

México: instituciones constitucionales, democracia y cambio

CARLOS BÁEZ SILVA

Resumen

El presente es un estudio sobre nuestras instituciones constitucionales a partir del análisis de las propuestas de diversos politólogos nacionales y extranjeros sobre el sistema político mexicano. Inicia con las opiniones de Linz, Shugar y Sartori sobre los sistemas que, institucionalmente, facilitan la aparición y consolidación de la democracia. Continúa con un análisis de la Constitución mexicana de 1917 y realiza un balance sobre su aplicación, aplicabilidad e influencia en el sistema político mexicano y viceversa. Culmina con una serie de conclusiones y propuestas sobre posibles reformas a nuestro entramado estatal.

Abstract

This is an essay about the topic of political systems. Bases on the ideas of Linz, Shugart and Sartori, what the author is looking for is just to try to show the influence of the Mexican Constitution in the political system and the influence of this in the structure of the Mexican state. The second part is focused on the analysis of the current constitutional norms and the possibility to change them. Finally, the author offer several conclusions and proposals of constitutional reforms.

El debate contemporáneo

Recientemente se ha reabierto el añejo debate en torno a los sistemas de gobierno. La causa es el fenómeno multidisciplinario conocido como transiciones democráticas. Durante la década de los setenta, países como España, Portugal y Grecia experimentaron el tránsito de un régimen autoritario de gobierno a otro democrático y participativo. A mediados del siguiente decenio la experiencia se presentó en América Latina, siendo paradigmáticos los casos de Chile, Argentina y Brasil. A finales de los años ochenta y principios de los noventa el denominado bloque de los países del Este europeo fue azotado por los vientos de cambio, originándose severas

mutaciones sociopolíticas y económicas que desembocaron en la quiebra del socialismo “real” y la desaparición de la Unión Soviética, puntal representante de uno de los polos ideológicos en los que el mundo vivió dividido casi todo el presente siglo agonizante.

Esta “tercera ola democratizadora”¹ se caracteriza, principalmente, por un desmedido entusiasmo hacia la forma democrática de gobierno, lo cual ha convertido a la democracia en una pretendida panacea, siguiendo a Joseph Schumpeter en el sentido de que la democracia “no produce siempre los mismos resultados ni fomenta los mismos intereses o ideales”, sino que “la adhesión racional a ella presupone [...] no sólo un esquema de valores hiperracionales, sino también ciertas situaciones de la sociedad en las que puede esperarse que la democracia se oriente hacia fines que no complazcan”. Por ello este autor señala que “*las afirmaciones acerca del funcionamiento de la democracia carecen de sentido sin una referencia a tiempos, lugares y situaciones dados*”.² Podemos afirmar que el desengaño originado por la imposibilidad de que las ideologías prevalecientes colmen todas las expectativas de los seres humanos, aunado al sentimiento de abandono que aqueja al hombre contemporáneo como resultado de la culminación de la llamada guerra fría y el fin del milenio, han originado una desmedida simpatía y una peligrosa esperanza ciega en la democracia. Además, es muy importante tomar en consideración lo que acertadamente indica Touraine: “*la democracia es una idea nueva... [ésta se impone] como la forma normal de organización política, como el aspecto político de una modernidad cuya formación económica es la economía de mercado y cuya expresión cultural es la secularización*”.³

Inmersos en el tránsito hacia una forma democrática de gobierno, todos los estudiosos de estos “procesos de cambio de regímenes no democráticos a otros que pretendían transformarse en democráticos”⁴ se han enfrascado recientemente en el tema que nos ocupa:

¹ Véase S. Huntington, *The third wave. Democratization in the late twentieth century*, Oklahoma, University of Oklahoma Press, 1991.

² J. Schumpeter, *Capitalismo, socialismo y democracia*, Madrid, Aguilar, 1971, p. 312. Las cursivas son mías.

³ A. Touraine, *¿Qué es la democracia?*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995, p. 15. Las cursivas son mías.

⁴ J. Cárdenas, *Transición política y reforma constitucional en México*, México, UNAM, 1994, p. 19.

la idoneidad del sistema de gobierno para que la democracia se consolide en un país que la ha alcanzado recientemente.⁵

La cuestión se ha resumido de la siguiente manera: presidencialismo *versus* parlamentarismo. En nuestro subcontinente, “la crisis de la estabilidad política, de las democracias y de la gobernabilidad se han identificado con la vigencia del sistema presidencial de gobierno, visión que trae como consecuencia obvia la necesidad de realizar modificaciones institucionales, mirando hacia el modelo de las formas parlamentarias”.⁶ Algunos estudiosos de la política comparada, en especial Juan Linz, fundamentados en análisis empíricos de carácter estadístico, han manifestado la opinión de que una de las causas principales que originaron la “quiebra” de las democracias latinoamericanas es la existencia de un sistema de gobierno que ofrece demasiados peligros: el presidencialismo.

El mencionado Juan Linz caracteriza el régimen presidencial por contar con:

an executive with considerable powers in the constitution and generally with full control of the composition of his cabinet and the administration is elected by the people (directly or by an electoral college elected for that purpose) for a fixed period of time and is not dependent on a formal vote of confidence by the democratically elected representatives in a parliament; the president is not only the holder of executive power but the symbolic head of state and cannot be dismissed, except in rare cases of impeachment, between elections.⁷

⁵ Aunque surgen enfoques distintos, por ejemplo la preocupación de la que parte S. Fabbri, “Presidents, Parliaments, and good government”, en *Journal of Democracy*, vol. 6, núm. 3, Baltimore, The John Hopkins University Press, julio de 1995, quien utiliza como criterio de calificación de la idoneidad de un sistema u otro el conjunto de características que denomina “buen gobierno”, a saber: *a)* escoger y formular políticas en el sentido de que expresen una clara y simbólica dirección; *b)* garantía de la implementación efectiva de estas políticas. Realmente lo que preocupa al autor es la efectividad de un gobierno, y considera como valor agregado la *representatividad* del mismo. La forma democrática es secundaria, lo que importa es la efectividad del gobierno.

⁶ D. Nohlen, “Sistemas de gobierno: perspectivas conceptuales y comparativas”, en *Formas de gobierno: relaciones Ejecutivo-Parlamento*, Lima, Comisión Andina de Juristas, 1993, p. 36.

⁷ “Un ejecutivo con poderes considerables en la constitución y generalmente con control total en la composición de su Gabinete y la administración es elegido por el pueblo (directamente o por un colegio electoral electo para tal propósito) para un periodo de tiempo fijo

De la anterior expresión podemos resumir las características del sistema presidencial:⁸

- a) El Poder Ejecutivo es unitario, es decir que no existe la dualidad en las jefaturas del Estado y del gobierno.
- b) El presidente es electo por el pueblo o, como sucede en Estados Unidos, por un colegio electoral específicamente designado para ello.
- c) El presidente nombra y remueve libremente a los secretarios de Estado.
- d) Ni el presidente ni los secretarios de Estado son políticamente responsables ante el Congreso.
- e) Ni el presidente ni los secretarios de Estado pueden ser miembros del Congreso.
- f) El presidente puede ser afiliado a un partido político diferente al de la mayoría del Congreso.
- g) El presidente no puede disolver el Congreso, pero el Congreso no puede darle un voto de censura.

Otras importantes características del sistema presidencial que se han de remarcar es que “the president has some constitutionally granted lawmaking authority”⁹ y además el hecho de que tanto el presidente como el Congreso son electos para un periodo prestablecido, fijo y “rígido” por un mismo cuerpo electoral.

Los riesgos del presidencialismo

Las críticas al sistema presidencial se concentran sobre todo en el argumento poco sustentable de que si se hubiese contado con un sistema parlamentario, las democracias latinoamericanas no hubieran

y no es dependiente de un voto de confianza de los representantes en un parlamento electo democráticamente; el presidente no es sólo poseedor del Poder Ejecutivo, sino la cabeza simbólica del Estado y no puede ser destituido, excepto en raros casos de *impeachment*, entre elecciones.” J. Linz, “Presidential or parliamentary democracy: does it make a difference?”, en *The failure of presidential democracy*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1991, p. 6.

⁸ J. Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI Editores, 1993, p. 14.

⁹ M. Shugart y J. Carey, *Presidents and assemblies. Constitutional design and electoral dynamics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992, p. 19.

sucumbido ante el autoritarismo. Teniendo como ejemplo básico el caso chileno, estudiosos como Linz y Arturo Valenzuela consideran que la caída de Allende se debió a la acumulación de errores en la construcción de las instituciones constitucionales, la inexistencia de mecanismos legales que facilitaran el destrabe de las relaciones Ejecutivo-Legislativo, entre las más representativas. Así, podemos resumir, apretadamente, las principales críticas que se hacen al presidencialismo:

Legitimidad democrática dual

Una de las principales características del sistema presidencial —ya lo hemos indicado— es que tanto el jefe del Ejecutivo como los miembros del Congreso son electos por el pueblo de manera directa. Esto conlleva el siguiente peligro: en caso de que el primero pertenezca a un partido político diferente al que tiene la mayoría en el segundo —situación que es muy factible—, no existan los mecanismos institucionales para resolver el posible conflicto, pues tanto el presidente como el Congreso son elegidos para periodos preestablecidos y fijos, no teniendo ninguno de los dos un recurso para provocar la caída o disolución del otro. Este sistema privilegia, a causa de la estructura de sus instituciones, el conflicto entre dos poderes de un mismo Estado —el Ejecutivo *versus* el Legislativo— en lugar del enfrentamiento dialéctico entre dos partidos —mayoría *versus* minoría o gobierno *versus* oposición.¹⁰

La pregunta que se hace Linz en este caso es: ¿quién está más legitimado para hablar en nombre del pueblo? Por ello en muchos casos el ejército tiene que actuar como “poder moderador”.¹¹

La “rigidez” del presidencialismo: elecciones para un término fijo

Aunque a primera vista pudiera parecer una ventaja del sistema presidencial, al reducir la incertidumbre e impredecibilidad del sistema parlamentario, según el autor que anteriormente citamos, esta característica del presidencialismo nos orilla a preguntarnos: ¿qué hacer

¹⁰ Véase S. Fabbrini, *op. cit.*, pp. 130 y ss.

¹¹ J. Linz, *op. cit.*, p. 7.

con un presidente que ha perdido el control sobre el partido que lo apoya o que es inepto¹² o muy impopular y que se negara a renunciar al cargo? Es evidente que no podría ser sustituido mediante los procedimientos constitucionales, puesto que el *impeachment* es un recurso de difícil y excepcional aplicación. Quedaría el recurso de la resignación.

Pero como generalmente esto no sucede así,

an embattled president's is tempted to, and can, use his powers in such a way that his opponents might not be willing to wait until the end of his term to oust him. But there are no mechanisms to remove him without violating the constitution, unless he is willing to resign.¹³

Y esta posibilidad muy real puede llevar a la aparición de partidos antisistema, que deslegitimen no sólo al gobierno, sino también a los mecanismos institucionales por los cuales se instituye y actúa.

Identifiability and accountability

El hecho de que en la elección presidencial únicamente se conozcan a los candidatos para ocupar el cargo de presidente, quedando reservada a éste la facultad de nombrar directamente a los secretarios de Estado, deja al electorado sin oportunidad para conocer a los futuros

¹² Nótese la gran importancia que los autores otorgan a la cuestión de la efectividad y de la eficacia: la primera será "la capacidad de un régimen para encontrar soluciones a problemas básicos con los que se enfrenta todo sistema político [...] que son percibidas más como satisfactorias que como insatisfactorias por los ciudadanos conscientes". J. Linz, *La quebra de las democracias*, Madrid, Alianza Universidad, 1987, p. 46; en tanto que por la segunda se entiende "la capacidad para poner realmente en práctica las medidas políticas formuladas, con el resultado deseado". J. Linz, *op. cit.*, p. 49. Es fundamental entender estos conceptos y darnos perfecta cuenta de que lo que importa, al final, para estos autores, es la eficacia y la efectividad de un sistema, mismo que al responder positivamente a las demandas que se le plantean evita que los problemas se trasladen a otras "arenas", como la económica. Más que democracia lo que se busca es un sistema político "gobernable"; véase M. Alcántara Sáez, *Gobernabilidad, crisis y cambio*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995; M. Crozier *et al.*, *The crisis of democracy*, Columbia, New York University Press, 1975.

¹³ "Un presidente combatido es tentado a, y puede usar sus poderes de tal manera que sus oponentes pudieran no estar dispuestos a esperar hasta el final de su periodo para echarlo. Pero no hay mecanismos constitucionales para removerlo sin violar la constitución, si es que no está dispuesto a renunciar." J. Linz, *Presidential or parliamentary...*, *op. cit.*, p. 10.

responsables de la política estatal y de la administración pública, pudiendo ser nombradas personas poco conocidas o impopulares, las cuales tendrán la gran ventaja de no ser responsables ante el Congreso ni ante el pueblo. El electorado puede fácilmente identificar a un candidato presidencial, pero no al equipo de colaboradores que se convertirán en secretarios de Estado.

Otra importante desventaja del presidencialismo, en algunos casos, consiste en la imposibilidad de que el presidente se presenta a una nueva elección; esto vuelve muy difícil, por no decir imposible, que el pueblo califique su desempeño en el cargo, siendo por lo tanto irresponsable ante el propio cuerpo que lo eligió.

El ganador toma todo

Es evidente que en los sistemas presidenciales los tiempos políticos tienen como parámetro la elección del presidente. Esto motiva que el interés popular y las expectativas de los partidos se depositen principalmente en los comicios para elegir al titular del Ejecutivo unitario. La presidencia es el puesto político más importante y ambicionado, de tal manera que, al no existir sistemas de representación proporcional en esta elección, el ganador “lo toma todo” y los perdedores “lo pierden todo”, dando paso una “democracia mayoritaria”¹⁴ que puede ser muy riesgosa en países donde la polarización es drástica y el consenso es difícil de concertar.

En defensa del presidencialismo

Shugart y Carey señalan que su defensa del sistema presidencial no la basan en afirmar que éste es superior al parlamentarismo; por el contrario, resaltan la importancia de poner atención a las variaciones que el sistema presidencial puede adoptar, mejorándolo y haciéndolo tener más éxito. Los mismos autores sugieren cuatro áreas en las que el presidencialismo ofrece mayores ventajas potenciales sobre el sistema rival:

¹⁴ A. Lijphard, “Presidentialism and majoritarian democracy: theoretical observations”, en *The failure of the presidential democracy*, *op. cit.*, p. 90.

Accountability¹⁵ o de la responsabilidad

En opinión de los autores mencionados “accountability describes the degree and means by which elected policymakers are responsible to citizens”.¹⁶ Y es el presidencialismo el sistema que garantiza que los electores voten directamente por un jefe del Ejecutivo que no puede ser derribado por un Congreso de opinión variable, siendo el presidente el auténtico responsable de sus políticas ante los votantes, *siempre y cuando la elección sea permitida*.

Identificación del gobernante

El hecho de que los electores conozcan perfectamente a los candidatos de los cuales puede surgir el presidente, garantiza que por quien vote la mayoría será el jefe de Estado y de gobierno, no dejando oportunidad para que después de la elección los “notables” del partido mayoritario, o los integrantes de una coalición designen en un pequeño “concilio” a quien ocupará la jefatura del gobierno. El presidencialismo garantiza la total identidad del candidato con ésta. La diferencia en este punto radica en que en “a parliamentary system is good at allowing voters [...] to know what they are *asking for*, but presidentialism makes it clearer what they are *getting*”.¹⁷

El presidente como árbitro

Esta faceta del presidente generalmente se presenta cuando no existe una mayoría en el Congreso o bien la existente es de distinta filiación partidista que la del presidente. Es de hacer notar que en este

¹⁵ *Accountability* puede ser definida como “dar razones y explicaciones de acciones o decisiones tomadas”. J. F. McEldowney, *Public law*, Londres, Sweet and Maxwell, 1994, p. 207. El mismo autor nos indica que los conceptos de *accountability* y responsabilidad son muy semejantes, siendo el segundo el aspecto exterior del primero. Sin embargo, expresada con menos formalidad, se puede decir que el concepto de responsabilidad puede ser resumido así: “you are free to get on with the job as you please, but if anything goes wrong I shall know backside to kick!”. Véase P. J. Madgwick, *Introduction to British politics*, Londres, Hutchinson Educational, 1970, p. 30.

¹⁶ “*Accountability* describe el grado y los medios por los cuales quienes son elegidos para tomar las decisiones políticas son responsables ante los ciudadanos.” M. Shugart y J. Carey, *op. cit.*, p. 44.

¹⁷ “Un sistema parlamentario es bueno al permitir a los votantes [...] saber qué están demandando, pero el presidencialismo clarifica lo que están obteniendo.” *Ibid.*, p. 46.

caso el primer mandatario actúa más como jefe de Estado que como jefe de gobierno, al colocarse por encima de las cotidianas refriegas políticas en el Congreso. En este caso la gran ventaja en comparación con el parlamentarismo es que al no depender el presidente del Congreso ni temer del mismo un voto de censura —como pudiera suceder con el primer ministro—, aquél actúa con una mayor libertad y tranquilidad para garantizar la conformación de un gobierno y la transacción política de las leyes.

Controles mutuos

Son los distintos mecanismos que tienen uno y otro órganos para controlarse entre ellos. Por un lado, el Congreso tiene la facultad de hacer la ley pero, por otro, el presidente goza de ciertas facultades “legislativas” que las constituciones le otorgan; el veto es el más característico.

Sartori en Les Champs Elysées

Siguiendo la línea trazada por Shugart y Carey, el politólogo italiano, en su reciente libro *Ingeniería constitucional comparada*, hace una propuesta bastante interesante, pero no por ello muy original. La del autor italiano tiene como base el sistema semipresidencial francés, ya analizado por Maurice Duverger y que, a grandes rasgos, se caracteriza por:

- a) El Ejecutivo está dividido entre un jefe de Estado y un jefe de gobierno, como en los sistemas parlamentarios, pero la diferencia radica en que en el semipresidencialismo el primero es elegido popular y directamente.
- b) El presidente, como jefe de Estado, “tiene el derecho de disolver el Parlamento, lo cual le concede una influencia sobre éste”.¹⁸
- c) El gabinete, encabezado por un primer ministro que es jefe del gobierno, es políticamente responsable ante el Parlamento.

¹⁸ M. Duverger, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, México, Ariel, 1992, p. 153.

Como salta a la vista, el sistema semipresidencial tiene más del parlamentario que del presidencial; sin embargo, hay diferencias muy remarcadas con el primero, puesto que “el presidente de la República elegido por sufragio universal tiene generalmente prerrogativas jurídicas mayores que las de un jefe de Estado parlamentario”, además de que “la elección por sufragio universal convierte al jefe del Estado en un representante del pueblo, que se encuentra colocado de esta manera al mismo nivel que el Parlamento y claramente por encima del primer ministro y de los ministros”.¹⁹

Shugart y Carey, por su parte, dan el nombre de “premier-presidencialismo” al sistema antes descrito, caracterizándolo porque en éste existen generalmente poderes no necesariamente legislativos del presidente, pero “there may be authorities such as submitting a bill to the electorate instead of to the assembly or referring legislation for judicial review”.²⁰ Según Sartori, “la estructura de autoridad dual del semipresidencialismo permite diferentes balances de poder así como predominio de poder variable dentro del Ejecutivo, bajo la rigurosa condición de que el potencial de autonomía de cada unidad componente del Ejecutivo subsista”.²¹

Basado en una visión “mecanicista” de los problemas constitucionales y políticos, el autor italiano considera que el sistema de más fácil aplicación en América Latina es el que bautiza como “presidencialismo alternativo”,²² y no es otro que el sistema semipresidencial francés. Sin embargo, Sartori no profundiza en su propuesta, misma que consideramos bastante “elaborada” como para que efectivamente funcione.

La idea básica es tener un sistema parlamentario motivado o castigado [...] Mientras que el sistema parlamentario funcione, se le deja ser. Pero si no puede cumplir con las condiciones pre-determinadas, entonces se apaga el motor parlamentario y se enciende el presidencial.²³

¹⁹ *Idem.*

²⁰ “Puede haber autorizaciones para someter una ley al electorado en lugar de a la asamblea o bien que la legislación atienda a la revisión judicial.” M. Shugart y J. Carey, *op. cit.*, p. 23.

²¹ G. Sartori, *Ingeniería constitucional comparada*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 149.

²² *Ibid.*, pp. 168 y ss.

²³ *Ibid.*, p. 123.

El autor no deja en claro a qué “condiciones predeterminadas” se refiere, ni menciona de qué manera se apaga un motor y se enciende el otro. En nuestra opinión, las lagunas descalifican la propuesta.

México: Constitución, democracia y cambio

Por sistema de gobierno entendemos

la existencia de dos o más detentadores del poder, cada uno de ellos con competencia otorgada constitucionalmente y que al actuar tiene obligación de cooperar con el otro u otros en la constitución de la unidad estatal que se manifiesta en la real estructura del poder político de una sociedad.²⁴

Como es sabido, existen fundamentalmente dos sistemas de gobierno de los cuales derivan otros híbridos: el presidencial y el parlamentario. Y podemos decir que la diferencia fundamental entre éstos radica en el “tipo de coordinación entre el parlamento y el gobierno”²⁵ de tal manera que en el presidencialismo existe una relativa independencia entre el primero y el segundo, en tanto que el rasgo fundamental del parlamentarismo es que el gobierno depende de la confianza del parlamento, pues de éste deriva.

El nuestro, es bien sabido, es un sistema presidencial, o presidencialista si seguimos la opinión de Duverger. El presidente de nuestro país:

- a) detenta la jefatura del Estado así como la del gobierno (artículos 80 y 89 constitucionales);²⁶
- b) es elegido de manera directa y popular (artículo 81);
- c) nombra y remueve libremente a los secretarios de Estado (artículo 89-II);
- d) tiene un papel preponderante en el proceso legislativo (artículos 71-I, 72-a, b, c);

²⁴ J. Carpizo, *La Constitución Mexicana de 1917*, México, Porrúa, 1995, p. 271.

²⁵ D. Nohlen, *op. cit.*, p. 50.

²⁶ Todos los artículos mencionados en el trabajo son de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, excepto cuando se especifique lo contrario.

-
- e) el periodo presidencial es fijo y predeterminado (artículo 83), de tal manera que el presidente no puede ser destituido por el Congreso (artículos 84, 85 y 110).

Es claro que nuestro país está viviendo momentos de dramáticos cambios en su forma de gobernarse. El Estado posrevolucionario que durante tanto tiempo respondió a las expectativas populares no lo hace ya. A partir de los últimos años de la década de los sesenta surgió y se fortaleció un reclamo democrático al que nadie puede poner oídos sordos. El proceso de reforma ha iniciado; el Estado comienza a ser reestructurado, hemos sido testigos de los primeros pasos dados en este sentido (la reforma electoral). Sin embargo, la frágil barca de la nonata democracia mexicana ha de atravesar aún un picado mar saturado de imprevistas y caprichosas turbulencias económicas, sociales y políticas.

Las voces críticas no se han dejado de escuchar en este proceso de reforma; de igual manera, aunque en menor grado, las voces propositivas también han aparecido. Entre éstas, generalmente del extranjero, pero también nacionales, han estado las que señalan la necesidad de replantearnos la viabilidad del actual sistema presidencial de nuestro país. Juan Linz,²⁷ Giovanni Sartori,²⁸ Jaime Cárdenas,²⁹ Alejandro Hope y Luis Carlos Ugalde³⁰ o Ignacio Marván Laborde³¹ son ejemplos de especialistas que consideran que el presidencialismo mexicano es una traba para la transición a la democracia, así como para su consolidación en nuestro país.

Partiendo de la premisa de que si el presidencialismo falló una vez, "es probable que el riesgo se repita ahora"³² se pretende convencer a los reformadores de nuestro Estado acerca de la necesidad de un viraje hacia una forma de gobierno propensa al parlamentarismo, y considerar pertinente cambiar por completo el sistema constitucional establecido desde 1917. Se determina que la mala construcción del entramado constitucional del Estado mexicano ha dilatado

²⁷ J. Linz, *Presidential or parliamentary*, op. cit., p. 6.

²⁸ G. Sartori, op. cit., p. 21.

²⁹ J. Cárdenas, op. cit., p. 19.

³⁰ A. Hope y L. C. Ugalde, "Presidencialismo y parlamentarismo", en *Nexos*, núm. 213, México, septiembre de 1995, p. 15.

³¹ I. Marván Laborde, *¿Y después del presidencialismo?*, México, Océano, 1997.

³² D. Nohlen, op. cit., p. 6.

la llegada y el funcionamiento adecuado de la ansiada democracia. Sin embargo, es urgente hacer frente a estas opiniones esgrimiendo el argumento de que la organización estatal consagrada por la Constitución no puede ser la causante del autoritarismo presidencial, sino que hemos de buscar la fuente de éste en el *funcionamiento o comportamiento* de los órganos constitucionales.

Consideramos que la vigente es una Constitución eminentemente democrática, que si bien crea un ejecutivo demasiado fuerte³³ no lo exenta de los medios tradicionales de control.³⁴ Resulta necesario hacer una rápida revisión al sistema de colaboración entre el presidente y el Congreso para darnos cuenta de que los *checks and balances* entre ambos están bien diseñados:

A) Al presidente le compete:

1. Iniciar leyes o decretos ante el Congreso (artículo 72-1). Si hemos de entender a la función legislativa como una de las prerrogativas de la función de gobernar, es necesario aceptar que nuestro presidente es el órgano gubernamental por antonomasia.
2. Si la facultad anterior implica una acción positiva en el procedimiento legislativo, corresponde de igual manera al presidente la facultad de “hacer observaciones a los proyectos de ley o decreto que ya hubiesen sido aprobados por el Congreso de la Unión”,³⁵ o en otras palabras, el Ejecutivo federal de nuestro país tiene la facultad de veto, que en opinión de Tena Ramírez es la que “caracteriza y define a nuestro sistema presidencial”³⁶ (artículo 72-a, b, c).

³³ J. M. Calderón, *Génesis del presidencialismo en México*, México, Ediciones de El Caballito, 1988; A. Córdova, “La constitución y la democracia”, en *México: el reclamo democrático*, México, Siglo XXI Editores, 1988, pp. 84-97.

³⁴ Por control es posible entender “una relación tal entre actores que las preferencias, deseos o intenciones de uno o más actores promueven acciones de ajuste, o predisposiciones a actuar, de parte de uno o más actores”. R. A. Dahl, *Los dilemas del pluralismo*, México, Alianza Editorial, 1991, p. 26. Para el estudio del control político entre gobierno y parlamento, véase M. Aragón, *Constitución y control del poder*, Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina, 1995. Una lectura obligada sobre el tema es S. T. Pedroza de la Llave, *El control del gobierno: función del poder legislativo*, México, INAP, 1996.

³⁵ I. Burgoa, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1973, p. 848.

-
3. La facultad reglamentaria (artículo 89-1), mediante la cual el presidente desarrolla y especifica las leyes que expide el Congreso, lo que lo dota de una enorme discrecionalidad legislativa, solamente acotada por la propia legislación emanada del Congreso y por el control de la legalidad y la constitucionalidad que lleva a cabo el Poder Judicial.
 4. La facultad de ejecutar la ley, es decir, la diaria aplicación de la misma así como la prestación cotidiana de los servicios públicos (artículo 89-1).
 5. La representación de nuestro Estado en el nivel internacional y, correspondientemente, la potestad de celebrar tratados internacionales (artículo 89-x) los cuales, si están de acuerdo con la Constitución y son aprobados por el Senado de la República, serán la Ley Suprema de la Unión (artículo 133).

Pero así como la Constitución otorga, entre muchas más, las anteriores facultades al presidente, de igual manera le atribuye al Congreso distintas funciones que balancean el ejercicio del poder político en nuestro país, o deberían hacerlo: "Al Congreso de la Unión, la Carta Fundamental otorga dos tareas básicas: legislar, por un extremo, y ejercer control sobre el Ejecutivo, por otro. Ese control es político, financiero, contable y administrativo."³⁷

B) Las Cámaras del Congreso mexicano tienen facultades para:

1. Recibir el informe anual que el presidente rinda sobre el estado general que guarde la administración pública (artículo 69).
2. Integrar comisiones de investigación para indagar sobre el funcionamiento de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria.
3. Citar a los secretarios de Estado y a los jefes de departamentos administrativos para que comparezcan cuando en las

³⁶ F. Tena Ramírez, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1991, p. 267.

³⁷ J. F. Ruiz Massieu, *El Parlamento*, México, LVI Legislatura del Congreso del Estado de Guanajuato, 1995, p. 49.

mismas se reciba un informe, se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a los respectivos ramos o actividades de los servidores públicos indicados. Esta facultad de las cámaras es independiente de la obligación de los secretarios de Estado de informar anualmente sobre el estado que guarda el ramo a su cargo (artículo 93).

4. Ratificar distintos nombramientos dentro de la administración pública federal que el presidente hace, tales como el del procurador general de la República (artículo 102-a y 76-II); los de los empleados superiores de hacienda, los agentes diplomáticos y los coroneles y demás jefes superiores del ejército, armada y fuerza aérea artículo 76-II).
5. Participar, junto con el Ejecutivo federal en la integración de otros órganos constitucionales, por ejemplo en el nombramiento del presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (artículo 10 de la Ley de la CNDH); en la designación de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (artículo 76-VIII).
6. Especial mención merece la integración de los órganos encargados de la realización de las elecciones federales así como del tribunal especializado que dirime las controversias jurídicas originadas en los mismos; corresponde a la Cámara de Diputados la elección de los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, de entre los propuestos por los grupos parlamentarios de la propia Cámara, mediante el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes en sesión (artículo 41). De igual manera, los magistrados que integren el Tribunal Federal Electoral serán electos por el voto calificado del Senado de la República a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (artículo 99).
7. Ejercitar controles financieros tales como:
 - Aprobar la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Ingresos, o el llamado poder de la bolsa (artículo 74-iv).
 - Revisar “los estados contables y financieros y demás información que muestran el registro de las operaciones derivadas de la aplicación de las Leyes de Ingresos y del ejercicio del Presupuesto de Egresos de la Federa-

ción”,³⁸ es decir, revisar la cuenta pública (artículo 74-iv), que no es otra cosa que “el documento a través del cual el presidente presenta anualmente a consideración de la Cámara de Diputados los resultados de la gestión financiera de su gobierno con el objeto de que se pueda comprobar que los recursos han sido gastados en los programas y en la forma aprobada en el Presupuesto de Egresos”.³⁹

- Dar las bases para que el Ejecutivo Federal celebre empréstitos sobre el crédito de la nación, así como aprobar estos empréstitos y reconocer y mandar pagar la deuda nacional (artículo 73-viii).

En opinión de Emilio Rabasa, dentro del orden constitucional, “la superioridad del Congreso es indiscutible por su sola facultad de dictar las leyes a que la nación entera y el mismo Poder Ejecutivo tienen que someterse”.⁴⁰ Como vemos, la estructura constitucional de nuestro Estado está ideada de manera tal que permite un adecuado balance y contrapeso entre los órganos estatales. Sin embargo, consideramos que las Cámaras del Congreso mexicano, más que delegar han capitulado,⁴¹ es decir, han abandonado el ejercicio de sus principales funciones constitucionales, a causa de las llamadas “reglas no escritas del sistema” y de la creciente carencia de recursos económicos y administrativos, en manos de un Ejecutivo poderoso que ha devenido autoritario.

Como se aprecia, la estructura que la Carta Magna establece es un adecuado sistema de pesos y contrapesos entre los principales órganos políticos estatales. No obstante, el comportamiento de éstos ha determinado el establecimiento de un sistema autoritario e impune. El presidente de ese país pudo convertirse en un “monarca sexenal absoluto” sólo por la claudicación de un Congreso falto de los medios y las agallas suficientes para impedirlo. Podemos decir que la

³⁸ Artículo 14 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados.

³⁹ J. Carpizo, “Cuenta Pública”, en *Diccionario jurídico mexicano*, México, Porrúa, 1995, p. 784.

⁴⁰ E. Rabasa, *La Constitución y la dictadura*, México, Porrúa, 1990, p. 141.

⁴¹ A. Lujambio, *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*, México, UNAM, 1995, p. 205.

“debilidad” de nuestro Congreso se debe, entre otras causas a las siguientes:

- a) La ausencia de un cuerpo de asesores permanentes e institucionales; la inexistencia de un servicio civil de carrera y la carencia de centros de información y documentación legislativos.
- b) La prohibición de la reelección inmediata de los congresistas, lo que, tratándose de los priistas, los hacía “rehenes” de las decisiones presidenciales, pues al no poderse asegurar una carrera parlamentaria dependiente de los votos de “abajo”, los legisladores tratan de congraciarse con el presidente para granjearse un puesto en la administración pública federal al concluir su periodo.
- c) El hecho de que “un solo partido político penetre las arenas constitucionales ejecutiva y legislativa”,⁴² deja sentir su impacto en las funciones nominales del Congreso por la introducción de dos ingredientes:⁴³
 - la disciplina del partido, y
 - la solidaridad entre los funcionarios priistas aunque pertenezcan a poderes distintos.
- d) El liderazgo del partido mayoritario (antes hegemónico) la tiene el presidente de la República, el cual, por medio de instrumentos metaconstitucionales controla de tal manera a la mayoría en el Congreso que éste termina por ser eclipsado totalmente por el primero, aunque esto comienza a cambiar.

Puede argumentarse que los hechos descritos en los incisos anteriores pueden presentarse, y de hecho se presentan, en democracias establecidas. Pero en nuestro país influyen circunstancias peculiares:

- 1) La “vigilancia que debe ejercer el partido mayoritario sobre los funcionarios priistas, a efecto de que se asegure la con-

⁴² *Ibid.*, p. 167.

⁴³ J. F. Ruiz Massieu, *op. cit.*, p. 50.

gruencia entre el ejercicio del poder público y la plataforma partidaria⁴⁴ prácticamente no existe, puesto que la estructura y funcionamiento del PRI lo impiden.

- 2) El sistema de partidos existente en nuestro país hasta hace poco menos de diez años no contribuyó a funcionalizar la separación constitucional de los poderes federales. *Una legislación electoral deficiente y la inequidad de las elecciones motivaron la sobrerrepresentación en el Congreso de un partido cuyo jefe supremo era el presidente.*

Para concluir podemos decir que evidentemente la estructura constitucional de nuestro Estado no es perfecta. Pero de esa imperfección no podemos derivar —por lo menos, no directamente— el defectuoso funcionamiento del mismo. La Carta Magna establece una armazón estatal clásica, misma que ha sido sufriendo modificaciones necesarias con el correr de los años. Pero tal armazón, tal estructura se transforma sustancialmente cuando comienza a “funcionar”. Dicho en palabras ya reconocidas: “El grado de separación de poderes depende mucho más del sistema de partidos que de las disposiciones previstas en las Constituciones.”⁴⁵

En nuestro sistema político la norma constitucional no ha sido la regla. Y no lo ha sido por un simple hecho: el fenómeno conocido como sistema de partido antes hegemónico y hoy mayoritario. Tal “fenómeno” no se ha presentado únicamente en nuestro país, pero es evidente que aquí ha tenido mayor continuidad (como ya se ha dicho, como efecto de una legislación electoral defectuosa y la realización de comicios nada limpios). Este sistema de partido hegemónico ha venido sufriendo una serie de modificaciones desde mediados de los años ochenta. Para algunos especialistas está por demás hablar ahora de partido hegemónico, dados los últimos resultados electorales tanto federales como estatales; se opta por denominar al actual como un sistema de partido dominante con un formato tripartidista⁴⁶ o, más gráficamente, como un “tripié inestable”.⁴⁷

⁴⁴ *Idem.*

⁴⁵ M. Duverger, *Los partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1972, p. 419.

⁴⁶ A. Lujambio, “La evolución del sistema de partidos, 1988-1994”, en *Elecciones, diálogo y reforma*, México, UNAM, 1994, t. 2, p. 72.

⁴⁷ J. J. Silva-Herzog Márquez, “El sistema de partidos después del 21 de agosto”, en *ibid.*, pp. 161 y ss.

La importancia de la oposición, “como elemento integrante y conformador de la vida política”⁴⁸ radica precisamente en que ha de convertirse en la opinión divergente que, por un lado, “legítima” al sistema y al gobierno en tanto ganador “legal” de las elecciones y, por el otro, sirva de contrapeso, controle y vigile el accionar de la mayoría y/o del gobierno, constituyéndose en un elemento esencial de la democracia. Se distinguen ya dos funciones principales de la oposición: “una activa, destinada a controlar y limitar la acción del gobierno, y otra pasiva, dirigida a la sustitución del equipo gobernante”.⁴⁹

En otras palabras, la deformación de nuestro régimen constitucional no deriva tanto de la pertenencia a un mismo partido—lo mismo de la mayoría en el Congreso como del presidente de la República—, sino que es consecuencia directa de sesenta años de existencia de un precario sistema de partidos, donde las funciones de la oposición no fueron realizadas porque prácticamente ¡no había oposición! Tomemos en cuenta que un Congreso o Parlamento vigorizado “y con operación eficiente facilita el desmontaje del autoritarismo de los Ejecutivos o de *los partidos únicos o hegemónicos* y evita su restauración...”⁵⁰

Definitivamente, Ruiz Massieu expresa de manera excelente la revaloración que debe hacerse sobre nuestro Congreso, puesto que escribió que “no se registra transición democrática duradera y auténtica que no haya reclamado la revaluación de la institución parlamentaria y de los partidos que la conforman y le dan vida”;⁵¹ de los cuales los de oposición forman parte esencial.

Podemos concluir expresando que, en nuestra opinión, México requiere de la conservación de su sistema de gobierno, es decir, de un presidencialismo, pero de un presidencialismo nuevo, reformado, acotado. Y esto se logrará no sólo reduciéndole facultades constitucionales o legales al Ejecutivo, sino incrementando las del Legislativo, fortaleciéndole las actuales y creando instituciones de

⁴⁸ P. de la Vega, *Estudios político-constitucionales*, México, UNAM, 1987, p. 9.

⁴⁹ J. Cárdenas, “Las funciones de la oposición y su regulación jurídica”, en *Memoria del Coloquio “La Oposición Política en México”*, Anuario Jurídico XVIII, México, UNAM, 1991, p. 61.

⁵⁰ J. F. Ruiz Massieu, “La construcción democrática”, en *Textos para el Cambio*, núm. 15, México, Porrúa, 1994, p. 22. Las cursivas son mías.

⁵¹ *Idem*.

control meramente técnico. No experimentemos con “novedosas técnicas constitucionales”; busquemos antes que en el exterior, en la historia patria los modelos a seguir en el futuro.

Atendiendo a la realidad política del país y tomando en consideración la estructura constitucional vigente, nos atrevemos a proponer, para el mejoramiento del funcionamiento estatal y la “democratización” del ejercicio del poder político, lo siguiente:

- a) Creación de un cuerpo de asesores especializados que de manera institucional auxilien a los congresistas en lo particular y a cada una de las Cámaras en lo general en el desempeño de sus tareas. Este cuerpo se integraría no únicamente con licenciados en derecho, sino también con economistas, contadores, actuarios, psicólogos sociales, etcétera. Ante el argumento de que este cuerpo puede llegar a tener una influencia extrema en el funcionamiento del Congreso, sostenemos que estos asesores parlamentarios⁵² únicamente realizarían una tarea técnica o administrativa, de tal forma que la responsabilidad de tomar las decisiones correspondería exclusivamente a los diputados y senadores.⁵³
- b) Establecimiento de órganos de control especializados y técnicos, por ejemplo Tribunales de Cuentas, encargados de revisar la contabilidad y planeación de las entidades administrativas estatales; se consideran tribunales porque se dota a sus miembros de las denominadas “garantías judiciales”, es decir, inamovilidad, fuero, designación atendiendo a una carrera ascendente, nombramiento por intervención de varios órganos estatales, etcétera.
- c) Reconocimiento constitucional de las funciones públicas que realizan los partidos políticos de oposición en el Congreso de la Unión.
- d) Ampliación de la competencia en la resolución de conflictos jurídicos que se presentan entre sujetos políticos que actualmente tiene la Suprema Corte de Justicia de la Nación

⁵² C. Báez Silva, “Los asesores parlamentarios. Una oportunidad más para fortalecer al Poder Legislativo”, en *Lecturas Guerrerenses*, año 2, núm. 9, Chilpancingo, Guerrero, abril-junio de 1997, pp. 3-6.

⁵³ M. Weber, *El político y el científico*, Madrid, Alianza Editorial, 1986.

(artículo 105 constitucional), de tal forma que, por ejemplo, sea competente para resolver sobre la constitucionalidad de las decisiones de las Cámaras respecto de su funcionamiento interno, cuando sean atacadas por un grupo de congresistas.

- e) Perfeccionamiento de la facultad de investigación que tienen las Cámaras del Congreso de la Unión. Se debe entender que gobierno y administración pública no son lo mismo, y que hoy día la segunda se ha convertido en un monstruo de mil cabezas que no puede ser fácilmente controlado; por ello el presidente y el Congreso, más que disputar por una hegemonía aparente, deben unir esfuerzos para vigilar a la administración pública.
- f) Modificación sustancial de nuestro sistema de gobierno, sin abandonar el sistema presidencial: el secretario de Gobernación, o inclusive el Gabinete entero, a pesar de que seguirá siendo nombrado libremente por el presidente dependería, para su sostenimiento en el cargo, de la confianza del Congreso; es decir, sería sostenido por la mayoría legislativa. Pero para proceder a su remoción se requeriría de un "voto de censura constructivo", es decir, de una manifestación del Congreso en el sentido de no gozar ya de su confianza y de tener preparado un relevo.

Esto operaría una vez realizadas elecciones intermedias, de tal forma que sería propiamente el pueblo quien calificaría la actuación de un gobierno. Si el electorado está contento con el gobierno y su política, el partido en el poder obtendría una mayoría legislativa cómoda para continuar desarrollando su plan de gobierno; pero si el pueblo no está conforme con el gobierno y su política, el partido que lo sostiene será derrotado en las urnas, y posiblemente un partido de oposición o una coalición puedan formar, sin derribar al presidente —jefe del Estado al fin—, un gobierno distinto.

Bibliografía

Cárdenas, Jaime, *Transición política y reforma constitucional en México*, México, UNAM, 1994.

-
-
- _____, "Las funciones de la oposición y su regulación jurídica", en *Memoria del Coloquio "La Oposición Política en México"*, Anuario Jurídico XVIII, México, UNAM, 1991.
- Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI Editores, 1993.
- Córdova, Arnaldo, *La formación del poder político en México*, México, Era, 1991.
- Crespo, José Antonio, *Jaque al rey. Hacia un nuevo presidencialismo en México*, México, Joaquín Mortiz, 1996.
- Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, México, Ariel, 1992.
- Linz, Juan, "Presidential or parliamentary democracy: does it make a difference?", en *The failure of presidential democracy*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1991.
- Nohlen, Dieter, "Sistemas de gobierno: perspectivas conceptuales y comparativas", en *Formas de gobierno: relaciones Ejecutivo-Parlamento*, Lima, Comisión Andina de Juristas, 1993.
- Rabasa, Emilio, *La Constitución y la dictadura*, México, Porrúa, 1990.
- Ruiz Massieu, José Francisco, *El Parlamento*, México, LVI Legislatura del Congreso del Estado de Guanajuato, 1995.
- Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.
- Shugart, Matthew y John Carey, *Presidents and assemblies. Constitutional design and electoral dynamics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.
- Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1991.