

COMENTARIO DE JAIME F. CÁRDENAS GRACIA

SUMARIO: I. *Breve síntesis de las posiciones de Mainwaring.*

II. *Las lecciones de Mainwaring.* III. *Reflexión final.*

I. BREVE SÍNTESIS DE LAS POSICIONES DE MAINWARING

Me voy a permitir realizar una breve síntesis de los planteamientos del profesor Scott Mainwaring en algunos de sus más conocidos trabajos, incluyendo las reflexiones que hoy por la tarde ante nosotros ha vertido.¹

Mainwaring es muy conocido por su definición de democracia a partir de tres criterios, que son los siguientes: 1) elecciones abiertas y competidas, sin fraude, y con posibilidad de ofrecer alternancia en el poder; 2) sufragio universal para los adultos; 3) deben existir garantías institucionales para las tradicionales libertades civiles.

Mainwaring determinó las dos características básicas de un sistema presidencial: a) El presidente siempre es el titular del Poder Ejecutivo, y b) Los periodos de gestión para el presidente y la Asamblea Legislativa son fijos.

El citado autor ha señalado, siguiendo a Linz, las ventajas del parlamentarismo sobre el presidencialismo, aunque con importantes matizaciones. Está de acuerdo con Linz, en términos generales, en que el presidencialismo ha sido hasta hoy menos estable que el parlamentarismo, y con mucho ojo, al igual que Linz, distingue entre estabilidad del gabinete y estabilidad del régimen. Igualmente, coincide con Linz en que en el presidencialismo hay grandes probabilidades de incomunicación Ejecutivo-Legislativo, dada la elección separada de las dos ramas de gobierno, lo que puede causar el inmovilismo político y administrativo. También admite, como Linz, que la elección

¹ Ver, entre otros: Mainwaring, Scott, "Presidencialismo, multipartidismo y democracia: la difícil combinación", *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, nueva época, núm. 88, abril-junio de 1995, pp. 115-144; Mainwaring, Scott, "Juan J. Linz: presidencialismo y democracia. Una revisión crítica", *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, vol. 34, núm. 135, octubre-diciembre de 1994; Mainwaring, Scott, "Political Parties and Democratization in Brazil and the Southern Cone", *Comparative Politics*, vol. 21, núm. 1, octubre de 1988; Mainwaring, Scott, "The Transition to Democracy in Brazil", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Miami, vol. 28, núm. 1, primavera de 1986; Mainwaring, Scott, "Transitions to Democracy and Democratic Consolidation: Theoretical and Comparative Issues", *The Helen Kellogg Institute for International Studies*, University of Notre Dame, noviembre de 1989.

popular directa de los presidentes puede favorecer la elección de *outsiders* con poca experiencia en los manejos legislativos y políticos. No coincide con Linz, cuando el profesor de Yale sostiene que el presidencialismo es un juego de suma cero pues, con tino, Mainwaring afirma que un tipo de parlamentarismo, el británico de Westminster, está más orientado al resultado de “ganador único”.

Mainwaring es muy conocido también por la tesis de que los sistemas multipartidistas con gobierno presidencial son particularmente problemáticos, por la inestabilidad política y fragmentación del poder que suelen generar. Mainwaring examina dos dimensiones del sistema de partidos que son claves: el número y la disciplina interna. Ambos aspectos los relaciona con la gobernabilidad, la funcionalidad, y las posibilidades del presidencialismo, atendiendo problemas como el de las coaliciones en los sistemas presidenciales, elecciones concurrentes Ejecutivo-Legislativo, el sistema electoral de segunda vuelta, etcétera.

Nuestro autor expone que de los 31 países que han tenido democracia continua desde 1967, sólo cuatro (Colombia, Costa Rica, Estados Unidos y Venezuela) han sobrevivido con sistemas presidenciales. Estos cuatro países con regímenes presidenciales exitosos son bipartidistas o poseen un sistema de partidos de dos y medio. También ha indicado cómo la disciplina favorece tanto a los regímenes parlamentarios como a los presidenciales, aunque es más difícil de conseguir en estos últimos, y no obstante, es igualmente necesaria.

Hasta aquí las matizaciones de Mainwaring respecto a Linz. Sin embargo, y en oposición al segundo, Mainwaring cree en la posibilidad de regímenes presidenciales que funcionen con estabilidad en democracia. Sus sugerencias para que un régimen presidencial funcione adecuadamente se pueden resumir en lo siguiente: 1) debilitar los poderes legislativos del presidente cuando son muy importantes; 2) reducir, cuando ello sea posible, el número de partidos políticos a través de la legislación electoral; 3) favorecer la disciplina partidaria mediante la legislación de partidos y electoral; 4) implementar elecciones simultáneas para el Poder Legislativo y el Ejecutivo, preferentemente mediante el sistema electoral de una vuelta.

II. LAS LECCIONES DE MAINWARING

Cuando se ha referido a México, Mainwaring ha sostenido que los poderes formales del presidente son escasos —ello, sin lugar a dudas, es imputable a los análisis de los politólogos de los que ha partido—. Punto en el que no estoy de acuerdo: el presidente mexicano tiene importantes poderes de veto: el total, el parcial y el de bolsillo; los poderes presupuestarios del presidente son inmensos, por una parte, cuenta con el monopolio de iniciativa del decreto presupuestario, y por otra, la Constitución no contempla expresamente la posibilidad de que la Cámara pueda rechazar el presupuesto; posee importantes poderes para celebrar empréstitos con el extranjero y sin suficientes mecanismos de control por parte del Legislativo; tiene casi el monopolio de la legislación de comercio exterior, de conformidad con el artículo 131, párrafo segundo, de la Constitución; sus poderes en caso de suspensión de garantías son enormes, pues además de concentrar las iniciativas en materia de estado de excepción puede legislar casi sin control del Legislativo. Creo que en relación con aspectos como los anteriores, los politólogos mexicanos han fijado más su atención en las atribuciones metaconstitucionales del presidente que en las formales, a las que no han prestado un suficiente análisis. Sin embargo, las atribuciones formales son muy grandes e importantes y deben ser revisadas para sortear los nuevos tiempos de democracia competida que se avizoran para el futuro inmediato.

Los poderes formales del presidente mexicano y las condiciones democráticas que están surgiendo me han provocado algunas dudas. La más importante es la siguiente: ¿cómo operaría el sistema presidencial mexicano en un régimen totalmente democrático? Hasta el momento, ninguna de las cuatro condiciones de Mainwaring está plenamente presente. La primera, que consiste en presidentes con poderes legislativos débiles, no coincide con el texto constitucional mexicano; la segunda, referente al número de partidos, hace muy inviable en el mediano y largo plazo, la posibilidad de tener en México un sistema bipartidista, en todo caso y siendo optimistas tendremos un sistema tripartito; la tercera, relativa a la disciplina partidaria, con el sistema de partidos que hemos tenido ha sido fuerte, pero en condiciones de mayor competencia política no creo que se sostenga.

Por ejemplo, el PRD es un partido con una fuerte indisciplina, el PAN un partido con relativa disciplina, y el PRI ante la crisis económica y ante su crisis interna comienza a presentar rasgos importantes de indisciplina. En cuanto a la última característica, en México siguen existiendo las elecciones de medio término para la elección de Cámara de Diputados, y posiblemente para 1997 tendremos el problema de mayorías divididas, sin mecanismos constitucionales adecuados para solucionar los posibles conflictos entre Legislativo y Ejecutivo.

La situación anterior nos obliga a ser congruentes con las tesis de Mainwaring para reformular algunos importantes aspectos institucionales. Las conclusiones parecen obvias: a) modificar el texto constitucional para aminorar las atribuciones del Ejecutivo y fortalecer las del Legislativo; b) estimular electoralmente la disciplina partidaria con métodos más proporcionales que no sobrerrepresenten al partido mayoritario; c) modificar el sistema constitucional electoral para hacer simultáneas las elecciones Ejecutivo-Legislativo, y d) establecer el umbral electoral o cualquier otro método que sirva para reducir el número de partidos en las Cámaras.

Estas modificaciones, que desde mi punto de vista, podrían ser ampliadas a otras cuestiones, implicarían una operación de cirugía mayor al sistema político mexicano. Para decirlo en otras palabras: dependen de los acuerdos de transición que estamos viviendo y sufriendo, aunque curiosamente, el vértice del poder en México sigue afirmando que en nuestro país no se puede hablar de transición a la democracia cuando las características del régimen, las condiciones de inestabilidad, y los síntomas de incertidumbre muestran con claridad que las reglas formales y no formales del antiguo régimen ya no funcionan y que deben ser sustituidas por otras que sí funcionen, y no por un prurito de subversión o de radicalismo político, sino por razones de prudencia política para alcanzar un mínimo de estabilidad y de gobernabilidad.

III. REFLEXIÓN FINAL

Aunque soy partidario como el profesor Linz, en el plano teórico, de un régimen parlamentario,² sé que las condiciones políticas e his-

tóricas de nuestro país no permitirían con facilidad un cambio brusco de régimen. También veo difícil, aunque ciertamente más fácil que el cambio al parlamentarismo, la implantación de un régimen semi-presidencial o semiparlamentario. Considero algo extravagante la propuesta del profesor Sartori para que en México tengamos un régimen de presidencialismo y parlamentarismo alternativo, según su teoría de los dos motores.³ Me parece, por tanto, que la propuesta y los análisis de Mainwaring son de tomarse muy en consideración para el caso mexicano, dada la posibilidad de que el régimen presidencial permanezca. No obstante, no se podrá mantener gobernabilidad y democracia en México con un régimen presidencial como el diseñado formalmente en la Constitución de 1917. Decir esto y debatirlo constituye la principal tarea de politólogos y académicos de nuestro país. Cobijándome en la propuesta del profesor Mainwaring, quiero decir que para mí, presidente débil en México significa:

1. *Modificación de las atribuciones legislativas*

a) Limitar las atribuciones reglamentarias. Incorporar la reserva de ley.

b) Derogar la existencia de cualquier reglamento autónomo.

c) Derogar las atribuciones legislativas del presidente en materia de salubridad y combate a la contaminación ambiental.

d) Derogar las atribuciones legislativas del segundo párrafo del artículo 131 de la Constitución.

e) Modificar el sistema de ratificación de tratados. Incorporar la mayoría calificada de dos terceras partes del Senado para tratados ordinarios. Sujetar tratados como el Tratado de Libre Comercio al procedimiento de reforma constitucional. Cambiar el sistema electoral del Senado por uno que no sobrerrepresente al partido mayoritario. Permitir que el Senado participe en la negociación de cualquier tratado. Prohibir la práctica de los *executive agreements*.

f) En la suspensión de garantías hace falta: 1) precisar los supuestos de la suspensión de garantías y ampliar a otros poderes y órganos el derecho de iniciativa para la suspensión; 2) acrecentar a dos ter-

³ Ver Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras incentivos y castigos*, México, UNAM, 1976.

ceras partes la mayoría del Congreso de la Unión para aprobarla; 3) Señalar que garantías como las referentes a la vida del hombre no se pueden suspender; 4) Establecer la derogación inmediata de las leyes y medidas tomadas con motivo de la suspensión una vez que las circunstancias extraordinarias desaparezcan; 5) así como establecer la posibilidad de impugnar la resolución suspensiva de garantías.

g) Respecto a la iniciativa de Ley de Ingresos y presupuesto de egresos, consolidarlos en un solo documento, con la finalidad de vincularlos y que constituyan verdaderamente los presupuestos del Estado, adicionándose también con el apartado patrimonial. Lo anterior implica jurídicamente entender al presupuesto no como un acto administrativo sino como una ley, por lo que el Legislativo podría proponer también su proyecto de Ley de Ingresos, presupuesto de egresos y administración del patrimonio del Estado. Asimismo, se debe incorporar en esos documentos a la totalidad de las paraestatales que tengan capital mayoritario del Estado, y encontrar mecanismos para verificar la asignación del gasto a las empresas con capital minoritario. Igualmente, es preciso determinar con claridad si el Legislativo puede rechazar el presupuesto y los mecanismos constitucionales de solución. Además, y como apuntan los “Veinte compromisos por la democracia”, es indispensable que el Legislativo posea más tiempo para el análisis de la Ley de Ingresos y el presupuesto de egresos. Por lo que respecta al control de gasto por parte del Poder Ejecutivo y por el órgano autónomo de control, sumado al control global de la cuenta pública debe existir una fiscalización trimestral del gasto público ejercido.

2. Respecto a los poderes de veto

a) Impedir cualquier posibilidad para el veto de bolsillo, mediante el señalamiento claro en la Constitución de responsabilidades políticas al presidente de la República por negarse a publicar una ley aprobada por el Congreso, o a través de mecanismos constitucionales que faculten al Congreso para publicar leyes aprobadas por él.

b) Reducir la mayoría del Congreso exigida para pasar el veto del presidente y clarificar constitucionalmente: 1) Las excepciones del veto presidencial (la posible contradicción entre el primer párrafo del artículo 71 y el artículo 72 de la Constitución); 2)

la mayoría prevista en el inciso c) del artículo 72, en caso de que se decidiera por la continuación del actual sistema.

c) Pensar en la posibilidad de derogar el veto parcial. Una consecuencia política de la derogación puede ser el debilitamiento del sistema de partidos, por lo que tal vez no sea aconsejable.

3. *En las atribuciones jurisdiccionales y judiciales*

a) Trasladar los tribunales administrativos al Poder Judicial o al menos conceder autonomía y garantías judiciales plenas a los tribunales administrativos.

b) Hacer de órganos como la Comisión de Competencia Económica, la Comisión Nacional Bancaria, la de Seguros y Fianzas, las Juntas de Conciliación y Arbitraje, la Procuraduría de Defensa del Consumidor, etcétera, auténticos tribunales incardinados en el Poder Judicial.

c) Establecer responsabilidades claras al presidente o miembros del Poder Ejecutivo, respecto al incumplimiento en el auxilio de sus funciones al Poder Judicial.

d) Una alternativa o complemento a la propuesta anterior sería crear la policía dependiente directamente del Poder Judicial encargada de hacer cumplir las resoluciones y medidas judiciales.

e) Establecer criterios indubitables que fundamenten las leyes federales y locales de procedimiento administrativo.

f) Crear la figura del Abogado del Estado y restablecer la Secretaría de Justicia.

g) Crear la institución del juez penitenciario.

h) Derogar la atribución presidencial para expulsar extranjeros sin juicio previo.

i) Sujetar el sistema de seguridad nacional a base de democracia, transparencia y de escrupuloso respeto al federalismo.

j) El Ministerio Público, el control económico-financiero del Estado, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Banco de México, entre otros, deberán ser órganos totalmente autónomos del Ejecutivo.

4. *Respecto a las atribuciones ejecutivas*

a) Modificar el actual esquema de libre nombramiento y remoción para los secretarios de Estado. Introducir la ratificación o, por lo menos, el consentimiento del Congreso o sólo del Senado para su de-

signación, y la posibilidad de moción de censura, también por parte del Congreso, por responsabilidades políticas de los secretarios del despacho.

b) Para los otros altos funcionarios del artículo 89 constitucional, pedir la ratificación del Senado por mayoría calificada.

c) Hacer del Ministerio Público un órgano autónomo.

d) Derogar cualquier intervención del Ejecutivo en las designaciones de magistrados y ministros de tribunales, así como de los titulares de órganos constitucionales autónomos.

e) Introducir en todos los niveles de gobierno, poderes y órganos, el servicio civil de carrera.

f) En materia de política exterior ampliar las atribuciones del Senado para poder censurar la política exterior del presidente.

g) Condicionar cualquier atribución sobre el uso de las fuerzas armadas a la autorización del Congreso y/o de las legislaturas locales.

h) Derogar las fracciones XIII y XV del artículo 89 porque, o le confieren atribuciones legislativas al Ejecutivo, o se impide un adecuado control por parte del Legislativo.

i) Permitir las comisiones de investigación para la administración pública centralizada, y para cualquier asunto de interés social o político.

j) Determinar que algunas de las atribuciones relacionadas con la rectoría económica del Estado, principalmente las de planear y orientar la actividad económica nacional, tendrán que realizarse mediante la aprobación del Congreso.

k) Establecer que el otorgamiento de subsidios previsto en el último párrafo del artículo 28 sólo podrá realizarse por ley y no como hasta ahora, mediante decretos del Ejecutivo.

l) Incorporar la figura del *tax expenditure* o presupuestos de gastos fiscales a los presupuestos generales del Estado.

m) Eliminar cualquier injerencia del Ejecutivo en los órganos, procedimientos y etapas electorales.

n) Eliminar el control del Ejecutivo sobre los medios públicos de comunicación y crear un órgano autónomo encargado de conceder las autorizaciones, permisos o concesiones, y poner en práctica las políticas públicas en la materia.

o) Adicionar la Constitución con un capítulo sobre medios que entre otras cosas señale los criterios o las bases sobre el órgano constitucional autónomo de los medios, los permisos y concesiones o autorizaciones; el uso de los medios públicos y privados en las campañas electorales; el derecho a la información; los derechos de réplica y rectificación, y las responsabilidades de los comunicadores.

p) Derogar las fracciones III y VI del artículo 3º de la Constitución que establece que el Ejecutivo determina con casi exclusividad, los planes y programas de estudio de la educación primaria, secundaria y normal para toda la República. En las demás áreas de intervención del Ejecutivo en materia de educación, condicionar su injerencia, ya sea a la aprobación del Legislativo o a su control *a priori* o *a posteriori* por el propio órgano Legislativo o por los jurisdiccionales.

q) En general, la Constitución exige de un capítulo sobre educación que sienta los principios de una educación basada en la tolerancia y en los principios liberal-democráticos y que no imponga un modelo de educación único.

r) En materia de expropiación, sujetar la atribución del Ejecutivo a la necesaria aprobación del Congreso o por lo menos de la Cámara de Diputados.

s) Respecto al endeudamiento que compromete el crédito de la nación, modificar la fracción VIII del artículo 73 y conceder mayores atribuciones al Legislativo en la negociación de cualquier crédito, en el control *a priori* y sobre todas las etapas contractuales, así como derogar cualquier excepción que impida la vigilancia, fiscalización y autorización del Legislativo.

t) La fracción VIII del artículo 73 también debe posibilitar que el Congreso rechace los créditos negociados y acordados por el Ejecutivo.

u) Modificar el artículo 134 de la Constitución para que las adquisiciones, arrendamientos, y en general enajenaciones de bienes, servicios u obras de cierta magnitud o que comprometan la economía nacional deben ser previamente aprobadas por el Congreso.

v) Derogar las facultades arbitrales del presidente previstas en el párrafo segundo del artículo 66 así como en el artículo 68 de la

5. *En cuanto a las facultades federales*

a) Modificar la fórmula de suspensión de garantías, como ya ha sido indicado. Principalmente privar al Ejecutivo de su derecho de iniciativa exclusiva.

b) Eliminar cualquier intervención del Ejecutivo en los procedimientos de desaparición de poderes.

c) En los supuestos de “garantía federal”, previstos en el primer párrafo del artículo 119 de la Constitución, la intervención del Ejecutivo tendrá que ser con autorización por mayoría calificada del Congreso, y mediante la solicitud de alguno de los órganos locales.

d) Contar con un título en la Constitución sobre el Estado federal que precise de mejor manera las atribuciones de cada uno de los ámbitos, asuma claramente la existencia de atribuciones concurrentes; conceda la administración de estas atribuciones a los ámbitos locales, haga del Senado el órgano del federalismo; cree un órgano autónomo en materia federal que auxilie al Senado; reformule las atribuciones hacendarias de la Federación a favor de estados y municipios, y dé mayor peso político a las legislaturas locales o futuros senados locales sobre las cuestiones federales.

e) Adoptar el modelo alemán, para que todas las atribuciones concurrentes sean ejecutadas y administradas por las esferas locales, a fin de evitar la duplicidad o triplicidad burocrática, y la injerencia del Ejecutivo a través del uso de recursos en las cuestiones locales.

f) Establecer en la Constitución atribuciones hacendarias expresas para estados y municipios.

g) Además de los mecanismos jurídicos para la solución de controversias entre los distintos ámbitos, la Constitución debería prever mecanismos de negociación política.

h) La Constitución debe establecer los porcentajes de distribución de recursos entre la Federación, estados y municipios, sobre los impuestos importantes como el de la renta o el impuesto al consumo, para no dejar este tema sujeto a las políticas coyunturales.

i) La Constitución también debe sentar las bases de administración de los recursos y bienes públicos.

j) Limitar la influencia de la Secretaría de Hacienda en la coordinación fiscal. DR © 1996. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México. Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República.

y mecanismos de armonización hacendaria. Trasladar el actual peso político de Hacienda al Senado y a los órganos legislativos locales.

k) Derogar cualquier intervención del Ejecutivo en el Distrito Federal. Éste exige ser una área metropolitana —nuevo nivel de gobierno— o un estado, pero sobre bases de autonomía y democracia. Las atribuciones de nombramiento del Ejecutivo sobre las distintas autoridades del Distrito Federal deben ser derogadas, así como sus poderes de veto, sobre el endeudamiento y el uso de la fuerza pública. Cuando mucho mantener su atribución de iniciativa legal.

6. *Sobre las responsabilidades del presidente*

a) El título cuarto de la Constitución debe ser modificado para determinar claramente los supuestos de responsabilidad política, penal, civil y administrativa del presidente.

b) Hace falta precisar lo que son delitos graves del orden común, y cómo se concilia el delito de traición a la patria con el hecho de ser el presidente el comandante supremo de las fuerzas armadas.

c) Es necesario indicar responsabilidades políticas a los ex presidentes más allá del año que señala el artículo 114 de la Constitución.