

CONDICIÓN ‘GOBIERNO DIVIDIDO’ EN EL SISTEMA PRESIDENCIAL MEXICANO*

Talía GARZA HERNÁNDEZ y José Luis PRADO MAILLARD

SUMARIO: I. Introducción. II. Primera variable: Sistema de ‘Gobierno Presidencial’. III. Segunda variable: ‘Gobierno Dividido’: Principio de Separación de Poderes. IV. Tercera variable: ‘Poder Compartido’ en las relaciones Gobierno-Congreso. V. Conclusión.

I. INTRODUCCIÓN.

Nuestra Constitución, máximo ordenamiento jurídico de nuestro sistema político, es el fundamento formal-pragmático del sistema constitucional mexicano, racionalizando el poder político, el derecho constitucional, resuelve de manera sistemática y general problemas de poder, aspecto sobradamente discutido. Nuestro trabajo tiene por objeto analizar sistemáticamente la situación antagónica Sistema Presidencial/Gobierno dividido, con el punto de vista politológico alternativo al método del derecho constitucional. Nuestra hipótesis por lo tanto, es la siguiente: Condición de gobierno dividido en el sistema presidencial mexicano.

El debate de las mayorías y las minorías, abordado desde la perspectiva de las relaciones gobierno/congreso, y la óptica del control parlamentario, para coincidir en el meollo tan importante del análisis político: los elementos del sistema político son variables independientes, por lo tanto las piezas de la maquinaria constitucional, funcionan bajo la óptica del análisis del derecho constitucional, de la ciencia política, por lo que nuestro análisis se encuentra estructurado para responder la hipótesis pero tomando en cuenta las variables independientes y dependientes del sistema de gobierno presidencial.

* El presente trabajo forma parte de las actividades de investigación del CA Derecho Constitucional, cuerpo académico dirigido por el Dr. José Luis Prado Maillard y en grado de consolidación en PROMEP.

Establecemos una condición *sine qua non* en el trabajo y es que nosotros nos enfocaremos en el análisis del sistema de gobierno presidencial de manera indistinta a formas de Estado¹, por lo que la democracia es el criterio principal para distinguir los regímenes democráticos, en democracias parlamentarias o en democracias presidenciales, es decir mediante método deductivo, comparativo estableceremos condiciones académicas y mexicanas que nos permitan establecer un análisis introductorio del funcionamiento sistémico del sistema de gobierno presidencial mexicano.

II. PRIMERA VARIABLE: SISTEMA DE ‘GOBIERNO PRESIDENCIAL’.

La división clásica de las democracias² ha sido clasificada en sistemas de gobierno parlamentarios y presidenciales (LIJPHART, 2004),³ en México como ya sabemos nuestro sistema de gobierno es el sistema presidencial, que fue en principio una

¹ El problema de la clasificación de las formas de gobierno que encuentran aplicación en los diversos Estados viene a ser una cuestión lógicamente subordinada a la de las formas de Estado, lo que por cierto explicaría lo difícil que es encontrar una misma forma de gobierno en países en que operan distintas formas de Estado. En ENRÍQUEZ Fuentes, Gastón, *La revaloración del control parlamentario en México*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2009, p. 351.

² Giovanni Sartori entiende por democracia “a final de cuentas la democracia es, y no puede evitar ser, un sistema de gobierno. Y cuando se descuida la función de gobierno, lo empeoramos e incluso ponemos en peligro su *funcionamiento*” la clasificación de Sartori obedece a un criterio metodológico de diferenciación de los sistemas políticos democráticos, admite el semipresidencialismo como un sistema individual y autónomo. En SARTORI, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada*, Trad. Roberto Reyes Mazzoni, 2da. Ed., Fondo de Cultura Económica, México, 2001. p. 160.

³ Ha sido la forma clásica, más ya sabemos que entre las clasificaciones doctrinales, se destacan derivaciones de los sistemas clásicos parlamentario y presidencial, como presidencialismo atenuado, parlamentarismo con matices de sistema presidencial. También Lijphart en su célebre libro *Modelos de Democracia*, un análisis politológico completo y concreto expresaba lo siguiente referido al modelo norteamericano, y a la vez un dato interesante para analizar las asimetrías con el modelo de democracia presidencial mexicana: “En los sistemas presidencialistas de gobierno, en los que por lo general el ejecutivo presidencial no puede ser destituido por el legislativo (salvo por procesamiento) puede tener lugar la misma variación en el grado de predominio del ejecutivo, dependiendo exactamente de los separados que estén los poderes gubernamentales. En Estados Unidos, puede decirse que el Presidente y el Congreso se hallan en un difícil equilibrio de poder, pero algunos presidentes de Francia y de algunos países latinoamericanos ostentan más poder...Sistemas con presidentes elegidos directamente y dominantes; revisar en LIJPHART, Arend, *Modelos de democracia, Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*, Trad. Carme Castellnou, Ariel, Barcelona, 2004. p. 24. De igual modo, coincide plenamente con el análisis anterior la definición de Carpizo, sobre una de las características atribuidas al sistema presidencial latinoamericano: «Un estricto predominio del presidente y un papel político importante asumido por el ejército». CARPIO, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, 16 ed., Siglo XXI, México, 2002. p.17.

“imitación del modelo norteamericano”, los factores extrajurídicos por mencionar una palabra del Dr. Jorge Carpizo, incidieron en que los constituyentes de 1824, 1857 y 1917⁴, crearan, confirmaran y renovaran el sistema presidencial mexicano; siguiendo por motivos escolares, la metodología propia del derecho constitucional, analizaremos en este apartado el funcionamiento de una variable esencial en el sistema presidencial: la institución de la presidencia.

Una diferencia importante entre sistemas de gobierno presidenciales y parlamentarios es que en el sistema presidencial, el ejecutivo necesita la aprobación del legislativo sólo para sus “propuestas legislativas”, no tiene responsabilidad política ante el parlamento, esto históricamente tiene antecedentes muy interesantes⁵ y que siguen influyendo hasta nuestros días; dado que la responsabilidad política es un aspecto muy importante para la consecución de un buen gobierno.

Por lo tanto, el análisis comparativo de los regímenes presidenciales y parlamentario, no sólo ha gestado un interesante desarrollo en el modo de resolver problemas institucionales, sino que deviene a aspectos muy enraizados de nuestro sistema de gobierno, dado que en su reflexión se abordan distintas piezas de la maquinaria del

⁴ En México el constituyente de 1917, proviene de un proceso de ruptura revolucionaria con el *statu quo*, “En México, como en Rusia, la revolución supuso la incorporación y adaptación de elementos de la cultura occidental lo cual generó un nuevo nacionalismo opuesto al capitalismo y la democracia de Occidente...De los años treinta a los ochenta, los líderes de México siguieron políticas exteriores y económicas contrarias a los intereses estadounidenses.” Aunque no sea nuestro tema focal, el proceso revolucionario gestó una estabilidad de régimen sin precedentes en América Latina, y desarrollo económico, es interesante como fue transformándose el sistema político mexicano. En efecto Huntington reconoce: “En los años ochenta esto cambió. El presidente Miguel de la Madrid adoptó nuevas medidas que su sucesor Salinas amplió hasta dar lugar a una redefinición en gran escala de los objetivos, prácticas e identidad mexicanas: el esfuerzo más radical por cambiar desde la revolución de 1910...Salinas promovió el liberalismo económico, uno de los dos temas dominantes en Occidente de su tiempo (el otro, la democracia política no la adoptó).” No buscamos juzgar de manera subjetiva los procesos históricos determinados por decisiones políticas de la clase política dominante, más es necesario contextualizar las condiciones sociales, políticas y económicas en que se ha asentado la generalidad de nuestro sistema político mexicano, claro que el sistema de gobierno, es el punto donde se toman las decisiones políticas. HUNTINGTON, P. Samuel, *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*, Trad. José Pedro Tosaus Abadía, Paidós, Barcelona, 1997, p. 177.

⁵ Escribía sobre los antecedentes del Sistema Presidencial Carpizo en los alrededores de 1978, en las primeras páginas de una de sus mejores obras, el presidencialismo mexicano, por estar escrita en una época, donde el sistema presidencial mexicano, vivía su máximo esplendor pero a la vez, los factores internos que conducirían a su declive: “Cuando se ha creado una nueva figura política, no siempre se ha perseguido ese fin, sino que, al tratar de precisar o alcanzar ciertos objetivos, se ha conseguido la precisión o la creación de una institución nueva, en: CARPIZO, Jorge, *op., cit.*, p. 16.

sistema político, tomemos en cuenta también que aunque la división clásica de los sistemas de gobierno parte de la dicotomía parlamentario-presidencial, existen “soluciones semipresidenciales, semiparlamentarias, parlamentarismo racionalizado (LINZ, J. Juan, 1994).”

III. SEGUNDA VARIABLE: ‘GOBIERNO DIVIDIDO’: PRINCIPIO DE SEPARACIÓN DE PODERES

El principio de separación de poderes⁶, es un bastión fundamental del Estado Constitucional, el principio ha sido modelado conforme el tiempo ha pasado, en ciertos momentos la doctrina sostuvo que en los sistemas presidenciales, era más visible la separación de poderes, que en los sistemas parlamentarios, nos hemos dado cuenta que la separación de poderes se refiere a exigencias por parte de distintos actores institucionales y de oposición a la independencia de los órganos del Estado, en sus relaciones *interorgánicas e intraorgánicas*.⁷”

En palabras de Lijphart aunque la separación de poderes “también está interesada con la estabilidad democrática”., se identifica más con la opinión de “Almond” de “contrastación” “de la teoría de separación de poderes con la teoría de sistemas, la primera el “paradigma dominante” de la ciencia política en los siglos dieciocho y diecinueve, que está ahora reemplazado por el paradigma de sistemas” Lijphart la contrapone como un paradigma tradicional “adicionada por la idea restricciones y equilibrios”, y contribuye al igual que “el mantenimiento adecuado entre los límites de las funciones políticas⁸” a la estabilidad de los sistemas democráticos, la separación de poderes y la teoría de los sistemas cuando se traslapa a las funciones de poder, sólo se modifica en razón de los experimentos empíricos de los sistemas de gobierno,

⁶En México la separación de poderes se encuentra instituida constitucionalmente en el Título tercero, el capítulo I denominado “De la división de poderes” el artículo 49 establece lo siguiente: “El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en legislativo⁶, ejecutivo y judicial”.

⁷ Para Juan Linz “en principio desde sus orígenes históricos, la separación de poderes se ha concebido para generar gobiernos débiles, pesos y contrapesos (checks and balances) (que pueden convertirse en bloqueos, responsabilidades divididas, desconfianza entre los poderes), justo lo contrario de un poder y liderazgo fuertes. No sorprende el que los mandatos de presidentes que querían ser fuertes – Vargas, Allende, Marcos, Goulart, Alán García, Aristide- terminarán en un desastre de un tipo u otro, LINZ, Juan, *Democracia presidencial o democracia parlamentaria ¿Qué diferencia implica?*, en LINZ, J., Juan y VALENZUELA Arturo, Comp. *Las crisis del presidencialismo 1. Perspectivas comparadas*, Trad. Rocío de Terán Troyano, Alianza Editorial, Madrid, 1994, pp. 45-47

⁸ Leer el excelente apartado de una de las obras más destacadas de LIJPHART, Arend, *Democracia en las sociedades plurales, Una investigación comparativa*, Trad. Susana Serdán Vásquez, Prisma, México, 1988, pp. 8-12.

experimentos que se dan por los fenómenos sociales.

El gobierno dividido se manifiesta plenamente cuando el ejecutivo no cuenta con la mayoría en el congreso, situación irónica debido a la desconfianza que ha venido implicando en términos modernos la concentración del poder en una sola persona, e igualmente la otra alternativa de concentración del poder en una asamblea, es decir que nunca se ha sabido a ciencia cierta cuál es la idónea concentración del poder si en el parlamento o en el ejecutivo y ello se debe respecto a los excesos del poder, en la toma de decisiones o cuando los intereses se enfrentan de tal modo que es imposible resolverlos por la vía ejecutiva.

Ya mencionamos anteriormente que en un Régimen Parlamentario, la doctrina tiende a exponer que la separación de poderes no es tan visible como en un régimen presidencial, como este trabajo no tiene por objeto un estudio comparativo de sistemas de gobierno parlamentarios y presidenciales tomaremos como ya entendidas las diferenciaciones, sin embargo un trabajo basado en una apreciación de ingeniería constitucional tiene que establecer la operación diversificada de este principio en ambos sistemas, Duguit, exponía en la Europa de Posguerra algo tocante a la “responsabilidad política”, un concepto muy frecuente de admiración en el sistema parlamentario, y algo que en el caso mexicano, sigue siendo prácticamente ausente: “En un gobierno parlamentario, los Ministros nombrados por el Jefe del Estado son políticamente responsables ante las Cámaras, y, aparte de cualquier delito y de cualquier perjuicio, están obligados a retirarse siempre que ellas desaprueben su conducta en relación con algún tema. Este sistema es, sin duda, la negación misma de la separación de poderes; conduce a dar al parlamento un derecho de control sobre todos los actos del poder ejecutivo, del que los Ministros son los agentes activos; asocia directamente al cuerpo legislativo con el cumplimiento de todas las funciones ejecutivas; asegura por esa vía la colaboración y la solidaridad de los poderes, primeras condiciones de un gobierno ponderado.”⁹

Sentimos que aunque la opinión de Duguit es certera en cuanto a la aplicación del principio de separación de poderes en un régimen político parlamentario, confundir control con separación puede ser difícil de distinguir en la medida en que cierta parte de la doctrina insista en defender el sentido tradicional del principio de separación de poderes, nacido en gran medida con el objetivo de equilibrar al poder, hasta allí su función era buena, y se tiene que medir en lo que se refiera a independencia de los

⁹ DUGUIT, L, *La separación de poderes y la Asamblea Nacional de 1789*, Trad. Pablo Pérez Tremps, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1996, p. 65.

órganos del poder, más debe enfatizarse en la necesidad de instrumentos eficientes de control interorgánico e intráorgánico del poder político en un sistema presidencial, por referirnos al caso mexicano.

IV. TERCERA VARIABLE: ‘PODER COMPARTIDO’ EN LAS RELACIONES GOBIERNO-CONGRESO.

En el análisis de las relaciones gobierno-congreso, debe establecerse un análisis estructural de la funcionalidad de la relación independiente tanto en los sistemas parlamentarios como en los presidenciales, del funcionamiento de la oposición, y resaltando siempre el caso mexicano.

Una definición tradicional de la oposición es la de que la “oposición es siempre oposición al poder, o si se quiere negación del poder¹⁰”; sin embargo nos hemos dado cuenta de que el concepto de oposición no siempre se establece en refutación hacia el aparato político dominante, la oposición realmente tiene el objetivo de alcanzar el poder, y en el momento en el que lo consigue deja de ser oposición, y se convierte en un elemento dominante en el conjunto de las relaciones políticas estatales, en el sistema de gobierno mexicano históricamente la oposición¹¹ no se ha configurado como el proceso de sistematización compleja de los partidos europeos y lo más claro es establecer el análisis que distinga la función de la oposición en el sistema político que no ocurre como se da en el sistema parlamentario, mucho tiene que ver, quizás la institucionalización ya no solamente del poder político, sino la institucionalización de la oposición, se entiende por lo tanto que el diseño constitucional, no es ajeno a factores, que lo modelan con el paso del tiempo, donde algunas instituciones del poder se resisten al cambio.

Para Huntington los partidos políticos son “una innovación que amenaza intrínsecamente el poder político de una élite basada en la herencia, la posición social o

¹⁰ DE VEGA, García, Pedro, *Estudios político-constitucionales*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2004, p. 5.

¹¹ La evolución cultural en gran medida influye en su obra “La presidencia imperial” Enrique Krauze expresa unos detalles del poder legislativo mexicano, en ese apartado descriptivos del sexenio 1946-1952, específicamente hablando del año 1946, donde en su biografía del poder Krauze, reflexiona a través de Cosío Villegas, quien fuera fundador del FCE: “Por lo que respecta al comportamiento de los diputados y senadores oficiales, el veredicto de Cosío Villegas era sin duda exacto: « los congresos revolucionarios habían sido tan serviles como los del porfirismo » El poder legislativo era un poder simulado. Y sin embargo, la entrada de la oposición panista a la Cámara de Diputados en 1946 marcó una pequeña diferencia: al menos cuatro de los casi 150 diputados alzaban la mano...para votar en contra.” Consultar en KRAUZE, Enrique, *La presidencia imperial, Ascenso y caída del sistema político mexicano (1940-1996)*, Tusquets Editores, México, 1997, p. 132.

la propiedad de la tierra¹²” es por eso que “los conservadores se oponen a ellos porque los ven con justicia, como un desafío contra la estructura social existente¹³”.

El Estado Moderno está predeterminado por instituciones políticas, y se distingue claramente “por la amplitud con que el pueblo participa en política y es afectado por ésta en unidades de gran envergadura¹⁴” se trata de un proceso de modernización política de las sociedades humanas, donde se van generando “desarrollo de nuevas instituciones políticas –por ejemplo, partidos – para organizar dicha participación,¹⁵” así tenemos que una definición importante de la democracia que tenga la “capacidad de aportar respuestas institucionales a las demandas,¹⁶” el mismo Huntington observa en el desarrollo de los partidos cuatro fases: faccionalismo, la polarización, la expansión y la institucionalización¹⁷, de las cuales la última fase es el método más idóneo en las sociedades políticas actuales, dado el grado de complejidad que impone su modernización.

Los procesos de transición democrática se van dando, así en materia de democracia política, el ex–presidente Carlos Salinas de Gortari crea el Instituto Federal Electoral en 1990, y un año atrás en 1989, con motivo de los cuestionados comicios de 1988, en 1989 expiden el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Ha cambiado el contexto con independencia de las condiciones subjetivas de desencanto democrático en México, ya que la reforma electoral impulsada en 1996 por el entonces presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, en las elecciones federales de 1997 arrojaron sus primeros resultados: “una composición plural del Congreso de la Unión”, ningún partido político tenía la mayoría absoluta en el Congreso, -situación irónica, ya que se venía gestando el conflicto de la condición de gobierno dividido que en un sistema presidencial es más problemático y esto sin reparar en la situación sociocultural de nuestro país.

Pero tales acontecimientos de “transición democrática”, toman un planteamiento psicológicamente más serio para el electorado mexicano, en los comicios federales del 2000, ya no solo se trata de gobierno dividido sino que es la primera magistratura

¹² HUNTINGTON, P, Samuel, *El orden político en las sociedades en cambio*, Trad. Floreal Mazia, Paidós, Barcelona, 1996, p.354.

¹³ *Ibidem*, p. 354.

¹⁴ HUNTINGTON, P. Samuel, *op. cit*; p. 43.

¹⁵ HUNTINGTON, P. Samuel, *op cit*; p. 43.

¹⁶ TOURAIN, Alain, *¿Podremos vivir juntos?*, Trad. Horacio Pons, 2da. Ed, Fondo de Cultura Económica, México, 2000, p. 246.

¹⁷ HUNTINGTON, P. Samuel, *op. cit*; p. 362.

federal, la que por primera vez en la historia del México posrevolucionario “alternó”, esto tiene que ver mucho con el papel de la oposición que representaba el PAN, el cual no era en principio “una amenaza” más bien ayudaba “a mantener viva, como oposición desde la derecha, la imagen revolucionaria de un PRI orientado hacia la izquierda¹⁸”, cosa que ya no sucede de la misma forma, cuando Giovanni Sartori escribía su prólogo a la edición española en 1992, hoy en pleno 2010 el PAN como institución política partidaria, hoy ocupa sendos espacios a nivel nacional, incluida la primera magistratura: La Presidencia de la República.

Por tales cambios institucionales, el análisis político sigue siendo esencial, en el sistema partidario se debe tomar todavía en cuenta aún el origen histórico del PRI las razones de su legitimación, la situación actual del PAN y su acercamiento al poder, ya que ambas son de manera individual las dos grandes fuerzas políticas más dominantes en el país, el sector de izquierda, permanece desarraigado, desorganizado, heterogéneo, sin una composición partidista pura, y sus aportaciones son más individuales, que como colectivos partidistas.

En México, en la actualidad los cambios institucionales no pueden establecerse sin tomar en cuenta el proceso de transformación institucional, aunque incipiente, el México de hoy, no es el mismo del México de partido oficial- hegemónico¹⁹: o también descrito como “patrimonio colectivo de la camarilla hegemónica llamada Partido Revolucionario Institucional”, (BADIE, Bertrand; HERMET, Guy, 1993) –nótese que los autores escribieron esto en plena decadencia del presidencialismo mexicano y asenso al proceso político denominado “de transición democrática²⁰” los cambios comenzaron

¹⁸ SARTORI, Giovanni, Partidos y sistemas de partidos, Trad. Fernando Santos Fontenla, Alianza Universidad, Madrid, 2000, p. 282.

¹⁹ ROUQUIÉ Alain, *La desmilitarización y la institucionalización de los sistemas políticos dominados por militares en América Latina*, en O'DONNELL, Guillermo, SCHMITTER, C. Philippe, WHITEHEARD, Lawrence, *Transiciones desde un gobierno autoritario /3 Perspectivas comparadas*, Trad. Jorge Piatigorsky, Ed. Paidós, Barcelona, 1994. p. 208-209.

²⁰ Krauze, escribía en esos momentos en el año de 1997, periodo difícil y a la vez contemporáneo en la historia política moderna de nuestro país, para quienes de alguna u otra forma lo hemos vivido y no nos es indiferente ese proceso de esperanza y cambio de “régimen”, ya que el sistema de gobierno presidencial seguiría siendo el mismo no nos resulta ajeno, Krauze escribe algo que la mentalidad colectiva ahora lo recuerda, escribe en presente y ahora lo observamos de cara a un pasado, que muchos autores hoy en día ilustran como avances: “...-El 6 de Julio de 1997- tendrán lugar los Comicios para la Cámara de Diputados. Es probable que, a despecho de la manipulación que intente el PRI, las condiciones estén dadas para que en varios niveles del Poder Público se logre la alternancia, que en las circunstancias de México es condición necesaria para la democracia, Con ella comenzaría un periodo de

cuando el ejecutivo dejó de tener mayoría en el Congreso.

Aunque hoy en día, mucho de eso puede acusarse de “obstruccionismo parlamentario;²¹” el sistema presidencial mexicano se trataba en su origen de un sistema de corte norteamericano, surge con los antecedentes propios del régimen parlamentario, sólo que bajo una nueva forma, donde la característica más identificable es el gobierno dual: el ejecutivo bicéfalo, porque además el ejecutivo en el sistema presidencial mexicano, fue tomando sobre todo durante el oficialismo priista, una forma más sustanciosa para sus intereses; no sólo en las funciones de Estado y gobierno sino una más profunda: cabeza de partido.²²

En el contexto partidista no cabe duda que el origen del PRI, es medular en la definición del Estado Mexicano, ya que fue bien o mal, la estructura que fundó nuestro moderno sistema presidencial, “los generales” de los ejércitos revolucionarios pasaron a formar parte de la élite del poder, y por ende del partido dominante. La estabilización del orden revolucionario con respecto a sus intereses colectivos facilitó contener las formas espontáneas y depredadoras del caudillismo militar. Los “generales habían reconocido en cierto sentido al poder civil, en el que participaron con el objeto de asegurar su predominio político,” bien lo señala Alain Rouquié no se trata de “un milagro o de condiciones históricas excepcionales”, es más realista en su juicio, fue simplemente “un milagro de politización”, se trata de una construcción democrática, porque esta implica

efectiva transición, que a su vez conduciría, sin mayores sobresaltos, al cierre definitivo del vetusto teatro en las elecciones presidenciales del año 2000.” No entraremos a definiciones de alternancia y transición, nos interesa esta fuente como testimonio en nuestro análisis del sistema presidencial mexicano, pero tomando en cuenta la generalidad del sistema político, que actualmente conforme a los lineamientos de la democracia occidental, puede situarse en la clasificación de “democracia presidencial en transición.”

KRAUZE, Enrique, *op., cit.* p. 455.

²¹ ENRIQUEZ, Fuentes, Gastón, *op. cit.*, p. 353.

²² En el Seminario Internacional sobre Forma de Gobierno en América Latina en la UNAM, José María Serna de la Garza, vivamente exponía: “Si el esquema constitucional actual no ha propiciado disruptiones mayores o crisis constitucionales producto de bloqueos entre los poderes, ello se debe en gran parte a que el titular del poder Ejecutivo ha mantenido el control sobre el Congreso, a través de su liderazgo sobre un PRI dueño de la mayoría de los escaños en ambas Cámaras de la Legislatura Federal. Pero si la situación anterior cambia, como parece estar sucediendo; si el fenómeno de los “gobiernos divididos” se convierte en realidad cotidiana de nuestro sistema político, entonces el esquema constitucional vigente podría dar lugar a problemas que antes no hemos conocido. SERNA, de la Garza, José María, *Consolidación democrática y nueva institucionalidad en América Latina*, en VALADÉZ, Diego, SERNA, de la Garza José María (Cords.) *El Gobierno en América Latina ¿Presidencialismo o parlamentarismo?* Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2000. p. 59.

como poder civil un “control subjetivo que ofrece seguridad²³”, nuevamente nos damos cuenta de la importancia que tiene la institucionalización del poder no solamente por hablar bonito de racionalización del poder y constitucionalismo sino porque tiene mucho que ver el origen del sistema de gobierno, que aunque suene indistinto a sistema político ambos tienen el mismo origen en México, el sistema presidencial a partir de 1917 tuvo un origen revolucionario, hoy en día las cosas han cambiado el origen deviene de un Partido Político Institucionalizado: PRI.

Sobre la práctica parlamentaria, en el diseño constitucional mexicano se prevén las facultades de ambos “poderes” ejecutivo y legislativo, en el texto parece ser todo muy optimista, pero como se puede ver se ciernen dos deficiencias, el -por llamarlo de un modo escolástico – *obstrucionismo parlamentario* y la *ineficacia del ejecutivo*, en la toma de decisiones públicas, y por supuesto políticas.

Por ejemplo concreto, quisiéramos mencionar la circunstancia de gobierno de sin mayoría que México experimentada por México como consecuencia de los escrutinios federales de 1997²⁴, durante la primera parte del período sexenal del ex presidente Ernesto Zedillo (1994-2000), en parte atribuido descontento de la ciudadanía, incrementado por la crisis financiera de 1995, por lo que estamos ante un fenómeno incipiente de educación política de la ciudadanía para en 1997 intentar confiar en sus representantes para tener mejores perspectivas de desarrollo, “la tesis del gobierno dividido como instrumento de los electores para terminar con un largo dominio partidista, es aplicable a los resultados de las elecciones del 2 de julio de 2000 donde ciertamente el predominio electoral del PRI llegó a su fin.²⁵”

Respecto de la maquinaria del sistema político, se trata de un sistema de castigos y recompensas, así lo define Giovanni Sartori, y deviene de los procesos de “elaborar y revisar constituciones, algunos de estos temas no podían menos de cobrar importancia y

²³ ROUQUIÉ Alain, *op. cit.*, p. 208-209.

²⁴ Esto no ocurre de manera espontánea en 1997 “la dinámica se hizo más evidente a partir de la serie de reformas institucionales que comenzaron durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), y las famosas “concertaciones” entre el PRI y el PAN, que dieron lugar al surgimiento de “gobiernos de oposición” del PAN en el ámbito subnacional. Las reformas siguieron su curso, se profundizaron bajo el liderazgo del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000)” disponible en: REYNOSO, Diego, Actores institucionales y partidarios en el juego político mexicano, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales. *Revista Mexicana de Sociología* 68, núm. 4 (octubre-diciembre, 2006), México, D. F., 2006, p. 672.

²⁵ CASILLAS, Enrique, Carlos, Gobierno dividido en México: entre la pluralidad y la eficacia, *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, Núm. 113, Julio-Septiembre, Madrid, 2001, p. 84.

hacerse parte de lo que Sartori ha llamado «ingeniería política», en un esfuerzo para sentar las bases de consolidación y estabilidad democráticas²⁶”, es así cuando nos damos cuenta de que en el funcionamiento de la maquinaria del sistema político las piezas deben de encajar de acuerdo al diseño político, que está legitimado en un diseño constitucional.

El diseño constitucional se trata del principal instrumento en sentido formal y material donde podemos definir “la constitución en sentido jurídico o neutro en sentido material se refiere a que la Constitución recoge un ensamblaje de reglas relativas a la atribución y al ejercicio del poder político y el sentido formal de la Constitución que se refiere al conjunto de reglas consagradas en la forma constitucional y reagrupadas bajo la forma de textos especiales con un valor superior a todos los demás textos de normas legislativas y reglamentarias y que no puede ser modificada más que con un procedimiento particular de revisión”²⁷, se trata de nuevo de la institucionalización del poder político, y por supuesto acerca de la racionalización del poder político, para unir representativamente las columnas vertebrales del diseño constitucional-político del sistema de gobierno, o régimen político presidencial, tenemos que referirnos a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El artículo 40 dispone: “El pueblo mexicano ha tenido la voluntad de constituirse una república representativa, democrática, federal”; no se menciona la palabra presidencial, no en vano el Título II, Capítulo I se titula “de la Soberanía Nacional y de la Forma de Gobierno”; ya que en el artículo 41 de manera orgánica se establecen que “el pueblo ejerce su Soberanía por medio de los Poderes de la Unión”, en los casos de la competencia de estos, y por los de los estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, aquí no mencionaremos la Supremacía Constitucional por no evadirnos de nuestro

²⁶ LINZ, Juan, *Democracia presidencial o democracia parlamentaria ¿Qué diferencia implica?*, op., cit., pp. 25-143.

²⁷ Por disciplina metodológica, aducimos sin pormenorizar en teoría constitucional que de acuerdo a la doctrina de institucionalización del poder político, es la Constitución el producto más acabado, DUHAMEL, Olivier, *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, Éditions du Seuil, France, 2009. p. 23. Para ver la otra cara de la moneda consultar la obra “Un prefacio a la teoría democrática”, en DAHL, A. Robert, Trad. José Luis González, Ed. Gernika, México, 1987. Es muy interesante porque sus reflexiones sobre minorías y mayorías, aunque de manera abstracta vinculan ejecutivos/congresos a través del punto meridional que es la clase política y la forma en que se toman las decisiones “en ningún sistema es más probable la tiranía, que en una sociedad en la que el sistema constitucional y la ideología prevaleciente legitimicen el poder constitucional ilimitado de la mayoría,” p. 72. Dahl es respetado y citado en trabajos de alto nivel.

objeto de estudio principal, el artículo 41 además organiza para confianza del ciudadano, el sistema electoral mexicano, donde por voluntad popular son elegibles los poderes legislativo y ejecutivo, organiza de manera directa el sistema de partidos.

Los artículos 50, 80 y relativos respectivamente organizan las funciones de los poderes legislativo y ejecutivo, de tal suerte que el primero organiza la naturaleza bicameral de nuestro máximo órgano legislativo, y la naturaleza dual del ejecutivo.

V. CONCLUSIÓN

En México el fenómeno que establecemos con las variables Sistema de Gobierno Presidencial/Gobierno Dividido: concentración de poder en congresos o ejecutivo, es un fenómeno que atañe al Derecho Constitucional y a la Ciencia Política, debemos tomar en cuenta que el estudio se debe realizar con la teoría democrática y un meticuloso análisis de nuestro sistema político, que acotamos ha sido utilizado indistintamente como sinónimo de sistema de gobierno a lo largo de nuestro trabajo, el sistema político, toma como regla general de clasificación a la democracia y de allí pasamos directamente a la forma de gobierno, o sistema de gobierno presidencial, los regímenes también se utilizan indistintamente por los autores ya mencionados aunque sociológicamente tienen un carácter más personalista²⁸.

Son ya muchas las propuestas de reforma política para el Estado Mexicano, muchas aluden a un cambio frontal de la configuración de nuestro sistema de gobierno, transformar un sistema parlamentario, otras coinciden en que estamos bien, y el modelo institucional, solo tiene que eliminar ciertas asperezas, ya se dio una reforma electoral, al igual que modificaciones de reforma constitucional, sólo que los problemas siguen, y se voltea a ver la agenda gubernamental, la ineficacia de las políticas públicas, en fin un

²⁸ El excelente libro de Juan Linz “La Quiebra de las democracias”, continua vigente para ilustrarnos en torno a muchos temas característicos a nuestro sistema de gobierno presidencial y por ende a la teoría democrática, además nos ofrece un enfoque sistémico-institucional, que se une a la metodología de la ingeniería constitucional, como método analítico auxiliar del derecho constitucional y de la ciencia política, retornemos a Linz “La literatura anterior – «análisis sociológicos behavioristas» de la política de Iberoamérica- está llena de referencias al «caudillismo», «personalismo» y «continuismo», pero estos fenómenos están interpretados en términos históricos y culturales más bien que relacionados con las estructuras y los condicionamientos institucionales”, es interesante subrayar en la reflexión temprana de Linz, porque al avanzar en su exposición, inferimos que descansa una diferencia considerable para definir la distinta operación del poder entre ambos sistemas de gobierno parlamentarios y presidenciales, ya que las dimensiones son así: Crisis de gobierno/Sistemas parlamentarios y Crisis de régimen/Sistemas presidenciales. Leer en LINZ, Juan, *La quiebra de las democracias*, Trad. Rocío de Terán, Alianza Editorial, CONACULTA, México, 1990, pp. 130-131.

sinnúmero de problemas que aquejan a nuestro país.

La bibliografía escrita con motivo de debatir constructivamente el sistema político mexicano en su generalidad, la funcionalidad de nuestra clase de régimen, el sistema de partidos particularizando, la marcha del Estado es mucha, los libros, los congresos, los debates, los simposios, como profesionales del Derecho, nos atrevemos a sostener que no creemos que la introducción de distintas figuras al texto constitucional nos vaya a resolver el problema, y que la Constitución material del Estado, nos dice más con el coeficiente duro del pragmatismo político. Como creyentes en las instituciones y en el régimen sabemos que ya los avances han sido muchos, y como habitantes del siglo XXI, observamos una avalancha de transformaciones, que a la par de la globalización y la tecnología modifican el sistema social, y de nuevo piden, una modernización urgente de nuestro sistema político.