

# LA DEMOCRACIA Y LA DIFÍCIL REFORMA CONSTITUCIONAL

José Luis PRADO MAILLARD\*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La difícil decisión de los modelos constitucionales*. III. *Los modelos constitucionales en el ejercicio del poder*.

## I. INTRODUCCIÓN

Agradezco al Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM el aceptar este trabajo en el Congreso Internacional de Derecho Constitucional y VI Congreso Nacional de Derecho Constitucional. En particular la generosidad del doctor Diego Valadés y las atenciones del doctor Miguel Carbonell.

El tema que nos ocupa es de gran relevancia en el proceso de consolidación de la democracia que atraviesa México. ¿Dónde estamos? Y ¿Hacia dónde queremos avanzar? ¿Qué hacer? ¿Cómo hacerlo? Estas cuestiones son las que se formulan en este trabajo, mismas que serán respondidas analizando las dificultades de la travesía que representa el reto de la adaptación de las instituciones políticas mexicanas al nuevo contexto.

Difícil proceso porque constituye la necesidad de rediseñar las instituciones al nuevo contexto político de pluralidad, de competición y de alternancia, donde encontramos una bipolarización en las propuestas para ese efecto; difícil, porque es complicado que los actores políticos se pongan de acuerdo en una refundación del régimen y del sistema político; difícil porque este proceso de adaptación debe tener claro el papel que deben jugar el gobierno y el Congreso, cuyas relaciones tendrán que ser replanteadas, para que la voluntad general, por retomar la expresión de Jean-Jacques Rousseau, manifestada en las elecciones o en procedimientos de democracia semidirecta, sea respetada. Por estas razones es complicado el proceso de adaptación a la democracia.

\* Doctor en ciencia política, subdirector de posgrado, Facultad de Derecho y Criminología, Universidad Autónoma de Nuevo León.

Consideramos que esta dificultad en la búsqueda de la armonía institucional, en la democracia mexicana, va forzosamente a culminar en una de las dos grandes tesis expuestas por académicos y políticos, pero el debate se complica en el modelo de Constitución que consideran conservar o adoptar. Es decir, entre los que proponen el modelo presidencial manifestándose por un presidencialismo renovado o acotado y entre los que simpatizan con el modelo parlamentario o semipresidencial; en el análisis deberemos tener en cuenta la realidad de estos modelos en el ejercicio del poder en nuestra propuesta de la reforma institucional.

## II. LA DIFÍCIL DECISIÓN DE LOS MODELOS CONSTITUCIONALES

La teoría constitucional conoce dos grandes paradigmas que se diferencian por la manera en que el gobierno es legitimado. De esta premisa, se desprende la gran diferencia existente entre el modelo político de Washington, conocido como presidencial, y el modelo de Westminster, conocido como parlamentario.

En buena lógica y en armonía con la democracia pluralista, diversas ideas se han manifestado proponiendo diversas soluciones a la problemática que la gobernabilidad representa para México. Si bien es cierto que todos coinciden con la necesidad de adaptar la Constitución mexicana a la competencia política; algunas propuestas difieren en la dirección que la reforma del constitucionalismo mexicano debe seguir para garantizar la gobernabilidad y fortalecer por corolario la democracia azteca. De esta manera encontramos una bipolarización en las ideas que se manifiestan en torno al diseño de gobierno: ¿gobierno presidencial o gobierno parlamentario? ¿Qué modelo conviene más para la democracia mexicana? ¿Cuál de estos paradigmas garantiza un gobierno eficiente y eficaz?

Para una idea objetiva debemos saber primeramente en qué consisten estos modelos, para luego conocer sus convenientes e inconvenientes, vistos desde la problemática de la política mexicana.

### 1. *El modelo de Washington*

México ha conocido desde su independencia el modelo presidencial de gobierno, donde se han producido innumerables conflictos, debido a la ri-

gidez de la separación de poderes, lo cual no permite que los conflictos suscitados entre los legisladores y el presidente puedan ser resueltos de manera natural, recurriendo estos últimos años al arbitraje de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que dirima los conflictos suscitados. Analicemos enseguida en qué consiste dicho modelo y por qué ha funcionado mal en América Latina.

Los simpatizantes de este modelo de gobierno han manifestado que en México conviene más un régimen presidencial, pero no como lo conoció México de 1929 a 1997, sino un *presidencialismo acotado*. Veamos en qué consiste éste, cuál es la lógica y cuál ha sido la experiencia del modelo presidencial.

La experiencia que ha vivido México es bien distinta a la de los estadounidenses. La independencia de la América anglosajona dio nacimiento a un nuevo modelo político, que ha conocido diversas mutaciones en su práctica, no obstante que guarda los mismos principios. Veamos los orígenes de este modelo.

El régimen presidencial encuentra su concepción en la guerra de independencia de los Estados Unidos de América, donde se pretende establecer un nuevo orden político, rompiendo con la monarquía británica, que la sociedad estadounidense consideraba injusta. Fue un verdadero cambio, y no sólo un rompimiento. Así lo podemos interpretar al leer la parte final de la Declaración de Independencia de Filadelfia del 4 de julio de 1776:

...los Representantes de los Estados Unidos de América, convocados en Congreso General, apelando al juez supremo del mundo por la rectitud de nuestras intenciones, en nombre y por la autoridad del buen pueblo de estas colonias, solemnemente hacemos público y declaramos: Que estas colonias unidas son, y deben serlo por derecho, Estados libres e independientes; que quedan libres de toda lealtad a la Corona Británica, y que toda vinculación política entre ellas y el Estado de la Gran Bretaña queda y debe quedar totalmente disuelta; y que, como Estados libres e independientes, tienen pleno poder para hacer la guerra, concertar la paz, concertar alianzas, establecer el comercio y efectuar los actos y providencias a que tienen derecho los Estados independientes.

El rompimiento con el modelo político británico es claro. Es otro ejemplo que se debe tener en México, que no sólo se puede producir un cambio de fondo, sino que además es necesario. Sin embargo, la concepción que los padres fundadores tuvieron sobre el modelo que nace por este maravilloso mo-

mento en la historia de la humanidad fue muy distinta a la que conocemos hoy en México. Ni se diga de la práctica del presidencialismo conocido en América Latina, de la que México no es ajeno.

La Constitución de 1787 organiza de manera inédita un modelo político jamás visto en esa época. Así lo hace la Constitución de los padres fundadores al organizar al poder político en dos artículos: el primero organiza al Poder Legislativo y el segundo al Poder Ejecutivo. La novedad consiste en que ambos poderes son independientes por su legitimidad uno del otro, lo que la teoría del derecho constitucional conoce como una separación rígida de poderes. Es decir, que ambos poderes son legitimados por el sufragio universal. Otra novedad consiste en que ni el presidente puede disolver al Congreso, ni los parlamentarios pueden provocar la dimisión del gobierno.

La idea de este modelo es de desprenderse de la Corona británica, permitiendo de esta manera el desarrollo económico de cada una de las trece colonias. A diferencia de México, la independencia de las colonias de la América anglosajona de los inmigrantes obedeció en efecto a intereses económicos y no sociales, como es el caso de su vecino del Sur. Se trata de una importante diferencia que explica el distinto desarrollo del modelo presidencial aplicado en la tierra de George Washington al modelo presidencial aplicado en el continente de Simón Bolívar. En los Estados Unidos el presidente figura inicialmente como una representación de las trece colonias frente a la comunidad internacional, quien veía sus facultades limitadas a la voluntad expresada a través de los congresos locales, y por los representantes de los estados frente a la “Confederación”, a través de los senadores, quienes eran electos en el seno de los congresos locales. Tenemos entonces que el poder del presidente estadounidense de aquella época era lejano al poder del presidente estadounidense que el mundo conoce hoy. Recordemos la importante obra de un ex presidente de los Estados Unidos: *El gobierno congresional*, de Woodrow Wilson,<sup>1</sup> que traduce la práctica política de su época, donde el poder del Congreso era superior al del presidente, razón por la cual bautiza esta práctica política como congresional, es decir, que el Congreso era jurídica y políticamente superior frente al presidente.

<sup>1</sup> Académico y rector de la Universidad de Princeton (1833-1910), gobernador del estado de Nueva Jersey (1910-1912), presidente de los Estados Unidos de Norteamérica (1913-1921).

De lo anterior desprendemos tres innovaciones importantes del modelo de Washington que fueron adoptadas por los países latinos de América; se trata del Estado republicano, del régimen presidencial y del federalismo. Tres variables del diseño del poder, diametralmente distintos a los conocidos de entonces: la monarquía, el parlamentarismo y el Estado unitario.

Estas tres innovaciones serán adoptadas por los países latinoamericanos que posteriormente conocerán su independencia. En rompimiento con la monarquía se crea un sistema republicano, que consiste en que el poder Ejecutivo no será vitalicio ni hereditario; será más bien electo para un periodo fijo. En oposición a la centralización, se crea primeramente una confederación de colonias, que dará paso a una organización federal, es decir, una unión jurídica y políticamente más estrecha. Finalmente, la separación rígida de los órganos del poder político será la característica principal del modelo presidencial. Tenemos entonces que el presidente es electo por un periodo fijo; su titular será al mismo tiempo jefe de Estado y jefe de gobierno; por otra parte, su nacimiento y su término no se debe a la confianza del Congreso, sino al mandato ciudadano expresado por el sufragio universal; al mismo tiempo que el Congreso no puede ser disuelto por el Ejecutivo, pues ambos órganos cuentan con la misma legitimidad.

Es de interés señalar que este esquema ha marcado la democracia contemporánea; es de igual interés enfatizar que si bien es cierto la organización institucional guarda el mismo diseño, la balanza del poder ha pasado del lado del Legislativo a favor del Ejecutivo. Las circunstancias históricas lo originaron así.

## 2. *El Modelo de Westminster*

En este modelo de régimen la política se desarrolla de manera más natural, pues la separación flexible de poderes, o si prefiere, separación confusa de poderes, la responsabilidad política de los gobernantes sensibiliza a la clase política, respetando por corolario la decisión del poder soberano. Analicemos pues en qué consiste este modelo de gobierno, para ver si es conveniente que el nuevo constitucionalismo mexicano lo adopte.

La teoría del derecho constitucional distingue dos modalidades de este modelo: a la inglesa o dualista y a la francesa o monista. El aprecio por este modelo se debe a que fue el primer antecedente de la democracia re-

presentativa, misma que funda la democracia contemporánea tal como la conocemos hoy.

La democracia representativa nace ciertamente con el parlamentarismo. Sin embargo, los primeros pasos de los sistemas parlamentaristas no eran como los conocemos hoy en la democracia contemporánea. Ironías de la vida, sin duda. Observamos que su desarrollo es hasta cierto punto cíclico, pues nace conociendo dos factores reales de poder, a saber: la Corona y el parlamento; después evoluciona en beneficio del parlamento y del gobierno. Analicemos ambas teorías.

#### A. *Teoría dualista del régimen parlamentario*

La característica principal de esta teoría es que el gobierno tiene una doble responsabilidad: frente a la Corona y frente al parlamento. Otra característica es la colaboración de poderes entre el parlamento y el jefe de Estado. Para ello, dice el profesor Philippe Lauvaux, “es necesario que una igualdad entre los poderes sea efectiva y que esta igualdad haya sido efectivamente realizada en un momento determinado por el juego de equilibrio de la responsabilidad ministerial y de la disolución”.<sup>2</sup>

El modelo de gobierno parlamentario nace en el esquema dualista, donde el rey y el parlamento disputaban el control del gabinete. En este modelo el monarca buscaba conservar su dominio político, mientras que el parlamento, por su lado, no cesaba de influir en las decisiones tomadas por el gabinete, en razón de que la responsabilidad política del gobierno frente a la asamblea legislativa obligaba a los miembros del gabinete a tener en cuenta a los parlamentarios antes de tomar una decisión. La Corona hacía igual, utilizaba sus recursos políticos y económicos para influir sobre el gobierno. Es de interés remarcar que el monarca contaba con gran ventaja, pues su poder de *seducción* era notoriamente superior al de los parlamentarios. Su estructura facilitaba esta práctica.

Esta doble responsabilidad fue reduciéndose a favor de la democracia, ya que el parlamento, depositario de la confianza ciudadana, fue incrementando su influencia en detrimento de la Corona. La evolución del régimen parlamentario fue producto de una serie de factores, como es la evolución del concepto de soberanía, del sufragio universal, del concepto mismo de

<sup>2</sup> Lauvaux, Philippe, *Le parlementarisme*, París, 1997, pp. 26 y 27.

ciudadano. En esta nueva lógica democrática el parlamentarismo transita del dualismo u orleanismo hacia un parlamentarismo más democrático.

### *B. Teoría monista del régimen parlamentario*

Un nuevo modelo de parlamentarismo conserva las ideas de la Revolución francesa de 1789. El monismo o parlamentarismo a la francesa, donde a diferencia de la característica esencial del dualismo que es la doble responsabilidad, se caracterizará por la responsabilidad del gabinete únicamente frente al parlamento.

El decano de la escuela francesa de derecho de Estrasburgo, Raymond Carré de Malberg, teorizó el parlamentarismo monista. El profesor Philippe Lauvaux dice al respecto que “El régimen tiende a reducirse a un equilibrio entre la mayoría parlamentaria y el gobierno que nace de ella”.<sup>3</sup> Gran Bretaña evoluciona hacia este modelo, donde el único criterio de su clasificación es la responsabilidad política del gobierno frente al parlamento. Su expansión por Europa no se deja esperar y se hace además con rapidez. Encontramos a esta altura de nuestro trabajo un elemento importante para la correcta aplicación de los términos jurídico-políticos de la clasificación de los regímenes de gobierno, tan presentes hoy en día no sólo en México, sino en toda América Latina, donde los términos presidencialismo, parlamentarismo o semipresidencialismo han sido utilizados, en ocasiones, de manera indistinta sin una fundamentación profunda.

En adelante, el criterio esencial del parlamentarismo es, por una parte, la responsabilidad política del gobierno frente al parlamento y la clasificación estrictamente jurídica, donde además de esta responsabilidad sumamos la dualidad del Poder Ejecutivo;<sup>4</sup> por la otra, el derecho de disolución del parlamento por parte del Ejecutivo. Sin embargo, en la mayor parte de los gobiernos de corte parlamentario no han utilizado estas dos últimas figuras, salvo muy raras ocasiones. Este punto de la responsabilidad es de gran interés para el derecho constitucional moderno. Un doble criterio, jurídico y político, debemos tomar en consideración sin disociar uno del otro. Por una parte, nos damos cuenta de que la definición jurídica de la responsabilidad tiene efectos solamente jurídicos. Por ejemplo, un go-

<sup>3</sup> *Ibidem*, p. 27.

<sup>4</sup> Ésta es una de las reflexiones que nos comparte George Burdeau en su tratado de ciencia política.

bierno con el apoyo de una mayoría parlamentaria difícilmente vive una moción de censura, pues cuando pierde la mayoría suele evitar que se aplique un voto de desconfianza. Margaret Thatcher y John Major son dos ejemplos ilustrativos en Gran Bretaña. Sin embargo, hay que reconocer que en Francia, los gobiernos que han sido objeto de una moción de censura han esperado a que la Asamblea Nacional aplique una moción de esta naturaleza. Sucede igual con la figura de la disolución.

El criterio más apropiado es entonces el político, pues ante la definición jurídica de la responsabilidad del gobierno frente al parlamento resulta que el gobierno y los partidos políticos organizan sus estrategias. Lauvaux lo resume estupendamente al señalar que:

...la responsabilidad es jurídica porque se encuentra implicada por la costumbre o por los textos, y sobre todo porque su aplicación produce consecuencias de orden jurídico; es política porque el compromiso está ligado a un contexto político y no a ilusiones que ciertos constituyentes se hacen al respecto sobre la responsabilidad, es (esta última) reductible a situaciones y a procedimientos predeterminados.<sup>5</sup>

### III. LOS MODELOS CONSTITUCIONALES EN EL EJERCICIO DEL PODER

La teoría constitucional de los modelos analizados se ha fundamentado en la práctica del ejercicio del poder. Ahora observamos que dicho ejercicio se ha transformado. Lo observamos en el ciclo teórico del parlamentarismo, donde el poder se ejerce en un primer tiempo en el parlamento, luego en el gobierno. El modelo presidencial ve igualmente una transformación de la influencia del presidente primero, posteriormente en el Congreso. ¿Debemos tener en cuenta estas evoluciones para adaptar nuestro constitucionalismo a nuestra nueva realidad política, aunque sea difícil el proceso de reforma?

Por una parte, el modelo presidencial no funciona como los padres fundadores lo pretendieron en su origen. Varía en el tiempo y en el espacio. Por otra parte, el modelo padre de la democracia representativa, el parlamentarismo, evoluciona también en la práctica en todo el continente europeo.

<sup>5</sup> Lauvaux, Philippe, *op. cit.*, nota 2, p. 29.



En el caso de México, surge la interrogante de qué es lo que más conviene para adaptar las instituciones políticas a nuestra democracia. Veamos las consecuencias del presidencialismo (A), para posteriormente analizar las del parlamentarismo (B).

### 1. *Práctica y evolución del modelo presidencial*

No obstante que la estructura constitucional de los Estados Unidos de América varía poco o casi nada en la organización del poder político, la práctica del poder varía mucho, para pasar de un sistema congresional, como lo describe Wilson, a un sistema gubernamentalista, donde el gobierno domina la vida política del país.

En verdad, las enmiendas que ha seguido la Constitución de 1787 han sido mínimas. De siete artículos, veintiséis enmiendas se han desarrollado en casi trescientos años.

Al analizar estas enmiendas encontramos que la mayor parte corresponden a los derechos y libertades fundamentales, y que pocas son las que han transformado la práctica política, y además estas últimas tienen que ver con el modo de elección de los órganos del poder político.

Si las enmiendas no han provocado la transformación de la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo, entonces ¿qué es lo que ha producido esta evolución en la práctica política dentro del modelo presidencial, si la Constitución es esencialmente la misma? Algo similar sucede en México, al observar esta misma situación con la alternancia en el Poder Legislativo en 1997 y posteriormente en el Ejecutivo en 2000. En nuestra visión, dos factores son los causantes de esta evolución. El primero es la gran crisis económica que atraviesan los Estados Unidos de Norteamérica a principios del siglo XX. Esta crisis produjo una profunda división en la sociedad estadounidense, lo cual obligó la presencia de una presidencia fuerte que resolviera esta dificultad, lo que la historia conoce como el *New Deal*. La fuerte personalidad de Franklin Delano Roosevelt contribuyó también al fortalecimiento de lo que posteriormente bautizarán como la “presidencia imperial”. Esta presidencia, entonces en transformación, fue adquiriendo fuerza, pues las constantes amenazas del exterior y la política estadounidense de expansión en el mundo fueron dando a la institución presidencial una serie de elementos, jurídicos, políticos y administrativos, que fueron poniendo en un grado de superioridad al presidente frente al Congreso. No es

por casualidad que la Casa Blanca cuente con una infraestructura considerable, esto sin contar la estructura gubernamental. Esta infraestructura de la Casa Blanca será utilizada por el presidente para elaborar estrategias y realizar *lobbying* con los congresistas, para hacer aprobar sus iniciativas por los legisladores.

Los ciudadanos y la clase política se apercibieron de que *el presidente imperial* debe contar con una fuerza considerable para proteger el interés de los estadounidenses y sobre todo el de sus grandes consorcios establecidos fuera de los Estados Unidos de Norteamérica. Sin embargo, el Senado conserva un gran poder de control sobre el presidente, no obstante el crecimiento de la fuerza política del Ejecutivo.

Es de interés remarcar que este sistema presidencial ha funcionado de manera muy distinta en los países que lo han adoptado. Pensamos en América Latina. Analicemos los siguientes puntos.

#### A. *Los contrastes entre los Estados Unidos de Norteamérica y América Latina*

Qué distinto funciona el modelo presidencial en la América anglosajona que en América Latina, del Bravo a la Patagonia, pasando por el Amazonas. El irrespeto de sus Constituciones han marcado una diferencia importante en su experiencia; los latinos se dan cuenta de que su realidad política y social son muy distintas y que necesitan de nuevos paradigmas en la separación de poderes, guardando la cultura de la democracia occidental, donde los países de Europa del Este son una referencia de interés para nuestro análisis de adaptación del constitucionalismo a una nueva realidad. Mientras en los Estados Unidos la constante es la democracia, en Latinoamérica la constante es el autoritarismo.

#### B. *Autoritarismo: Constituciones ignoradas*

Si no queremos que el autoritarismo forme parte del ciclo de la historia en el continente de habla hispana, no debemos ignorar esta realidad. Conviene definir previamente nuestro concepto de autoritarismo; explicar por qué los modelos presidenciales contribuyen a la instalación de autoritarismos en el continente latinoamericano.

Varios autores han distinguido el totalitarismo del autoritarismo. Estamos de acuerdo con esta pertinente distinción, pues nos permite un estudio más preciso. De esta manera, el politólogo francés, Guy Hermet, dice al respecto que:

El adjetivo autoritario se aplica a numerosas formas políticas y diversas. Hoy, califica [el concepto] las dictaduras civiles de estilo franquista o salazariana, como los regímenes militares modernos en vigor en América Latina o en Asia del Sudeste, los gobiernos movilizadores marciales o de partido único de los Estados descolonizados, las monarquías patrimoniales islámicas o aún los totalitarismos *abortados como el de la polinesia*.<sup>6</sup>

Por otra parte, tenemos el concepto de totalitarismo, que es analizado por una parte por Hannah Arendt,<sup>7</sup> y por otra por Luc Ferry y Evelyne Pisier,<sup>8</sup> que por resumirlo de alguna manera podemos decir que se trata de regímenes que buscan unificar totalmente a la sociedad en torno al Estado, donde su organización se confunde con un partido único, eliminando de esta manera el pluralismo, pues en estos sistemas políticos no se admite la discrepancia frente al Estado totalitario. Un ejemplo de estos es la Alemania fascista de Hitler, la Italia de Benito Mussolini y la ex URSS fundada por Stalin.

En los sistemas autoritarios existe una Constitución formalmente democrática, pero que en la práctica es ignorada; mientras que en los sistemas totalitarios la Constitución esta diseñada para que el Estado sea el único detentor formal del poder.

De esta manera, clasificamos a los presidencialismos latinoamericanos como autoritarios, pues sus Constituciones reconocen los principios de la democracia pluralista, mismos que están inscritos, pero que son ignorados por la autoridad política y/o militar. A guisa de ejemplo mencionamos las juntas militares de Argentina, de Brasil, de Chile y de Bolivia; asimismo, los autoritarismos de Perú bajo el gobierno de Alberto Fujimori. Hay un sinnúmero de ejemplos a citar, donde coinciden todos en sus modelos presiden-

<sup>6</sup> Hermet, Guy, in *Traité de science politique*, Grawitz Madeleine, LECA Jean, Paris, Presses Universitaires de France, 1985, t. 2, p. 269.

<sup>7</sup> Arendt Hannah, *Les origines du totalitarisme, Le système totalitaire*, Paris, Éditions du Seuil, collection Essais, 1972.

<sup>8</sup> Ferry, Luc y Pisier, Evelyne, *Le totalitarisme, Traité de science politique*, Paris, Les régimes politiques contemporains, 1985, t. 2, pp. 115-159.

ciales diseñados por las Constituciones, pero que han desembocado en trágicos conflictos, como golpes de Estado.

La cuestión a responder es ¿por qué América Latina ha conocido de estos problemas, mientras que los Estados Unidos de Norteamérica no han padecido esta enfermedad de “golpitis” de Estado? Algunos estudiosos de la ciencia política y del derecho constitucional coinciden en dos aspectos fundamentales, que son la exclusión de factores reales de poder en la toma de decisiones y la ausencia de mecanismos que diriman de manera natural las controversias. Ambos problemas son originados por la separación rígida de los poderes, donde los tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial son totalmente independientes y autónomos, evitando cualquier responsabilidad política, como existe en los gobiernos de corte parlamentario.

Por lo que concierne a la exclusión en la toma de dediciones, encontramos la tesis del politólogo español Juan Linz, quien dice que el modelo presidencial es la *suma cero* en las decisiones. Su argumento es que una vez electo el presidente, jefe de gobierno y jefe de Estado, no necesita del Legislativo para su subsistencia, lo cual radicaliza su postura frente a la de otros grupos políticos. Así lo vemos actualmente en México, cuando al presidente Fox poco le interesa la postura de los legisladores, originando constantemente conflictos en la cumbre del poder. Más dramático es el caso de algunos países del Cono Sur del continente, donde esta exclusión ha provocado conflictos violentos, como el caso de Bolivia en 2003, donde la ignorancia de la posición de los indígenas por el ex presidente Gonzalo Sánchez de Lozada produce constantes manifestaciones, las cuales son reprimidas violentando la Constitución en lo correspondiente a la libertad de expresión. El orden constitucional también ha sido vulnerado por los golpes de Estado de los militares, ignorando los derechos humanos enunciados en las Constituciones.

Por lo que concierne al segundo factor que origina el autoritarismo ignorante del constitucionalismo, que refiere a la ausencia de mecanismos constitucionales que diriman controversias entre los órganos del poder político, en este punto encontramos que está ligado con el primer factor, donde la rigidez de la separación de poderes da pocas o nulas esperanzas a las partes en conflicto y menos aún al ciudadano, que espera ver su elección convertida en políticas públicas. A diferencia de los gobiernos parlamentarios, donde la responsabilidad política es el medio más eficiente de la racionalización de la política, pues de los acuerdos en el parlamento depende la vida del gobierno, de tal suerte que es la mejor vía de solución de con-

flictos. ¿Cómo respetar una Constitución que no prevé soluciones institucionales a conflictos políticos? La respuesta es difícil de encontrar, pues la solución depende de la voluntad de la clase política en el poder, y no de las instituciones; además, hay que precisar que en este contexto, el ciudadano es alejado de la toma de decisiones, en detrimento de la democracia. Esta situación donde la o las Constituciones no estimulan la buena relación en los grupos de poder representados en las instituciones políticas (Parlamento y gobierno) ha en mucho contribuido a los golpes de Estado en la mayor parte de los países latinoamericanos. La impotencia de las instituciones para solucionar conflictos; sumando además la brutalidad que algunos civiles y militares tomando provecho de su situación de fuerza, ha producido el autoritarismo, vulnerando el orden constitucional, bajo el cínico pretexto de solucionar la ingobernabilidad, producto de la ausencia de consensos, mediante esquemas autoritarios.

Hemos visto cómo el autoritarismo hace su aparición frente a un mal diseño constitucional de las instituciones. Ahora bien, hay que reconocer que desde la última revolución democrática, simbolizada por el derrumbamiento del Muro de Berlín en 1989, un número importante de países han elaborado nuevas Constituciones (sobre todo en Europa del Este, inspirándose de la Constitución francesa del 4 de octubre de 1958), o han elaborado reformas profundas, como es el caso de la mayor parte de los países de América Latina. Por otra parte, los golpes de Estado difícilmente podrán tener éxito, pues la comunidad internacional está cada vez más presente en estas *barbaries*. ¿Qué dictador querrá verse en prisión, como es el caso de la mayor parte de los dictadores que sobreviven a sus golpes de Estado?

Hay que reconocer que los países que han transitado del autoritarismo a la democracia han realizado un enorme esfuerzo para adaptarse a la democracia pluralista, elaborando un nuevo constitucionalismo. Sin embargo, el estado de ingobernabilidad está constantemente presente en algunos países, debido al mal diseño que las Constituciones elaboran de las instituciones, originando así conflictos que se traducen en inestabilidad no sólo política, sino social y económica. Argentina, Venezuela, Bolivia, Chile y México son sólo algunos ejemplos, entre otros países padecientes del mismo mal.

### *C. Democracias en conflicto: Constituciones imperfectas*

Nos acercamos al corazón de nuestra tesis, que sostiene que del diseño constitucional de las instituciones depende la eficacia o ineficacia de la de-

mocracia, para lo cual debemos tener en cuenta el tipo de sociedad con que cuenta un país específico.

De esta manera, observamos que la mayoría de los países con mayor grado de ingobernabilidad cuentan con las mismas imperfecciones, como son: 1) una representación distorsionada de la sociedad en la toma de decisiones (que se manifiesta por sus representantes); 2) la ausencia de mecanismos de solución de conflictos; 3) la rigidez de la separación de poderes; 4) la ausencia de responsabilidad política de los gobernantes y de los legisladores; 5) el alejamiento consecutivo de la ciudadanía de la vida política, y 6) un diseño desequilibrado en los órganos políticos del poder (normalmente con una inclinación en la balanza del poder, de un presidencialismo exacerbado o de un parlamentarismo inconsciente). Analicemos estos puntos.

#### *D. La desequilibrada representación de la sociedad en la toma de decisiones*

De acuerdo con lo que hemos desarrollado a lo largo de nuestro trabajo, en la democracia contemporánea existen dos grandes modelos, que se asocian evidentemente con la representación de la sociedad en la toma de decisiones que no son otra cosa que la participación en la cosa pública. Estos grandes modelos son la democracia mayoritaria y la democracia consociativa. Toda nación que se presume democrática debe tener en cuenta estos modelos, pues de ellos depende la buena o la mala representación. En esta lógica no es por casualidad que algunos países que han sufrido conflictos políticos y sociales no cuentan con una representación adecuada en los órganos de poder, lo cual se refleja en el malestar social que se ve impotente de actuar, consecuencia del mal diseño electoral con el que son electos sus representantes, parlamentarios y gobernantes.

Hemos explicado que de acuerdo con el tipo de sociedad debe adoptarse un modelo electoral adecuado, para que exista una representación adecuada. De esta manera, para una sociedad homogénea conviene un modelo mayoritario, pues facilita más la toma de decisiones; para una sociedad heterogénea conviene mejor un modelo consociativo, que está ligado con el principio de proporcionalidad en las elecciones. La problemática que se presenta cuando se ignora esta lógica de la representación política es la constante situación de enfrentamiento en que vive la clase política, devi-

niendo ingobernable el sistema político, alejando por consecuencia al ciudadano de la toma de decisiones. Ciertamente, cuando hablamos de una buena democracia es porque las promesas electorales elegidas por el elector son cumplidas la mayor parte posible. Caso contrario estamos en una situación de incertidumbre, que en el mejor de los casos se presenta como una lentitud en la acción del gobierno; en el peor, se presenta violentamente, como ha sido el caso en no pocos países de América Latina.

Dos ejemplos entre otros bastan para apoyar esta tesis. Se trata de México en el periodo que comprende de 1997 a 2003, y de Bolivia, del periodo de 2002 a 2003. En el país azteca, desde que las instituciones políticas conocieron la alternancia han conocido también una incertidumbre en las políticas que se aplicarán cada año. Esto es consecuencia del diseño electoral con el que son electos los congresistas y el presidente de la República, jefe de gobierno y jefe de Estado. Por una parte, el sistema electoral mixto (mayoritario y proporcional) para la elección de los diputados y senadores, dificulta la creación de una mayoría necesaria para dar certidumbre a las políticas públicas que fueron prometidas en campaña; por otra parte, la mayoría relativa con la que es electo el presidente trae como consecuencia una mayoría por debajo del 50%, lo cual origina un presidente débil que ve con dificultades la aplicación de sus promesas de campaña. Así lo hemos constatado por siete años, tres bajo la presidencia de Ernesto Zedillo y cuatro con el presidente Vicente Fox. El resultado de este modelo de legitimación del poder es que ni el presidente puede imponer constitucionalmente a los legisladores su mandato presidencial ni los legisladores pueden imponer constitucionalmente su mandato parlamentario al presidente. ¿Quién tiene la razón? Los dos, sin duda. Entonces ¿dónde se encuentra el problema? En la Constitución y en el sistema electoral.

El actual diseño constitucional de legitimación del poder debe ser modificado adecuándose al nuevo contexto político mexicano, de lo contrario prevalecerá la incertidumbre que hasta hoy ha sido la constante durante nueve años (1997-2006) y que seguirá siendo así de no atender esta disfunción. Además de la perenne incertidumbre en la política mexicana, la judicialización de la política es otra situación inquietante, producto de la función de árbitro que juegan los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando conocen de una controversia constitucional o de una acción de inconstitucionalidad promovida, sea por una de las cámaras o por el Ejecutivo federal. Lo hemos visto en numerosas ocasiones. La más grave es cuando el presi-

dente Fox presenta una controversia constitucional contra los diputados que le imponen el presupuesto para 2005. Las políticas públicas son resueltas en la Corte.

Por lo que concierne a Bolivia, es de interés observar cómo el diseño constitucional del poder representa el otro extremo: el de la violencia. En 2000 es electo por segunda ocasión en la presidencia Gonzalo Sánchez de Lozada con sólo el 24.19% de votos. Imaginemos la estabilidad política con ese porcentaje, mientras su partido, el Movimiento Nacionalista Revolucionario, cuenta aproximadamente con el mismo porcentaje en el Congreso, encontrando una oposición con más del 70% de representación parlamentaria. ¿Quién es minoría? Por otra parte, no obstante lo anterior, agregamos que la sociedad boliviana cuenta con una mayoría indígena, y la clase política es esencialmente blanca, lo cual ha provocado constantes conflictos entre la clase política, situación que ha penetrado a la sociedad boliviana, sintiéndose esta última mal representada en la toma de decisiones. Esta deficiencia en la representación política originó graves problemas que desencadenaron una represión violenta en “El Alto”, produciendo un número importante de muertos reprimidos, provocando la dimisión del presidente Gonzalo Sánchez de Lozada. Si la Constitución boliviana conociera de una representación del poder adecuada a su sociedad heterogénea, mediante un adecuado sistema electoral, difícilmente la historia de este país andino hubiera conocido otro desenlace.<sup>9</sup>

#### *E. La ausencia de mecanismos de solución de conflictos y la separación rígida de poderes*

Es evidente que ante la ausencia constitucional de solución de conflictos, éstos se agravan y su solución depende de la voluntad de los actores, lo cual la estabilidad de las instituciones es reducida al razonamiento de la clase política en el poder y no a la fortaleza de las instituciones. Esta deficiencia está directamente vinculada con la separación rígida de poderes, que en nada ayuda a la solución democrática de los conflictos que pudieran presentarse. En efecto, en el régimen presidencial ni el presidente puede disolver el Congre-

<sup>9</sup> Es prudente remarcar que en las elecciones del 18 de diciembre de 2005, el partido Movimiento al Socialismo (MAS) obtiene el 53% de los sufragios en la elección presidencial y legislativas. Sin embargo, hay que reconocer que este porcentaje se obtiene por un contexto muy particular, que difícilmente podrá reproducirse.



so, ni el Congreso puede censurar al Ejecutivo, lo cual contribuye a la polarización de la política en caso de una contradicción de mayorías presidencial y parlamentaria. Esta situación parece ser el pan de cada día en México, y en diversos países de América Latina. Ahora bien, algunos países han adoptado figuras híbridas en sus Constituciones, como es el caso de Argentina, donde el presidente de la nación nombra libremente un jefe de gabinete —figura de régimen parlamentario— (artículo 99, alinea 7, C.), quien es responsable políticamente frente al Congreso (artículos 100 y 101), lo cual significa que el Congreso cuenta con un poder superior al Ejecutivo, pues puede desarticular la estructura del presidente al censurar políticamente al jefe de gabinete y el presidente no cuenta con un mecanismo constitucional de equilibrio como es la disolución, tal como ocurre en un régimen parlamentario. Esta situación ha producido cierta inestabilidad política, pues el presidente debe forzosamente negociar con los partidos representados en el Congreso para que no veten de facto su propuesta de gabinete, trayendo por consecuencia incertidumbre en las políticas públicas prometidas en campaña, lo que significa una situación peor de la que vive la República mexicana, pues en Argentina el desequilibrio de poderes favorece aún más al Congreso frente al Ejecutivo.<sup>10</sup>

*F. La ausencia de sanción de los gobernantes, de los legisladores y su consecuente alejamiento de la ciudadanía de la vida política*

Otro desperfecto que afecta el mal diseño constitucional del poder político corresponde a la relación Legislativo-Ejecutivo, donde ninguno cuenta con una responsabilidad clara, siendo el juicio político la única sanción, que corresponde sancionar únicamente al Legislativo y no a la ciudadanía. Esta irresponsabilidad aleja en consecuencia al ciudadano de las decisiones del poder, lo cual explica la desilusión popular de la política y por supuesto de los políticos. ¿Qué sucede si un legislador o un gobernante ignoran sus promesas electorales? Nada, pues termina su mandato sin tener ninguna consecuencia. Este punto se complica doblemente, pues, por una parte, aunque el gobernante o el legislador quieran cumplir sus promesas electorales no pueden si no cuentan con una mayoría presidencial y congresional

<sup>10</sup> Recordemos la crisis de los “cacerolazos”, que fue producida por la crisis económica, misma que no pudo ser enfrentada con un plan claro y cierto, pues el presidente no contó con la fuerza política necesaria para implementar su plan estratégico.

que los respalde, lo cual parece ser la regla no escrita en el continente de Bolívar. Si no, ¿que países cuentan con una mayoría coincidente en ambos órganos del poder político? En este esquema, aunque nadie discute la división de poderes, ¿se trata de una buena democracia, si la voluntad ciudadana manifestada en las elecciones no se respeta por el poder político? La democracia es débil en este esquema.

### G. *El incorrecto rediseño en los órganos políticos del poder*

Llegamos al último punto, que consideramos causante de los constantes conflictos producidos por el mal diseño constitucional del poder. No se trata de cambiar la posición de la balanza del poder de un *presidencialismo omnipotente* hacia un *congresionalismo irreflexivo*, por retomar la expresión del presidente Vicente Fox. Hay varios aspectos constitucionales que producen un desequilibrio en los órganos del poder, mismos que varían si tomamos en cuenta el sistema de partidos con que cuenta México; a saber: tripartita, con la presencia de pequeños partidos que pueden influir en la toma de decisiones.

La complejidad de este esquema es que normalmente podemos pensar que el Congreso es el más debilitado. Sin embargo, no es así, porque la lógica política es “todos contra el presidente”. Algunos pueden criticarnos argumentando que según en las estadísticas parlamentarias de la LIX Legislatura (2003-2006) la mayor parte de las iniciativas depositadas por el Ejecutivo han sido aprobadas por los partidos que le son opuestos; a lo que respondemos que no obstante esta realidad, una iniciativa que cada año debe presentar el Ejecutivo es normalmente modificada sustancialmente, lo cual ha suscitado el arbitraje de la SCJN. Se trata de la iniciativa donde se definen las políticas públicas del Estado mexicano, donde se aprueba o no cada año el presupuesto de egresos. ¿Qué significan políticamente las otras iniciativas frente a esta iniciativa? La importancia es tal, que esta iniciativa influye políticamente para cada partido, pues de ésta se derogarán los gastos que beneficiarán o perjudicarán a algunas entidades gobernadas localmente por otro partido al del Ejecutivo Federal; beneficiadas si se trata del mismo partido. Se trata de política, simplemente. No hay que alarmarnos por una situación como ésta; más bien hay que adaptar el constitucionalismo mexicano a esta realidad, que se presenta en las democracias consolidadas, como Gran Bretaña, Francia, Alemania, por citar sólo algunos ejemplos.

Es claro que la reciente experiencia que ha vivido México desde 1997, en la que cada año se vive una incertidud en la aplicación de las políticas públicas, donde ni siquiera el presidente ni los congresistas ni los partidos políticos saben qué políticas se aplicarán el próximo año, no es la mejor expresión de la democracia, pues el ciudadano común no puede decidir por el sufragio universal. En el nuevo contexto político mexicano el Congreso de la Unión cuenta con una superioridad si no jurídica, al menos política frente al presidente, pues la bipolarización es entre el presidente y la oposición a él. Si la oposición fuera de un solo partido o de una alianza electoral y parlamentaria estable y coherente en la política nacional, sería correcto y cierto. Sin embargo, no es así, a un partido le da igual asociarse con el PRI que con el PAN o con el PRD, dependiendo de la entidad de que se trate y dependiendo del interés de la *alianza particular*. Como si la democracia estuviera secuestrada por los partidos políticos. Esto puede corregirse con un nuevo constitucionalismo, en el cual la Constitución obligue a una democratización al interior de los partidos políticos y que obligue al mismo tiempo una coherencia en el proceso de las alianzas electorales y parlamentarias, celebrada por los partidos políticos. Esto puede sin embargo corregirse de manera natural en un régimen parlamentario, como lo veremos en seguida.

## 2. *Práctica y evolución del modelo parlamentario*

El parlamentarismo evoluciona de diversas maneras según el país de que se trate. El modelo monista tiene mayor presencia en los modelos parlamentarios; empero, el modelo dualista será adoptado por algunos países en una perspectiva distinta a la que hemos descrito algunas líneas arriba. Nos parece de capital importancia precisar: el modelo monista prevalece y domina en la mayor parte de los países que adoptan el modelo de gobierno parlamentario; el modelo dualista, es decir, la doble responsabilidad de gobierno, resurge, pero esta vez en un esquema democrático, donde el gobierno será responsable frente al parlamento y no frente al monarca, lo será frente al parlamento y frente al presidente de la República, quienes son electos por el sufragio universal. Decimos “de capital importancia”, porque en México este modelo toma fuerza en las discusiones de la reforma del Estado, al cual llaman semipresidencial, retomando la clasificación que hace el politista y constitucionalista francés Maurice Duverger.

Centraremos nuestra atención en el modelo dualista. Duverger lo llama semipresidencial,<sup>11</sup> Philippe Lauvaux lo llama parlamentarismo dualista renovado,<sup>12</sup> Jean-Claude Colliard prefiere el término de parlamentarismo con correctivo presidencial.<sup>13</sup> Para saber si es conveniente para México este nuevo esquema democrático, donde una sociedad homogénea se expresa libremente y la alternancia en el poder es posible en un esquema de competición política con un sistema de tres grandes partidos, habrá que preguntarnos si hablamos del mismo modelo, y en qué consiste.

En cuanto a la tautología, podemos decir que obedece a razones que finalmente coinciden, pues su razonamiento está basado en el poder mayoritario, el cual hace variar la lógica de un modelo a otro. Para Maurice Duverger, en la obra que coordina en los años ochenta, *Los regímenes semipresidenciales* se fundan en el hecho que no se deben ignorar los elementos que caracterizan a un régimen presidencial: elección directa del Poder Legislativo y del presidente de la República (jefe de Estado); la imposibilidad de que el presidente pueda ser destituido por el parlamento, y la disolución de este último por el jefe de Estado. En cuanto a las características del parlamentarismo, encuentra que existe la responsabilidad política del jefe de gobierno frente al parlamento, y este último puede ser disuelto por el jefe de Estado, ¿Cómo ignorar estos elementos?, se pregunta Duverger, profesor emérito de la Universidad de París 1 Panthéon-Sorbonne. Él mismo reconoce que existe una variable entre los países que adoptan este modelo, entre los que cuentan con un presidencialismo fuerte, como es el caso de Francia, bajo la V República, o con una tendencia a fortalecer la influencia política del primer ministro, como es el caso de Portugal. Maurice Duverger señala que las respuestas las encontramos en las facultades constitucionales de los actores políticos, así como también en el modelo de sistema de partidos con que cuentan estos países. Esta clasificación ha dado la vuelta al mundo, siendo una gran aportación de Francia para el derecho constitucional y para la ciencia política. Sin embargo, a cerca de veinte años de ser expuesta y fundada, encuentra críticas después de un largo periodo de observar el desarrollo de los países con los que se sustenta Duver-

<sup>11</sup> Duverger, Maurice, *Les Régimes Semi-Présidentiels*, París, Presses Universitaires de France, 1986.

<sup>12</sup> Lauvaux, Philippe, *Les grandes démocraties contemporaines*, París, Presses Universitaires de France, 2004.

<sup>13</sup> Colliard, Jean-Claude, *Les régimes parlementaires contemporains*, París, Fondation Nacional de Science Politique, 1978.

ger: Francia, Portugal, Austria, Finlandia, Irlanda y la extinta República Alemana de Weimar.<sup>14</sup> En México es claro que esta taxonomía domina entre los constitucionalistas y los politistas del país.<sup>15</sup>

Los críticos de esta denominación fundamentan sus críticas argumentando que no basta que el presidente sea electo por sufragio universal, sino que lo más importante es que exista la responsabilidad política del gobierno frente al parlamento, pues en los países que cuentan hoy con este modelo, argumentan, tienden más hacia un parlamentarismo que hacia un presidencialismo. Por otra parte, la idea de estos modelos es que según las Constituciones, la función de los presidentes de la República es la de garante de la Constitución y de influir en la toma de decisiones. Frente a estas críticas es evidente que la clasificación del profesor Duverger no es la más exacta. Ahora bien, el caso de Francia pone el dedo en la llaga, como se dice coloquialmente, donde el presidente es el líder real y moral del partido en el poder, salvo los periodos de cohabitación, que son la excepción. ¿No es el presidente desde la época del general Charles de Gaulle quien comanda en la política francesa? La respuesta es afirmativa; entonces ¿qué sucede con esta polémica clasificación del parlamentarismo dual?

Analícemos el fondo del concepto. ¿Cuáles son los elementos del parlamentarismo dual? Hemos dicho que es la doble responsabilidad del gobierno. En su primera época se trataba de una responsabilidad frente al monarca y frente al parlamento; posteriormente, en la lógica de la democracia contemporánea, la responsabilidad se centra frente al parlamento y frente al presidente. Entonces, los países que cuentan con los elementos jurídicos y políticos de este paradigma, ¿tienen en verdad una doble responsabilidad, como se asevera en la doctrina constitucional contemporánea? La respuesta es positiva en el caso de la V República francesa, Rusia, etcétera; pero no podemos responderlo en el mismo sentido para otros sistemas políticos que cuentan con este modelo de Constitución. De esta manera, nos

<sup>14</sup> Por prudencia precisamos que hoy en día existen más de una veintena de países que han adoptado este modelo, como es el caso de los países de Europa del Este y de Perú en América Latina.

<sup>15</sup> De hecho, poco se han, difundido los paradigmas de gobierno que conoce el derecho constitucional clásico; menos aún se difunden sus críticas contemporáneas. Sus estudios se basan únicamente —la mayor parte— en el derecho constitucional mexicano. Ahora bien, desde hace pocos años, los constitucionalistas y politistas han escrito mucho con una nueva visión en México, otorgando la importancia que merita el derecho constitucional.

damos cuenta de que en realidad hay dos modelos constitucionales en régimen parlamentario, con tres variables en la práctica política.<sup>16</sup> Las variables constitucionales son el parlamentarismo monista y el parlamentarismo dualista. En cuanto a las variables políticas, encontramos que éstas pueden ser clasificadas desde el punto de vista de la práctica política, donde la toma de decisiones ocupa un lugar privilegiado en el análisis estratégico de las instituciones, y que se dividen entre los que ejercen desde el punto de vista del poder una práctica presidencialista (Francia), gubernamentalista (España, Grecia, Luxemburgo, Noruega, República Federal de Alemania, Reino Unido, Suecia, Austria, Irlanda, Islandia y Portugal) o parlamentarista (Bélgica, Dinamarca, Italia, Países Bajos, y Polonia).<sup>17</sup> Encontramos entonces que el término estrictamente jurídico del régimen político o forma de gobierno es insuficiente, por lo cual debemos tener en cuenta otros factores que influyen en el sistema político mexicano. El buen funcionamiento de las instituciones obliga de esta manera al nuevo constitucionalismo mexicano.

A guisa de conclusión, encontramos que la sola propuesta de reformar la Constitución de 1917 debe tener en cuenta la totalidad de las cuestiones que surgen del estudio de los sistemas políticos contemporáneos, por lo cual debemos extender nuestras propuestas al estudio de los sistemas de partidos políticos y de la inercia de la costumbre política del país. Factores como la estructura social, el sistema de representación (sistema electoral y de partidos), relaciones gobierno-congreso, federalismo, deben ser tomados en cuenta. Eso es lo que vuelve difícil la reforma constitucional: ¿dónde estamos y hacia dónde vamos?

<sup>16</sup> Este punto es de capital importancia dentro de la reingeniería política que atraviesa México en estos momentos. No basta proponer modelos, sino que hay que formular una buena ecuación que nos dé por resultado eso que andamos buscando.

<sup>17</sup> El modelo estratégico de las instituciones es desarrollado en Francia por diversos autores, entre los cuales citamos a Olivier Duhamel y Jean-Luc Parodi.