

## Capítulo 5

### Hacia un nuevo Sistema Político

#### Una nota preliminar

La intención de este trabajo de investigación, no es buscar una **forma** de gobierno que sustituya a la democracia; ésta, según la opinión de reputados constitucionalistas es más bien un sistema de vida. Nuestra intención es más concreta: seleccionar aquellas reformas constitucionales que en México podrían ayudar –una vez que el régimen presidencialista llegó a su punto de no retorno- a establecer una correlación de fuerzas más equitativa que solucione el intrínquilis del gobierno dividido, para facilitar el proceso de toma de decisiones políticas.

Se ha hecho común coincidir -entre los teóricos de la ciencia política -que urge otro tipo de división de poderes, mediante el cual el Congreso, además de legislar, pueda controlar significativamente al presidente y a su Gabinete y éstos, además de gobernar, puedan desarrollar una cierta iniciativa ante las cámaras. Este drástico cambio de enfoque no es sólo teórico, sino se encuentra plasmado en realidades geográficas de países que no sólo han atemperado el presidencialismo, sino que han trocado la tendencia al enfrentamiento y la permanente rivalidad en sistemas con instituciones de poderes compartidos, basados en el consenso, el diálogo y la negociación, imprescindibles en la actualidad democrática.

Los tres pilares históricos en los que sustentó el sistema presidencialista mexicano no existen más: el control exclusivo del poder por un solo partido; la facultad del presidente en ejercicio de designar a su sucesor, así como a un altísimo porcentaje de candidatos a cargos de elección popular y la debilidad extrema del Congreso –que había sido convertido en la Oficialía de Partes del sistema-, constituyeron una realidad que hasta hace muy pocos años favoreció los abusos de poder y la exclusión. Numerosas crisis políticas en los países del entorno forzaron el atemperamiento de innumerables procedimientos y mecanismos para reducir los

riesgos. En nuestro país, a partir de 1988 se empezaron a observar las carencias democráticas de la concentración del poder en un solo partido bajo el régimen presidencial.

Por razones que más adelante explicaremos, arribamos a la necesidad de buscar un adecuado diseño del sistema electoral para solventar un mejor modelo de representación y la revisión del régimen político con muchas combinaciones a partir de los modelos básicos del parlamentarismo y el presidencialismo. Bajo la aspiración común de lograr una reforma del Estado, muchos estudiosos universitarios se han dado a la tarea de buscar reformas que garantizaran la gobernabilidad y el control del poder, con todas las implicaciones teóricas y de técnica jurídica que ello implica.

Es por ello que el presente libro trata de desmenuzar los mecanismos de toma de decisiones, la interacción entre poderes, la distribución de competencias específicas, los contenidos y procedimientos para encontrar la vinculación entre las estructuras formales y los poderes reales.

El papel de la forma de gobierno en el marco de la reforma del Estado se circunscribe a hacer gobernable la democracia –incipiente o no- con que se cuenta. Finalmente, el objetivo es que, a través de la discusión y la negociación se llegue a una decisión que tenga el mayor número de adhesiones.

Que esto es una tarea de ingeniería constitucional, ni duda cabe. Que es un diseño que urge en vista de los apretados márgenes de los triunfos políticos y electorales, es necesario, toda vez que hay que pasar urgentemente del “transicionismo” a la consolidación democrática para salvar la tentación autoritaria.

En este momento lo que importa es diseñar las metas, trazar los caminos que llevan a ella y eliminar en lo posible los riesgos. Para llegar a establecer este marco conceptual es importante saber dónde estamos, por qué nos hemos rezagado, cuáles son los mecanismos adoptados en otras latitudes y cómo podemos modernizarnos sin menoscabo de libertades.

## Sistema Político Mixto: tránsito a la gobernabilidad

### 1. Un modelo presidencialista bajo escrutinio

El sistema presidencialista mexicano contemporáneo –iniciado, según acreditados investigadores con el acto de poder por medio del cual Lázaro Cárdenas expulsó del país a Plutarco Elías Calles y los vestigios del maximato- no sólo se construyó con un conjunto acrecentado de facultades legales y metaconstitucionales que el Ejecutivo ejercitaba para erigirse por encima de los poderes establecidos y desempeñar el rol de árbitro supremo de intereses, grupos y facciones, sino porque la figura presidencial funcionó como una unidad de control de una madeja de organizaciones y agencias nacionales que convergían en apuntalar su tradición histórica de supremacía.

Una gama de estudiosos de la ciencia política afirmaba en años recientes sobre el presidencialismo que su “carisma se ha desplazado del líder individual al cargo que al institucionalizarse demanda respeto, reviste al líder de dignidad y lo envuelve en cualidades superiores... al aumentar las funciones de gobierno el poder del Presidente aumenta” <sup>155</sup>.

Aún más, se llegó a decir que “En las comunidades políticas contemporáneas, es precisamente el Ejecutivo quien toma a su cargo la definición del criterio de interés general y su aplicación práctica... los parlamentos manifiestan una tendencia general a delegar cada vez más en el Ejecutivo las decisiones de asignación de recursos entre las categorías sociales, regiones, sectores económicos, etc... es un hecho definitivo el que la dinámica de la vida actual exige celeridad en la toma de decisiones. El procedimiento parlamentario tradicional se revela claramente inadecuado, tanto para actuar con presteza como para realizar ese esfuerzo empírico de adaptación permanente a demandas siempre cambiantes”<sup>156</sup>.

El inmenso poder presidencial estuvo sustentado en la disciplina absoluta de todos los actores del sistema político alrededor de una

<sup>155</sup> Padgett, Vincent, “The Mexican Political System”, Houghton Mifflin, Boston, Mass., 1966, pp 55 y ss.

<sup>156</sup> Meynaud, Jean. “The Executive and the Modern State”. Dorsey Press, Illinois, 1964. pp.80 y ss.

sola persona que encarnaba al jefe del gobierno, del Partido, del Ejército, de las instituciones y del Estado y en la creencia en su infalibilidad política. Los diversos modelos económicos contruidos a partir de los años treinta hasta finales de los noventa (populismo, capitalismo primario, desarrollo estabilizador, crecimiento sin desarrollo, populismo demagógico, neoliberalismo, ocaso del presidencialismo) se basaron, en mayor o menor medida, en el subsidio del sector tradicional agropecuario al crecimiento anárquico urbano-industrial, a través de la canalización del excedente económico hacia la compra de bienes de capital para producir artículos fundamentalmente suntuarios o de consumo para los privilegiados, protegidos por un tipo de cambio barato frente al dólar, un uso discrecional de las tarifas, impuestos y exenciones y una línea política que no dejaba lugar a dudas: o se negociaba o se reprimía, pero no se toleraba.

Hoy, el sistema político mexicano se encuentra frente a un reto: debe diseñar reformas constitucionales que no satisfagan completamente a todos los partidos políticos y, asimismo, que no le disgusten a todos, a la vez que debe dejar muy claro en las leyes positivas que la autoridad ideal es sólo la estrictamente necesaria, mientras que la libertad (su opuesta dicotómica) debe florecer en todas sus manifestaciones, en medio del desafío que impone la ambición desmedida del Imperio sobre nuestros recursos naturales, utilizando con un sentido determinista el manido argumento de la amenazante globalización.

De allí la necesidad de emprender una investigación acuciosa que comprenda desde los orígenes de la fórmula presidencialista en la primera Constitución Federal de 1824, importada de la Constitución de Filadelfia, su debilitamiento en la de 1857 y su justificación teórica en la Carta vigente, así como las tendencias, el entorno internacional y las actitudes de poder que marcaron irreversiblemente su fracaso como modelo aglutinador, así como su ineficacia e inviabilidad en las condiciones presentes.

Es irrefutable que el sistema está necesitado de absorber aires ideológicos frescos que le inyecten solidez a sus instituciones como ya pasó cuando los exiliados republicanos y los sociólogos, juristas

## **Sistema Político Mixto: tránsito a la gobernabilidad**

y filósofos europeos le aportaron su inmensa masa de pensamiento crítico para que el país no se hiciera pedazos. Ellos pusieron orden en el análisis de las variables del desarrollo político para que no se adoptaran irracionalmente los modelos totalitarios imperantes entreguerras, promovidos por líderes de opinión de amplio prestigio en nuestro país; impidieron que la anarquía revolucionaria, el excesivo militarismo de toda estofa y el sindicalismo falangista se impusieran en los modos de gobernar; nos enseñaron a anteponer el arbitrio inteligente en la debacle de las corrientes de opinión, la creatividad y la imaginación frente a cualquier sistema opresor.

Hoy, el Gobierno Federal se encuentra dividido y muchos gobiernos estatales también. En ambos niveles de poder los candidatos al Ejecutivo no han logrado en las contiendas electorales las holgadas mayorías camerales que les permitieran la doble legitimidad para un ejercicio pleno de sus proyectos de gobierno. Existe una parálisis de ejercicio en los poderes federales y locales, sometida constantemente a las cortes de la suspicacia. Es una pesadilla de la democracia que sólo se resuelve con más democracia.

Posiblemente en todas las etapas históricas que transitamos del cardenismo a la fecha, el sistema presidencialista fue funcional y su forma de gobierno expresó los rasgos más valiosos de nuestra identidad comunitaria (la defensa de la libertad, la independencia y nuestras convicciones colectivas). Pero de una cosa no hay duda: se incurrió en excesos deleznable, represiones y entreguismos, consecuencia lógica de ejercer un poder total sin contrapesos. Se socavó el nacionalismo. Se cedió soberanía.

En este escenario debemos describir la interminable lista de competencias y facultades que, a través de concesiones, autorizaciones, recortes, cesiones, desincorporaciones y mecanismos administrativos reglamentarios, fueron mermadas o de plano abandonadas en un marco de corrupción y frivolidades para terminar acotando un sistema presidencialista acaso funcional para su tiempo.

Sin embargo, es un hecho que algunas de las más importantes, como las desregulaciones fiscales, monetarias y financieras; el

abandono del control de medios; la creación de un organismo electoral autónomo y la elección directa para el Gobierno del Distrito Federal y sus delegaciones significaron, entre otras, la coraza de proa de la autoinmolación. Lo que debe arrojar la presente investigación es en cuántas y cuáles la decisión del Ejecutivo se tomó de manera consciente o fue producto de presiones internas o externas o simple falta de operatividad e ingenuidad.

## 2. Avizorando el futuro

El acecho de los mastodónticos monopolios energéticos y la amenaza perversa de los circuitos financieros transcontinentales obligan al sistema a un discernimiento y astucia política que no puede ser producto de la posición personal de un solo hombre, por infalible que sea, ni de un sistema político asentado sobre un solo vértice o un sistema económico montado sobre un modelo exportador de productos primarios que, si hace mucho ya había fracasado, hoy no tiene posibilidades de subsistencia.

Para retomar la construcción de un frente nacionalista, en un entorno de colonización y terrorismo financiero, hace falta modernizar nuestras herramientas constitucionales con la suficiente sensibilidad para entender que el Estado debe ahora adecuarse a la Nación. Tomar lo mejor de otras experiencias constitucionales evitando la tentación de la copia, vinculando al modelo político con el resurgimiento de los procesos de desarrollo del mercado interno. Seleccionar esos rasgos es la parte nodal de la presente investigación.

El pacto federal implica un gran acuerdo de transición. La Federación deberá reconstruirse con los pesos específicos y los perfiles distintivos que correspondan a cada porción de su organización territorial, sobre una base de equilibrios y garantías de seguridad para arribar a una democracia fuerte y gobernable, mejor equipada para solucionar nuestras ancestrales carencias y mejor constituida para hacer frente a las acechanzas del exterior. Posiblemente, las dos formas de gobierno que han imperado en los debates constitucionales de las últimas décadas, el presidencialismo o el parlamentarismo, no sean suficientes para

## Sistema Político Mixto: tránsito a la gobernabilidad

encarar por sí solas el desafío, pero si son imprescindibles para seleccionar, entre lo mejor de las dos, las instituciones que, en un sistema yuxtapuesto, aporten los mejores diseños a los problemas concretos y, algo muy importante, que incentiven la credibilidad frente a la apatía y la abstención.

Se puede soslayar que las soluciones mixtas han aportado un incalculable capital político para hacer frente a los complejos problemas modernos de gobierno, incluso en el ámbito internacional. Toda proporción guardada, ésta ha sido la actitud adoptada por la Unión Europea para hacer frente al avasallamiento económico que ha pretendido el imperialismo norteamericano. La *nueva Europa*, con Alemania, Francia y Rusia a la cabeza han formado juntas –respetando la idiosincrasia, la legislación y las autonomías nacionales de los asociados en el Parlamento Europeo- un fenomenal contrapeso que, sin duda, dará al traste con el proyecto de Washington, cuando se perturben los circuitos financieros y comerciales transatlánticos.

### 3. El debate en la agenda política y académica

Es una constante en los trabajos sobre las formas de gobierno la reflexión en torno a la actualidad del debate en determinados contextos regionales y las implicaciones que este tema tiene para la estabilidad de la democracia. Pero estas apreciaciones iniciales pueden ser matizadas, al menos, por dos cuestiones. En primer lugar, la discusión sobre la forma de gobierno está presente en amplios espacios temporales tanto en el ámbito académico como en el de las reformas constitucionales articuladas en distintos países.

En segundo término, de forma general, el debate se ha vertebrado sobre cómo generar factores institucionales que sirviesen para superar la inestabilidad crónica de determinados países. En la práctica, sin embargo, las reformas no han planteado tanto la generación de factores de estabilidad como el establecimiento de un modelo general que, se piensa, dotará de forma autónoma mayor estabilidad a los sistemas políticos.

Si estas apreciaciones se presuponen exactas entonces el creciente interés sobre la temática de una nueva forma de gobernar hay que interpretarla desde otra vertiente. Puede argumentarse que un factor explicativo se encuentra en la extensión del paradigma neoinstitucionalista. A su vez, al tradicional análisis de la organización institucional se le añade, ahora, el interés por aprehender la funcionalidad de las instituciones dentro del marco conceptual de la estabilidad y la gobernabilidad democráticas.

El debate sobre la forma de gobierno no es baladí, ni siquiera en aquellos contextos donde no esté presente, de forma explícita, en la agenda política y académica. Como Linz ha destacado, es preciso analizar las implicaciones de las instituciones sobre el proceso político. Si se asume que la forma de gobierno es una de las instituciones centrales de la estabilidad de un sistema político entonces el corolario lógico es una mayor profundidad en su análisis. Y ello desde la óptica de una mayor atención al funcionamiento real de los sistemas políticos en cada caso específico. Esta premisa presupone priorizar el estudio de los vicios institucionales que pueden acompañar la instrumentación espacial de una concreta forma de gobierno. Sólo así es posible, ante un hipotético cambio en la forma de gobierno, no reproducir las disfunciones preexistentes. La discusión sobre tipos ideales es estéril y es más relevante asumir que la opción con mayores posibilidades de éxito es la que se construye como un proceso de adaptación de la forma de gobierno más afín a la cultura política del país y a sus prácticas políticas. Es decir, se parte de la consideración de que el éxito de una u otra forma de gobierno reside en las adaptaciones que, en cada caso concreto, se hayan realizado a partir de los tipos ideales y en la dirección de los requerimientos político-sociales del país en cuestión.

#### 4. Autoritarismo y presidencialismo

Del mismo modo que la ciencia política concibe al autoritarismo como una realidad casi típica de la transición del absolutismo monárquico al constitucionalismo, lo considera también un fenómeno que se produce cuando el Estado de Derecho inicia un proceso regresivo al predominio del Ejecutivo sobre los



## Sistema Político Mixto: tránsito a la gobernabilidad

demás poderes. La defensa a ultranza que hicieron los teóricos norteamericanos funcionalistas del sistema presidencial surgido de la Constitución de Filadelfia, se asentó en la necesidad de contar con un Ejecutivo fuerte, desplazando el control judicial y parlamentario del poder, lo que no hizo sino descubrir el carácter autoritario de ese régimen.

El parlamentarismo, opinan teóricos europeos de distintas ideologías, podrá ser bueno o malo en sí mismo, pero no cabe duda que es lo contrario del autoritarismo o del totalitarismo. La elección entre un orden democrático y otro autocrático no radica, pues, en un argumento de utilidad o de eficacia, sino en un juicio de valor que se decide por una actitud de confianza hacia el pueblo o hacia líderes calificados en uno y otro caso. Con este contraargumento contestan a los teóricos funcionalistas defensores del Ejecutivo sin ataduras... del poder sin freno ni contrapesos.

La opción autoritaria surge en tiempos de crisis, lo que explica que estos modelos políticos emerjan al desvanecerse los antiguos regímenes. El primero fue implantado por Napoleón al situar su personal manera de ejercer el poder bajo la ideología burguesa de la Revolución. La historia de Francia hasta la quinta República gaullista es polvo de aquellos lodos. Bismarck consolidó su neoabsolutismo en Alemania después que fracasó el liberalismo revolucionario de 1848. Otros autoritarismos contemporáneos se han dado con Horthy en Hungría; Kemal Atatürk, en Turquía; Seipel, Dollfuss y Schuschnigg en Austria; Pilsudski en Polonia; Perón en Argentina; Getulio Vargas en Brasil; Nasser en Egipto; S. Rhee en Corea; Pinochet en Chile; Díaz Ordaz en México y G.W. Bush en USA. Han sido lo más parecido al totalitarismo por la infinidad de rasgos comunes; lo que quizá podría diferenciarlos sería su grado de rigidez.

Fue José Ortega y Gasset<sup>157</sup> quien en su obra "La Rebelión de las masas", destacó la sorprendente paradoja de la necesidad que tenía el liberalismo –como filosofía política protectora a ultranza de los derechos individuales y de la propiedad– de acotar la omnipotencia del poder público fijando las reglas precisas a que

<sup>157</sup> Ortega y Gasset, José, "La Rebelión de las masas", Editorial Popular, México, 1937, pp. 81 y 82

se sometería en lo futuro para que pudieran convivir los poderosos al lado de los débiles.

Desde luego, esta decisión no se entendió nunca como una concesión gratuita, pues el liberalismo sólo tenía la necesidad de organizar al Estado de la forma más conveniente para poder salvaguardar los intereses de la burguesía al tiempo de hacer posible la libertad individual, a través de una lista de garantías. Enseguida, propuso dos formas para lograrlo: la república presidencialista (EE.UU) y las monarquías y repúblicas parlamentarias (Europa Occidental).

Durante los siglos XVIII y XIX se consolidó el federalismo con sistema presidencialista en Norteamérica, nacido de la Constitución de Filadelfia, no tanto como una construcción doctrinaria sino como expresión del pragmatismo de los representantes de las ex colonias inglesas. Luego de largas negociaciones, relata Mario Midón, en las cuales se encontraban en pugna principalmente los intereses de los estados grandes con los de los más pequeños, llegarían a una solución en materia de articulación tanto funcional, como territorial del poder; transformaron una confederación en una federación presidencialista<sup>158</sup>.

Durante el mismo lapso, se estableció una gran diferencia entre el parlamentarismo británico y el continental practicado en el macizo europeo. Como lo refieren atinadamente Karsch y Schmiederer<sup>159</sup> "la diferencia esencial entre la teoría inglesa y la continental sobre el parlamentarismo está basada en el distinto desarrollo real: el sistema representativo inglés estuvo plenamente formado antes que los antagonismos sociales se convirtieran en amenaza política para la dominación burguesa. En el Continente, en cambio, la burguesía todavía estaba luchando contra el feudalismo y el absolutismo cuando el proletariado comenzaba a formular sus reivindicaciones políticas".

El filósofo español Felipe Giménez Pérez reflexiona en el "Diccionario Crítico de Ciencias Sociales" que así como la burguesía inventó el

<sup>158</sup> Midón, Mario A.R. "Decretos de necesidad y urgencia", Buenos Aires, 2001, pp. 19 y 20

<sup>159</sup> Karsch, Friederum y Schmiederer, Úrsula, "Introducción a la ciencia política", Ed. Anagrama, Barcelona, 1971, pp. 202 y 203

## Sistema Político Mixto: tránsito a la gobernabilidad

liberalismo concibió al hijo natural de éste, el parlamentarismo, institución central de iure y de facto para el Estado liberal, cuya teoría política partía de la base de que se conseguiría el bienestar como resultante de los equilibrios entre las fuerzas existentes en el parlamento. Debido a que, por virtud del sufragio censitario, había una gran coincidencia entre todos los diputados pues sólo eran representantes de diversas formas de propiedad, debía haber una esfera social homogénea.

La ideología política predominante que sustentaba al capitalismo como la culminación de la racionalidad económica fue sacudida con la puesta en escena del sufragio universal que introdujo los partidos obreros al parlamento, provocando la reacción del progresivo reforzamiento del poder ejecutivo para hacer frente a su avance. Desde 1945, el parlamentarismo terminó adaptándose a la situación social y política mundial, constituyéndose en Estado de partidos oligárquicos, pues todos los países capitalistas europeos constitucionalizaron los partidos políticos. Sólo el régimen presidencialista de los Estados Unidos y su zona de influencia latinoamericana –además del régimen colegial suizo– ofrecieron en esos años una alternativa diferente de democracia burguesa formal.

### 5. El parlamentarismo relegado

Con la constitucionalización de los partidos políticos, estamos frente a una democracia en donde la fracción mayoritaria constituye un poder ejecutivo legislador, toda vez que el parlamento ha sido relegado por la actividad reglamentaria del gobierno. Por lo tanto, en un modelo que se ha hecho familiar en nuestros días, el gobierno, la fracción mayoritaria y la burocracia estatal forman una unidad política que rompe con el diseño tradicional del sistema parlamentario. Algunos teóricos como Karl Loewenstein llegan a la conclusión que el parlamentarismo de partidos actual es inoperante<sup>160</sup>.

Gran parte de la pérdida del poder del sistema parlamentario en el que predominan los intereses de los partidos políticos se debe

<sup>160</sup> Loewenstein, Karl "Teoría de la Constitución", Ed. Ariel, Barcelona, 1983, pag. 113

a que un gran número de decisiones se adoptan previamente fuera del parlamento, por parte de los partidos, en negociaciones con grupos de presión, organizaciones sindicales, sectores sociales y franjas burocráticas del gobierno. Los centros decisorios se han ubicado fuera del parlamento, pasando por alto el diseño constitucional de separación de poderes.

Existe una gran decepción por parte de los teóricos europeos sobre la institución parlamentaria. La mayoría de ellos opina que se ha convertido en la negación de la democracia<sup>161</sup>. "La afirmación de que el vínculo más importante conocido por la historia, que la democracia ha contraído, es el que la enlaza al liberalismo, no constituye una verdad incontrovertible... El que haya sufragio universal no significa que haya democracia. El parlamentarismo es una forma histórica de dominio burgués... y es sólo una manifestación racionalizada de la democracia plebiscitaria... es un recinto en el que los mandatarios de los partidos comprometidos se reúnen para registrar después... decisiones ya tomadas... El peligro que la libertad corre a manos del Poder Legislativo en los regímenes de democracia a base de partidos políticos es un peligro especial... Los parlamentarios son delegados de partido, asistentes a los Plenos para obtener en ellos la sanción de acuerdos adoptados fuera de allí... Los partidos son instrumentos de la formación de la voluntad del pueblo, pero no en manos del pueblo sino de aquéllos que dominan al aparato del partido..."

En su escrito "Sobre la contradicción del parlamentarismo y la democracia"<sup>162</sup> constata Schmitt la degradación del parlamentarismo que "en algunos Estados, ya ha llegado hasta el punto de que todos los asuntos públicos se han convertido en objeto de botines y compromisos entre los partidos y sus seguidores, y la política, lejos de ser el cometido de una élite, ha llegado a ser el negocio, por lo general despreciado de una, por lo general despreciada clase". Claro, el teórico alemán se refiere a la realidad de los años veinte, sin embargo, su análisis es de plena actualidad y perfectamente aplicable al Estado oligárquico de partidos. Llegó

<sup>161</sup> Leibholz, G. "Conceptos fundamentales de la política y de teoría de la Constitución", Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1964, p.130

<sup>162</sup> Schmitt, Carl "Situación histórico-intelectual del parlamentarismo de hoy" Ed. Tecnos, Madrid, 1990 p.7

## Sistema Político Mixto: tránsito a la gobernabilidad

al extremo de opinar que la fe en el parlamentarismo no es propia de la democracia "Con referirse a Friedrich Naumann, Hugo Preuss y Max Weber ya no basta... La moderna democracia de masas intenta realizar la identidad entre gobernantes y gobernados, pero se topa con el parlamento, una institución envejecida... Con reprimir el bolchevismo y mantener alejado el fascismo no se ha superado en lo más mínimo la crisis del parlamentarismo actual, puesto que ésta no ha surgido como una consecuencia de la aparición de sus dos enemigos; existía antes de ellos y perdurará después de ellos". Es la contradicción, insuperable en su profundidad, entre la conciencia liberal del individuo y la homogeneidad democrática.

### 6. Hacia la democracia gobernable

Después de tantos años de debate en materia de teoría constitucional, es necesario aceptar que se ha relegado injustamente un actor principal: el representado por el diseño de la mejor forma de gobierno que asegure estabilidad y gobernabilidad. La discusión actual sobre la mejor forma de gobierno, reproduce el debate de los últimos siglos acerca de la viabilidad del presidencialismo o del parlamentarismo –o de alguna forma yuxtapuesta- para garantizar la afinidad de los sistemas políticos con el grado de la cultura cívica y las prácticas cotidianas de un país, toda vez que la tendencia a la generalización es una de las cuestiones presentes en la mesa del debate que privilegia al presidencialismo como en la que defiende las bondades del parlamentarismo.

Se trata de ser objetivo. Empezar una investigación que condense y presente con la mayor objetividad los argumentos en pro y en contra, así como una conclusión más apegada a la realidad mexicana, es una finalidad que ya no puede ser aplazada en un país que se debate entre los diversos vectores ideológicos de la ciencia política contemporánea para encontrar el mejor camino no sólo que revele su propia identidad histórica, sino que ofrezca una solución viable, que se pueda construir en la práctica, para definir el modelo óptimo de transición a la democracia, así como un sistema con estabilidad y gobernabilidad.

Muchas veces se han esgrimido los argumentos que defienden la opción parlamentarista a partir de su irreductible vinculación con

la estabilidad. Sin embargo, sus réplicas recurrentes se encuentran en la inestabilidad de los regímenes europeos o en las supuestas estabilidades de países latinoamericanos (Chile, Uruguay, Colombia o Costa Rica) en las primeras décadas del Siglo XX. Del mismo modo, los argumentos críticos hacia el presidencialismo parten de que los problemas de inestabilidad deben ser explicados por la forma de gobierno y entonces la solución es encontrar fórmulas parlamentaristas.

Ambas posiciones han desdeñado, frecuentemente la argumentación de que un sistema político no se define sólo por su contenido constitucional y no se soluciona sólo con decisiones automáticas, sino investigando la relación indisoluble que existe entre los marcos constitucionales y la cultura política. Debe alejarse el investigador del simplismo que supone la traslación mecánica de un régimen a otro, pues éstas residen en la cultura, la historia y la estructura social. Ya no son aplicables los criterios que defienden las virtudes del presidencialismo en relación a la mayor eficacia en los procesos de toma de decisiones y en su mayor coherencia, capacidad ejecutiva y rapidez, del mismo modo que tampoco es posible aceptar que el presidencialismo encarne por sí solo una "doble legitimidad", pues cabe la posibilidad de que en un sistema presidencialista la mayoría de los legisladores tengan una opción política distinta de la de presidente<sup>163</sup>. En esta coyuntura, se explica la creciente conflictiva entre las instituciones del Estado, resuelta a través de aparatos represivos.

## 7. La cuestión del diseño institucional

Afirma Linz, que la cuestión del Diseño Institucional aparece escasamente desarrollada en las últimas décadas. A pesar de la enorme literatura sobre la presidencia en Norteamérica, no hay muchos estudios que traten el Presidencialismo comparativamente, ni tampoco estudio alguno que compare sistemáticamente regímenes Presidenciales y Parlamentarios.

---

<sup>163</sup> Linz, JJ, "Democracia presidencial o parlamentaria. ¿Qué diferencia implica?", en "La Crisis del Presidencialismo. Perspectivas comparadas". Ed. Alianza, Madrid, 1997, pp. 30 y ss.

## Sistema Político Mixto: tránsito a la gobernabilidad

En el presidencialismo clásico que se observa en Latinoamérica<sup>164</sup> hasta hace muy pocos años, el presidente con mayoría legislativa situaba al parlamento en una posición subalterna. Sin embargo, en caso contrario, está generalmente sometido a la obstrucción del partido mayoritario pero, a diferencia de un régimen parlamentario, el partido que controla esa mayoría no puede convertir esa presión en iniciativas<sup>165</sup>. “En cualquiera de ambos supuestos, la necesidad de buscar consensos es nula. En el primer caso porque no es

<sup>164</sup> Nohlen, Dieter, uno de los más connotados estudiosos de la materia, pero sobre todo, sobre el debate del sistema presidencial y el parlamentarismo, en su obra intitulada “El contexto hace la diferencia: reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico”, establece que en América Latina, en el marco del debate sobre sistema de gobierno se recurre a la utilización de tipos ideales, pero no a nivel descriptivo con carácter heurístico, sino con una combinación de carga normativa y pretensión de validez empírico-descriptiva. La comparación tácitamente existente en la discusión parlamentarismo versus presidencialismo está muy lejos de respetar el rigor científico que se requiere en estos casos, conduciendo de este modo a conclusiones cuya validez es imposible probar. Pues se tiende a contraponer una realidad constatable en un tiempo y espacio determinados con una hipótesis, una especulación sobre una realidad posible, pero que en definitiva nunca tuvo lugar. Un análisis histórico del presidencialismo latinoamericano pone de manifiesto el carácter orgánico y procesal del surgimiento de esta forma de gobierno. Así, se relativiza claramente una posición que concibe a las instituciones como un producto de una intencionalidad puramente social-tecnológica y, por ende, netamente racional. Desde la misma perspectiva histórica se constatan para América Latina escasas experiencias con formas de gobierno parlamentarias. El debate en términos abstractos, bastante alejado de la realidad, lleva a considerar correlaciones observadas a nivel empírico como axiomas, por ende con carácter universal, descuidando entonces su validez limitada a un lugar y tiempo determinados. Esto es lo que ocurre con la idea de que el parlamentarismo está relacionado a modos de toma de decisión consociacionales, y que éstos son positivos para la gobernabilidad. En la actualidad rigen, como ayer y sin excepción formas de gobierno presidenciales en toda la región. Con este hecho, se ve una muestra más del peso y la relevancia de la realidad político-social, misma que impone, mediante su complejidad e inercia, límites a toda audacia reformista institucional. Las especulaciones acerca de la posibilidad de que otro tipo de institucionalidad, esto es, parlamentarismo en lugar de presidencialismo, hubiese evitado el derrumbe de las democracias latinoamericanas en los años setenta, no sólo representa una argumentación contrafáctica imposible de probar, sino también parcial y unilateral, pues considera sólo una opción de entre la infinidad de escenarios posibles, de variantes distintas a lo ocurrido. Del mismo modo es bastante estrecho el enfoque que se limita a la “dualidad institucional” como si en la realidad socio-política no fuese factible nada diferente a las formas puras y clásicas de gobierno. Criticable es también el *ranking* axiológico en el que se ordenan constelaciones institucionales sin considerar adecuadamente el carácter más químico que aditivo de la combinación de los efectos de una institución con otra. Además no se tiene en cuenta que el criterio normativo es contingente, por cuanto depende de las necesidades impuestas por un sistema político específico en un tiempo determinado. México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003.

<sup>165</sup> Martínez, Antonia y Crespo, Ismael, “La Cámara de Diputados en España y México” ponencia en el XXI Internacional Congress of the Latin América Studios Association. Chicago, Illinois, del 24 al 26 de septiembre de 1998.

necesario y, en el segundo, porque la oposición suele encontrar más rédito en desgastar al presidente que en colaborar con él y, porque en muchos momentos, el presidente puede gobernar por decretos que acaben por no prosperar y acusar, así, a la oposición, o al legislativo al completo, de obstruccionismo".

El mandato fijo, más que elemento estabilizador del Ejecutivo, acota Linz, impide reajustes periódicos en el juego político y es, por tanto, un elemento de rigidez en el proceso que limita la sustitución de un jefe del Ejecutivo que ha perdido la confianza de su partido o de su coalición de apoyo. Si a esto añadimos el juego de "suma cero" que se genera normalmente en las elecciones de régimen presidencialista –donde el voto a favor de una persona atrae al voto a favor de la mayoría legislativa- y el estilo de hacer política que supone el presidencialismo, con un talante menos democrático que bajo formas parlamentarias, el análisis se complica en grado sumo para tratar de definir las ventajas de una forma de gobierno frente a otra y escoger la que suponga un menor riesgo para la política democrática.

La forma de gobierno o más bien el diseño institucional que se encuentre no sólo debe definir un sistema de relación entre los poderes, sino también abarcar el análisis de otros arreglos normativos, como la organización territorial del país para efectos electorales y el sistema comicial mismo.

Si bien numerosos tratadistas han coincidido en que la conjunción del amplio catálogo de facultades constitucionales y capacidades no escritas para articular y hacer funcionar el sistema político que define al presidencialismo actual es real, la novedosa experiencia de "gobiernos divididos" ha rebasado el contexto teórico e implica someternos a un nuevo proceso de aprendizaje de estilos políticos para lograr el desarrollo del país.

Juan Linz realiza un análisis crítico de los sistemas presidenciales, cuyas rigideces derivan fundamentalmente de sus dos características principales: 1) Tanto el presidente que controla el ejecutivo y es elegido por el pueblo, como el legislativo elegido tienen legitimidad democrática, construyendo un Sistema de



## **Sistema Político Mixto: tránsito a la gobernabilidad**

Legitimidad Democrática Dual, y 2) Tanto el presidente como el Congreso son elegidos por un periodo fijo, siendo el cargo del presidente independiente del legislativo, y la duración del legislativo, independiente del presidente. A esto le denomina Linz propiamente como Rigidez del Sistema Presidencial, condición total de mediatización y anulación material de los supuestos.

De igual manera, establece que las consecuencias del funcionamiento del sistema de gobierno presidencial, son la polarización ideológica, la aceptación de una lógica de competencia política de suma-cero, la concentración del poder, y generar las condiciones para un desarrollo de un modelo "delegativo" de democracia. En suma, crea inestabilidad política, difícilmente superable a través de la introducción de mecanismos correctivos, tendientes a la reducción de incertidumbre institucional.

Por su parte, el autor holandés Arend Lijphart, procura analizar la relación existente entre los modelos mayoritario y consensual de democracia, con las formas de gobierno presidencial y parlamentario, en donde se encuentra en importante medida, la propensión mayoritaria del diseño institucional, en el carácter unipersonal del Poder Ejecutivo: los ministros de los gobiernos presidenciales son simples consejeros y subordinados del presidente. De esta manera, se asegura un proceso de concentración de poder, que aparece centrado no ya en un solo partido, sino en una persona. El presidencialismo aparece, según Linz, como contrario a aquel tipo de compromisos y pactos de carácter consociativos que pueden ser necesarios en todo proceso de transición a la democracia, mientras que la naturaleza colegiada del ejecutivo en los sistemas parlamentarios lo hace más apropiado para suscribir este tipo de compromisos institucionales.

Otros mecanismos que refuerzan el "impulso mayoritarista" del presidencialismo se localiza en el poder del veto sobre la legislación, que sólo puede ser superado por mayorías legislativas excepcionales, la capacidad del presidente de nombrar a los integrantes del gobierno sin interferencia legislativa, la concentración en la figura presidencial de las jefaturas de gobierno y de Estado, y el hecho de que el presidente no puede ser

miembro de la legislatura; estos atributos no son esenciales, pero se encuentran en forma frecuente, refuerzan el “carácter mayoritario” del presidencialismo.

## 8. La fórmula mixta

Por otro lado se discute si la alternativa del presidencialismo es el parlamentarismo o un semipresidencialismo o un semiparlamentarismo. Para Giovanni Sartori, en su obra “Ni Presidencialismo ni Parlamentarismo”, la fórmula mixta favorita es aquella que, atendiendo a las características del contexto –constituyendo el sistema electoral, el sistema de partidos y la cultura política o el grado de polarización ideológica sus dimensiones más relevantes-, sea más aplicable en cada caso particular.

A cada una de las características del presidencialismo, se le han atribuido consecuencias opuestas sobre los niveles de eficacia y estabilidad del régimen, dependiendo de si el argumento proviene de una postura pro o antipresidencialista. En esta discusión tampoco la evidencia empírica ha ayudado mucho a definir las ventajas de una forma de gobierno frente a otra. Esto último ha sido provocado por la forma en que, de manera habitual, han sido utilizados los datos, susceptible de ser cuestionada por su metodología: las comparaciones son entre contextos diferentes y se realizan de forma asincrónica. Además, en muchos supuestos estas comparaciones han partido de visiones caricaturizadas de cada una de las formas de gobierno y realizan selecciones *ad hoc* de los países que van a ser considerados.<sup>166</sup>

Una forma de superar los límites de este debate sería replantear algunas de las líneas sobre las que se ha articulado. Así, como señala Linz, en lugar de hablar de presidencialismo como realidad influida por una serie de factores que, al ser erradicados, podrían hacer que esta forma de gobierno fuera funcional, se señala que son los efectos que genera el propio presidencialismo los que refuerzan los aspectos que impiden su funcionalidad.

---

<sup>166</sup> Horowitz, D. L., “Comparing Democratic Systems”, en *Journal of Democracy*, No. 4, 1990, pp. 73-79.

## **Sistema Político Mixto: tránsito a la gobernabilidad**

Así, mientras que los defensores del presidencialismo señalan que la corrección de cuestiones como un sistema multipartidista polarizado o sistemas de partidos escasamente institucionalizados, lograrían el buen funcionamiento del presidencialismo, Linz sugiere que es la forma presidencialista la que obstaculiza, en gran medida, una mayor institucionalización de los partidos, puesto que el presidencialismo contribuye a una gran personalización de la política y anula el poder de los partidos en la lógica política. De ahí que, en términos de probabilidades, el presidencialismo suponga un mayor riesgo para una política democrática estable que el parlamentarismo contemporáneo. Otro ejemplo de aplicación de esta inversión del razonamiento puede ser el tipo de cultura política caudillista. Paradójicamente, ésta ha sido muchas veces la razón que se ha alegado para la permanencia del presidencialismo en América Latina. Y, sin embargo, según Linz, la cultura política es una consecuencia en gran medida influida por la forma de gobierno.

Esta idea entronca con la reflexión de la comparación entre Estados Unidos y América Latina al señalar que las peculiaridades del sistema político de Estados Unidos pudieran ser factores que neutralizasen las disfuncionalidades que el presidencialismo produce. De ahí que, de no existir estas peculiaridades, como es en los casos de América Latina, el presidencialismo tienda a producir inestabilidad e ineficacia. Pero responder a esta cuestión exige un doble esfuerzo: descriptivo y explicativo.

En primer lugar descriptivo, porque en estas coordenadas es necesario el estudio del funcionamiento real de las instituciones políticas. Ello requiere la realización de estudios desagregados y con un fuerte componente empírico, que nos proporcionen pautas explicativas que permitan formular teorías de alcance medio y comparaciones de los funcionamientos reales de los regímenes parlamentarios y presidencialistas. Y en segundo lugar un esfuerzo explicativo, porque es vital definir el grado real de "responsabilidad" que tiene la variable forma de gobierno, respecto de otras variables institucionales y no institucionales, sobre la estabilidad y eficacia de los regímenes democráticos. Ya que si bien la forma de gobierno define un sistema de relación entre los poderes ejecutivo y legislativo, éstos no deben ser aislados en el

análisis de otros arreglos institucionales, como son la organización territorial del país, el sistema de partidos políticos o el sistema electoral, que condicionan el funcionamiento de cada uno de ellos y la relación entre ambos, y de variables como los posibles *cleavages* o las desigualdades sociales y económicas existentes.

Por su parte, afirma Nogueira Alcalá,<sup>167</sup> “el presidencialismo latinoamericano ha sido denominado también cesarismo representativo... posee amplios poderes, aún cuando comparte el gobierno del Estado con un parlamento con prerrogativas limitadas, ya que el ejecutivo se convierte en colegislador... desequilibrando de manera excesiva el principio de separación (de los poderes)... La tendencia a la personalización del poder, producto de un cierto grado de inmadurez política del pueblo; la manipulación del Congreso por el presidente a través de favores electorales y la corrupción... por encima de los poderes que posee el presidente de los Estados Unidos”.

Así, aparecerían los anticuerpos necesarios para contrarrestar una excesiva concentración de poder en la persona del presidente de la República. En este punto, bien vale la pena recordar lo que el Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Buenos Aires, Daniel Alberto Sabsay, reconoce como una suerte de juego entre pesos y contrapesos obtenido a partir de los siguientes elementos:

- a) Un Congreso fuerte con un papel de palanca de contención en un sistema de “régimen congresional”, en lugar de presidencialista, y
- b) Una Corte Suprema de Justicia que posea el control de la constitucionalidad de las normas y de los actos de gobierno (en México debería eliminarse el principio de relatividad de las sentencias), entre muchas otras, según el profesor argentino.

Y es que, acosado por un número importante de demandas – lógico correlato del cúmulo de funciones a su cargo– el Presidente ve desgastarse su imagen a lo largo de su mandado hasta ubicarse en

<sup>167</sup> Nogueira Alcalá, Humberto, en “Presidencialismo vs Parlamentarismo: materiales para el estudio de la reforma constitucional”. Consejo para la Consolidación para la Democracia. Eudeba, Buenos Aires, 1988, pp. 125-168.

## **Sistema Político Mixto: tránsito a la gobernabilidad**

una posición de total precariedad. Cuando, como consecuencia de esta situación, surge una mayoría contraria al Presidente, éste se ve totalmente imposibilitado de implementar su programa de gobierno. La oposición, con la expectativa de llegar al cargo presidencial, comienza una tarea de destrucción permanente.

En un régimen que tiende a un grado tan alto de personalización en el ejercicio del poder la suerte de la gestión del titular del Ejecutivo influye de manera determinante sobre todo el conjunto de las instituciones, el que se ve irremediamente afectado en la medida en que la ciudadanía asocia al Presidente con el gobierno en su totalidad.

Las observaciones del profesor argentino no sólo son aplicables al caso concreto de su país sino pueden fácilmente extenderse al México actual, cuando señala: "La concentración del poder la imprime a la actividad presidencial un ritmo que rebasa al ser humano. La existencia de ministros, si bien delimita esferas de actividad, no importa un ejercicio colegiado del poder desde el momento que el Presidente los designa y remueve libremente y que los ministros sólo son responsables ante él. Tal vez es este el escollo más determinante que impide que bajo este sistema se puedan constituir y consolidar experiencias de gobiernos de coalición".

La experiencia mexicana coincide en la necesidad de reformar el sistema a través de su atenuación o de su reemplazo. El grado de profundidad de las respuestas tiene que incidir sobre el esquema presidencialista, ya sea a través de la adopción de un sistema parlamentario clásico –del cual ya apuntamos algunos de sus contrasentidos-; la elaboración de una forma de gobierno mixta, el semipresidencialismo –inspirador de numerosas iniciativas en Sudamérica y en constituciones de Europa Oriental- y, por qué no el posible diseño de medidas que atemperen la separación tajante entre los poderes y el carácter unipersonal del Ejecutivo, sin provocar un cambio drástico en la forma de gobierno.

En función de lo anterior, una línea constante en el curso de la investigación propuesta en este somero trabajo, ha sido someter a la criba de la realidad mexicana, algunas experiencias de reformas

al presidencialismo que se han llevado a cabo en otras latitudes, en un intento de análisis comparativo que coadyuve a precisar los perfiles institucionales de los nuevos protagonistas.

## 9. Eficacia, bienestar y legitimidad

Es importante destacar la importancia de las diversas propuestas que se han hecho en nuestro país a partir del año 2000, por diferentes grupos de estudiosos que han abordado el tema de reforma del Estado desde interesantes ángulos, con iniciativas concretas entre las que, por citar algunas, se encuentran la reelección legislativa; las comparecencias del presidente de la República; la ratificación del gabinete por el Poder Legislativo; el fortalecimiento del sistema de rendición de cuentas; la limitación de los poderes privados de carácter extralegal, bajo el sustento común de más democracia y mayor gobernabilidad.

Se ha avanzado mucho en el estudio del sistema semipresidencial, de la procuración de justicia independiente del Ejecutivo y sujeto al Consejo de la Judicatura, la figura del Primer Ministro o del enlace Congreso-gabinete, los contenidos del pacto de transición, la reforma electoral acabada, la reforma fiscal, la Comisión Independiente que conduzca el proceso de reforma del Estado, etc. No se trata sólo de investigaciones librescas, sino cotejadas con las pruebas de la realidad, a través de sondeos, encuestas, entrevistas, pruebas, algunas que han sido ensayadas en el propio Congreso.

Es indiscutible que la construcción práctica del presidencialismo en México desembocó en una institución diferente de lo que marcaban los límites teóricos del modelo ideal que, paradójicamente, resultó funcional a los requerimientos políticos y sociales del país durante largas décadas. Una alteración en las demandas y, sobre todo, en los procedimientos de vertebración y ejecución de los requerimientos políticos y sociales, está provocando cambios en el sistema político del país. Estas alteraciones han afectado al ejercicio del poder presidencialista mexicano. No es objeto de este estudio analizar las causas y el discurrir de los cambios en el país. Si lo es, por contra, discutir por dónde podrían caminar las

## Sistema Político Mixto: tránsito a la gobernabilidad

modificaciones que podrían transformar el régimen presidencialista de México ante una hipotética reforma constitucional.

El avance en el proceso democrático no sólo tiene que ver con una nueva forma de gobierno, sino ineluctablemente con nuevos procedimientos y esquemas de relación de fuerzas que aporten eficacia al gobierno para hacer frente a los retos del rezago histórico, del desarrollo social, de la estabilidad del sistema político y del rescate de los auténticos valores de la nacionalidad, la misma que hoy se encuentra en una grave disyuntiva: uncirse al cabuz de los poderosos o erigir su autonomía e independencia en base a una legitimidad jurídica propia, construida con un diseño inédito, apegado a nuestra idiosincrasia.

Del estuendo libro editado en 2002 por el Instituto de Investigaciones Jurídicas, bajo la atinada dirección del jurista Diego Valadés,<sup>168</sup> se deriva una agenda amplísima de temas que deberían estudiarse para armar un serio acercamiento al problema, fundamentalmente de ingeniería y diseño constitucional.

Enumeramos a continuación los que a nuestro juicio son indispensables, a reserva de que, en el apartado final de este libro nos centramos en las materias indeclinables y apremiantes.

---

<sup>168</sup> Carbonell, Concha, de Córdova y Valadés, coordinadores "Estrategias y propuestas para la reforma del Estado", UNAM, México, 2002. V. Manuel Camacho "Reforma del Estado interrumpida", p. 55.

## Un modelo presidencialista bajo escrutinio

| <b>¿Presidencialismo, Parlamentarismo o Sistema Mixto?</b>   |
|--|
| Antecedentes prehispánicos. El Tlatoani y la organización social en el Altiplano y las colonias internas.  |
| El poder y la representación durante el virreinato. Las Cortes de Cádiz.   |
| El presidencialismo en las constituciones de 1824, 1857 y 1917. El pináculo y sus atenuantes. El papel histórico del Congreso, durante el federalismo, el centralismo, la reforma y el porfiriato.   |
| El presidencialismo durante y después de la Revolución de 1910. El constitucionalismo, el obregonismo y el maximato.   |
| El inicio del presidencialismo moderno. Lázaro Cárdenas. El sistema político al servicio del poder. El Presidente, Jefe del Estado, del Gobierno, del Partido, del Ejército y de las instituciones.  |
| Autoritarismo y democracia. Los regímenes políticos. Facultades legales, legislativas y los poderes metaconstitucionales del Presidente. La debilidad del Congreso. El parlamentarismo relegado.   |
| El presidencialismo populista; las bases del capitalismo primario; la austeridad; el presidente carismático; la etapa del desarrollo estabilizador; el populismo demagógico; la etapa del crecimiento sin desarrollo; el neoliberalismo; el ocaso del presidencialismo. La evolución del régimen de partidos políticos y del papel del Congreso. |
| Los límites funcionales del presidencialismo. El gobierno dividido y el problema de la legitimidad. La parálisis. Los excesos. Las necesarias reformas.  |
| De la alternancia a la transición democrática. El diseño de ingeniería constitucional. Primero la Nación, luego el Estado.   |
| ¿Qué se encuentra bajo escrutinio? El poder de veto. El juicio político al Presidente. Las relaciones del Congreso con el Ejecutivo a partir de las facultades perdidas. Análisis sobre la duración del cargo. El Presidente ¿Jefe de Estado y de Gobierno? El Presidente y la facultad reglamentaria.   |
| ¿Cuál sistema electoral es el adecuado para elegir un presidente legítimo. Mayoría relativa simple o sistema mixto. La gobernabilidad y las crisis políticas. Las experiencias latinoamericanas.   |
| Las nuevas relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Judicial. Los nuevos contrapesos con los poderes Ejecutivos locales. El régimen fiscal.  |
| Derecho comparado. Las experiencias internacionales. Hacia un sistema político creíble.  |



## Sistema Político Mixto: tránsito a la gobernabilidad

| <b>El Congreso y el Ejecutivo</b>   |
|---|
| <b><i>Una solución al gobierno dividido.</i></b>  |
| ¿Cuáles deben ser las facultades del Congreso en una democracia? ¿Qué debe contener un pacto para la transición democrática? Las experiencias internacionales.  |
| La nueva correlación de fuerzas entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo. El Gabinete, la administración pública federal y el Congreso. ¿Hace falta una nueva figura de enlace? El asunto de las ratificaciones del Gabinete por el Legislativo. Las nuevas democracias. |
| La reelección legislativa en las Cámaras Federales y en los Congresos locales. La reelección en los ayuntamientos. Realidad política y opinión pública  |
| La cuestión sistémica de los ganadores y perdedores absolutos. Un nuevo sistema de equilibrios políticos posteriores al proceso electoral, ante un panorama dividido en tres partes. ¿Segunda vuelta? O pactos electorales. Las experiencias mundiales.                   |
| Composición del Gabinete e integración de las Cámaras. El derecho de iniciativa de los miembros del Gabinete. Un nuevo modelo de gobierno.  |
| El nuevo sistema de poderes compartidos. El diálogo, la negociación y el consenso en la actualidad democrática. Las experiencias internacionales.   |
| El papel del Congreso en la conformación del Pacto para la transición democrática. Las experiencias internacionales.  |
| Las nuevas reformas a los procedimientos y prácticas parlamentarias. Reformas al régimen de gobierno interior de las Cámaras de diputados y senadores, así como a los Congresos estatales.  |
| El Congreso y los controles efectivos sobre: reserva federal, proceso presupuestal, deuda pública, ingresos extraordinarios, tamaño de la burocracia, recortes, precios y tarifas en la economía. Posibilidad de prórroga presupuestal.                                   |
| El control de los Congresos locales sobre los recursos públicos.  |
| Naturaleza jurídica de la Cámara de Diputados como órgano de representación nacional y de la Cámara de Senadores como órgano de representación federal.   |
| El Informe Presidencial, el informe de los Gobernadores y de los ayuntamientos. Un nuevo modelo. Participación de los partidos políticos representados en los Congresos y en los cabildos.  |
| El nuevo papel del Congreso en la política exterior.  |
| Un nuevo modelo para las comparecencias del Presidente y los miembros del Gabinete.   |
| ¿Cuáles deben ser los rasgos distintivos del nuevo federalismo?   |
| ¿Cómo construir un sistema efectivo de seguridad social, pública y privada?   |

|  |
|--|
| ¿Cuál es la parte de las obligaciones con el exterior que pueden ser relegadas para atender las apremiantes necesidades internas?  |
| La reforma educativa. Su evaluación. La gratuidad progresiva. La mejora en su calidad y el freno a los abusos de la educación privada.   |
| ¿Cuáles son los límites de las universidades y centros de educación superior públicas y privadas?  |
| ¿Qué es lo que debe descentralizarse?  |
| Las facultades extraordinarias del Congreso en materia de investigación científica, ecología y supervisión administrativa de los organismos encargados del desarrollo sustentable. |
| Duración de los períodos de sesiones en las Cámaras.   |
| Los nuevos diseños sobre el sistema electoral –representaciones directas y proporcionales–, el sistema político, la economía, la cultura y la política exterior.                   |
| ¿Hace falta un vicepresidente o un primer ministro? ¿quién llena el vacío entre el Jefe de Estado y el Jefe de Gobierno?   |
| Independencia del Ministerio Público. Antecedentes. Las polémicas. Los controles a la representación social.   |
| La nueva situación de los tribunales agrarios y laborales.   |
| Los derechos de iniciativa de los ciudadanos.  |
| ¿Cómo hacer eficaz la vigilancia del gasto, la rendición transparente de cuentas, las cargas fiscales equitativas y el servicio civil de carrera?                                  |
| Los límites a los medios de comunicación.  |
| Una reforma electoral incluyente. Alianzas y coaliciones. Precampañas, campañas y gastos sujetos a regulación por el IFE. Financiamiento de los Partidos políticos.                |
| Naturaleza jurídica del Distrito Federal. La figura de los delegados. La seguridad pública y la procuración de justicia  |
| La seguridad pública y la procuración de justicia en los ámbitos estatales.  |
| La falta absoluta del Presidente. La desaparición de poderes estatales.  |
| El derecho a la información.   |
| Reforma del sistema financiero   |

## Sistema Político Mixto: tránsito a la gobernabilidad

### El Poder Judicial y el Ejecutivo *La reforma integral del sistema de impartición de justicia*

|   |
|---|
| El nuevo esquema.   |
| Un nuevo modelo para los juicios de amparo. La no relatividad de las sentencias. Los antecedentes jurídicos de los constitucionalistas del siglo XIX. El modelo sajón y las experiencias europeas y latinoamericanas.                       |
| La nueva relación entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura. La concentración del Poder Judicial en una sola persona. El sometimiento del Ejecutivo ante las instancias judiciales federales y locales. |
| Atracción y delegación. Asuntos sujetos a la Corte y a instancias inferiores ¿cuáles deben ser? El verdadero control de la constitucionalidad.  |
| Garantías individuales y derechos humanos.  |
| El Poder Judicial ante el proceso electoral. El nuevo esquema.  |
| ¿Cuál es el nuevo modelo de autonomía para los tribunales locales?  |
| El Poder Judicial y su acción frente a los poderes privados extralegales.   |
| Los límites del Poder Judicial al poder reglamentario del Presidente.   |
| El Poder Judicial y el Poder Legislativo. El nuevo modelo de los deslindes jurídicos y la concurrencia en la acción   |
| El derecho comparado y las experiencias políticas internacionales en la materia.  |

## Los puntos básicos de la reforma del Estado. Avizorando el futuro.

| <b><i>Gobernabilidad democrática con estabilidad. La modernización.</i></b>  |
|--|
| Papel del Congreso, los partidos políticos, la academia, los líderes de opinión nacionales y locales. La experiencia internacional.  |
| Gobernabilidad. ¿Cuáles son los acuerdos económicos básicos y urgentes para lograrla? Materias que debe comprender, renglón por renglón. Las experiencias internacionales. |
| ¿Cuáles son las reformas que urgen para eliminar el discrecionalismo y controlar el poder?   |
| Los controles ciudadanos a la operación de las grandes empresas públicas.  |
| El debate sobre el derecho al sufragio ¿lo genera la nacionalidad o la residencia?   |
| Los límites políticos de los protagonistas. El Presidente y su entorno familiar, los miembros del Gabinete, los derroches publicitarios, los gastos discrecionales.        |
| ¿Cuáles son los límites de los organismos públicos constitucionales autónomos?   |
| ¿Cuáles son los límites de las mayorías frente a las minorías?   |
| El Estado y las iglesias. Culto público y respeto a la ley.  |
| ¿Cuál es el verdadero sentido del régimen municipal?   |
| ¿Cómo se cumplen y supervisan los derechos contraídos en tratados internacionales? Los límites de los compromisos en el exterior. ¿Qué materias deben impugnarse?          |
| El nuevo comercio exterior.  |
| ¿Cuál es la autoridad estrictamente necesaria, frente al cabal florecimiento de las libertades?  |
| Los límites del corporativismo. La representación empresarial.   |
| La política industrial, la cuestión agraria, la productividad, la pobreza y el empleo.   |
| Las organizaciones no gubernamentales. Papel de la sociedad.   |
| Los grandes temas de la seguridad nacional. Los ámbitos del ejército y de las fuerzas de orden público.  |
| En una sociedad pobre ¿cuáles son los límites a la no aplicación del derecho?  |
| Un resultado posible: el régimen político mixto.   |