

## ESBOZO PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UN RÉGIMEN DEMOCRÁTICO

RICARDO ÁLVAREZ ARREDONDO<sup>■</sup>

**E**n el segundo punto de la Agenda Política para la Reforma del Estado se inscribe la necesidad de hacer un análisis detallado del sistema político mexicano y la posibilidad de proponer un cambio de fondo que ayude a consolidar la construcción de un Estado democrático.

La nueva constitucionalidad que hemos sugerido en el capítulo anterior expresa en congruencia los cambios que requiere un país que está en un proceso de intensa transformación. El país está cambiando, la sociedad ya lo ha manifestado varias veces en las urnas, y el arreglo institucional no puede seguir petrificado en el pasado sin tener correspondencia con la sociedad actual.

La sociedad mexicana ha dado en repetidas ocasiones auténticas demostraciones de madurez política y responsabilidad cívica muy contundente. A través de las urnas y procesos electorales aceptablemente ordenados y pacíficos desarrollados desde hace más de quince años, la sociedad ha logrado, a fuerza de votos, alterar los equilibrios fundamentales del sistema político, empresa que parecía imposible de realizar. Poco a poco la sociedad mexicana ha ido percibiendo su potencial ciudadano y, aunque no lo ha asumido a cabalidad, ha ido aprendiendo la pertinencia y la contundencia de su ejercicio.

El reto ahora, parece ser dotar a esta sociedad más actuante, más moderna, más involucrada con los asuntos públicos, más

---

■ Secretario parlamentario del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, en la Cámara de Diputados, LIX Legislatura.

decidida a la participación social y política, de un sistema político más adecuado y más ágil, menos rígido; es decir, que el sistema político se convierta en un instrumento de la sociedad para la participación pública y no en un verdadero obstáculo como la ha sido históricamente; que el sistema político provea los mecanismos que garanticen el desarrollo adecuado del país, que sea garante de la estabilidad democrática y de la competencia política equitativa. Pensamos en un sistema político incluyente, que atienda el interés de las mayorías y que garantice los derechos de las minorías; que se desenvuelva en el equilibrio entre los poderes públicos; y que respete los principios republicanos de soberanía, representación popular, división de poderes, federalismo y laicidad.

### ■ PRESIDENCIALISMO O PARLAMENTARISMO

Los sistemas políticos no se definen exclusivamente con la presencia o con la ausencia de presidentes o monarcas. Hay presidentes en sistemas presidenciales como el de los Estados Unidos, en sistemas semipresidenciales como el de Francia (V República), en sistemas semiparlamentarios, como el de Alemania Federal, e incluso en España, que tiene una monarquía parlamentaria, en donde al primer ministro se le llama *presidente del gobierno*.

Lo importante es verificar el alcance de las atribuciones y facultades del parlamento, congreso o asamblea, la relación que guarda con el Ejecutivo y si el presidente es el jefe de Estado y del gobierno, o si el poder ejecutivo se divide en jefe de Estado y jefe de gobierno, rasgo esencial del parlamentarismo. Como veremos, podemos tener sistemas bipartidistas o pluripartidistas en todos estos modelos, todo depende del sistema electoral que se adopte. Por ejemplo:

- Bipartidismo presidencial: los Estados Unidos
- Bipartidismo parlamentario: el Reino Unido
- Multipartidismo presidencial: Perú, México
- Multipartidismo parlamentario: Canadá

En cuanto al análisis de las atribuciones que tiene el congreso o el Parlamento dentro del sistema político, se puede afirmar que el sistema parlamentario es aquel en donde el gobierno se forma a partir de aquellos integrantes del parlamento que conformen una

mayoría, ya sean miembros de un solo partido o de una coalición de partidos políticos. La correlación de fuerzas se da a partir de las elecciones generales que son exclusivamente legislativas, en las cuales se define la composición del parlamento y la integración del gobierno. El parlamento concentra las funciones legislativas y ejecutivas del Estado. En un sistema clásico como el inglés, todos los responsables del gobierno son en primera instancia parlamentarios; en otros sistemas, el primer ministro es elegido por el parlamento, reconociendo a las fuerzas políticas mayoritarias, y puede formar su gobierno con personas que no necesariamente sean miembros del parlamento, aunque sí deben ser ratificadas por el mismo.

En el sistema presidencial los poderes están separados en ejecutivo, legislativo y judicial, y el titular del ejecutivo se elige en una elección propia y distinta de las elecciones legislativas. El titular del ejecutivo tiene el derecho de conformar un gobierno con las personas que estime convenientes, y en algunos países estos funcionarios o algunos de ellos deben ser ratificados por el congreso.

Los sistemas híbridos normalmente tienen la figura de jefe de Estado, y la figura de jefe de gobierno, pero en general sus características básicas se resumen en un poder ejecutivo responsable frente al congreso, y en un poder legislativo con una gama amplia de facultades de control y de ratificación sobre el poder ejecutivo y, desde luego, con atribuciones legislativas suficientes. Algunos sistemas híbridos que se han extendido en muchas democracias del mundo son los sistemas semipresidenciales y los presidenciales con rasgos parlamentarios o “atenuantes parlamentarios”, como dicen algunos autores.

## ■ REPÚBLICA MULTIPARTIDISTA

México se ha prefigurado como un sistema tripartidista<sup>1</sup> durante la transición política y debemos evitar que la consolidación

---

<sup>1</sup> Por tripartidista me refiero a un sistema con tres partidos preponderantes que juntos absorben más de 85% del voto ciudadano, pero además es justo decir que hay otras formaciones que han mostrado su capacidad de supervivencia en

democrática tienda al bipartidismo. El PRI y sobre todo el PAN han mostrado interés en un sistema bipartidista, como lo han expresado en algunos posicionamientos políticos e incluso en algunas iniciativas de ley<sup>2</sup> en donde quieren reducir o de plano eliminar la representación proporcional del sistema electoral.

El bipartidismo se da principalmente en regímenes de tradición anglosajona<sup>3</sup> y se observa tanto en el modelo clásico presidencial, los Estados Unidos, que son una república federal, como en el modelo clásico del parlamentarismo, el Reino Unido, que es una monarquía parlamentaria. Por bipartidismo no debemos entender un sistema de dos partidos políticos exclusivamente, sino que el concepto define a aquellos sistemas políticos que tienen dos partidos predominantes. Así, podemos constatar entonces cómo en los Estados Unidos y el Reino Unido, para retomar nuestros ejemplos, existen más de dos partidos, pero ninguno de ellos alcanza la relevancia política de una tercera fuerza electoral con responsabilidades concretas ni dentro del gobierno ni en la oposición. No hay ninguna duda, entonces, de que en la actualidad en los Estados Unidos las fuerzas preponderantes son los partidos Republicano y Demócrata, y en el Reino Unido son los partidos Laborista y Conservador.

El bipartidismo no depende del sistema político, sino del sistema electoral guiado por el principio de mayoría. Aquí no encontramos mecanismos de representación proporcional. Como resultado de este principio, los gobiernos son monocolors, es decir, un solo partido se hace cargo de todo el gobierno y a este esquema se le llama modelo de *partido responsable*. Como ya lo señalamos arriba, el PRI y el PAN ya se han pronunciado a favor de reducir o eliminar la representación proporcional, buscando, en el fondo, la construcción de un sistema bipartidista.

Normalmente el partido en el poder tiene mayoría simple en las cámaras de representación popular. Aunque, en el sistema

---

el sistema como son el PVEM, PT y Convergencia; y ahora para 2006 veremos la capacidad política y electoral de Nueva Alianza (Panal) y el Partido Alternativa Socialdemócrata y Campesina, que obtuvieron recientemente su registro.

<sup>2</sup> Consultar anexos en el disco compacto.

<sup>3</sup> Aunque obviamente no hay exclusividad en este sentido.

presidencial de los Estados Unidos, la excepción ha sido la norma; es decir, el partido del presidente carece del control, o sea, de la mayoría en una o en ambas cámaras. He aquí el precepto de *gobierno dividido*. Cuando el partido del presidente gobierna sin contar con la mayoría en el poder legislativo, y cuando esta mayoría legislativa pertenece a un solo partido opositor, como sucede en los Estados Unidos, se está ante el supuesto teórico del *gobierno dividido*. Es dividido porque una fuerza controla el poder ejecutivo, y la oposición principal controla el poder legislativo, es decir, los órganos de gobierno fundamentales son controlados por fuerzas antagónicas visibles y bien delimitadas. Literalmente es un esquema de gobierno dividido.<sup>4</sup>

México, en su etapa de partido hegemónico, no obstante el sistema mixto de votación y la existencia de varios partidos, tenía el esquema de partido responsable, o mejor dicho en este caso, de gobierno de partido dominante o hegemónico, para ser más precisos. Por ejemplo, en la etapa de franco deterioro del partido hegemónico, éste tuvo una representación senatorial de 93 por ciento de los escaños con tan sólo 51 por ciento de los votos (1988-1991), lo que implicó en su momento una brutal sobrerrepresentación política y una grave distorsión de la voluntad popular. Otro ominoso ejemplo lo constituye el gobierno del Distrito Federal, encabezado

---

<sup>4</sup> Se ha vuelto un uso corriente y erróneo del concepto de *gobierno dividido* su aplicación a todo esquema de gobierno en donde el partido en el poder no tiene la mayoría absoluta en una o en ambas cámaras. Pero esto es muy común en los sistemas políticos multipartidistas, con tres o más fuerzas políticas relevantes, como en México. En nuestro país, el partido del presidente es la segunda fuerza en el Congreso. El PRI tiene el grupo parlamentario más numeroso en ambas cámaras; sin embargo, carece de mayoría absoluta en ambas cámaras y por tanto no tiene el control del Poder Legislativo más que con el apoyo de otro partido, que normalmente ha sido el mismo PAN, que es el partido del presidente, y ocasionalmente ha contado con el respaldo del PRD. Lo que sí es un hecho es la capacidad de bloqueo legislativo que puede ejercer el PRI. De tal suerte, este esquema no es el de un gobierno dividido, sino de un gobierno de minoría, con el agravante de carecer de los mecanismos institucionales para formar coaliciones estables que pudieran conformar un respaldo legislativo mayoritario, corresponsable y estable para la ejecución del programa de gobierno del Ejecutivo. Esta circunstancia ha hecho peligrar incluso tareas esenciales de gobierno como lo es la aprobación de la Ley de Ingresos y el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación.

por el entonces partido oficial (PRI) con el escaso respaldo de 21 por ciento de los electores capitalinos<sup>5</sup> (1988-1991). Finalmente, tenemos los casos de tres gobiernos federales de un solo signo: dos del PRI, que contaron con la mitad o con un poco menos de la mitad de los votos, en los periodos de 1988-1991 y 1994-2000, respectivamente, y uno del PAN, que contó con 42.5 por ciento en las elecciones presidenciales, lo cual significaba incluso contar con menos apoyo popular que los dos gobiernos anteriores, aunque este hecho careció de relevancia ya que la sociedad estaba ante la enorme novedad de haber logrado la alternancia, cuyo solo hecho le otorgó una gran legitimidad y un famoso “bono democrático” al PAN y sobre todo a Vicente Fox por haber derrotado al PRI, sin duda una hazaña que ninguna fuerza política había podido lograr –con el reconocimiento legal y oficial<sup>6</sup>– en más de siete décadas.

Es interesante tener presente la correlación de fuerzas políticas en el Congreso de la Unión que se dio en el gobierno de la llamada “alternancia”, que está concluyendo en esta etapa, para entender el poco margen de conducción que tuvo el presidente Fox para ejercer el gobierno, sumado a su inhabilidad política y a la falta de comprensión del panismo en general de la etapa histórica que les había tocado para conducir al país.

En 2000, el PRI perdió la Presidencia de la República por primera vez en la historia, con un pobre 36.1 por ciento de los votos para su candidato.<sup>7</sup> Sin embargo, se consolidó como la primera

---

<sup>5</sup> Cabe aclarar que en esa época no se elegían de manera directa a las autoridades capitalinas como lo hacemos hoy después de la reforma política de 1996; sin embargo, en 1988 los electores de la capital le dieron la espalda al partido oficial, mismo que se hizo cargo del gobierno del Distrito Federal por la facultad del presidente de la república de designar al entonces llamado “jefe del Departamento del Distrito Federal”, lo que planteó en su momento graves problemas de gobernabilidad en la capital del país.

<sup>6</sup> Recordemos que el resultado de la elección presidencial de 1988 favoreció al Ing. Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, y todo el aparato gubernamental maniobró –incluida la caída del “sistema”– para favorecer al candidato oficial, mismo que fue reconocido como candidato ganador por el propio sistema aún antes de que se terminaran de recibir los paquetes electorales en los consejos distritales de la entonces Comisión Federal Electoral, dependiente de la Secretaría de Gobernación.

<sup>7</sup> Francisco Labastida Ochoa.

fuerza política en las dos cámaras del Congreso de la Unión en la LVIII Legislatura. Con 208 curules, que representan 41.6 por ciento de la Cámara de Diputados, superó al PAN por un escaso margen, ya que este partido obtuvo 205 curules, es decir, 41 por ciento de este órgano de representación popular.

En la Cámara de Senadores el PRI obtuvo 58 escaños, 45.3 por ciento de representación, y el PAN obtuvo 47, es decir, 36.7 por ciento. Así, el PRI tuvo una representación de 42.35 por ciento en ambas cámaras, con 208 diputaciones y 58 senadurías (sumando 266 espacios legislativos de 628<sup>8</sup> posibles) en la LVIII Legislatura. Si bien no tenía el control de ninguna de ellas, el PRI sí mantuvo una enorme capacidad de bloqueo –o de chantaje político, como dicen los teóricos– de cualquier iniciativa del gobierno del presidente Fox. El PAN tuvo una representación de 40.1 por ciento en ambas cámaras, con 205 diputaciones y 47 senadurías (sumando 252 espacios legislativos de 628 posibles) en la LVIII Legislatura, siendo entonces, por escaso margen, la segunda fuerza política en el Congreso de la Unión.

En las elecciones intermedias de 2003, para conformar la LIX Legislatura, el partido del presidente sufrió un enorme retroceso ya que disminuyó su presencia en la Cámara de Diputados de 205 a 148 legisladores, es decir, de 41 por ciento de representación en esta cámara descendieron hasta 29.6 por ciento, a pesar de que su campaña se centró en obtener la mayoría en el Congreso para sacar adelante un conjunto de reformas sobre todo de carácter económico, bajo el lema “Quítale el freno al cambio”. Sin embargo, el electorado no tuvo confianza en el presidente ni en su partido después de tres erráticos años de gobierno de crecimiento económico cero y votó por otras opciones. Su representatividad en el Congreso de la Unión descendió de 40.1 por ciento a 31 por ciento, lo cual fue un duro golpe para el gobierno, ya que esta caída lo convirtió en un gobierno aún más ineficaz para conducir al país con las normas de un sistema presidencial.

---

<sup>8</sup> Sumando los cargos de representación de ambas cámaras, 500 diputaciones y 128 senadurías, se obtienen 628 espacios legislativos en el Congreso de la Unión.

El PRI se mantuvo más o menos igual, con 204 diputados, sólo menos de un punto abajo<sup>9</sup> en su porcentaje de representatividad en el Congreso de la Unión, con 41.7 por ciento. El PRD fue el partido que creció en la Cámara de Diputados –más que en porcentajes electorales<sup>10</sup>–, por haberse sacudido a un conjunto de partidos aliados que le habían resultado muy “caros” en las elecciones de 2000; de hecho, su bancada aumentó de 54 a 97 legisladores, su porcentaje en la Cámara de Diputados creció de 10.8 por ciento a 19.4 por ciento, y con este impulso el PRD aumentó de 10.9 por ciento a 17.8 por ciento su porcentaje de representatividad en el Congreso de la Unión.

Todos estos datos nos ayudan a visualizar con claridad la dificultad real que existe para conformar mayorías legislativas en un sistema de tres o más partidos, y también nos ayudan a entender cómo es aún más difícil pensar que un candidato a presidente pueda obtener una mayoría holgada. Un sistema presidencial requiere contar con una mayoría social que le permita legitimarse frente a las demás fuerzas políticas y también requiere una mayoría legislativa que dé soporte a su gobierno, o en su defecto negociar preponderantemente con una sola fuerza, con la que pueda ejercer el control sobre las cámaras legislativas. Pero un esquema de fragmentación como el que tenemos actualmente en México mete en franca crisis la funcionalidad del sistema presidencial. Los datos que aportamos líneas arriba fortalecen la idea de la necesidad de cambiar o ajustar nuestro sistema político de acuerdo con la realidad. Para lograr estos ajustes, urgen reformas constitucionales en el ámbito electoral y en el ámbito de los poderes Ejecutivo y Legislativo. Es justo decir que se lograron algunos cuantos avances en esta dirección en estos seis años del foxismo, avances milimétricos de los cuales daremos cuenta a continuación. Todos estos cambios que se necesitan promover no conducen necesariamente a un esquema parlamentario

---

<sup>9</sup> El PRI bajó de 42.3% a 41.7% su representatividad en el Congreso de la Unión.

<sup>10</sup> El PRD obtuvo en 2003 el 17.61% del voto, contra 16.68% de 2000, es decir, creció menos de un punto porcentual. En 2003 se presentó solo a la elección, y en 2000 se presentó en una coalición **que resultó muy ineficaz**, con partidos que en su mayoría desaparecieron en 2003, tales como el PAS, el PSN.

pero sí atenúan definitivamente el sistema presidencial clásico y desde luego al ya rebasado “presidencialismo mexicano.”

#### *SISTEMA ELECTORAL MIXTO*

La construcción del pluralismo real en México, en rigor, de tres partidos y tres medios (Verde, Convergencia y PT)<sup>11</sup> afortunadamente ha terminado con las posibilidades prácticas de contar con un partido hegemónico, es decir, que por sí solo tenga más de la mitad de los votos y predomine abrumadoramente en el conjunto de las posiciones políticas del país, tanto en la representación popular como en la administración pública.

Recordemos que el pluralismo que vivía el país en las décadas de los años sesenta, setenta y ochenta era casi en su totalidad –salvo honrosas excepciones– un artificio construido a partir de formaciones políticas que habían naufragado en empresas familiares o bien en pequeños grupos de presión que se contentaban con algunas cuantas posiciones simbólicas en la administración pública o en los órganos de representación, llegándose a conocer la mayoría de estas formaciones como *partidos paraestatales*, ya que buena parte de sus integrantes formaban parte de las nóminas del Estado.

A mi juicio, el PRD debe mantener una postura a favor del sistema mixto de representación, con la misma formulación que existe en la actualidad, sosteniendo el principio de mayoría por “tradicón” presidencial y el de proporcionalidad como esquema de la representación de las minorías, y la garantía de la pluralidad, votados ambos en boleta electoral separada, e incluso promover la redistribución para buscar, además de criterios de población, trazos geográficos que tomen en cuenta las identidades culturales sobre todo en las zonas donde predomina la población originaria de cada región.

Debemos buscar que el sistema mixto llegue a tener una fórmula paritaria entre el principio de mayoría y el de proporcionalidad, ya fuera este esquema el de 250 diputaciones por mayoría y 250 por

---

<sup>11</sup> Sin olvidar desde luego la presencia de las nuevas formaciones políticas que lucharán para obtener por lo menos 2.0% de los votos válidos, lo que les permitiría conservar su registro, tales como Nueva Alianza (Panal) y el Partido Alternativa Socialdemócrata y Campesina, que obtuvieron recientemente su registro.

representación proporcional, o quizás incluso de 300 de mayoría y 300 de representación proporcional, para integrar la Cámara de Diputados.

En cuanto a la Cámara de Senadores, está abierto el debate en cuanto al tema de la lista nacional que integra a una cuarta parte de los senadores por el mecanismo de la representación proporcional. La virtud de la lista nacional es la apertura de la Cámara de Senadores a los partidos minoritarios que logran tener a unos cuantos representantes en esta cámara y por tanto fortalecen la pluralidad de la misma, pero el contraargumento más ortodoxo dice que el espíritu de esta cámara no es tanto la representación partidaria sino la representación de las entidades federativas, es decir, del pacto federal, por tanto, la lista nacional distorsiona los equilibrios de la representación de los estados de la república porque este principio se distorsiona o cuando menos se contamina.

En mi opinión, una propuesta que presentamos en la LVIII Legislatura como Grupo Parlamentario del PRD atiende la preocupación de la representación del pacto federal y de la pluralidad política. Consiste en mantener en 128 el número de senadores y elegir a cuatro por cada entidad federativa pero por el sistema de representación proporcional por circunscripción estatal. Es decir, en cada estado se vota por una lista de cuatro fórmulas y se asignan los escaños por el voto proporcional de cada partido político. A este esquema hay que ponerle una barrera relativamente alta, que podría ser de 15 por ciento, por ejemplo. Si un partido sobrepasa 15 por ciento de la votación en el estado, tendría derecho a la asignación de un escaño si es que no se ve superado por el resto mayor de alguna de las fuerzas predominantes. Así, el partido que gane la elección en la entidad podrá llevar uno, dos o hasta tres<sup>12</sup> senadores, y las demás fuerzas políticas se repartirían la asignación de los otros escaños por resto mayor, con el requisito de haber superado la barrera de votación mínima que se establezca (15 por ciento) para participar en la asignación de los escaños.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Improbable pero posible.

<sup>13</sup> En una elección muy cerrada podría asignarse un senador a cada fuerza política. ¿Por qué, si el partido *A* tiene 27%, el *B* tiene el 26%, el *C* tiene el 25% y el *D* tiene

La consolidación de un sistema multipartidista, como el que existe actualmente en nuestro país, significa la construcción de mayorías relativas y por tanto nos aproxima al esquema de los modelos de gobiernos compartidos de adversarios, es decir, a los gobiernos de coalición como una posibilidad real, dependiendo de los porcentajes de votación, desde luego.

Un gobierno puede ser de un solo partido con 42 por ciento de los votos y con una representación en el Congreso similar (40.1 por ciento), como lo fue el gobierno de Fox durante la LVIII Legislatura; pero con un porcentaje menor, como el que tiene el PAN actualmente en esta LIX Legislatura del Congreso de la Unión, que es de 31 por ciento, las dificultades para ejercer la conducción política del país son mayúsculas, como nos consta a todos.

Por lo tanto, sí es muy aconsejable promover una serie de reformas tanto en la Constitución Política, como en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), y en la Ley Orgánica del Congreso de la Unión, que faciliten la formación de coaliciones electorales y legislativas que permitan construir una mayoría plural y estable que dé soporte al gobierno y que éste sea más responsable frente al Congreso de la Unión.

Aunque el tema de la reforma electoral se tratará profusamente más adelante en este libro, a continuación comento algunas ideas del tema que están vinculadas al sistema político.

#### *PODER EJECUTIVO BICÉFALO*

En la consolidación del sistema pluripartidista de mayorías relativas, la pregunta central es en torno al límite permisible de la representación del jefe de Estado. ¿Puede un presidente de 35 por ciento ejercer la representatividad como jefe de Estado y/o tener la suficiente fuerza para conducir a la nación con un gobierno de minoría? Quizá la respuesta más optimista sea un *sí* con enormes dificultades y en condiciones adversas, y la respuesta más pesimista y realista sea un simple *no*.

---

el 23%, al partido A le van a corresponder dos senadores? Porque cuando hay una regla de mayoría siempre existe una distorsión (sobre y subrepresentación) en la representación política. En este ejemplo extraño pero factible, a cada fuerza política le tocaría un senador.

Por esta razón estamos ante la necesidad, si es que en verdad no aspiramos a un sistema bipartidista o multipartidista fragmentado (es decir, de más de cinco partidos relevantes), de proponer la construcción de un Poder Ejecutivo bicéfalo, creando las figuras de jefe de Estado y jefe de gabinete:

**1) Jefe de Estado**, encarnado en un presidente elegido por sufragio popular y universal con mecanismos que aseguren su representatividad de Estado (mecanismos que le otorguen una mayoría cómoda –dos vueltas en la misma boleta, “voto complementario<sup>14</sup>–) y con amplias facultades de gobierno, entre otras, la conducción de la política exterior y comandancia suprema de las Fuerzas Armadas, la designación del jefe de gabinete con la aprobación del Congreso, la destitución del mismo, el poder de veto sobre el Congreso y la orientación fundamental de la administración pública.

El jefe de Estado es por su naturaleza el representante del Estado mismo, el garante de las políticas de Estado, de las instituciones y de la estabilidad y gobernabilidad democráticas a través de la construcción de los grandes consensos nacionales que puedan dar como resultados políticas de Estado. También es el responsable del esquema de seguridad nacional, comandante supremo de las Fuerzas Armadas, y cabeza del sistema nacional de seguridad pública, incluidos los mecanismos de inteligencia del Estado.

---

<sup>14</sup> En lo particular, no creo que la segunda vuelta electoral convencional sea una opción conveniente para nuestro país, ya que genera un efecto de fragmentación en la primera ronda porque el electorado vota por su primera opción y logra consolidar a varios partidos en el sistema político y luego se genera un mecanismo de alianzas coyunturales entre partidos que a veces suelen ser muy disímboles y generan una mayoría ficticia para el nuevo presidente, colocándolo en una situación de vulnerabilidad y sin el compromiso de negociar de cara a la sociedad, con un proyecto de gobierno específico sustentado en un planteamiento con una orientación política consistente. Si alguno de los socios *fast track* de la segunda vuelta se retira de la alianza, el jefe del Ejecutivo puede perder totalmente el control del gobierno, como ha sucedido en América Latina y en Europa.

La modalidad de segunda vuelta con voto complementario es más sencilla: en una sola ronda el elector vota por su primera opción e indica cuál es su segunda opción. Sólo en caso de que el resultado esté muy apretado y que el candidato votado mayoritariamente no tenga un respaldo suficiente se toma en cuenta el voto complementario de cada candidato, el cual por lo regular genera una diferencia más clara entre los candidatos.

El jefe de Estado, es decir, el presidente de la república, debería asumir su encargo el primero de octubre para acortar el *impasse* tan largo que existe entre la elección presidencial y la toma de posesión, para brindarle más estabilidad al país y realizar una transición más ágil.

**2) Jefe de gabinete**, encargado de la coordinación del gabinete presidencial y responsable frente al Congreso de la Unión, responsable de las políticas públicas y de la administración pública. Responsable de nombrar al gabinete en acuerdo con el presidente y con la ratificación del Congreso.

El jefe de gabinete es designado directamente por el presidente de la república con la ratificación del Congreso. También puede ser removido por el presidente de la república y por una moción de censura del propio Congreso de la Unión.

Resulta además imprescindible crear un mecanismo de sustitución en caso de ausencia definitiva de cualquiera de estas dos figuras, tanto del jefe de Estado como del jefe de gabinete. Resulta pertinente aclarar que, en ningún caso, el jefe de gabinete supliría la ausencia del presidente de la república; es decir, esta figura no representa ninguna reminiscencia de un vicepresidente. También se puede afirmar que tiene naturaleza diversa a la de un primer ministro, ya que no proviene de los escaños del Congreso de la Unión.

#### *FORTALECIMIENTO DEL PODER LEGISLATIVO*

Si bien es cierto que la necesidad de cambio del sistema político en México parte de la opresión, la injusticia, la inequidad y la impunidad que vivió el país durante décadas de presidencialismo, y que esta necesidad ha logrado inyectar el ánimo necesario en la sociedad para detonar organizaciones y varios movimientos de diversa índole para enfrentar al poder, en el momento actual debemos ser cuidadosos en las propuestas de cambio para consolidar la democratización del país. Justamente porque todos los movimientos diversos que han nutrido el gran movimiento democrático del país, desde las décadas de los años cincuenta y sesenta, han cristalizado finalmente en sacudir al sistema político, alterar la correlación de fuerzas políticas, variar la relación entre el poder y la sociedad, en una palabra “erosionar el tradicional sistema presidencialista” a base de participación, disidencia, oposición,

organización, votos, y opinión pública y finalmente alternancia en el espacio público en todos los niveles y ramas del poder. Sin embargo, es evidente que aún no terminamos de crear el nuevo espacio político que debe ser pactado por todos los actores. Es importante evocar la socorrida frase de los transicionistas: “el viejo sistema político no termina de morir, y el nuevo no termina de nacer”. Es evidente que, a pesar de haber padecido los excesos del poder presidencial, las condiciones políticas y sociales actuales ya no permiten tales excesos y no se trataría entonces de debilitar al Poder Ejecutivo. Nuestro sistema político estaría obligado a ser eficiente; por lo tanto, más que acotar al presidente y al Poder Ejecutivo es necesario fortalecer al Poder Legislativo y mejorar la relación de cooperación y equilibrio entre ambos poderes. En este sentido, resulta necesario dotar de nuevas atribuciones al Congreso de la Unión para lograr este propósito.

Las dos cámaras del Congreso de la Unión deben tener mecanismos que faciliten la formación de coaliciones estables entre diversos grupos parlamentarios, para conformar una mayoría responsable que brinde soporte para el desarrollo del programa del gobierno. Cuando ningún partido político tenga mayoría en las cámaras legislativas, será imprescindible promover la construcción de una coalición entre diferentes fuerzas políticas que logren alcanzar una mayoría en las cámaras legislativas.

Las coaliciones tendrían el objetivo central de darle estabilidad al gobierno y garantizar, entre otros puntos, la aprobación del paquete económico que presente el Ejecutivo, es decir, Ley de Ingresos, Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación, y Miscelánea Fiscal, cuando menos.

El Congreso debe participar más activamente en la planeación democrática del Estado a través de mecanismos que le permitan:

- aprobar el Presupuesto habiéndolo conocido con tiempo suficiente;
- iniciar la revisión de la Cuenta Pública durante el primer trimestre del año siguiente del ejercicio;
- dictaminar y aprobar el Plan Nacional de Desarrollo.

A propósito del primer punto, se logró la reforma constitucional –aprobada en la Cámara de Diputados el 15 de abril de 2004 y en la Cámara de Senadores el 28 de abril del mismo año. Finalmente

fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el viernes 30 de julio de 2004— que permite darle a las cámaras del Congreso de la Unión la posibilidad de conocer el paquete fiscal con mayor tiempo para su análisis, discusión y aprobación. Así, el artículo 74 constitucional establece que el “Ejecutivo hará llegar a la Cámara (de Diputados) la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día **8 del mes de septiembre**, debiendo comparecer el secretario del despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. La Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día **15 del mes de noviembre.**”

“Cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83,<sup>15</sup> el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día **15 del mes de diciembre.**” Se desprende de este texto que ambos deberán aprobarse a más tardar el 31 de diciembre en un periodo extraordinario del Congreso de la Unión. A mi juicio, esta inferencia debería de estar plasmada expresamente en este artículo constitucional.

Incluso los criterios para la elaboración del paquete económico son dados a conocer desde abril por las autoridades correspondientes, y el Poder Legislativo emite una primera opinión durante el mes de julio. Ésta es, sin duda, una reforma sustantiva que modifica la relación entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo en un tema crucial como lo es la aprobación del Presupuesto. Observamos que el tiempo que se ganó para el análisis del paquete económico en estos primeros años de ejercicio fue más de un mes, ya que anteriormente el artículo 74 señalaba la fecha del 15 de noviembre para hacer llegar la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y el Presupuesto debía de aprobarse el 15 de diciembre, y hasta el 31 del mismo mes en el primer año de ejercicio del presidente de la república. Realmente este tiempo ganado fue totalmente absorbido para el exclusivo análisis, discusión y elaboración de la Ley de Ingresos.

---

<sup>15</sup> Artículo 83. El presidente entrará a ejercer su encargo el 1º de diciembre y durará en él seis años.

Esta ley, discutida y aprobada en las dos cámaras del Congreso de la Unión, ha consumido siempre todo el tiempo disponible hasta los primeros días del mes de noviembre. Por lo tanto, la discusión, análisis y aprobación del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación ha quedado comprimido a los mismos tres, cuatro o cinco días de siempre, es decir, ha quedado atrapado contra el reloj y expuesto al mar de errores e imprecisiones de los acuerdos de última hora.

Vale la pena reformar de nueva cuenta el artículo 74 para acotar la discusión y aprobación de la Ley de Ingresos del 8 al 30 de septiembre, y darle el espacio de análisis, discusión y aprobación, por ley, al Proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, del 1º al 15 de noviembre,<sup>16</sup> en el afán de distribuir de mejor manera el tiempo ganado por la reforma en comento entre los dos proyectos, de ingresos y de egresos.

Hace falta entonces avanzar sobre el punto propuesto de Cuenta Pública y del Plan Nacional de Desarrollo, al igual que sobre la instrumentación de medidas extraordinarias en caso de que no se llegue a consenso dentro del periodo establecido y de que no se logre aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación en el mismo.

En cuanto a su capacidad de contrapesar al Poder Ejecutivo, el Congreso requiere tener atribuciones suficientes para ratificar al jefe y a los miembros del gabinete; entablar juicio político contra el presidente de la república y cualquier funcionario de alto nivel de la administración pública, promover moción de censura<sup>17</sup> a cualquier miembro del gabinete; así como ratificar los tratados internacionales.

---

<sup>16</sup> Y de acuerdo con el artículo 83, en el primer año de ejercicio del presidente de la república, el proyecto de la Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación debería darse a conocer a más tardar el 15 de diciembre, la Ley de Ingresos debería ser aprobada a más tardar el 26 de diciembre y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación debería ser aprobado a más tardar el 31 de diciembre, todo ello en un periodo extraordinario del Congreso de la Unión.

<sup>17</sup> La moción de censura es un procedimiento en el que un grupo de legisladores impugna el desempeño de algún miembro del gabinete y solicita retirarle la confianza y el apoyo del Poder Legislativo y, en síntesis, promueve ante el Ejecutivo su destitución. El titular del Ejecutivo no está obligado a destituir a su funcionario, pero normalmente toma en cuenta la opinión del Congreso, más cuando ésta es mayoritaria y está fundada.

El Congreso también requiere de amplias facultades para que sus comisiones tengan la capacidad de investigar en cualquier ramo de la administración pública o cualquier asunto que sea de interés nacional. Deben tener capacidad de citar a comparecer al titular del ramo de la administración pública incumbente, a fin de estrechar la relación con el Ejecutivo que redunde en una mayor cooperación entre poderes, y en una fiscalización más eficaz de la comisión legislativa a los responsables de la administración pública. También estarán facultadas para llamar a comparecer a cualquier ciudadano sobre asuntos de interés nacional, bajo protesta de decir verdad. De igual modo, las comisiones legislativas deben contar con la facultad de participar en la elaboración del Presupuesto en el ramo que le compete a cada una.

Las comisiones legislativas del Congreso de la Unión también deben fortalecerse en otros aspectos, que van desde la modernización de sus apoyos materiales, logísticos, y de recursos humanos altamente especializados y bien remunerados dentro de un esquema de servicio civil de carrera del Poder Legislativo, hasta su normatividad interior. Lo anterior es necesario ya que las comisiones deben cumplir como instancias de dictaminación de las iniciativas de ley que se presentan en el pleno de sus respectivas cámaras o sobre las minutas que vienen de la colegisladora, ya sea en sentido positivo o negativo, estrictamente dentro de los plazos que determina la Ley Orgánica del Congreso de la Unión, por lo que además tienen que asumir el compromiso de citarse con oportunidad y trabajar con profesionalismo.

Un Poder Legislativo fortalecido debe sesionar en periodos ordinarios anuales para desahogar oportunamente todos los temas de la agenda legislativa, sin interrupciones ni recesos; llamar a cuentas de manera cotidiana a los responsables de la administración pública, mismos que deberán de entregar información veraz de manera oportuna y comparecer ante el pleno y comisiones, bajo protesta de decir verdad.

En cuanto a la duración de los periodos legislativos, tenemos un avance considerable promovido en la LVIII y LIX legislaturas, ya que se logró aprobar una reforma constitucional al artículo 65, ampliando la duración del segundo periodo legislativo en seis semanas hábiles, recorriendo su fecha de inicio del 15 de marzo

al 1º de febrero. Con esta reforma se gana el doble de tiempo en el periodo ordinario. El artículo 66 constitucional se mantuvo igual, es decir, señalando que la fecha de cierre del segundo periodo ordinario puede ser hasta el 30 de abril. Con ello se establece una duración de hasta tres meses, lo cual aumenta considerablemente la posibilidad de concretar avances legislativos. Ahora bien, si esta reforma no se combina con una modificación en la Ley Orgánica en el sentido de aumentar las facultades de las comisiones legislativas y establecer de manera más precisa los deberes y obligaciones de los legisladores y legisladoras integrantes de las mismas, de poco sirve un periodo legislativo más largo como el que se logró. De todas maneras, se trata de uno de los pocos avances que se pudieron aprobar y promulgar en estos años y merece ser destacado. No obstante, es importante mantener la propuesta de periodo anual, para que el trabajo del Congreso pueda ser cotidiano y regular, y los recesos y la duración de los mismos se concerten entre los grupos parlamentarios de ambas cámaras, a través de sus juntas de coordinación política.

En cuanto a los informes anuales que el presidente rinde al Congreso, es urgente transformar su sentido, ya que es inadmisibles que en una auténtica república un poder esté supeditado a otro, que un poder le rinda culto monárquico a otro. Hemos propuesto que a la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo del Congreso asista el presidente de la república para que escuche los planteamientos que hagan los legisladores a nombre de cada una de sus fracciones parlamentarias, antes de dirigir su mensaje político a la Asamblea.

La idea es que el presidente presente un informe por escrito en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país, mismo que habrá remitido al Congreso de la Unión ocho días antes para su conocimiento y análisis previo. Asimismo, el presidente dará un mensaje a la nación y responderá a los cuestionamientos por cada fracción parlamentaria, conforme a los ordenamientos que para tal efecto se contemplan en la Ley Orgánica del Congreso de la Unión.

En cuanto a la expedición de leyes, el presidente de la república estará legalmente obligado a promulgar las leyes que expida el Congreso de la Unión en el lapso establecido en el inciso *a* del

artículo 72 constitucional vigente. Podrá recurrir a su derecho de veto de manera expresa a riesgo de ser derrotado por una mayoría calificada del Congreso de la Unión. Pero, en definitiva, se trata de quitarle al presidente la posibilidad de recurrir al famoso “veto de bolsillo”, es decir, se debe emprender una reforma que obligue al mandatario a promulgar las leyes y las reformas y que le impida recurrir a lo omisión o al silencio, ya que después de un tiempo razonable, si el presidente se empeñara en guardar un proyecto de reforma aprobado por ambas cámaras<sup>18</sup> literalmente en el cajón, o en el bolsillo, el Congreso tendría facultades para promulgar esta ley y para ordenar su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

En cuanto al fuero del que gozan los legisladores y los funcionarios públicos, hemos propuesto que los sujetos que ostentan fuero constitucional puedan ser sujetos a proceso penal y, sólo cuando se esté en la situación de ser encarcelado, sea el juez el que solicite a la Cámara la procedencia, no el Ministerio Público.<sup>19</sup> No se trata de retirarle el fuero a los legisladores y a los funcionarios que gozan de él para el desempeño de sus funciones, como lo establece el artículo 61 constitucional en el caso de los legisladores; se trata de establecer con claridad una diferencia conceptual entre el fuero y la impunidad. Ninguna persona, con fuero o sin fuero, podrá gozar de impunidad después de la comisión de un delito o falta grave. Líneas arriba hacemos votos por que se establezca un mecanismo que logre retirar el fuero constitucional a quien goza del mismo y que, por solicitud del juez, la Cámara inicie la procedencia contra el inculpado.

En lo que se refiere a la profesionalización del Poder Legislativo, sería muy importante instrumentar el servicio de carrera de los cuerpos asesores del Congreso como institución y el fortalecimiento de la infraestructura de apoyo para las tareas de este poder, tanto en las comisiones legislativas como en los diversos

---

<sup>18</sup> Y por más de la mitad de los congresos estatales integrantes del Constituyente Permanente, en el caso de reforma constitucional.

<sup>19</sup> Propuesta hecha por el coordinador del Grupo Parlamentario, Dip. Pablo Gómez Álvarez, que implica reformas al artículo 111 constitucional.

centros de estudios que ya existen en las cámaras del Congreso de la Unión.

De manera supletoria, también habrá que promover la profesionalización de los cuerpos asesores de los propios grupos parlamentarios, a través de concursos de oposición abiertos para su selección, y a través de esquemas que estimulen su especialización en el trabajo legislativo. De esta práctica, el Grupo Parlamentario del PRD en la Cámara de Diputados es pionero en la LIX legislatura, con la creación de la Secretaría Parlamentaria y un fuerte grupo de 32 asesores y asesoras con alta especialización en diferentes ramas.

#### *INSTITUCIONES DE ESTADO*

El sistema político que planteamos requiere de instituciones de Estado que estén fuera de la órbita de los poderes de la Unión, en donde se diseñen políticas de Estado y se garantice el arbitraje de los procesos constitucionales y electorales; la objetividad y transparencia de las operaciones de la banca de desarrollo y del Banco de México; la libertad de acción y facultad de investigación independiente de la entidad de fiscalización superior, del Ministerio Público y de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; la veracidad, científicidad y accesibilidad de los datos estadísticos de la nación, en una institución autónoma de estadística e informática; el acceso a la información que se genere en todas las entidades públicas, a través de un instituto federal de información; la difusión de noticias a través de un espacio informativo del Estado, que sea veraz y objetivo; y la procuración científica, oportuna y adecuada del medio ambiente a través de un *ombudsman* destinado a tal efecto.

Ya existen en nuestro sistema político varias de estas instituciones como son el Instituto Federal Electoral, el Banco de México, la Auditoría Superior de la Fiscalización, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática y la Agencia de Noticias del Estado Mexicano (antes Notimex), recientemente dotados de autonomía plena.

Hacen falta entonces crear instituciones de Estado como el Tribunal Constitucional y la Procuraduría del Medio Ambiente y dotar de autonomía plena al Ministerio Público.

*DEMOCRACIA DIRECTA*

Aunque en México estamos apenas ante la posibilidad de consolidar la democracia representativa, los mecanismos de democracia directa, tales como la iniciativa popular, el referéndum y el plebiscito, resultan complementarios para el ejercicio de la soberanía popular. En sociedades tan heterogéneas y dinámicas como las actuales, en muchas circunstancias la rigidez de los mecanismos de representación popular resulta insuficiente para decidir en nombre del pueblo. Hay asuntos tan importantes y tan complejos que no se logran ubicar dentro de los planteamientos ideológicos de los partidos políticos y requieren de un pulso general, expresado en una consulta pública para orientar, tomar o ratificar una decisión que se acerque con claridad a la voluntad popular.

Entre los temas que pudieran someterse a consulta popular destacan, a manera de ejemplo, la legalización del consumo de ciertos enervantes, el establecimiento de la pena de muerte, la legislación en torno al aborto, la eutanasia; el establecimiento de un nuevo estado dentro de la república, el cambio de nombre del país, la ratificación de una nueva Constitución y la ratificación de tratados internacionales.

Es muy importante que la introducción de este tipo de mecanismos de democracia directa vaya a la par de una profunda reforma al régimen de medios de comunicación en donde quede garantizada la condición de equidad en los esquemas de concesiones para radio y televisión y que establezca los derechos para que se puedan expresar con amplitud las diversas posiciones y las implicaciones de los asuntos que están en juego. El IFE sería la autoridad responsable de la organización de este tipo de consultas.

En concreto, se propone establecer en el texto constitucional los siguientes mecanismos:

- **Referéndum** con carácter vinculatorio (*ex post*).<sup>20</sup> Convoca el Poder Legislativo.

---

<sup>20</sup> El carácter vinculatorio es lo que le da sentido al ejercicio de la consulta popular, ya que le confiere obligatoriedad de aplicación al resultado de la misma, por parte de las autoridades correspondientes. La consulta popular sobre legislación, cuyo nombre técnico es *referéndum*, necesariamente se hace después de que una ley es aprobada por el Poder Legislativo. Se entiende que esa ley en

- **Plebiscito** con carácter vinculatorio (*ex ante*).<sup>21</sup> Convoca al presidente de la república.
- **Iniciativa popular**. Convoca un porcentaje del padrón de electores

*SÍNTESIS: UN NUEVO SISTEMA POLÍTICO  
PARA MÉXICO: SISTEMA PRESIDENCIAL  
CON ELEMENTOS PARLAMENTARIOS*

En síntesis proponemos que el diseño institucional que podamos promover tenga las siguientes características:

- Un sistema pluripartidista congruente con la realidad plural de México.
  - Un sistema electoral mixto con una fórmula paritaria entre el principio de mayoría y el de proporcionalidad, ya fuera este esquema el de 250 diputaciones por mayoría y 250 por representación proporcional o quizás incluso de 300 de mayoría y 300 de representación proporcional para integrar la Cámara de Diputados.
  - Un sistema de representación proporcional con circunscripciones estatales para integrar la Cámara de Senadores de 128 escaños, asignando proporcionalmente cuatro senadores por entidad federativa a los partidos políticos.
- Un Poder Ejecutivo bicéfalo: **jefe de Estado y jefe de gabinete**
- Un Congreso fuerte con capacidad de:
  - ratificar al jefe y a los miembros del gabinete, aprobar el Plan Nacional de Desarrollo, investigar a la administración

---

particular requiere además la ratificación popular para ser aprobada, por tanto, la consulta necesariamente debe hacerse *ex post*, es decir, **después** de que se apruebe la ley referida. El Poder Legislativo debe ser el encargado de emitir la convocatoria para la realización del referéndum, y el IFE debe ser el encargado de su instrumentación.

<sup>22</sup> *Ex ante*, es una expresión en latín que precisa que la consulta popular acerca de una decisión del gobierno debe hacerse **antes** de que se ejecute esa decisión, justo en el momento en que se está valorando y discutiendo una decisión. Quien convoca a la realización de un plebiscito debe ser el presidente de la república y el IFE debe ser el encargado de su realización.

pública y asuntos de interés público, promover juicio político para el presidente de la república y funcionarios de alto nivel y promover moción de censura para miembros del gabinete.

- ▶ ratificar tratados internacionales, modificar y aprobar el Plan Nacional de Desarrollo y llamar a cuentas periódicamente a los responsables de la administración pública, mismos que comparecerán bajo protesta de decir verdad, **o igualmente a cualquier ciudadano para declarar sobre asuntos de interés nacional, también bajo protesta de decir verdad.**
  - ▶ sesionar en periodos ordinarios anuales.
  - ▶ fortalecer el servicio civil de carrera del Poder Legislativo y fortalecer las comisiones legislativas en su capacidad de investigación y fiscalización para todos los asuntos que sean considerados de interés público.
- Un sistema político con instituciones de Estado que estén fuera de la órbita del control de los poderes de la Unión: Tribunal Constitucional, Instituto Federal Electoral, Banco de México, banca de desarrollo, Auditoría Superior de Fiscalización, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Procuraduría del Medio Ambiente, Ministerio Público, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Instituto Federal de Acceso a la Información y Agencia de Noticias del Estado Mexicano.
- Un sistema que cuente con instrumentos de **democracia directa** como el **referéndum**, el **plebiscito** y la **iniciativa popular**.

Efectivamente, se trata de una propuesta que combina elementos clásicos de nuestro sistema presidencial con contrapesos propios del parlamentarismo, más no se trata de un sistema intermedio propiamente dicho. Duverger ya ha hablado de sistemas alternantes entre los dos modelos y Sartori los ha llamado sistemas de dos motores. Éste llegaría a ser, en todo caso, un sistema cuyo *motor presidencial* mantuviera una marcha estable, con suficientes contrapesos parlamentarios, y en el que, ante alguna grave crisis política, se pudiera accionar *el otro motor parlamentario*, que proveyera al sistema político del impulso y de los mecanismos

democráticos suficientes para resolver cualquier eventualidad, hasta que regresara a la marcha estable del *motor presidencial*. Por ejemplo, si el partido del presidente pierde la mayoría o la posibilidad de construir una coalición de mayoría, podría darse el caso de que el gobierno tuviera que ser reorientado con el respaldo de una nueva mayoría que hiciera necesario el nombramiento de un jefe de gobierno afín a esa mayoría y de distinto signo al del propio presidente de la república. En este caso, la conducción de la administración pública recaería en el jefe de gabinete, y la función estricta de la jefatura del Estado en el presidente de la república.

Al final se trata de construir un sistema flexible y con suficientes mecanismos democráticos e institucionales que le permitan mantener la gobernabilidad y la estabilidad política necesarias para el buen gobierno y el desarrollo equilibrado del país.