

INTRODUCCIÓN

Los griegos en los tiempos antiguos solían preguntar al sabio Solón: “¿Cuál es la mejor Constitución?” El solía contestar: “Decídme primero para qué pueblo y para qué época.”

Charles de Gaulle, 1946

La transición democrática en México ha ocasionado que la ingeniería constitucional se incentive después de una larga etapa de inmovilidad. Esta inmovilidad persistió durante varias décadas debido a la aplicación de una Constitución real donde el poder recaía en manos de un partido hegemónico (el Partido Revolucionario Institucional) en el marco de elecciones no competitivas. Con las reformas electorales que comienzan en los años sesenta, se deja atrás esta condición dando lugar a una nueva realidad: un pluralismo político y una dispersión del poder.

Esta nueva realidad nace a partir de una serie de cambios en la política mexicana. En primer lugar, comienza una ruptura en 1987 por parte de algunos integrantes del PRI. Entre ellos destaca Cuauhtémoc Cárdenas quien forma una alianza con partidos minoritarios de izquierda llamado el Frente Democrático. De esta manera, el partido hegemónico va perdiendo dominio en el proceso político y a su vez, va existiendo una oposición reconocida en el sistema político mexicano lo que significa que el poder ya no permanece solo en manos de un solo partido.

Las elecciones presidenciales de 1988 fueron de gran importancia dada la participación del Frente Democrático. Aunque el ganador de esta contienda haya sido el candidato del PRI, este partido pierde por primera vez la mayoría calificada en la Cámara de Diputados permaneciendo solamente con una mayoría absoluta lo que da lugar al comienzo de un pluralismo político. Con el surgimiento de elecciones competitivas a nivel nacional, se funda en 1989 un nuevo partido de centro-izquierda

que responde a las nuevas demandas de la población: el Partido de la Revolución Democrática (PRD).

A nivel estatal, se da por primera vez en 1989 la formación de un gobierno dividido donde el presidente no tiene la mayoría en el Congreso. El Partido de Acción Nacional (PAN), comienza a marcar terreno en la política mexicana ganando ciertas elecciones estatales; esto significa el inicio de una descentralización de los estados que vuelve a los principios del federalismo establecidos en la Constitución. A nivel nacional, 1997 es un año que marca el comienzo de este ambiente pluralista. Por primera vez en la historia política de nuestro país, el partido que llevaba la batuta del proceso político mexicano pierde la mayoría calificada en la Cámara de Senadores y la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, lo que significaba que este partido tenía que construir alianzas y negociar para poder aprobar cualquier decisión legislativa.

El hecho con el que la nueva realidad mexicana llega a su momento cúspide es la alternancia que se da en el año 2000. El PAN llega a la presidencia de la República con su candidato Vicente Fox. Sin embargo, el PAN no cuenta con una mayoría en ninguna de las Cámaras del Congreso, a esta situación se le conoce como gobierno dividido, lo que trae como consecuencia una nueva relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.

Los efectos de esta nueva relación no se hicieron esperar: diferencias entre el Ejecutivo y el Legislativo donde este último ha actuado como obstáculo a la agenda gubernamental del primero dando lugar a una presidencia más débil. Por lo tanto, la gobernabilidad mexicana se ha visto amenazada por una posible parálisis institucional debido a que ambos poderes no son capaces de llegar a un acuerdo. De esta manera, se observa que la gobernabilidad ya no depende solamente del Presidente de la República y de su gabinete sino de la relación y negociación entre los tres poderes de la unión.

El cambio político en México ha traído consigo una serie de preocupaciones, de cuestionamientos y de discusiones entre la opinión publicada, la academia y la clase política. ¿Existen mecanismos institucionales que permitan una efectiva gobernabilidad en el caso de un gobierno dividido? ¿La existencia de un gobierno dividido implica que exista siempre el riesgo de una parálisis institucional debido a la relación conflictiva entre el Ejecutivo y el Legislativo?

Es por eso, que la Constitución comienza una nueva etapa de funcionamiento actuando como un instrumento mediador y controlador de los conflictos que se desarrollen entre los poderes como resultado de la pluralidad política mexicana. Las discusiones surgidas han girado en torno a una posible reforma a la Constitución para que, de esta manera, se llegue a ejercer una efectiva gobernabilidad garantizada por medio de mecanismos constitucionales. Dentro de esta reforma, se encuentra una nueva propuesta: la adopción de una nueva forma de gobierno con el fin de adaptar la nueva realidad política mexicana a una democracia real.

Mientras que el debate sobre la adopción de un nuevo sistema de gobierno es algo reciente en México; en el ámbito internacional, específicamente en la academia anglosajona, es un debate considerablemente desarrollado con amplios fundamentos teóricos, con grandes contribuciones y con varias décadas de discusión. Entre los académicos anglosajones este debate recibe el nombre de: el debate presidencialismo – parlamentarismo.

De la misma manera, los académicos sudamericanos han retomado el mismo término cuando se da este debate. Tanto en la academia anglosajona como la sudamericana, llaman presidencialismo al sistema de gobierno que establece una relativa separación de poderes y donde el presidente es el jefe de Estado y jefe de gobierno. Sin embargo, antes de la transición, México era “caracterizado como un país

con una presidencia excepcionalmente fuerte. En ningún otro país de América latina el presidente parecía ejercer poderes tan amplios.”¹ Debido a esto, los académicos mexicanos utilizan el término presidencialismo cuando se refieren “a la concentración excepcional de poderes, tanto constitucionales como de otros tipos, en manos del presidente mexicano.”² Es decir, cuando el poder estaba en manos del líder del partido único en el sistema: el PRI.

Dado que el significado del término presidencialismo varía en México, en la presente investigación estableceremos el término *debate presidencialismo – parlamentarismo* cuando se hable del debate en la academia anglosajona y sudamericana. En el caso de México se utilizará el término *debate sobre el sistema presidencial y el sistema parlamentario*. ¿De qué trata exactamente este debate?

El debate presidencialismo – parlamentarismo se origina cuando diversos académicos y analistas observan que el sistema presidencial de gobierno posee mecanismos institucionales que obstruyen la realización de un gobierno eficiente. Sin embargo, esta premisa solo está atribuida a aquellos países presidencialistas que han presentado fallas institucionales a lo largo de sus gobiernos: los países latinoamericanos. Estados Unidos es un país que no forma parte de la muestra de varios académicos puesto que, a pesar de tener un sistema de gobierno que ha sido altamente criticado, este país ha gozado de una relativa estabilidad en sus gobiernos. Los académicos anglosajones de los años cincuenta vieron ejemplificado su argumento al comparar los gobiernos de América latina y de Estados Unidos, donde la mayoría de los primeros eran víctimas de gobiernos antidemocráticos o autoritarios ocasionados, en parte, por los amplios poderes constitucionales otorgados al presidente.

¹ Jeffrey Weldon, “Las fuentes políticas del presidencialismo en México,” en *Presidencialismo y Democracia en América Latina*, eds. Scott Mainwaring y Matthew S. Shugart (Cambridge: Cambridge University Press, 1997), 175.

² Weldon, “Las fuentes políticas del presidencialismo en México,” 176.

Posteriormente, el sistema presidencial fue blanco de una nueva crítica que consistía en argumentar que este sistema estaba destinado a un conflicto institucional al contar con un gobierno dividido ya que esto no permite la adecuación de acuerdos entre el presidente y la legislatura. Es así como nace la idea de que a los países presidencialistas, específicamente los países latinoamericanos, les conviene adoptar una nueva forma de gobierno que garantice estabilidad y democracia y que resuelva los problemas institucionales que el sistema presidencial no ha podido resolver.

Por lo tanto, el debate presidencialismo – parlamentarismo en su definición más abstracta discute la importancia que tiene el diseño institucional en la obtención de gobiernos estables, eficientes y eficaces. En su definición más concreta, el debate presidencialismo – parlamentarismo cuestiona el funcionamiento del sistema presidencial desde una perspectiva comparativa ya que se contrastan diferentes sistemas de gobierno (presidencialismo, parlamentarismo y semipresidencialismo) con el fin de encontrar el mejor sistema y proponer su implementación en países presidencialistas con fallos de gobernabilidad, específicamente los países latinoamericanos.

La solución que varios académicos encontraron fue la propuesta del sistema parlamentario, predominante en el continente europeo, debido a que este sistema ha logrado la realización de gobiernos estables donde los poderes trabajan conjuntamente sin el riesgo de que exista una parálisis institucional. Asimismo, nuevas contribuciones fueron introduciéndose al debate al criticar la propuesta parlamentaria y favorecer un sistema de tipo semipresidencial cuyo mejor ejemplo es el de la Quinta República Francesa.

El debate que se da en la academia anglosajona rescata todo tipo de planteamientos teóricos vinculados a sistema electoral, sistema de partidos, relación Ejecutivo-Legislativo con el fin de encontrar aquél sistema que sea el más apto para la

governabilidad democrática. El debate anglosajón ha tenido grandes influencias en América latina, sobre todo en los países de América del Sur, ya que estos países han retomado los planteamientos teóricos anglosajones para reflexionar sobre sus instituciones presidenciales. Además de recuperar planteamientos teóricos, la academia sudamericana también retoma propuestas anglosajonas que se han llevado a la práctica al adoptar mecanismos institucionales propios de otros sistemas de gobierno, sin modificar del todo su sistema presidencial, con el fin de dar una solución a las crisis de gobierno que han experimentado para, de esta manera, obtener gobiernos estables y eficaces.

La presente investigación estudiará de qué manera se ha discutido la propuesta de adoptar un nuevo sistema de gobierno en México y de qué manera se han retomado los planteamientos de la academia anglosajona y sudamericana. El objetivo general de este ensayo es conocer la situación del debate sobre el sistema presidencial y el sistema parlamentario en México. Un debate que en México nace con la nueva situación política del país: elecciones competitivas que ocasionaron que el electorado tuviera más opciones en su voto dada la pluralidad política; el voto de la ciudadanía que tiene como consecuencia el surgimiento de un gobierno dividido.

Nuestro planteamiento del problema en esta investigación es: ¿El debate sobre el sistema presidencial y el sistema parlamentario en México ha ocasionado que ya exista una profunda reflexión sobre la institución presidencial en la opinión publicada, en la academia y en la clase política?

La hipótesis principal de esta investigación es que el debate sobre el sistema presidencial y el sistema parlamentario en México se ha convertido ya en una cuestión, sin embargo, esta cuestión se encuentra poco desarrollada puesto que el debate se ha tratado superficialmente sin recuperar los planteamientos teóricos de la academia

anglosajona y sudamericana, ni la dimensión teórica de la discusión; son pocos los textos académicos y periodísticos en la que el debate ha sido abordado.

Los objetivos específicos son conocer y analizar: a) Los planteamientos y posturas del debate sobre el sistema presidencial y el sistema parlamentario en México, b) qué se discute y quiénes discuten, c) el nivel del debate en México, d) en qué ámbito se ha dado más el debate: en la opinión publicada, en la academia o en la clase política, e) si el debate que se ha dado en estos ámbitos ha logrado recuperar la dimensión teórica del debate anglosajón y sudamericano, y f) si el debate se ha dado más en el centro o en la provincia de México.

Esta investigación está dividida en tres capítulos. En el primer capítulo se analizarán los antecedentes del debate presidencialismo – parlamentarismo en el contexto internacional mencionando a aquellos teóricos que aportaron los principios del sistema presidencial que en la actualidad han sido cuestionados. Tomando en cuenta que es un debate en torno a instituciones políticas, se mencionarán las contribuciones que hicieron los académicos en la corriente teórica del antiguo institucionalismo donde el debate comienza a construir su plataforma teórica en relación a la comparación de instituciones. Asimismo, es de suma importancia conocer las características generales de los principales sistemas de gobierno que se tratarán en este ensayo: presidencialismo, parlamentarismo y semipresidencialismo; por lo que se expondrán los mecanismos principales con los que funcionan estos sistemas de gobierno para conocer el ejercicio de su proceso político. Dentro de este capítulo, se mencionará también la corriente teórica en la cual basaremos nuestro análisis: el nuevo institucionalismo.

En el segundo capítulo, se discutirá el debate en la corriente teórica anteriormente mencionada. Se ubicarán las aportaciones de aquellos académicos que continuaron la tarea de los antiguos institucionalistas, estableciendo la base teórica del debate y cuyos

argumentos, que son considerados como los precursores del debate teórico, han sido recuperados por los académicos de otros países. De la misma manera, se analizará la manera en la que se ha recuperado el debate en América latina. Nos enfocaremos en la región sudamericana donde están concentrados la mayoría de los países que han debatido más sobre la adopción de otra forma de gobierno, viéndose reflejado en la adopción de mecanismos pertenecientes al sistema parlamentario o semipresidencial. Es necesario destacar que en algunos países de esta región el debate es muy escaso ya que no se ha recuperado la dimensión teórica de las teorías anglosajonas.

En el tercer capítulo, se abordará específicamente el caso de México. Se señalará como se dio la transición democrática para, de esta manera, conocer el surgimiento del debate sobre el sistema presidencial y el sistema parlamentario en México. Es importante señalar el marco dentro del cual se da este debate; por lo tanto, se analizará la manera en la que se ha discutido una reforma a la Constitución mexicana, dicho marco es la Reforma al Estado. Una vez analizados los antecedentes del debate en México, se considerará la manera en que este país ha recuperado este debate de los académicos anglosajones. Se tomarán en cuenta tres ámbitos: la opinión publicada (medios masivos de comunicación), la academia mexicana y la clase política. Al final de este capítulo se señalará cuál es el nivel del debate en México, de acuerdo a la investigación realizada.