alternancia habida en México, en 1997 cuando ningún partido obtiene la mayoría en la Cámara de diputados. Si el equilibrio de poderes se dio fue por que el soberano así lo eligió al momento de atribuir el poder por su voto, eligiendo partidos distintos al del presidente de la República. Se trata de una contradicción de mayorías. ¿Cómo es posible que se elija políticas distintas, al mismo tiempo que se pretenda que los partidos cumplan sus promesas? Se trata de una contradicción en la lógica de la elección por parte de los electores.

Repensemos entonces el diseño electoral, para que la democracia mexicana se fortalezca y la voluntad del soberano, el elector, sea expresada de una mejor manera. Esto es sin embargo parte de la reingeniería constitucional que exige el nuevo constitucionalismo mexicano, la otra parte concierne a las relaciones entre el legislativo y el ejecutivo.

b) Adecuar la organización y funcionamiento del poder

Nos encontramos en el corazón de todo régimen político: gobierno presidencial o gobierno parlamentario. O más bien, ¿presidencialismo o gubernamentalismo? Gran dificultad para pronunciarse. Para ello hay que observar primeramente si esta clasificación que hace el derecho constitucional clásico es hoy día pertinente, de lo contrario, el análisis se complica para la elaboración de nuestra propuesta. Veamos pues enseguida como se desarrollan las relaciones en el nuevo constitucionalismo y como deseamos que se desenvuelvan en el caso de México.

1) Relaciones entre Gobierno y Parlamento

Por lo que concierne a la problemática existente y a los modelos existentes, no haremos alusión a lo que ya hemos analizado en el proceso de adaptación del nuevo constitucionalismo a nuestra realidad política. Empero tendremos en cuenta esos puntos que hemos desarrollado algunas líneas arriba.

Gobernabilidad y relaciones

Recordemos que las relaciones entre el gobierno y el parlamento en México pueden darse de distinta manera según se trate de un modelo parlamentario o presidencial de gobierno. En el primero se distingue por la responsabilidad política del gobierno frente al parlamento lo que se conoce como la moción de confianza y la moción de censura, así como por la disolución del parlamento por parte del ejecutivo. En el modelo presidencial, se distingue por la rigidez en la separación de poderes, es decir ni el ejecutivo puede disolver a los legisladores, ni los legisladores pueden poner fin al gobierno. Los puntos de relación en común de ambos modelos de gobierno es la iniciativa de ley y el veto legislativo y el veto del ejecutivo. Estas dos facultades constitucionales son las que priman en las relaciones entre ambos órganos del poder político.

En el caso de México las relaciones han sido nada cordiales desde la alternancia parcial en el poder legislativo en 1997; se complican con la alternancia total, en el poder ejecutivo en el 2000 hasta 2018. Quien no recuerda el conflicto para instalar la legendaria LVII legislatura, cuando la fracción priísta amenazaba con no presentarse y así no darse el quórum necesario para la instalación de la legislatura, o desde entonces hasta la fecha la aprobación del presupuesto de ingresos y el decreto de egresos, necesario para que el ejecutivo pueda aplicar las políticas públicas prometidas a lo largo de su campaña electoral.

En los períodos de contradicción de mayorías, la política se desarrolla de manera excesivamente lenta producto de tantos conflictos en las relaciones entre el presidente y el Congreso; mientras que en coincidencia de mayorías, es más previsible y ágil. Debemos repensar entonces el modelo como están diseñadas dichas relaciones. Ya hemos propuesto una fórmula para fabricar una mayoría congresional en México; sin embargo, ahora propondremos mecanismos para que una vez en el poder, la política sea gobernable y no vaya de extremo a extremo, esto a través de un nuevo constitucionalismo.

Arritmia y legitimación

Difícil de guardar una coherencia entre las promesas electorales y la aplicación de las políticas, pues el riesgo de que no se produzca una mayoría estará siempre presente en el diseño electoral vigente. Para evitar este riesgo, lo primero que debemos tener en cuenta es que tanto el presidente como los diputados y senadores coincidan en el día en que son electos. Es decir, evitar la arritmia electoral en el momento de su legitimación. Actualmente las tres elecciones coinciden cada seis años; pero a mitad del periodo presidencial se renueva la Cámara baja. Diversas fórmulas pueden ser consideradas y todas corresponden al

mandato de los actores políticos. Ya sea que los diputados vean incrementar su período de tres a seis años o a cuatro años, siempre y cuando el mandato de los senadores y del presidente de la República sea reducido a cuatro años con posibilidad de una sola reelección. En nuestra opinión, la segunda opción es la más sana, pues el elector soberano podrá evaluar cada cuatro años de manera total los avances del poder político, sancionando o premiando totalmente la actuación de la clase política en el poder y no de manera parcial como sucede hoy día. Esta fórmula de legitimación del poder contribuiría mucho en mejorar las relaciones entre el Congreso y el presidente.

Iniciativa y Veto

Una segunda propuesta para mejorar las relaciones en beneficio de la añorada gobernabilidad corresponde a la iniciativa de ley y al veto legislativo y presidencial. Los constantes conflictos que se suscitan se manifiestan justamente por estas dos facultades constitucionales. Ambos órganos vetan sus principales iniciativas en perjuicio de la gobernabilidad democrática. Recordemos la iniciativa del ejecutivo en materia de la mítica reforma estructural en materia de energéticos (eléctrica y de hidrocarburos) o las iniciativas de los legisladores que han sido vetadas por el ejecutivo. Este contexto produce la presencia del *fantasmagórico* “Gobierno de los Jueces” como lo describió Édouard Lambert²¹, pues a fin de cuentas son los once ministros quienes deciden las controversias de inconstitucionalidad o las acciones de inconstitucionalidad. Veremos cómo se desarrollará el “nuevo Poder Judicial Federal”.

En el diseño actual el veto legislativo no puede ser superado por el presidente, lo cual pone en situación de superioridad a los congresistas frente al ejecutivo. Contrariamente, los legisladores pueden superar el veto presidencial por la confirmación de las dos terceras 2/3 partes de los presentes.

A nuestros ojos, la iniciativa de ley y el veto presidencial y legislativo son dos armas constitucionales con las cuales deben contar estos órganos del poder político, pues son indispensables en el equilibrio de poderes; solo que insistimos reiteradamente, estos casos deben ser excepcionales y no la constante en la práctica política.

Responsabilidad, Gobierno y Congreso

Nos encontramos con el tema más polémico que se ha suscitado en México dentro del cuadro de la reforma del Estado. ¿Qué tipo de relaciones deben tener el

²¹ LAMBERT Édouard: *Le gouvernement des juges* preface de Franck Moderne, Ed. Dalloz, Paris réédition de l'original Ed. Girard, de 1921.

poder parlamentario y el poder ejecutivo? La cuestión amerita mayor reflexión. La experiencia hasta hoy vivida en un esquema democrático no ha sido muy alentadora, pues si es verdad que el pluralismo es real y la alternancia posible, los resultados han dejado mucho que desear a los electores, quienes no han podido ver su elección, traducida en políticas públicas, salvo en períodos coincidentes entre la mayoría parlamentaria y presidencial (2018-2024; 2023-...)

El régimen presidencial adoptado por los constituyentes del 1916-17, inspirado de la constitución norteamericana de 1787, ha producido un desequilibrio entre el presidente y el congreso. En un primer tiempo a favor de un presidencialismo, posible por un sistema de partido hegemónico, donde el presidente domina a su partido; un segundo desequilibrio es a favor del congreso, debido a un sistema pluripartidista, donde ningún partido tiene mayoría en las cámaras y a que ninguna alianza estable se establece. En este esquema es decepcionante observar que ni el presidencialismo, ni el pluralismo satisfacen la voluntad de la soberanía. El primero satisface el capricho de una persona; el segundo satisface la incertidumbre. ¿Qué hacer?

Mucho se ha escrito sobre las conveniencias e inconveniencias de los regímenes presidencial y parlamentario; igualmente mucho se ha escrito sobre la relatividad en nuestros días de esta clasificación. Hemos dicho al inicio de nuestro análisis sobre la mejor pertinencia de llamar democracia mayoritaria y democracia consociativa. Sin embargo, debemos proponer una estructura constitucional por lo que concierne a los poderes legislativo y ejecutivo, así como las relaciones entre éstos.

Siguiendo la experiencia vivida por la Constitución de 1917 nos damos cuenta de que el desequilibrio es la constante, ya sea del lado del presidencialismo o del congresionalismo o aún a favor de un gobierno de jueces. Pensamos que este desequilibrio es favorecido por la ausencia de responsabilidad política de los actores. Por una parte, la irresponsabilidad política y la no reelección despierta la insensibilidad de los actores. El hecho de saber que ni los legisladores, ni el presidente pueden ser removidos, produce indiferencia ante la falta de acuerdos entre ambos poderes. Los presidencialismos latinoamericanos y africanos son ejemplos claros de esta realidad producida por el diseño rígido de la separación de poderes.

En este esquema proponemos que las relaciones entre el presidente y el congreso sean dentro del marco de una responsabilidad política entre ambos. Dicho de una manera más simple, que el nuevo constitucionalismo mexicano adopte un régimen

parlamentario dualista.²² Es decir que el gobierno cuente con una doble responsabilidad. Por una parte, frente al parlamento (o si prefieren llamarlo congreso es igual), y frente al presidente de la República.

Una mejor representación de la sociedad

Una de las ventajas de adoptar un gobierno políticamente responsable es que, con esta estructura constitucional, la sociedad esta mejor representada. Es verdad porque tanto los legisladores electos, como el gobierno naciente por la mayoría parlamentaria serán mas racionales en sus decisiones, pero sobretodo en el mantenimiento de las alianzas parlamentarias necesarias para la constitución de un gobierno. En este esquema el o los electores podrán ver con más certeza el cumplimiento de las promesas electorales que eligieron en la jornada electoral. De esta manera conciliamos la coincidencia de las elecciones de senadores y diputados, así como de presidente de la República, para que el ciudadano atribuya el poder a través de estas tres elecciones. Hay que precisar que para que este objetivo se cumpla felizmente, debemos tener en cuenta el sistema electoral propuesto en lo que se refiere a la legitimación del poder.²³ Si observamos las grandes democracias contemporáneas, nos daremos cuenta que son aquellas que cuentan con modelos parlamentarios. En estas encontramos una satisfactoria representación de la sociedad en la toma de decisiones a través de sus representantes, lo cual lleva como consecuencia un buen desarrollo de estas naciones.

Política racionalizada

Este es otro beneficio en el caso que nuestro nuevo constitucionalismo adopte un modelo parlamentario dual de gobierno. Hemos dicho que la responsabilidad política del gobierno y frente al parlamento y la disuasión que representa la disolución racionalizan la política. Partamos de que ningún político quiere perder su posición institucional, pudiendo perderla en una nueva elección. Es como una premisa, donde primeramente encontramos que toda elección representa una fuerte inversión económica y; segundo, toda elección representa un riesgo de derrota electoral. ¿Qué ser racional buscará este esquema? En esta lógica la política se racionaliza, pues los consensos se darán de manera prudente, al mismo tiempo que las alianzas que dan nacimiento a un gobierno evitarán romperse, donde los parlamentarios miembros de la mayoría son directa o indirectamente beneficiarios y buscarán evitar todo riesgo de ser convocados a elecciones avanzadas.

²² Algunos prefieren llamarlo semi-presidencial. No entraremos en el debate tautológico sobre como es más conveniente llamarlo. Nuestro interés aquí es sobre el desarrollo del mismo.

²³ Un sistema mixto, ligando una elección mayoritaria a doble vuelta para diputados, senadores y presidente; prohibir las alianzas parciales

Si la política es racionalizada en el esquema que el profesor francés de origen ruso, Boris Mirkin-Guetzevitch, donde ninguna decisión es tomada sin reflexión, es decir con la conciencia de medir las consecuencias y los costos políticos. Es así como la política se puede desarrollar de manera natural en beneficio de la gobernabilidad. Nos explicamos más detalladamente. Si una mayoría nace por un sistema electoral que lo permite; si esta mayoría es estable porque la responsabilidad política así lo estimula; si las políticas públicas son más ciertas, tendremos como resultado una política más cierta y en consecuencia una mejor gobernabilidad gracias a la estabilidad de las alianzas ya no solo electorales, sino parlamentarias. Además, se le regresaría la tranquilidad a la SCJN que le ha sido secuestrada por la intensidad de las controversias suscitadas entre los dos órganos del poder político que por el diseño constitucional de sus relaciones no permite la armonía necesaria para el buen desarrollo de la nación.

2) Control del poder

Nos resta proponer algunos mecanismos para controlar al poder. Estos han evolucionado considerablemente desde que la teoría ha conocido en su génesis a esos que la legislación conoce actualmente. El tema del control del poder va directamente asociado con el de la separación de poderes o de los órganos del poder. El diseño que se proponga debe tener en cuenta la teoría clásica, la cual cimienta al edificio de la democracia contemporánea. *El poder frena al poder*, dice la máxima de Charles Secondat Baron de la Brède y de Montesquieu. Por otra parte, no podemos o no debemos ignorar nuestra realidad, esa que vemos, donde la unidad o la división del poder político es determinada por la voluntad general, tal como dice el artículo 6 de la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano del 26 de agosto de 1789: *“la Ley es la expresión de la voluntad general”*. Sobre este último aspecto debemos recordar para la comodidad de los lectores, que hoy día es más pertinente hablar de *Democracias Mayoritaria* y *Democracias Consociativas*. Esta definición de los modelos políticos corresponde más bien a la realidad política que varía de una democracia a otra, pero no se puede ignorar que la variable es por una parte el diseño constitucional del poder (aspecto formal) y la voluntad que manifieste el poder electoral. De esta manera podremos formular propuestas realistas.

Siguiendo este esquema teórico-práctico, encontramos un gran inventario de controles de poder. A saber, controles orgánicos e *inter* orgánicos; controles; control gubernamental; control parlamentario; control judicial en sus diversas modalidades como lo son los mecanismos de control de constitucionalidad en sus

diversos modelos, a saber, *a priori* y *a posteriori*, abstracto, concentrado y difuso; el control parlamentario es de fundamental importancia en toda democracia. Empero los medios de control no se detienen ahí, parece ser que en nuestros días los medios de control se amplían a lo que ejercían los padres fundadores de nuestra cultura, los griegos clásicos. Es decir, se trata de mecanismos de democracia semi-directa que tienen que ver con la voluntad de los ciudadanos. ¿Cuáles considerar en el nuevo constitucionalismo?

Veamos primeramente en que consisten estos mecanismos; luego veamos si existen en México y en que medida se aplican; posteriormente veremos su eficiencia y su efectividad. Análogamente al análisis de estos puntos, propondremos algunas ideas que pueden ser de utilidad.

Control orgánico e inter orgánico

El primero consiste en un control interno, ya sea del ejecutivo, del legislativo o del judicial; el segundo se trata de controles entre estos poderes. Si bien es cierto que la eficiencia de estos mecanismos depende de la normatividad, su efectividad depende de los titulares de los organismos. Todo depende del grado de autonomía con el que cuenten; lo que tiene que ver con la manera en que son nombrados. Desde los años ochenta hemos visto en México algunas reformas jurídicas, constitucionales, legales y reglamentarias para fortalecer los mecanismos internos de control en cada uno de los tres órganos o de los tres poderes de la Unión. La intención es buena, pero su eficacia relativa, pues depende finalmente de la voluntad de quien nombra al controlador de sus propias acciones. Dicho de otra manera, depende de la buena moral del titular del gobierno, del directivo de los legisladores o ese del poder judicial. Es de interés observar que, si el titular es de buena moral, no tendrá necesidad de ser controlado. Contrariamente, si el titular tiene en mente realizar acciones no conformes a la norma, seguramente propondrá funcionarios de su misma moral para dirigir a quien *kelsenianamente* lo controlará. ¿Será efectivo este esquema?

Contrariamente, los controles *inter* orgánicos con los que cuentan los organismos pueden ser más efectivos, del hecho que son legitimados de manera ajena al organismo a quien van a controlar. Se trata del equilibrio de poderes al que sistemáticamente hemos hecho alusión. En esta lógica, el legislativo y el ejecutivo se controlan mutuamente por el veto; el legislativo controla al ejecutivo mediante sus facultades de control, es decir de investigación, de citar a comparecer al ejecutivo o a alguno de sus altos funcionarios frente al Congreso y por los medios más radicales, contamos con el juicio de procedencia y el juicio político. Veamos enseguida.

Control gubernamental

Nos referimos concretamente al control que el presidente celebra por medio del veto presidencial, pudiendo ser empleado en todos los proyectos aprobados por los legisladores, salvo aquellas que tengan que ver con la organización interna de las cámaras.

Este mecanismo tiene que ver directamente con la relación entre el ejecutivo y legislativo. Aunque en derecho existe desde que la Constitución de 1917, en la práctica ve la luz con la alternancia en el poder desde 1997, deviniendo un arma de disuasión del presidente sobre los legisladores. Este mecanismo otorga al presidente una fortaleza indiscutible frente al legislativo, pues para que sea superado por los legisladores, se requiere de una mayoría de las dos terceras partes, lo cual es difícil que suceda en la realidad política. Podemos decir que se trata de un poder de bloqueo al trabajo legislativo con el que cuenta el presidente.

Para evitar que el presidente bloquee el trabajo legislativo en detrimento de la democracia, proponemos que la mayoría parlamentaria necesaria para superar el veto presidencial varíe según la materia que se trate. De esta manera a los asuntos de trascendencia para el buen desarrollo de la nación que sean propuestos por los legisladores se obligue las dos terceras partes para superar el veto. Para asuntos de menor trascendencia la mayoría requerida puede ser reducida. ¿Cómo considerar de igual importancia el presupuesto de la nación, con la autorización para salir del país? Es contrastante, ¿no creen?

Hay que remarcar por otra parte sin profundizar que el presidente no cuenta con ningún medio de control sobre los miembros del Poder Judicial.

Control parlamentario

Estamos en este momento en uno de los órganos de los Poderes de la Unión que cuenta con la mayor parte de los medios de control *inter* orgánicos. Es comprensible, pues se trata de la Representación Nacional, y en consecuencia se trata de un órgano por naturaleza colegiado. Sin embargo, si observamos que en la lógica de la democracia contemporánea estos controles pueden ser relativos según la lógica mayoritaria. Recordemos que la representación nacional se organiza en grupos políticos que son los partidos políticos representados en ambas cámaras del Congreso de la Unión.

Hemos realizado un inventario de los mecanismos de control. Nuestro propósito a esta altura de nuestra reflexión es de criticar y proponer mecanismos para que el

control parlamentario sea efectivo, en el diseño del poder en México. Actualmente se cuenta con una problemática particular derivada de tres mayorías: la presidencial, la de Diputados y la de Senadores. Siguiendo el esquema constitucional actual, observamos que, si las tres mayorías son coincidentes, los controles serán seguramente relativos. Lo hemos visto durante 71 años de priismo y ahora desde el año 2018 a la fecha, con MORENA, si una cámara es contradictoria con el ejecutivo, pero el ejecutivo cuenta con la mayoría de la otra los mecanismos de control serán más efectivos por lo que corresponde a sus facultades particulares sobre el ejecutivo, lo hemos visto de 1997 al 2000, donde los diputados han cuestionado las políticas del ejecutivo al mismo tiempo que han citado a secretarios de Estado a comparecer para esclarecer situaciones específicas; pero el ejecutivo se apoya con su mayoría en el Senado. Si el ejecutivo cuenta con una minoría de su partido en ambas cámaras, encontraremos que los mecanismos de control parlamentario serán efectivos, lo hemos visto del 2000 a la fecha, y además ningún partido cuenta con la mayoría absoluta.

Sin duda se trata de una problemática compleja. La experiencia vivida con la alternancia en el poder es que los enjuagues políticos están siempre presentes, manifestados en los mecanismos de control. Dicho de otra manera, la política se realiza por los mecanismos de control. Una de las consecuencias es que las políticas públicas son inciertas debido a la excesiva utilización de estos mecanismos, lo cual parece ser que la voluntad general expresada por el elector a través del sufragio universal se ve alejada en el ejercicio del poder. ¿El control del poder debilita la democracia? Cuestión provocadora, sin duda.

No es que propongamos que los mecanismos existentes se debiliten, más bien deseamos que no se utilicen para realizar politiquerías, donde los partidos representados en el Congreso de la Unión abusan seguido de ellos para hacer quedar mal al presidente en turno. ¿Cómo hacer? ¿Cómo conciliar los controles parlamentarios efectivos, con el poder mayoritario y el cumplimiento de la voluntad general? Sigamos el mismo criterio que el veto presidencial. Es decir que la mayoría necesaria para la aprobación de las iniciativas del presidente varíen según la trascendencia de estas, pudiendo solicitar el arbitraje ciudadano vía referéndum, si el veto se hace efectivo en iniciativas de reforma constitucional.

Sin embargo, por más que tratemos de evitar los enjuagues políticos en detrimento de la democracia, esta problemática siempre estará latente en el modelo presidencial de gobierno. Finalmente, los partidos tratarán de realizar su objetivo que es la conquista del poder, esa es su naturaleza. El modelo presidencial mexicano, el federalismo y la particularidad de su geografía política harán constante la incertidumbre en la toma de decisiones. Por esta razón es más

conveniente adoptar el modelo parlamentario adaptado a nuestra realidad política, pues la política será más cierta y los controles parlamentarios serán más efectivos al mismo tiempo que no se abusarán de éstos. Después de todo, ¿no es en el congreso de la Unión donde se realiza la política?

Control judicial

No obstante que el Poder Judicial debe ser normalmente el control que menos politizado sea, la política se ha *judicializado*. La SCJN se esta politizando debido a la excesiva demanda de su intervención, consecuencia de los constantes conflictos políticos entre el ejecutivo y el legislativo.

No queremos aquí analizar los mecanismos de control de constitucionalidad con los que cuentan los Ministros de la Corte en su calidad de jueces constitucionales. Estamos de acuerdo con la función que ejercen en esta materia. Quizás convendría más un organismo especializado de control de constitucionalidad, como es el caso de las recientes democracias, donde se dediquen única y exclusivamente al estudio de constitucionalidad.

Sin embargo habrá que seguir de cerca el rol del “nuevo Poder Judicial Federal”, con su nueva integración y elección de los jueces, magistrados y ministros.

Controles ciudadanos

Se trata de procedimientos de democracia semi-directa. Este tipo de control parece ser el que esta de voga en las democracias latinoamericanas y el que más ruido hace a *las buenas conciencias*. Se trata de controles sobre el ejercicio de los gobernantes y sobre los parlamentarios. El neoconstitucionalismo latinoamericano conoce de la revocación de mandato, el referéndum de iniciativa popular y la iniciativa de ley ciudadana.

Los diferentes procesos de democratización en el continente de Bolívar han creado mecanismos donde los ciudadanos participan en procesos de control del poder, esto en respuesta a los constantes abusos del poder y las complicidades que se ha dado entre los diferentes órganos del poder. Normalmente se busca transitar hacia el otro extremo de la práctica que se detesta. Bajo esta lógica las nuevas constituciones introducen en su letra estos procedimientos, mismos que varía su efectividad de un país a otro.

En México el debate sobre la introducción de procedimientos de control ciudadano del poder esta en la orden del día en la mesa de la reforma política. La reforma a la revocación de mandato del ejecutivo, es, por su diseño, totalmente ineficiente, pues es prácticamente imposible que prospere.

La iniciativa de ley ciudadana es la más romántica de las propuestas. Teóricamente se trata de dar al pueblo el poder de intervenir directamente en la composición de la ley, sea oponerse a una ley elaborada por el legislador, sea para iniciar un procedimiento de creación de una ley.

En el primer caso se trata del veto popular es conocido en Suiza y en Italia, donde se requiere una cantidad de firmas fijada por la ley o la constitución. Después del cumplimiento de estos requisitos, un referéndum se impone. En el segundo caso, se trata de una iniciativa popular o ciudadana, por retomar la expresión en voga. Los países pioneros en este tema son Suiza, Italia y en los Estados Unidos, donde se conocen dos tipos de iniciativa popular o ciudadana. Para que esta pueda darse se requiere que un número de electores redacte un proyecto de ley y solicite un referéndum para la consultación popular sobre este texto. En cuanto a los Estados Unidos la iniciativa directa consiste cuando una proposición de ley reúne un número de firmas previsto por la Constitución o la ley y esta sumisa a la decisión de los electores. Es indirecta cuando las peticiones reúnen un número de firmas, demandan a la legislatura la adopción de una ley.

En México un procedimiento como la iniciativa popular o ciudadana es más conveniente omitirla en el neoconstitucionalismo, porque las iniciativas que sean depositadas por los ciudadanos resultan estériles, en razón de que no podrán defenderlas ni en comisión, mucho menos en la asamblea plenaria del parlamento. Además, si los partidos políticos fuertemente representados en el Congreso tienen dificultades para hacer aprobar sus iniciativas, imaginemos a un ciudadano que presente una iniciativa de ley, ¿qué esperanzas tiene de hacer aprobar su iniciativa ciudadana?

El Referéndum popular. Esta figura puede ser utilizada como un mecanismo de expresión de un conjunto de ciudadanos deseando participar en la toma de decisiones. Se trata de un mecanismo de democracia semi-directa. La funcionalidad de este mecanismo depende en gran medida del diseño constitucional. Algunas cuestiones deben tomarse en cuenta, como la materia objeto de un referéndum; quien está facultado para proponerlo; que mayoría electoral requiere el éxito del referéndum.

Si no se tienen en cuenta estas cuestiones difícilmente podremos saber la funcionalidad del referéndum. En cuanto a la materia objeto de un referéndum, podemos decir con toda seguridad que sería conveniente en las reformas constitucionales que tengan que ver con los Derechos y Libertades fundamentales, así también con reformas que tengan que ver con reformas a la forma de gobierno o en la estructura medular de los órganos del poder público.

Otro aspecto es el de la mayoría necesaria para su aprobación, pues de ésta depende la eficiencia del referéndum. Si se exige una mayoría calificada, bien difícilmente tendrá éxito una consulta popular; no se puede exigir la mayoría simple, pues normalmente se plantean dos cuestiones y en consecuencia, o gana una o la otra, lo cual trae como resultado lógico que la mayoría absoluta se dé. Finalmente tenemos que tener en cuenta quien puede proponer un referéndum. ¿Los ciudadanos, los diputados, los senadores, el presidente y/o alguno de sus ministros, los gobernadores, las legislaturas locales? ¿Quién o quienes? Este punto de vital importancia para la gobernabilidad que pretende el nuevo constitucionalismo en México, pues de quien puede proponer y bajo que condiciones depende el uso abusivo o prudente del referéndum. En nuestra opinión las cámaras y el presidente deberían ser los únicos que puedan proponer un referéndum en materia federal. Esto para dar una mejor estructura al sistema político mexicano, pues consideramos que es una bonita utopía que los ciudadanos puedan proponer un referéndum, pues los grupos de presión son los únicos beneficiados y el ciudadano que es ajeno a este tipo de estructura, cuenta con nulas posibilidades de solicitar un referéndum.

En cuanto a la figura de la iniciativa de ley ciudadana, si bien es cierto que lo ideal es que los ciudadanos participen de manera directa o semidirecta en la toma de decisiones, donde las iniciativas de ley son importantes, no es menos cierto que de poco o nada sirve este mecanismo de democracia directa, pues las iniciativas provenientes de los ciudadanos no pueden defenderlas ni en comisión, ni mucho menos en la asamblea plenaria. ¿Alguien conoce hasta ahora de una iniciativa ciudadana que haya prosperado para transformarse en ley? Imaginemos lo difícil que resulta la eficacia de este mecanismo, pues si en ocasiones, cada día más frecuentes, los partidos políticos encuentran dificultades para hacer aprobar sus iniciativas, que esperanzas tiene un ciudadano que no cuenta con una estructura como la tienen estas instituciones políticas.

En fin, los mecanismos que pueden conservarse para alcanzar la tan anhelada gobernabilidad son de gran interés; sin embargo, hay otros que deben adaptarse a través de reformas que se imponen en el nuevo constitucionalismo y; finalmente hay otros mecanismos que deben adoptarse.

Entre los mecanismos que consideramos deben incluirse en el nuevo constitucionalismo mexicano, que pretende la gobernabilidad democrática, mencionamos la creación de una mayoría (segunda vuelta); conservar el multipartidismo, pero provocando institucionalmente una bipolarización de la política; elección de gobernantes por los partidos políticos (no a las candidaturas individuales); evitar la arritmia electoral; considerar al veto legislativo y presidencial

como mecanismos de equilibrio y de bloqueo; incluir la responsabilidad política (moción de censura y moción de confianza), lo cual producirá la racionalización de la política mexicana; para guardar un equilibrio frente a esta figura, habrá que considerar la disolución del parlamento a cargo del ejecutivo y; finalmente para considerar mecanismos efectivos de participación ciudadana en política, debemos considerar el referéndum de iniciativa ciudadana.

Hemos analizado en la primera parte de nuestro trabajo las razones históricas de la política mexicana, para comprender estas figuras que hemos desarrollado en la segunda parte de nuestro trabajo. Pretendemos de esta manera contribuir con el debate que en estos momentos se delibera en México, que busca fortalecer la democracia, adaptándola a nuestros días a nuestra nueva realidad. Finalmente es la gran enseñanza de todo poder constituyente originario: adaptarse sin temores.

EL DIFÍCIL PROCESO DE ADAPTACIÓN:.....	1
PRESIDENCIALISMO VERSUS PARLAMENTARISMO	1
A / El modelo de Washington.....	2
1) Génesis del régimen presidencial	3
2) La experiencia del modelo presidencial en América Latina	6
B / El modelo de Westminster	14
1) Dos modelos de parlamentarismo: a la inglesa o monista y a la francesa o dualista.....	14
2) La evolución del parlamentarismo	17
2. Cambiar para adaptar.....	19
a) Adecuar la legitimación del poder.....	20
1)El sistema de partidos debe ser multipartidista y bipolar.....	20
2) Lo que se elige en la elección.....	24
b) Adecuar la organización y funcionamiento del poder.....	27
1) Relaciones entre Gobierno y Parlamento	27
2) Control del poder.....	32