



**Invencción, Actualización y
Vigencia del Parlamentarismo Mexicano**

Ricardo Álvarez Arredondo



Publicación editada por la Fundación Friedrich Ebert en México. Las opiniones vertidas en los documentos que se presentan, así como los análisis y las interpretaciones que en ellos se contienen, son de la responsabilidad exclusiva de sus autores y no refleja, necesariamente, los puntos de vista de la Fundación.



Ideas para la Acción

Con el nacimiento de *Ideas para la Acción*, la Fundación Friedrich Ebert en México quiere brindar un espacio público donde las ideas tengan vida y posibilidad de transformarse en acciones concretas, inspirar políticas públicas y buenas prácticas para la realización de la democracia sindical, la justicia social, la participación política femenina, la seguridad ciudadana, la ampliación del espacio público y el acceso equitativo a los medios de comunicación, la migración y el desarrollo fronterizo, la construcción de nuevos liderazgos para la democracia y estrategias novedosas de inserción en la globalización.

www.fesmex.org

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Fundación.

Publicación de la Fundación Friedrich Ebert en México.

Copyright, © 2007, FESMEX. Todos los derechos reservados.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Fundación Friedrich Ebert en México. En caso que contrapartes deseen reproducir esta obra, sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la Fundación de tal reproducción.

Fundación Friedrich Ebert (FESMEX)

Yautepec 55, Col. Condesa

Tel: 55535302

Fax 52541554

CP. 40123

Invención, Actualización y Vigencia del Parlamentarismo Mexicano

Ricardo Álvarez Arredondo

La idea del parlamentarismo y la cultura del presidencialismo en el PRD

El Partido de la Revolución Democrática es el único de los partidos mexicanos que tiene la proposición de cambio de régimen como una prioridad programática. En el programa que estuvo vigente desde la fundación del partido hasta hace unos meses, se decía que el PRD estaba por la construcción de un régimen parlamentario. Actualmente, después de las modificaciones recientemente aprobadas en el X Congreso Nacional Extraordinario, el programa de nuestro partido establece, en el apartado de “Régimen Político”, que:

“La forma de gobierno será republicana, democrática, representativa, participativa y federal. El sistema político será de carácter semipresidencial, con base en una presidencia democrática con equilibrio de poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial; el presidente o la presidenta de la República será jefe de Estado y de las Fuerzas Armadas y responsable de la política internacional; el Poder Ejecutivo será colegiado y se constituirá mediante sanción parlamentaria, todas las resoluciones del Congreso de la Unión serán obligatorias para el Ejecutivo. Se instituirá la figura consistente en la elección de un Jefe de Gabinete electo por el Poder Legislativo, quien será responsable de construir acuerdos y consensos para lograr acciones de gobierno en un marco de gobernabilidad democrática. Los miembros del gabinete del Poder Ejecutivo serán nombrados, a propuesta del Presidente de la República, por el Congreso de la Unión según los ámbitos de cada Cámara. El Poder Legislativo Federal será bicameral, los estados y municipios se organizarán conforme al sistema parlamentario unicameral, y el Distrito Federal será convertido en un estado de la Unión.¹ Claramente se trata de una modalidad de parlamentarización del sistema presidencial la que proponemos.

¹ Programa del Partido de la Revolución Democrática, Numeral 51: Régimen Político, aprobado en el X Congreso Nacional Extraordinario.

Esta propuesta, representa en sí misma una auténtica revolución democrática, por su alcance y proporciones de cambio, y desde luego representa la columna vertebral de la reforma del Estado, ya que varía, democratiza y hace eficiente la relación entre los poderes de la república y de éstos con la ciudadanía, al potenciar los mecanismos de representación política y de rendición de cuentas.

Sin embargo, reconocemos que las condiciones políticas del país en los últimos años, no habían sido las adecuadas para abordar este tipo de discusiones y transitamos toda la década de los noventa en reformas electorales, que aunque se enmarcaban en una perspectiva de reforma del Estado, representaban uno sólo de sus componentes, esencial por cierto. Durante todo ese tiempo, fueron aisladas las voces que aludían nuestro precepto programático sobre un régimen parlamentario o parlamentarizado. Vale recordar quizás, que dentro del liderazgo del PRD, reiteradamente Porfirio Muñoz Ledo, Pablo Gómez, Amalia García, Jesús Ortega, Raymundo Cárdenas y unos cuantos más, hablaban de un esquema parlamentario para la conducción del país, y en congruencia para la conducción del partido.

Actualmente, con la Ley para la Reforma del Estado estamos obligados a alcanzar acuerdos que nos permitan llevar a cabo profundas reformas constitucionales y legales, no solo en materia electoral, sino también en temas de justicia, garantías sociales, federalismo y régimen político. Por ahora ya hemos logrado una reforma constitucional en materia electoral de tercera generación, que reduce de manera drástica el costo de las elecciones y amplía las garantías para la organización de contiendas equitativas, y la estamos traduciendo al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) y demás ordenamientos. Falta concretar el avance en los demás temas de la Reforma del Estado.

En lo que respecta al debate interno, aunque hubo intentos de dotar al PRD de elementos de conducción parlamentaria desde su fundación, y de hecho los estatutos contienen muchos de estos elementos, y más ahora después de las reformas logradas en el X Congreso Nacional Extraordinario, nos topamos siempre con la cultura del presidencialismo mexicano, permeada hacia el interior de las filas del PRD. Como sabemos, nuestro partido, adoptó en las formas, esquemas parlamentarios de gobierno, dándole en la letra importantes atribuciones al Consejo Nacional y a los estatales, fundamentalmente, pero en los hechos, siempre han prevalecido, sobre los Consejos, los Comités Ejecutivos, particularmente los Nacionales, sin soslayar a varios de los estatales donde el PRD tiene mayor fuerza política. La cultura presidencial al interior del PRD se impuso en su organización real, e incluso en su primera dirigencia, la figura de presidente del CEN, no admitió el contrapeso natural de una secretaría general; ésta cobró vigencia a partir de reformas

estatutarias posteriores. De tal suerte que el PRD reprodujo en buena medida el verticalismo propio de nuestra cultura política mexicana, prohiendo un discurso y una lucha en serio democrática hacia afuera y una práctica hacia adentro, vertical y muchas veces caciquil y autoritaria. Incluso, cuando el PRD empezó a ganar gobiernos municipales y estatales, el efecto hacia nuestras filas fue aún peor en cuanto a prácticas democráticas internas. La tentación del uso de los aparatos gubernamentales como armas para la competencia interna se hizo práctica común.

Es claro que en el PRD no podremos cabalmente imaginar una república con características parlamentarias, mientras en nuestro propio partido sigamos anclados en el presidencialismo. Debemos de dar el salto decidido ya al parlamentarismo en nuestra vida interna, tal como lo indican nuestros estatutos hoy vigentes. Debemos predicar con el ejemplo.

El Parlamentarismo en el debate nacional

Para trasladar la reflexión a la esfera nacional, recupero la memoria de un foro sobre gobernabilidad democrática, desarrollado en la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados, en el año 2004, bajo un interesante formato de “audiencias públicas” y organizado por el entonces Diputado Manuel Camacho Solís, integrante del grupo parlamentario del PRD y presidente de la Comisión Especial para la Reforma del Estado y el Dr. Diego Valadés, director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. En estas audiencias participaron más de 100 personalidades del mundo de la política, del periodismo, de la academia y de diversas organizaciones civiles y religiosas. Destacadamente, como saldo de este ejercicio, identificamos consensos muy evidentes sobre las reformas urgentes para el Estado mexicano.

Sorprendentemente resultó que todo mundo estaba de acuerdo en la gran agenda para la reforma del Estado, que incluyera temas como los relacionados con las reformas a la normatividad de los medios de comunicación, reformas para el fortalecimiento al federalismo, reformas electorales, e incluso reformas para el cambio de régimen. Para asombro de todos, en este foro, personajes políticos, académicos e incluso periodistas, estuvieron de acuerdo con instaurar en nuestro sistema político la figura de Jefe de gabinete, o de plano transitar a un sistema semi-presidencial, o a uno parlamentario. Fueron René Arce Islas, Manlio Fabio Beltrones, José Alberto Aguilar Iñarritu, Marco Antonio Adame, Arturo Nuñez Esteva (COPARMEX), Alberto Anaya, Agustín Rodríguez, Denisse Dresser, Víctor Flores Olea, Héctor Aguilar Camín, José Woldenberg, José Paoli Bolio, Porfirio Muñoz Ledo, David Ibarra, Jorge Chabat, Adolfo Aguilar Zínzer (q.e.p.d.), Amalia García, Ángel Buendía Tirado, José Antonio Crespo, Alonso Lujambio, José Fernández Santillán, Diego Valadés, Jesús

Silva Herzog, Cuauhtémoc Cárdenas, Alberto Aziz, Pablo Gómez, Javier Corral, César Jáuregui, Jorge Castañeda, Lázaro Cárdenas Batel, el entonces secretario de gobernación Santiago Creel, y Felipe Calderón, quienes de manera directa manifestaron su coincidencia en este tema, lo que me parece muy significativo, sobre todo porque se trata de figuras de los medios de comunicación, de los diferentes partidos políticos y de la sociedad.

Este gran acuerdo espontáneo y mediático, contrasta con la dura realidad de la que hemos dicho y escrito reiteradamente, de aquella que demuestra con frialdad que la reforma del Estado en México no se ha concretado, y que en toda su vasta agenda, los resultados en estos últimos años de “alternancia política” han sido menores.² No ha habido cambios constitucionales sustanciales como han ocurrido en otros países que han transitado a la democracia; no se ha modificado un ápice el régimen político, no se ha hecho una reforma hacendaria, no se han hecho importantes reformas sociales y la que hubo en materia de seguridad social con la nueva ley del ISSSTE es francamente regresiva. Nadie ha tocado el duopolio de los medios electrónicos informativos,³ no hemos podido construir una política exterior de Estado, no hemos podido realizar la reforma laboral, no hemos podido culminar el arreglo constitucional democrático y cabalmente estadual para el Distrito Federal, etcétera.

En fin, sería abusivo escribir completa la lista de pendientes, pero también resulta pírrico señalar las reformas que se lograron en el marco de la reforma del Estado, durante el periodo del presidente Fox, ya que salvo la nueva Ley de Acceso a la Información, y quizás la ampliación del periodo legislativo (artículo 65 constitucional), no hay mucho más de que hablar. Claro, no soslayemos la reforma al artículo 77 constitucional, en relación al mecanismo de sustitución de legisladores, que es una reforma de alcance más limitado pero subsana un vacío legal de la carta magna.

Es estrictamente en apego a la historia y a la verdad que podemos afirmar que estas dos últimas reformas constitucionales fueron procesadas en las discusiones de la Comisión Especial para la Reforma del Estado de la LVIII Legislatura en la Cámara de Diputados y lograron concretarse después de ser dictaminadas por la Comisión de Puntos Constitucionales y aprobadas por ambas cámaras y por el constituyente permanente. La reforma al artículo 77 se hizo integralmente en la LVIII Legislatura y la reforma al 65 constitucional empezó en la LVIII y culminó en la LIX legislatura, dando como resultado la

² “La Reforma del Estado en Blanco y Negro”, obra de quien esto escribe y diversos especialistas en la materia, integrantes en su mayoría de la asesoría profesionalizada del PRD en la Cámara de Diputados, y editada por nuestro propio grupo parlamentario, toca este tema con amplitud.

³ Existen actualmente avances en esta materia pero todavía no se han concretado en ninguna de las dos cámaras legislativas del Congreso de la Unión.

ampliación del segundo periodo ordinario, a partir del 1° de febrero del año 2005.

Durante toda la LIX Legislatura se discutió mucho una gran cantidad de temas de la agenda para la reforma del Estado, pero en absoluto desorden, sin método alguno y con los resultados esperables, o sea, ninguno. Incluso, se podría decir que un fallo mayor en el desarrollo de las discusiones fue haber querido optar por los temas menos conflictivos y en vez de construir una agenda sencilla pero con sustancia y orden metodológico, se optó por construir una agenda simple de alcances sumamente limitados. Se logró avanzar en la legislación en torno al voto de los mexicanos en el extranjero, pero en un esquema muy limitado, sin la posibilidad de hacer campañas en el exterior, y en el ejercicio del voto activo exclusivamente por presidente de la república.

En la LX Legislatura nos hemos dado ya una Ley para la Reforma del Estado, como ya comentamos y con ello, el Congreso mexicano está obligado a la búsqueda de consensos y a la construcción de acuerdos en torno a estos temas: Régimen de Estado y Gobierno, Federalismo, Justicia, Garantías Sociales y reforma electoral, la cual ya se aprobó en el nivel constitucional y se están adecuando las leyes secundarias.

Para el tema que nos atañe, el de Régimen de Estado y Gobierno, es necesario tener conciencia de que el tema entraña sin duda, el eje central de la reforma del Estado, y las posibles modificaciones a este diseño constitucional tendrán un impacto de gran alcance para el conjunto de las instituciones fundamentales de la república. En los foros de consulta pública, organizados por el mandato de la Ley para la Reforma del Estado, durante el verano de 2007, se registraron más cinco mil propuestas sobre todos los temas de la reforma, y específicamente nos encontramos con más de quinientas propuestas respecto al sistema político que nos rige, todas ellas animadas para la modificación del mismo. Es claro que la sociedad pulsa la necesidad de un cambio, debido a los síntomas de agotamiento de nuestro sistema. Pero es imprescindible, tener las categorías claras sobre los elementos de discusión que implica un cambio de régimen. Por ello me permito poner a consideración de quienes esto leen, las siguientes ideas en un intento de aportar algunos matices y definiciones que pudieran ser útiles en los debates por venir.

La esfera parlamentaria

Después de hacer este breve repaso contrastando un inesperado consenso en las ideas sobre cambio de régimen expresado en las audiencias públicas de la Cámara de Diputados con los avances reales en materia de reforma del Estado, y en otros tantos foros organizados últimamente en universidades y otras instituciones, vale la pena regresar al optimismo y pensar que un cambio de régimen es posible. Sin embargo, falta mucho camino por recorrer, empezando por las definiciones, ya que debemos estar claros de lo que implica cada categoría, porque hasta ahora, por lo mucho que se ha observado y leído en el debate público, en nuestro país pasan como sinónimos los conceptos de régimen parlamentario, semi-parlamentario y semi-presidencial, cuando obviamente, no son lo mismo, pero sí están en lo que podríamos llamar la “esfera parlamentaria”, es decir, comparten rasgos esenciales, aunque su naturaleza sea distinta.

Adelanto desde ahora que para el momento de evolución política del país, la única estación posible para nosotros es la del sistema semi-presidencial; transitar del sistema presidencial al semi-presidencial. Podemos pensar en construir un sistema presidencial con elementos parlamentarios, tal como lo dicta nuestro programa de acción vigente. Pero habiendo anticipado esta conclusión vayamos al repaso de las categorías políticas.

Presidencialismo o Parlamentarismo

Los sistemas políticos no se definen exclusivamente con la presencia o con la ausencia de presidentes o monarcas. Obviamente, hay presidentes en sistemas presidenciales, como en Estados Unidos, en sistemas semipresidenciales como en Francia (V República), en sistemas semi-parlamentarios, como en Alemania Federal, e incluso en España, que es una Monarquía Parlamentaria, en donde al Primer Ministro se le llama Presidente del Gobierno. Lo importante es verificar si el presidente es el Jefe de Estado y del gobierno, o sí el poder ejecutivo se divide en Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, rasgo esencial del parlamentarismo.

En sentido contrario, el sistema presidencial concentra en una sola figura las funciones de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, como es el caso mexicano, y el caso de Estados Unidos, y es un sistema rígido, es decir, tiene una duración predefinida en la ley, en el caso de México, el encargo dura seis años y no hay reelección, y en el de Estados Unidos dura cuatro y existe la posibilidad de una reelección inmediata. No hay una corresponsabilidad en el ejercicio del gobierno, ya que aunque los parlamentos ejerzan funciones de

presupuestación, fiscalización, y contrapeso en algunas decisiones, la facultad ejecutiva de gobernar recae exclusivamente en el presidente de la república, quien nombra absolutamente a todos los integrantes de su gabinete sin el concurso de las cámaras, salvo algunas excepciones en donde se requiere una ratificación. También destacan las capacidades legislativas del presidente, que tiene derecho de iniciar leyes, y la facultad exclusiva de promulgarlas y publicarlas. El presidente es fundamentalmente responsable frente a la nación y estrictamente, no es responsable frente a las cámaras, aunque éstas lo puedan llamar a cuentas y en caso grave puedan aún destituirlo; esta es la famosa figura del impeachment, ésta última, sin parangón en el caso mexicano.

El sistema presidencial es funcional cuando se trata de un esquema bipartidista en donde el partido del presidente domina las cámaras, o alguna de ellas, o bien, en donde hay un gobierno dividido y una oposición controla las cámaras y el presidente queda obligado a buscar los acuerdos de gobernabilidad con el partido opositor.

También es funcional cuando existe un multipartidismo con partido dominante, como fue el caso mexicano durante mucho tiempo, en donde, más bien se decía, que era un sistema de partido casi único, además de no contar con normas claras para una competencia equitativa, pero lo que es evidente, en nuestros días, es que el sistema presidencial con tres o más partidos competitivos, que no logran una clara mayoría en los comicios, complica la operatividad del esquema presidencial, porque implica que el presidente inevitablemente será minoritario frente a los eventuales bloques opositores, situación que mermará su gobierno. Vale la pena tener en mente que en los sistemas parlamentarios cuando un gobierno no logra consolidar una coalición de mayoría, y se erige en un gobierno de minoría, éste siempre es de escasa duración, y el llamado a las urnas de nueva cuenta, para buscar una nueva mayoría se hace inminente.

La rigidez del sistema presidencial impide esta posibilidad y en nuestro caso un arreglo de minoría durará cuando menos tres años, y como recordamos, en el caso de Fox, su situación minoritaria se profundizó en las elecciones de medio término, perdiendo su bancada casi 60 diputados, y colocando a su gobierno en un arreglo exacerbadamente minoritario, incapaz incluso de aprobar por mayoría simple en la Cámara de Diputados su propio presupuesto de egresos, hecho que convierte al ejercicio de gobierno en algo prácticamente inviable si tomamos en consideración la escasa vocación para el diálogo y para el acuerdo con la oposición, en este caso de la derecha. La esfera parlamentaria presenta soluciones a este problema con sistemas políticos más flexibles que parten de la hipótesis de la responsabilidad compartida.

Sistema Parlamentario

El sistema parlamentario puro o el esquema de Westminster, como se le conoce en la teoría política al modelo inglés, concentra en el parlamento las funciones de la asamblea nacional y las del ejecutivo, de hecho, el ejecutivo dimana de la asamblea nacional. La gente vota por sus diputados –en el caso inglés son todos (628) de mayoría- y el partido que obtiene la mayoría de los escaños tiene la facultad de encabezar al gobierno. El líder del partido mayoritario se convierte en el Primer Ministro, y en el caso inglés, y en el español, que son monarquías constitucionales, el rol del monarca para hacer este nombramiento, en su calidad de jefe de Estado y en estricto apego a la voluntad popular expresada en las urnas, es meramente simbólico. Todos los funcionarios del gabinete son diputados electos miembros del partido mayoritario, o de los partidos que integran la coalición de mayoría, y son responsables, obviamente, frente al parlamento. Por lo tanto están sujetos al voto ratificatorio y a la moción de censura, según sea el caso. En estos esquemas, para hablar del español y del inglés, los Jefes de Estado son los monarcas, en la actualidad, rey español y reina inglesa, respectivamente; y los primeros ministros son los jefes del gabinete y del gobierno. La duración de estos gobiernos no puede exceder de cinco años, pero el primer ministro en el caso inglés y el presidente del gobierno, en el caso español, tienen la facultad de pedirle al jefe de Estado, al monarca, el llamado a elecciones generales, en el momento, dentro de ese lapso de cinco años, que les sea más conveniente para buscar un mandato adicional. En ambos casos, no hay límite para buscar mandatos sucesivos.

Sistema Semi-parlamentario

El sistema semi-parlamentario viene de la tradición del parlamentarismo y busca depositar en una figura civil de gran prestigio la representación del Estado. Los casos alemán, austriaco, griego, polaco y portugués son ejemplos de estos sistemas. Normalmente vienen de una evolución de un sistema monárquico a uno republicano, y el parlamento sigue concentrando los poderes fundamentales, pero existe la necesidad de que el mismo parlamento deposite la representación del Estado en una figura que no sea un monarca, y por tanto se nombra a un presidente de la república, con funciones simbólicas y protocolarias. Normalmente estos personajes resultan ser casi siempre figuras muy queridas y de un inmenso prestigio, lo cual les permite cumplir el rol de la representación del Estado y del símbolo de la unidad nacional.

En todo lo demás, la operación es muy similar a la del sistema parlamentario puro, siendo los primeros ministros, y en el caso alemán, el llamado canciller, el depositario del poder real, jefe del gobierno y electo también en distrito o en lista por el electorado y ungido en el cargo en votación en el pleno del parlamento. Este espacio normalmente está reservado para los líderes partidistas.

Después de las definiciones anteriores, parece más claro aún cómo cada categoría tiene sus características, y cómo el uso indistinto de las mismas, a manera de sinonimia es claramente un error, diría yo, por falta de uso de estos términos.

Sistema Semi-presidencial

El esquema semi-presidencial, aunque se aloja en lo que he llamado la esfera parlamentaria, parte de la tradición del sistema presidencial, en donde el presidente de la república es el Jefe de Estado y cuenta con atribuciones muy importantes, como las de la conducción de la política exterior, el mando de los cuerpos de seguridad y de las fuerzas armadas, las decisiones en materia de seguridad nacional, la capacidad de veto en algunas materias, la suscripción de tratados internacionales, entre otras. El Jefe de Estado se elige directamente en las urnas y no es directamente responsable frente al parlamento.

Justamente, el matiz parlamentario aparece en la aceptación de que el poder ejecutivo es bicéfalo y se comparte con la figura del jefe de gabinete, que resulta nombrado a partir de la correlación de fuerzas expresada en el parlamento. El líder del partido dominante, o alguna figura prominente del mismo, se convertirá en el primer ministro o jefe de gabinete, sea o no, del partido del presidente. En el caso de que sí sea del mismo partido, el presidente de la República refuerza su mandato y atribuciones, y domina en acuerdo con su jefe de gabinete en la escena pública y acuerda fácilmente los nombramientos de los integrantes del gabinete que no emanan necesariamente de la asamblea pero que sí deben ser ratificados por la misma y también pueden ser cesados después de un voto de censura o de no confianza.

Cuando un partido distinto al del presidente captura la mayoría en el parlamento se produce un gobierno de cohabitación, es decir, habitado por signos políticos distintos, y el primer ministro se hace cargo prácticamente de toda la función de gobierno y el presidente se restringe a sus facultades exclusivas y tiene que depositar su confianza en el primer ministro, aún sabiendo que será un competidor político permanente.

Recuerdo las palabras de François Mitterrand, presidente socialista francés cuando, después de que su partido socialista sufriera una clara derrota en las elecciones para la asamblea nacional, eligió a Jaques Chirac, entonces alcalde parisino de la derecha, como primer ministro; entonces dijo, “quiero al más duro de mis opositores al frente del gobierno”, para dejar claro que la cohabitación había que asumirla hasta sus últimas consecuencias; fueron aquellos, años duros para Mitterrand.

El hecho de que la asamblea, congreso o el parlamento intervenga en la ratificación de los miembros del gabinete, y del jefe de gabinete, y que tenga la facultad de censura sobre los mismos, hace de ese poder legislativo un poder extraordinariamente fuerte y corresponsable con el poder ejecutivo para llevar a buen puerto, o a la crisis al gobierno y al país.

Queda claro entonces que el sistema semi-presidencial nada tiene que ver con el semi-parlamentario, aunque “suenen” parecido, es obvio que su naturaleza, sus funciones, atribuciones y su origen son distintos.

Como se antoja posible, México podría evolucionar hacia el esquema de gobierno semi-presidencial, y los consensos expresados en las ya célebres “audiencias públicas” apuntan hacia allá, estrictamente. Bueno, desde luego que nuestro país puede evolucionar hacia donde lo decidan las mayorías, o al menos ese es el espíritu del artículo 39 constitucional, pero insisto, la evolución de nuestro sistema político se advierte factible hacia un esquema semi-presidencial; es decir, un sistema presidencial con rasgos parlamentarios.

También es importante precisar que el número de partidos no depende del sistema político que se adopte, sino que este factor depende más del sistema electoral del propio sistema político. Los sistemas de mayoría relativa, alientan sistemas bipartidistas altamente competitivos o de dos partidos dominantes y algunos otros marginales que cuentan con bastiones territoriales definidos. Los sistemas de representación proporcional o los llamados “mixtos”, porque mezclan la representación proporcional y el esquema de mayoría, normalmente dan por resultado sistemas pluripartidistas altamente competitivos. Estas variantes hacen posible que existan sistemas bipartidistas o pluripartidistas en prácticamente todos los modelos políticos. Por ejemplo:

País	Sistema Político		Sistema de Partidos	Sistema Electoral
Estados Unidos	República	Presidencial	Bipartidismo ⁴	Mayoría
Reino Unido ⁵	Monarquía	Parlamentario	Bipartidismo	Mayoría
México	República Federal	Presidencial	Multipartidismo	Mixto
Alemania	República Federal	Semi-parlamentario	Multipartidismo	Mixto
Francia	República Central	Semi-presidencial	Multipartidismo	Mayoría con Segunda Vuelta

Los sistemas semi-presidenciales y los semi-parlamentarios son muy diferentes entre sí, pero si cuentan con sistemas electorales similares, producen un sistema de partidos parecido; es decir, un sistema de mayoría produce por lo general, un sistema bipartidista dominante, en donde hay dos grandes partidos que absorben más del 85 ó 90% del voto popular, y pueden existir, en los márgenes, otros partidos políticos, con algún bastión territorial que les dé alguna presencia en las cámaras, como el caso de los liberales en el Reino Unido.

De igual forma, si existen sistemas mixtos o de proporcionalidad pura, el resultado natural es el multipartidismo, y la formación de coaliciones es absolutamente indispensable. Es relativamente más sencillo formar coaliciones gobernantes y coaliciones legislativas en los sistemas políticos del espectro parlamentario, es decir, parlamentario, semi-parlamentario o semi-presidencial; que en un sistema presidencial.

Segunda vuelta electoral

Algunos sistemas presidenciales han adoptado la práctica de la segunda vuelta electoral para la elección de presidente, para tratar de garantizar una mayoría al ejecutivo. En la primera ronda se vota por cualquiera de los candidatos, y en la segunda vuelta se vota por los dos candidatos punteros,

⁴ De hecho no existe estrictamente algún sistema bipartidista, se les llama así cuando dos fuerzas políticas predominan extensamente en el panorama político, pero nunca deja de haber formaciones políticas diversas, organizadas alrededor de intereses muy concretos.

⁵ Aunque en Reino Unido existen dos partidos dominantes, el laborista y el conservador, existen otras fuerzas regionales de cierta relevancia, particularmente el partido escocés, y otra tercera fuerza nacional con bastiones tradicionales que representan los liberales.

obligando a que cualquiera de ellos obtenga más del 50% de los votos. En el *interin* de las rondas electorales, se dejan transcurrir algunas semanas para dar tiempo a los acuerdos que empujen a alguno de los candidatos a ganar. Pero se ha observado en diversos países donde esto se ha implementado, por ejemplo, Brasil y Perú, que el mandatario obtiene una mayoría artificial, ya que las cámaras quedan formadas con las bancadas que emanan del voto de la primera ronda electoral, y el partido del presidente suele quedar en minoría, sin socios claros para tejer una coalición gobernante y en un estado de franca debilidad.

Construcción de coaliciones: rasgo parlamentario

En contraste con este método, pienso que es mejor mantener la elección a una sola vuelta, lo cual resulta menos engorroso para el electorado y mucho más barato para todos. Con este esquema se le da la facultad al presidente electo de formar una mayoría legislativa y gobernante a partir de la construcción de coaliciones estables y duraderas que le permitan contar con el respaldo para la aprobación de sus políticas públicas y con la corresponsabilidad del gobierno de parte de los partidos que participan en la coalición. Esto es perfectamente factible en un sistema semi-presidencial, en donde el presidente electo forma su gabinete y lo somete a la ratificación de alguna de las cámaras legislativas. En ese momento, la coalición gobernante y legislativa queda sellada, a la hora de hacer el diseño, la construcción y la ratificación del gabinete entre los partidos integrantes de la coalición que logre conformar una mayoría estable.

El parlamentarismo mexicano, enterrado en la historia

Por último, creo que es muy interesante observar, para aquellos que piensan que México es el símbolo mismo del sistema presidencial, y que así será para siempre por historia y tradición, que el parlamentarismo ha estado presente cuando menos en la historia de las ideas políticas desde que los criollos liberales y los primeros insurgentes imaginaron un país libre y soberano hace 200 años. No olvidemos que si de tradiciones se trata, México tiene la tradición del Imperio, tanto por nuestro pasado indígena, como por nuestro antecedente español, y los lamentables episodios del primer y segundo Imperio en México ya como nación independiente. No olvidemos que todas estas experiencias suman varios siglos de nuestra historia, y superan en extensión la edad de nuestra joven república. Los federalistas mexicanos copiaron literalmente el esquema estadounidense para adoptar su forma de gobierno y la hemos mantenido desde 1824, con algunas interrupciones, pero no olvidemos que cualquier cambio es posible, cuando así lo decide la sociedad.

Desde siempre ha habido corrientes de opinión a favor de un régimen parlamentario para México. Por ejemplo, al inicio del siglo XIX ya Ignacio López Rayón escribía en la Junta Suprema Gubernativa de América que *“la soberanía dimana inmediatamente del pueblo, reside en la persona del señor don Fernando VII y su ejercicio en el Supremo Congreso Nacional Americano. Este punto establece claramente la orientación parlamentaria de la monarquía que todavía se visualiza en los albores de la lucha de la Independencia.”*⁶

También en la etapa del Congreso de Chilpancingo y la Constitución de Apatzingán, José María Morelos y Pavón, al redactar los Sentimientos de la Nación, deja en algunos de sus manuscritos el siguiente texto: *punto 5º: la soberanía dimana inmediatamente del pueblo, el que sólo quiere depositarla en el supremo congreso nacional americano, compuesto de representantes de las provincias en igualdad de número.*⁵

La constitución de Apatzingán, en su capítulo VI “De la forma de Gobierno”, al hablar del Supremo Congreso y del Supremo Gobierno, establece las facultades de cada uno de ellos. Las facultades conferidas al Supremo Congreso eran importantes y numerosas; se referían, fundamentalmente, al ejercicio del gobierno y concentraban la máxima autoridad de la Nación. Además de tener las facultades propias de un poder legislativo, tenían facultades ejecutivas, tales como elegir a los miembros del Supremo Gobierno y del Supremo Tribunal de Justicia; nombrar representantes diplomáticos; designar a los generales de división, a propuesta del gobierno; declarar la guerra y dar las instrucciones conforme a las cuales se debería hacer la paz, así como las que hubiesen de regir para ajustar tratados de alianza y aprobar, antes de su ratificación, los tratados; conocer licencias para la admisión de tropas extranjeras en el suelo nacional; arreglar los gastos de Gobierno, establecer contribuciones e impuestos, determinar el modo de recaudarlos y solicitar prestamos sobre fondos y créditos de la Nación; proteger la libertad de imprenta y ordenar la acuñación de moneda. En cuanto a las facultades conferidas al Supremo Gobierno, eran las propias de un órgano con carácter ejecutivo y administrativo, pero con una ostensible subordinación al Congreso.

La forma de Gobierno prevista en la Constitución de Apatzingán fue estrictamente parlamentaria, ya que el Congreso designaba un triunvirato de entre sus integrantes, quienes ejercerían la presidencia alternadamente por cuatro meses. El gobierno designado por el Congreso ejercía la jefatura de Estado y de gobierno; era un ejecutivo unicéfalo.

⁶ Tesis doctoral “Modelo de forma de gobierno parlamentario, una propuesta para México, García González Joel Alberto. Universidad Iberoamericana, Puebla, 2004

En la Constitución de 1824, la idea del régimen parlamentario fue abandonada y aunque en los debates hubo menciones, estos no tuvieron eco alguno. El poder ejecutivo se depositó en un solo individuo, siguiendo fielmente el modelo de nuestro vecino del norte.

En la Constitución de 1857, según Lowenstein, el país adquirió una organización político constitucional con matices de “Parlamentarismo aproximado”, ya que el presidente de la República era el titular del ejecutivo, electo indirecta, pero popularmente, subordinado, teóricamente al congreso federal, compuesto de una sola cámara. El Ejecutivo tenía limitada su intervención en el proceso legislativo, ya que solo podía emitir su opinión sobre alguna ley, como requisito de mero trámite pero no tenía la facultad de oponer un verdadero veto suspensivo. Sus artículos del 86 al 89, combinaron el sistema presidencial de las secretarías del Estado, nombrados y removidos libremente por el jefe del Ejecutivo, con las instituciones del refrendo ministerial y la interpelación parlamentaria, propias del gobierno del gabinete, aunque los secretarios de estado no dependían de la confianza del Congreso.⁷

Quizás el antecedente parlamentario más emotivo que está consignado en las páginas popularmente olvidadas de la historia de México, porque oficialmente no se nos han enseñado, es aquel de la Soberana Convención Revolucionaria, convocada por las fuerzas zapatistas hace ya casi 90 años. *“Ahí se establece, en el Programa de Reformas Político Sociales de la Revolución, directa y llanamente: Adoptar el parlamentarismo como forma de Gobierno de la república.”*

Sin embargo, con el triunfo de Venustiano Carranza en 1917, la reforma a la constitución de 1857, que promulgara el primer jefe del ejército constitucionalista en 1917, borró el germen del parlamentarismo mexicano, y expresamente reveló esta intención en su exposición de motivos. Sin embargo, como se ha dicho que no hay “crimen perfecto”, el primer jefe fue omiso respecto a la erradicación total del parlamentarismo, quizás por no querer avivar un nuevo conflicto en el país, respecto a los artículos 115 y 116 de la carta magna, que en la letra establecen un esquema parlamentario para el gobierno municipal, haciendo del ayuntamiento un órgano en donde colegiadamente concurre una autoridad colectiva corresponsable de las tareas legislativas y ejecutivas locales.

En la exposición de motivos de la reforma constitucional de 1916, que modificaría la constitución de 1857, el entonces Primer Jefe del Ejército

⁷ Tesis doctoral “Modelo de forma de gobierno parlamentario, una propuesta para México, García González Joel Alberto.

Universidad Iberoamericana, Puebla

Ibid, Op. Cit.

Constitucionalista y encargado del poder ejecutivo, Venustiano Carranza lanza un párrafo en donde pretende darle aliento y fuerza al Poder Legislativo: “... que el Poder Legislativo no sea un mero instrumento del Poder Ejecutivo, pues electos por el pueblo sus representantes, sin la menor intervención del Poder central, se tendrán Cámaras que de verdad se preocupen por los intereses públicos, y no camarillas opresoras y perturbadoras, que sólo van arrastradas por el afán de lucro y medro personal, porque no hay que perder de vista ni por un momento, que las mejores instituciones fracasan y son letra muerta cuando no se practican y que sólo sirven, como he dicho antes y lo repito, para cubrir con el manto de la legalidad, la imposición de mandatarios contra la voluntad de la nación.”⁸

Sin embargo, en líneas posteriores, Venustiano Carranza desnuda su sentir presidencial en toda su magnitud al decir que: “El Poder Legislativo, que por naturaleza propia de sus funciones, tiende siempre a intervenir en las de los otros, estaba dotado en la Constitución de 1857 de facultades que le permitían **estorbar o hacer embarazosa y difícil** la marcha del Poder Ejecutivo.” Para después arremeter contra cualquier atisbo de parlamentarismo que pudiera tener la Asamblea Constituyente, al dejar plasmado en los motivos que estoy citando el siguiente exhorto: “Ésta es la oportunidad, señores diputados, de tocar una cuestión que es casi seguro se suscitará entre vosotros, ya que en los últimos años se ha estado discutiendo, con el objeto de hacer aceptable, cierto sistema de gobierno que se recomienda como infalible, por una parte, contra la dictadura, y por la otra, contra la anarquía, entre cuyos extremos han oscilado constantemente, desde su independencia, los pueblos latinoamericanos, a saber: el régimen parlamentario. Creo no sólo conveniente, sino indispensable, deciros, aunque sea someramente, los motivos que he tenido para no aceptar dicho sistema entre las reformas que traigo al conocimiento de vosotros... Ahora bien, ¿qué es lo que se pretende con la tesis del gobierno parlamentario? Se quiere, nada menos, que quitar al presidente sus facultades gubernamentales para que las ejerza el Congreso, mediante una comisión de su seno, denominada «gabinete». En otros términos, se trata de que el presidente personal desaparezca, quedando de él una figura decorativa... ¿En dónde estaría entonces la fuerza del gobierno? En el Parlamento. Y como éste, en su calidad de deliberante, es de ordinario inepto para la administración, el gobierno caminaría siempre a tientas, temeroso a cada instante de ser censurado.”

⁸ De la crisis del modelo borbónico al establecimiento de la República Federal. Gloria Villegas Moreno y Miguel Ángel Porrúa Venero (Coordinadores) Margarita Moreno Bonett. Enciclopedia Parlamentaria de México, del Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, LVI Legislatura. México. Primera edición, 1997. Serie III. Documentos. Volumen I. Leyes y documentos constitutivos de la Nación mexicana. Tomo III. p. 338

“El parlamentarismo se comprende en Inglaterra y en España, en donde ha significado una conquista sobre el antiguo poder absoluto de los reyes; se explica en Francia, porque esta nación, a pesar de su forma republicana de gobierno, está siempre influida por sus antecedentes monárquicos; pero entre nosotros no tendría ningunos antecedentes y sería, cuando menos, imprudente lanzarnos a la experiencia de un gobierno débil, cuando tan fácil es robustecer y consolidar el sistema de gobierno de presidente personal, que nos dejaron los constituyentes de 1857.”

Por otra parte, el régimen parlamentario supone forzosa y necesariamente dos o más partidos políticos perfectamente organizados y una cantidad considerable de hombres en cada uno de esos partidos, entre los cuales puedan distribuirse frecuentemente las funciones gubernamentales. Creo que esta razón esgrimida entonces por el encargado del Ejecutivo sí tiene fundamento, efectivamente, en ese tiempo, retomar un esquema parlamentario sin partidos políticos consolidados ofrecía complejidades adicionales a un país al que urgía su pacificación y su unidad nacional como temas prioritarios de la agenda post revolucionaria.

Termina esta idea el proponente, con los siguientes argumentos: *“Ahora bien; como nosotros carecemos todavía de las dos condiciones a que acabo de referirme, el gobierno se vería constantemente en la dificultad de integrar el gabinete, para responder a las frecuentes crisis ministeriales... “A mi juicio, lo más sensato, lo más prudente y a la vez lo más conforme con nuestros antecedentes políticos, y lo que nos evitará andar haciendo ensayos con la adopción de sistemas extranjeros propios de pueblos de cultura, de hábitos y de orígenes diversos del nuestro, es, no me cansaré de repetirlo, constituir el gobierno de la República respetando escrupulosamente esa honda tendencia a la libertad, a la igualdad y a la seguridad de sus derechos, que siente el pueblo mexicano.”*⁹

Es comprensible la situación por la que cruzaba el país en 1916, y algunas de las razones esgrimidas por el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista son contundentes, sobre todo las que he señalado líneas arriba. Pero esas razones se han evaporado en nuestro tiempo presente, y los mitos de que el parlamentarismo es una forma “extranjera” se han comprobado absurdos. No se pueden esgrimir estas razones, como lo quiere ahora la derecha mexicana, en esta era. Es curioso observar como el PAN es el único partido que le apuesta al robustecimiento del poder ejecutivo, cuando todos los demás partidos orbitan ya en la construcción de acuerdos y posibilidades dentro de lo que aquí se ha definido como la “esfera parlamentaria”, como

⁹ Ibid. Op. Cit.

consta en las propuestas de los mismos entregados a la Comisión Ejecutiva para la Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión, las cuales tienen importantes coincidencias en la perspectiva de dotar al sistema presidencial de diversos instrumentos parlamentarios.¹⁰

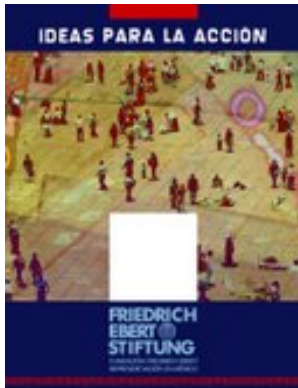
Tan solo basta observar aquella reminiscencia del parlamentarismo que dejó el Constituyente del 17 en los artículos 115 y 116, es, sin duda, un diseño constitucional mexicano, inspirado en Cádiz, en Apatzingán, en la Convención de Aguascalientes, y en el pensamiento político liberal. Es cierto que el gobierno municipal en nuestro país, funciona de manera *sui generis* en cada entidad, pero también es cierto que ha representado una variante al esquema presidencial clásico, cuando menos en el texto constitucional. La nueva república, anclada en el nuevo federalismo, partirá de la reivindicación de la soberanía popular y de la autonomía municipal, siendo el término más preciso y contemporáneo para comprender todo lo anterior el de ***soberanía municipal***.

Es factible que desde los municipios, incluidos los de la capital del país, se impulse un esquema de gobierno colegiado, proporcional y parlamentario, de amplia cooperación entre las esferas de poder legislativo y ejecutivo y que este esquema permee en todos los niveles de gobierno de la república.

En el momento preciso en que aparecen las ideas como novedad, como una invención, en este caso, del parlamentarismo mexicano, basta con revisar la historia y en particular nuestra historia para saber que es tiempo de reinventar, actualizar y dar vigencia renovada a una idea que ha formado parte del horizonte histórico de México; reinventemos el parlamentarismo mexicano como una tradición para el siglo XXI.

Ciudad de México, Octubre 2007.

¹⁰ Consultar propuestas y tabla de coincidencias del PRD, PRI, PT, CONVERGENCIA, PVEM y PASC, ante la Comisión Ejecutiva para la Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión, en www.levparalareformadelestado.gob.mx



Ideas para la Acción busca contribuir al fortalecimiento público de las fuerzas socio-políticas de la centro-izquierda en su tarea de desarrollar estrategias y políticas públicas progresistas sobre temas relevantes para la sociedad mexicana.

www.fesmex.org

Sobre el autor.

- Maestro en Ciencia Política y Secretario Parlamentario del PRD en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.



La Fundación Friedrich Ebert en México

La Fundación Friedrich Ebert (FES) es una institución privada con vocación pública y sin fines de lucro, comprometida con las ideas y los valores de la democracia social. Su nacimiento data del año 1925, debe su nombre a Friedrich Ebert, primer presidente alemán democráticamente elegido. Hoy en día los ejes centrales del trabajo de la FES son justicia social, democracia activa, fomento de la investigación, reforma social y estrategias políticas para la configuración de una globalización incluyente.

Nuestra oficina en México es una de las más antiguas de América Latina; en 1969 comenzó sus primeras actividades. En la actualidad, el trabajo de la FESMEX se organiza a través de tres programas: a) diálogo político e internacional, b) diálogo sindical y de género y, c) fortalecimiento de capacidades de actores socio-políticos identificados con la centro-izquierda. Ofrecemos plataformas de reflexión sobre la política exterior mexicana, su papel como actor regional y global; diálogos para la modernización de los sindicatos, la democracia sindical, el fortalecimiento de capacidades para su acción internacional y herramientas para una inserción equitativa y competitiva en la globalización. La formación política de nuevos liderazgos democráticos y progresistas ocupa un lugar central de nuestros esfuerzos, así como la asesoría a nuestras contrapartes en conceptos políticos innovadores, tales como: participación política femenina, política social, seguridad ciudadana y espacios públicos, migración y desarrollo fronterizo, calidad de la política, ciudadanía y democracia comunicacional.