

# ◆ La forma de gobierno semipresidencial como una posible alternativa ante un gobierno sin mayorías

Sandra Valdés Robledo<sup>1</sup>

## 1. Introducción

En 1997 México inició una etapa de alternancia, cuando el Partido Revolucionario Institucional perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, esa alternancia trajo como resultado el nacimiento de un Congreso plural que dio pauta a la instalación real de gobiernos sin mayoría.

Posteriormente en las elecciones del año 2000 en las que se eligió presidente de la República y se renovaron ambas Cámaras del Congreso de la Unión, el partido hegemónico que por décadas había detentado el poder tanto del Ejecutivo como del Legislativo pierde la presidencia de la República y nuevamente la mayoría en el Congreso. Sin embargo y a pesar de ello, el Partido Acción Nacional obtiene el triunfo del Poder Ejecutivo tampoco alcanza la mayoría, ante este escenario, México se encuentra por segunda vez con los denominados gobiernos sin mayoría. Tales condiciones han impedido el buen cauce de las relaciones ejecutivo-legislativo.

Lo anterior lleva a afirmar que los mecanismos y facultades que otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a cada uno de los poderes de la federación que conforman el sistema de gobierno mexicano para su buen funcionamiento y equilibrio, resultan rebasados sino es que obsoletos, e impiden los consensos adecuados para la aprobación de reformas estructura-

---

<sup>1</sup> Investigadora de la Subdirección de Análisis de Política Interior de la Dirección de Servicios de Investigación y Análisis, adscrita a la Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis –SEDA– de la Cámara de Diputados. Es abogada por la por la Universidad Autónoma del Estado de México y cuenta con estudios en Derecho Parlamentario, Derecho Parlamentario Comparado y Análisis e Investigación Parlamentaria, por la Universidad Iberoamericana y la Estatal de Nueva York. Autora del libro: *La transición: México ¿Del Presidencialismo al Semipresidencialismo?*

les requeridas en el país, para que éstas puedan ser concretadas se debe contar con un estado de gobernabilidad que haga viable el trabajo del legislativo.

Una posible alternativa para solucionar la problemática de gobiernos sin mayoría se visualiza con el tránsito del gobierno presidencial que actualmente impera en México a un gobierno semipresidencial o híbrido.

## **2. Formas de gobierno**

Por sistema o forma de gobierno entendemos la forma en que se encuentran estructurados y organizados los poderes del Estado, las funciones que deben ejercer estos, y las relaciones que guardan entre sí, para su eficaz funcionamiento.<sup>2</sup>

Los primeros estudios acerca de las formas de gobierno fueron realizados por los griegos. Aristóteles las clasificó atendiendo al número de personas que ejercen el poder, y por interés de quienes ejercen el mandato en formas puras donde se ubica a la monarquía, a la aristocracia y a la democracia y en contraposición a estas, están las formas impuras donde se ubica a la tiranía, a la oligarquía y a la demagogia.<sup>3</sup>

Actualmente las formas de gobierno más comunes son la monarquía con sus variantes autocrática y parlamentaria, la democracia o república con sus variantes presidencialista y parlamentaria y la forma de gobierno de asamblea. Sin embargo, no debemos dejar de lado las formas de gobierno mixtos o híbridos, que emanan de una combinación de dos sistemas como es el caso del semipresidencial o semiparlamentario.

En un sistema presidencial el Poder Ejecutivo se deposita en una sola persona que funge como jefe de Estado y Jefe de Gobierno y es generalmente llamada presidente. Como jefe de Estado es la cabeza de la nación y por lo tanto su representante ante las otras naciones; como Jefe de Gobierno encabeza al gabinete. Este sistema se fundamenta en la división de poderes; el período para el cual son elegidos tanto el presidente como el legislativo son fijos y la duración de los mandatos entre uno y otros son independientes. El país instaurador y modelo de este sistema son los Estados Unidos de Norteamérica.

En contraposición al sistema presidencial se encuentra el sistema parlamentario. En este sistema de gobierno el Poder Ejecutivo se deposita en dos personas: se encuentra el jefe de Estado que puede ser un presidente o monarca y un Jefe de Gobierno representado por un Primer Ministro, Canciller, etc., este último será quien encabece al gabinete.

Este tipo de sistema precisamente se le denomina parlamentario porque el Jefe de Gobierno y el mismo gabinete surgen del parlamento; se funda en

---

<sup>2</sup> Valdés, 2006, p.15.

<sup>3</sup> El tiempo y las circunstancias históricas, jurídicas, políticas, económicas, sociales e incluso culturales, han influido en la degeneración de las formas de gobierno aristotélicas dando origen a la teocracia, a la autocracia, al despotismo y a la dictadura.

la colaboración de poderes en donde, por existir un nexo vinculatorio directo entre la composición del órgano legislativo y el ejecutivo, se admite una relación inmediata entre ambos; se encuentra el doble mecanismo de relación de confianza entre el gobierno y el parlamento; y en el marco de pesos y contrapesos existe la facultad de disolución de los cuerpos legislativos por parte del jefe del Estado de acuerdo con el gobierno. Su principal representante es el Reino Unido, creador de este sistema.

El sistema de asamblea, también conocido como “directorial”, se caracteriza por la estructura colegial del Poder Ejecutivo, es decir, se conforma por varios individuos. El caso típico de esta forma de gobierno es Suiza. En este país el Ejecutivo se integra por 7 miembros y la jefatura de Estado es rotativa. El tiempo durante el cual se ejerce el poder, se caracteriza por un mandato fijo de cuatro años, lo que implica que las personas que lo integran fungen como jefe de Estado durante alrededor de seis meses y medio, mientras tanto, los otros integrantes tienen funciones de ministros, fungiendo como integrantes del gabinete.

Por último, debemos mencionar a los sistemas híbridos o mixtos como son el semipresidencial o semiparlamentario. Estos surgen de una combinación de mecanismos del sistema presidencial y del parlamentario, que buscan amalgamar las ventajas de ambos sistemas. Sobre éste se pueden señalar las siguientes características:

- a. El jefe de Estado es elegido directamente<sup>4</sup> por la ciudadanía –como sucede en los sistemas presidenciales– para un período determinado.
- b. El jefe de Estado comparte el Poder Ejecutivo con un primer ministro –autoridad dual–, quien es el Jefe de Gobierno y es designado por la mayoría parlamentaria.
- c. El primer ministro y su gabinete son independientes del presidente, porque dependen del Parlamento ante el cual son responsables, y éste a su vez debe aprobar la formación del gobierno y puede provocar su caída mediante un voto de censura, –como sucede en los sistemas parlamentarios–.
- d. El gobierno determina y dirige la política nacional.
- e. El primer ministro dirige las acciones del gobierno.
- f. Posibilidad de cohabitación<sup>5</sup> o coexistencia ante un gobierno dividido o sin mayorías.

Las características de cada uno de los sistemas de gobierno –con excepción del sistema directorial– arriba descritos, se pueden resumir en el siguiente cuadro:

---

4 Al hablar de una elección directa, estamos refiriéndonos al voto que emite cada ciudadano en favor de un candidato propuesto por un partido político para ocupar un cargo de elección popular.

5 La “cohabitación política” o coexistencia surge con un gobierno dividido, cuando el Jefe de Estado quien cuenta con una legitimidad producto de un proceso electoral, pertenece a un partido distinto al de la mayoría parlamentaria.

Sistema Presidencial	Sistema Parlamentario	Sistema Semipresidencial
<p>Jefe de Estado y de gobierno en una sola persona.</p> <p>Mandato fijo.</p> <p>Separación de poderes.</p> <p>Cada poder se elige por voto directo.</p> <p>No se puede disolver el congreso.</p> <p>No hay revocación de mandato.</p> <p>No hay moción de censura.</p> <p>Estabilidad ejecutiva.</p>	<p>Ejecutivo dual: existe un jefe de Estado que puede ser electo directamente o por vía hereditaria y un Jefe de Gobierno que surge del parlamento.</p> <p>Colaboración de poderes.</p> <p>El gabinete es conformado por parlamentarios.</p> <p>Reelección.</p> <p>Voto de confianza o moción de censura para aprobar al gobierno.</p> <p>Disolución del parlamento.</p> <p>Mayor fluidez de las relaciones ejecutivo-legislativas.</p>	<p>Jefe de Estado, electo directamente y es un presidente.</p> <p>Jefe de Gobierno, propuesto por Ejecutivo, ratificado por Legislativo.</p> <p>El gabinete no se conforma por parlamentarios, a los integrantes los proponen y aprueban ambos jefes.</p> <p>Moción de Censura o voto de confianza hacia el Jefe de Gobierno.</p> <p>Revocación de mandato.</p> <p>Colaboración de poderes.</p> <p>Reelección limitada.</p> <p>Existe la cohabitación, funciona con gobiernos con o sin mayorías.</p>

### 3. Derecho Comparado

Diversos autores sostienen la tesis de que la falta de mayoría absoluta genera escenarios de anarquía parlamentaria que se traducen en una falta de consenso. Como consecuencia, las iniciativas de reforma presentadas por el Ejecutivo o por los grupos parlamentarios no son aprobadas con la rapidez que demanda la sociedad. Contrario a esta postura, podemos señalar que la falta de la mayoría absoluta obliga a los legisladores a realizar un intenso trabajo de cabildeo para alcanzar los consensos necesarios para aprobar las reformas jurídicas que demanda la nación para su modernización.

El sistema presidencial implementado en México y en América Latina contiene las características propias del modelo norteamericano, sin embargo, cada nación le ha adherido otras que lo hacen único.

Estas particularidades han generado dos corrientes críticas: la de los que se inclinan en señalar que dichas características cuentan con matices de otro sistema, principalmente el parlamentario, y por el contrario la de los que afirman que sólo son una modalidad dentro del propio sistema.

En el Derecho Comparado encontramos que en América Latina diversos países han implementado modificaciones a su sistema de gobierno a través de la incorporación de mecanismos de corte parlamentario, tales son los casos de Argentina, Perú, Uruguay y Venezuela.

### **Argentina**

En el sistema argentino se encuentra una figura característica del sistema parlamentario: el jefe de gabinete de ministros, quien en conjunto con los demás ministros secretarios, tienen a su cargo el despacho de los negocios de la Nación, y refrendan y legalizan los actos del presidente. Es nombrado por el presidente pero también puede ser removido por éste; tiene responsabilidad política ante el Congreso de la nación.

Hay algo que nos llama la atención al analizar esta figura pues, a pesar de que es nombrado por el presidente y puede ser removido por éste, también puede ser removido por el voto de la mayoría absoluta de los miembros de cada una de las cámaras o ser interpelado a los efectos del tratamiento de una moción de censura, por el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cualquiera de las cámaras, en el momento que concurra al Congreso.

### **Perú**

Perú otro país con un sistema presidencial, destaca por contar con la figura del Consejo de Ministros a quien el presidente confía la dirección y la gestión de los servicios públicos; además, tienen como facultad asistir a las sesiones del Congreso –Poder Legislativo–, y participar en los debates con voz pero sin voto. Al respecto, el Poder Legislativo tiene un rol importante en las relaciones Ejecutivo-Legislativo. Ante el Congreso, el presidente del consejo tiene facultad para plantear una cuestión de confianza con el efecto de que éste dé su aprobación a las acciones que el gobierno está llevando a cabo.

Con relación a la responsabilidad política, el Consejo de Ministros o los ministros por separado, son sujetos del voto de censura o del rechazo de la cuestión de confianza por parte del Congreso. La consecuencia de un voto de censura es la renuncia del Consejo de Ministros o del ministro censurado. Frente a la facultad del Congreso para revocar el mandato de los ministros mediante la presentación de un voto de censura o la desaprobación de una cuestión de confianza, el Ejecutivo está facultado para disolver el Congreso, bajo las limitaciones que la propia Constitución le impone.

## Uruguay

Uruguay es uno de los países latinoamericanos con los matices parlamentarios más marcados, por un lado encontramos al Consejo de Ministros y, la injerencia del Poder Ejecutivo en el Legislativo a través del vicepresidente quien funge como Presidente de la Asamblea y del Senado cuando no ejerce funciones del Ejecutivo, y por otro lado, la facultad de control del Poder Legislativo hacia el Ejecutivo por medio de la moción de censura y, frente a ella y como facultad de control del Ejecutivo hacia el Legislativo, la de disolución de las cámaras, misma que –como sucede en el caso de Perú– deberá ejercerse bajo las limitaciones que la ley le señale.

## Venezuela

Venezuela es otro de los casos en América Latina, de un país presidencial con tintes parlamentarios. En este sentido la primera figura que destaca es la del vicepresidente que es el órgano directo y colaborador inmediato del presidente de la República, al cual se le concede la condición de Jefe del Ejecutivo nacional. Entre las atribuciones que se le otorgan se encuentran:

- Presidir el Consejo de Ministros, previa autorización del presidente de la República.
- Coordinar las relaciones del Ejecutivo Nacional con la Asamblea Nacional.
- Nombrar y remover a los funcionarios nacionales cuya designación no esté atribuida a otra autoridad.

Sobre esta figura destaca que puede ser removido no nada más por el presidente, su remoción puede estar sujeta a una moción de censura, no pudiendo optar al cargo por el resto del período constitucional tanto de vicepresidente como de ministro. El hecho de que se entable una moción de censura hacia el vicepresidente, es una muestra de desconfianza por parte del Parlamento hacia el Ejecutivo y es una presión bastante fuerte de control lo que obliga al Ejecutivo a ser muy cuidadoso y selectivo con sus colaboradores.

Frente a este control del Legislativo, encontramos una facultad muy importante del Ejecutivo que deriva de la moción de censura hacia el vicepresidente, la de disolver a la Asamblea Nacional. La disolución, que además conlleva a la convocatoria de elecciones, es la consecuencia de que la asamblea haya aprobado mociones de censura en tres ocasiones dentro de un mismo período constitucional para remover al vicepresidente. Sin embargo, al igual que como sucede en el caso peruano, debemos señalar que la asamblea no puede ser disuelta en el último año de su período constitucional.

En el caso venezolano, los ministros tienen derecho a participar en los debates de la Asamblea Nacional y de sus comisiones con voz pero sin derecho al voto.

En el siguiente cuadro se resumen las figuras que nos llevan a inferir que los países comparados, aun cuando están regidos por el sistema de gobierno presidencial, se les puede identificar como un sistema con matices de corte parlamentario:

ARGENTINA <sup>5</sup>	PERU <sup>6</sup>	URUGUAY <sup>7</sup>	VENEZUELA <sup>8</sup>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Jefe de Gabinete: (Propuesto y removido por el Ejecutivo).</li> <li>- Moción de censura aplicada para que el Congreso manifieste su desconfianza.</li> <li>- Tiene voz sin voto en los debates del Congreso.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Consejo de Ministros: su presidente es electo y removido por el Ejecutivo.</li> <li>- Tiene obligación de acudir a la asamblea y plantear una cuestión de confianza para que ésta otorgue su aprobación.</li> <li>- Voto de censura individual o conjunta, con renuncia de uno o todos.</li> <li>- El presidente: disuelve el Congreso durante los primeros 4 años de mandato, no puede hacerlo en el último. Lo hace cuando se niega la confianza a dos consejos. Convoca a elecciones, si éstas no se llevan a cabo en el plazo señalado el Congreso disuelto se conforma nuevamente y destituye al consejo de ministros. Un nuevo Congreso continúa con el período del disuelto.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Consejo de Ministros.</li> <li>- Vicepresidente para casos de vacancia, quien mientras tanto funge como Presidente del Poder Legislativo.</li> <li>- Moción de censura individual, plural o colectiva, debe ser aprobada por la mayoría absoluta de la asamblea, pero el presidente podrá vetarla, para superar el veto se requiere de la misma mayoría, pero de no superarse el veto la consecuencia es la disolución de las cámaras.</li> <li>- Las Cámaras no se pueden disolver durante los últimos meses del mandato.</li> <li>- Otra consecuencia, si no se convoca a elecciones el Congreso se reúne nuevamente y el gobierno cae.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Consejo de Ministros.</li> <li>- Vicepresidente coordina al Ejecutivo con el Legislativo y se le otorga el cargo de Jefe del Ejecutivo Nacional. Propone nombramiento y remoción de ministros.</li> <li>- Moción de censura hacia el vicepresidente y ministros.</li> <li>- Disolución de la Asamblea Nacional por remover al vicepresidente a través de la aprobación de moción de censura en 3 ocasiones en un mismo período.</li> <li>- Legisladores sujetos a referendo revocatorio de mandato, y a rendir cuentas ante el electorado de su circunscripción.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia con información de las Constituciones Políticas de cada uno de los países que se comparan.

Así pues, vemos en estos países claramente marcados los pesos y contrapesos del sistema parlamentario, a través de las mociones de censura y los votos o cuestiones de confianza, la disolución de las Cámaras, la injerencia del Poder Ejecutivo en el Legislativo por medio de la figura del vicepresidente o la desig-

6 Información tomada de la *Constitución de la Nación Argentina*.

7 Con información de la *Constitución Política de 1993*.

8 Información tomada de la *Constitución de la República*.

9 Con información de la *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*.

nación de parlamentarios, así como la delegación de facultades o atribuciones mediante la existencia de un jefe de gabinete de ministros.

Todas las figuras anteriores, características de un sistema parlamentario y traspoladas a un sistema presidencial, nos llevan a presumir la existencia de un sistema semipresidencial, en el que encontramos como bien lo señala Giovanni Sartori,<sup>10</sup> un aparato político de doble motor, en el que funciona una vez mediante el sistema presidencial y otra en donde emerge el sistema parlamentario según las condiciones o circunstancias que se presenten.

A pesar de todos estos tintes parlamentarios, diversos autores señalan que no se trata de sistemas semipresidenciales, sino que a decir de José Ortiz Mercado<sup>11</sup> –quien cita a Karl Loewenstein– nos encontramos frente a un Presidencialismo híbrido, en donde el gobierno trata de disminuir la influencia del Ejecutivo incorporando precisamente elementos parlamentarios.

#### **4. El sistema de gobierno mexicano**

Para efectos de este trabajo es menester señalar que en México, el artículo 40 constitucional establece cuál es la forma de gobierno que nos rige:

“Art. 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta Ley fundamental.”

Como se desprende del artículo 40 constitucional, la forma de gobierno de México es la República. De acuerdo con Miguel Carbonell<sup>12</sup> esta forma de gobierno tiene tres características:

1. La jefatura del Estado no se transmite vía hereditaria ni es desempeñada con carácter vitalicio.
2. Participación relativamente directa del pueblo en su elección y renovación.
3. Conductas y valores acordes con lo que se ha llamado republicanismo.<sup>13</sup>

---

10 1999, p. 168.

11 2000.

12 2000 pp. 22-23.

13 De acuerdo con Miguel Carbonell (2000: 22-23), los supuestos ideológicos de la República son los siguientes: *Transigencia*, que se traduce en la participación libre de clases en el poder político; *Laicismo*, que no es otra cosa que la tolerancia hacia todas las creencias religiosas, la vida social y política del Estado; *Libertad e igualdad*, valores que responden a las necesidades de desarrollo del capitalismo y la participación de todos los ciudadanos en el proceso político y, la *Cultura* como exigencia que implica la educación de los habitantes dentro de los propios principios republicanos.



En la segunda característica van implícitos los otros elementos de la forma de gobierno de México, así encontramos los elementos de la representatividad y de la democracia.

Por lo tanto, de las características de la forma de gobierno y de las anteriormente señaladas se desprende que la forma de gobierno republicana de México se ubica en la variante presidencial.

## 5. El sistema presidencial en México

El sistema presidencial mexicano se inspira en el modelo del sistema norteamericano quienes, con la experiencia del sistema inglés, pretenden limitar al Poder Legislativo, con el objeto de que el gobierno no emane de éste.

Ahora bien, en un sistema presidencial el Poder Ejecutivo se concreta en una persona como titular de un órgano monocrático que podría considerársele como un “monarca elegido”. A esta persona o titular se le denominará Presidente y en él recaen ambas funciones, las de jefe de Estado y la de Jefe de Gobierno, y para su mejor desempeño se auxiliará de un gabinete.

México tiene un sistema de gobierno presidencial porque existe una división de Poderes (art. 49 constitucional), encontramos legitimidad dual que implica la elección directa de representantes (titular del Poder Ejecutivo y miembros del Poder Legislativo), la jefatura del Ejecutivo no se transmite por vía hereditaria –es elegido directamente por el pueblo–, lo que conlleva a un período o mandato fijo.

En el artículo 80 constitucional se dispone que:

“Art. 80. Se deposita el ejercicio del supremo *Poder Ejecutivo de la Unión* en un solo individuo, que se denominará “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”.

Aquí se observa la primera característica del sistema presidencial: un solo individuo.

Respecto a la elección del presidente, de acuerdo con el artículo 81 de la propia Constitución se señala que:

“...será directa y en los términos que disponga la ley electoral”.

En este artículo se localiza una segunda característica: la jefatura se transmite mediante una elección directa y no por vía hereditaria como ocurre en el caso de las monarquías, y ésta se complementa con lo que establece el artículo 83 constitucional:

“El Presidente entrará a ejercer su encargo... y durará en él seis años. ...”

Así pues, el cargo tampoco es desempeñado de manera vitalicia, sino por el contrario, está sujeto a un mandato fijo, que en los sistemas presidenciales por lo regular fluctúa entre los cuatro a ocho años, en México, como se observa es de seis años.

## 6. Gabinete

Líneas arriba se menciona que el Ejecutivo para su mejor desempeño se auxiliará de un gabinete. El gabinete es el conjunto de altos funcionarios –llamados también ministros o secretarios de Estado según sea el caso–, en quienes recae la responsabilidad de coadyuvar en la función Ejecutiva del Estado al frente de las carteras, jefaturas o departamentos que les han sido confiados.<sup>14</sup>

En el caso de México, la figura del gabinete formalmente no existe, la Constitución Política reconoce a los secretarios del despacho o secretarios de Estado que serán los encargados de cada una de las secretarías de Estado, tal y como se desprende de los artículos 89, fr. II, 90, 91, 92 y 93 constitucionales, en los que se establecen su nombramiento, requisitos para ocupar el cargo, facultades y obligaciones, pero no a la figura del gabinete como tal, sin embargo, en la costumbre esta figura es reconocida y al grupo de funcionarios encargado de las secretarías de Estado en la práctica se les ha vinculado como el gabinete del Poder Ejecutivo.<sup>15</sup>

En un sistema presidencial, la conformación del gabinete es una de las principales facultades del titular del Ejecutivo, éste puede nombrarlos y removerlos libremente y no tienen responsabilidad directa ante el Congreso. Esta característica es importante porque el gabinete en un sistema parlamentario juega uno de los principales papeles, éste surge del parlamento, es decir, generalmente los encargados de despacho son parlamentarios, y esta particularidad los hace responsables directos ante el parlamento.

## 7. Gobiernos sin mayorías o gobiernos divididos

Desde la segunda mitad del gobierno (1997) del entonces presidente constitucional Ernesto Zedillo, México inició una etapa de alternancia, cuando su partido perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados e inicia el desmoronamiento del partido hegemónico.

Esa alternancia trajo como resultado el nacimiento de un Congreso plural que dio pauta a la instalación real de gobiernos sin mayorías.

Al respecto, debemos dejar claro que se entiende por gobiernos sin mayorías a fin de evitar confusiones con el término “gobiernos divididos” toda vez

---

14 Valdés, 2006, p. 56.

15 Gamboa *et al.*, 2010 p. 6.

que, aunque ambos términos de alguna manera están ligados intrínsecamente, se tiende a utilizarlos indiscriminadamente.

El término “gobiernos divididos” se refiere a la situación en que el titular del Ejecutivo Federal pertenece a un partido y la mayoría del Congreso a otro. De manera similar, gobiernos sin mayoría alude a la circunstancia en que ningún partido controla por sí solo el cincuenta por ciento más uno de los asientos del Congreso o de alguna de sus Cámaras. La composición del Congreso puede variar según el número existente de partidos y las reglas que traducen el número de votos en curules; pero, para hablar de estos dos fenómenos, es condición necesaria que el partido del presidente no cuente con la mayoría de asientos parlamentarios.<sup>16</sup>

Lo anterior –como puede observarse– se corrobora con el comportamiento de la conformación de la Cámara de Diputados a partir de la LVII Legislatura, donde lo que realmente se presentó en México fue un gobierno sin mayorías y no un gobierno dividido, pues el partido del titular del Ejecutivo (PRI) no obtuvo la mayoría absoluta de la Cámara -cincuenta por ciento más uno, que equivale a 250 diputados más uno- que se requiere para respaldar y aprobar sin obstáculos de ningún tipo las iniciativas de reforma que este propusiera.

Al mismo tiempo, podemos señalar que el escenario que se presentó no fue de gobiernos divididos, pues de acuerdo con Casar y Marván (2002) ello se hubiera dado si cualquiera de los partidos de la oposición hubiesen alcanzado la mayoría absoluta que venimos señalando y es el caso ningún partido la alcanzó:

<b>Conformación de la Cámara de Diputados en la LVII Legislatura<sup>16</sup></b>	
<b>PARTIDO</b>	<b>No. DE CURULES</b>
PRI	239
PAN	121
PRD	125
PVEM	6
PT	7
S/P	2

El año 2000 fue un parteaguas para México. En este año, se llevó a cabo uno de los procesos electorales más importantes de la vida política del país. A través de este proceso –que culminó en dos sucesos trascendentales–, se renovaron el Poder Ejecutivo y Legislativo federales: el desmoronamiento que se inició en la LVII Legislatura llega a su culminación, cae el régimen del partido hegemónico, éste pierde la presidencia de la República y la obtiene el Partido Acción Nacional (PAN), sin embargo, la tendencia a la pluralidad por un lado, debido a la diversidad de partidos políticos que obtienen un lugar en el gobierno, y la coalición por el otro, por la necesidad de obtener la aprobación en las po-

16 Casar *et al.*, 2002 p. 9.

17 Referencia Especializada, 2010 p. 4.

líticas y directrices en el desarrollo y desempeño del gobierno, representan nuevamente un escenario de gobierno sin mayoría pero sujeto al proceso de democratización, que es una de las etapas que marca una transición política.

<b>Conformación de la Cámara de Diputados en la LVIII Legislatura<sup>17</sup></b>	
<b>PARTIDO</b>	<b>No. DE CURULES</b>
PRI	208
PAN	205
PRD	54
PVEM	17
PT	8
PSN	3
PAS	2
Convergencia por la Democracia	1
S/P	2

En las elecciones intermedias del 2003 para renovar la Cámara de Diputados se continúa con la línea de democratización y pluralismo, conformándose la Cámara de la siguiente manera:

<b>Conformación de la Cámara de Diputados en la LIX Legislatura<sup>18</sup></b>	
<b>PARTIDO</b>	<b>No. DE CURULES</b>
PRI	201
PAN	148
PRD	97
PVEM	17
PT	6
Convergencia por la Democracia	5
S/P	26

Como se observa, el partido del Ejecutivo federal nuevamente pierde la mayoría de su partido, necesaria para respaldar la aprobación sobre todo de reformas estructurales de importancia para el desarrollo y buen funcionamiento del país.

Posteriormente, el año 2006 se vio envuelto en acontecimientos electorales que provocaron en una gran parte de la sociedad demostrar que en México existe la necesidad de grandes reformas encaminadas a modificar el sistema de gobierno mexicano.

El escenario de una institución informando que no podía declarar ganador a un candidato porque una estrecha diferencia del número de votos no permitía establecer el triunfo y que, por el contrario, infería un empate, alentaba

<sup>18</sup> *Idem.*

<sup>19</sup> *Idem.*

a pensar cómo se resolvería la situación si en México no se cuentan con los mecanismos legales a los cuales recurrir para el caso de que en alguno de los comicios no se pueda declarar a ningún candidato como triunfador, ¿acaso será necesario implantar el mecanismo de la segunda vuelta? En México contamos con leyes diseñadas para un sistema electoral que en lo relacionado con procesos electorales operan para tiempos en los que los electores se inclinan por un partido y ésta define claramente una mayoría. Sin embargo, en esta ocasión la sociedad se comportó altamente participativa pero también altamente polarizada, hecho que se reflejó nuevamente en la conformación de la Cámara de Diputados:

<b>Conformación de la Cámara de Diputados en la LX Legislatura<sup>19</sup></b>	
<b>PARTIDO</b>	<b>No. DE CURULES</b>
PRI	206
PAN	127
PRD	106
PVEM	17
PT	12
Convergencia por la Democracia	17
PANAL	9
PASDC	5
S/P	1

Aquí nuevamente se observa que en este proceso electoral donde se renovaron los poderes Ejecutivo y Legislativo, el primero inicia su período de gobierno bajo las condiciones de un gobierno sin mayorías, pues su partido pierde la mayoría absoluta y los de la oposición tampoco la alcanzan. Esta misma dinámica se repite en las elecciones intermedias con las que se renueva la Cámara de Diputados para integrar la LXI Legislatura:

<b>Conformación de la Cámara de Diputados en la LXI Legislatura<sup>20</sup></b>	
<b>PARTIDO</b>	<b>No. DE CURULES</b>
PRI	237
PAN	143
PRD	71
PVEM	21
PT	13
Convergencia por la Democracia	6
NA	9

<sup>20</sup> *Idem.*

<sup>21</sup> *Idem.*

El escenario relacionado con la transición política y los tiempos democráticos que vive el país nos llevan a apuntar que la estructura institucional no está diseñada para los consensos. Tendrá que haber reformas que ayuden a la celebración de acuerdos futuros para la aprobación de las reformas estructurales que tanto se han mencionado y que integran las llamadas reforma del Estado y reforma política. Sin embargo, para que ésta pueda ser concretada se debe contar con un estado de gobernabilidad que haga viable el trabajo del Poder Legislativo.

La gobernabilidad parte de un Congreso con mayorías, contrario a lo que ha sucedido –como hemos observado– a partir de la LVII Legislatura y específicamente con la conformación de la Cámara de Diputados nos hemos caracterizado por contar con gobiernos sin mayorías, los que han dado como resultado una relación Ejecutivo-Legislativa hostil y, por lo tanto, también ha contribuido, si no a una parálisis legislativa, sí a un bloqueo en la aprobación de reformas de suma importancia para el país.

Ahora bien, es cierto que esta parálisis en parte fue ocasionada por el desmoronamiento del partido hegemónico, y por ende ha sido un factor que ha debilitado al Poder Ejecutivo, situación que precisamente está dando paso a establecer un nuevo sistema de gobierno encaminado por el fortalecimiento del Poder Legislativo y orillando no a una separación de poderes sino a una colaboración de los mismos.

Ante esta situación, la pregunta que nos hacemos es: México se encuentra en una etapa de transición política que no es otra cosa que el tránsito de un régimen de gobierno a otro y que por ende lleva claramente a la necesidad de establecer nuevos mecanismos que permitan, ante un gobierno sin mayorías, llegar a los consensos o acuerdos que permitan las correctas relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, que permita la gobernabilidad, por lo tanto tal planteamiento no lleva a hacernos el siguiente cuestionamiento ¿es necesario establecer un mecanismo que sirva de enlace entre ambos poderes y permita en una línea de igualdad alcanzar el equilibrio?

Con el objeto de que los poderes de la unión cuenten con las herramientas necesarias para alcanzar ese equilibrio y ante circunstancias como lo son los gobiernos sin mayoría que acarrear como consecuencia la falta de acuerdos, consideramos que es viable proponer la modificación parcial del sistema de gobierno a través de la incorporación de la figura del Jefe de Gobierno o Jefe de Gabinete con el fin de que funja como una alternativa para la construcción de acuerdos entre las relaciones de los Poderes Ejecutivo y Legislativo.

Es necesario un mecanismo que haga las funciones de puente entre ambos poderes. En México, desde siempre, ha habido la inquietud de instaurar un sistema de gobierno distinto al presidencial.<sup>22</sup> Ante la Cámara de Diputa-

22 Al respecto cabe señalar que en la XXVII Legislatura fue presentada por diversos diputados encabezados por L. Sánchez Pontón un proyecto que proponía el cambio del régimen presidencial por el parlamentario, y cuyas principales propuestas consistían en: El ejercicio del Poder Ejecutivo por el Presidente de la República mediante un *Consejo de Ministros*; Nombramiento de un Presidente del Consejo de ministros por el Presidente de la República; Facultad exclusiva de la Cámara de Diputados para otorgar o retirar su confianza al Consejo de Ministros. *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, Legisla-

dos se han presentado una serie de propuestas que ofrecen mecanismos que pueden evitar esa parálisis o bloqueo en el trabajo legislativo.<sup>23</sup> De ser en un momento dado impulsadas para su aprobación implicaría el establecimiento de un nuevo sistema de gobierno, cuyo cambio estimamos no debe ser radical sino paulatino. El resultado sería un tránsito del sistema presidencial a uno semipresidencial. Al respecto queda claro que surgen confusiones terminológicas entre si es semiparlamentario o semipresidencial, pues aunque los conceptos llegan a manejarse como sinónimos no lo son.

La principal característica para clarificar si se trata de un sistema semipresidencial o semiparlamentario es el establecimiento de la figura de Jefe de Gobierno o Jefe de Gabinete que da la característica de dualidad al Poder Ejecutivo.

Recordemos que en un sistema presidencial el Poder Ejecutivo se deposita en una sola persona que funge como Jefe de Estado y Jefe de Gobierno y es generalmente llamada presidente. Como Jefe de Estado es la cabeza de la nación y por lo tanto su representante ante las otras naciones; como Jefe de Gobierno encabeza al gabinete. En un sistema de gobierno parlamentario el Poder Ejecutivo se deposita en dos personas se encuentra el Jefe de Estado que puede ser un presidente o monarca y un Jefe de Gobierno representado por un Primer Ministro, Canciller, etc. este último será quien encabece al gabinete. Este tipo de sistema precisamente se le denomina parlamentario porque el Jefe de Gobierno y el mismo gabinete surgen del parlamento, por lo regular el Jefe de Gobierno es el líder de la bancada mayoritaria y los ministros son parlamentarios.

En el caso específico para México las características de un gobierno semipresidencial consideramos que serían las siguientes:

---

tura XXVII, Año Legislativo II, Período Ordinario 29 de diciembre de 1917, Diario No. 95. Tomado de la Base de Datos: Diario de los Debates de la siguiente página en Internet: <http://cronica.diputados.gob.mx/>. Posteriormente durante la XXIX Legislatura, en diciembre de 1921, diputados del Partido Liberal Constitucionalista encabezados por el diputado Ignacio Borrego, presentaron a la Cámara un proyecto de reformas y adiciones a la Constitución con el objeto de abolir el régimen presidencial y sustituirlo por un régimen parlamentario. *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, Legislatura XXIX, Año Legislativo II, Período Ordinario 1 diciembre de 1921, Diario No. 55. Tomado de la Base de Datos: Diario de los Debates de la siguiente página en Internet: <http://cronica.diputados.gob.mx/>.

- 23 A partir de la LVIII Legislatura los diputados de diversos Grupos Parlamentarios presentaron diversas iniciativas encaminadas a incorporar en el sistema de gobierno la figura del Jefe de Gobierno o Jefe de Gabinete. Durante la LVIII Legislatura se presentaron dos iniciativas una el 5 de diciembre de 2001 por Eric E. Villanueva Mukul del PRI y otra por Martí Batres Gaudarrama del PRD el 5 de abril de 2002; en la LIX Legislatura el 19 de abril de 2005 fue presentada una iniciativa en la materia por el Dip. José Alberto Aguilar Inárritu del PRI; durante la LX Legislatura la inquietud por la implementación de un cambio de gobierno se incrementó encontrándose cuatro iniciativas en el mismo sentido: dos por el PRI a cargo de Jesús Ramírez Stabros presentada el 7 de diciembre de 2006 y por los diputados federales por Hidalgo presentada el 13 de septiembre de 2007, dos iniciativas por el PRD a cargo de Silvia Oliva Fragozo presentada el 26 de abril de 2007 y otra por Ruth Zavaleta Salgado presentada el 11 de diciembre de 2007 y una más a cargo de Rubén Aguilar Jiménez y Rodolfo Solís Parga del PT presentada el 11 de marzo de 2008. Información obtenida de la base de datos de la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/>

- Contar con un presidente electo directamente por el pueblo.
- El ejecutivo se depositaría en dos personas el presidente que fungiría como Jefe de Estado y el Jefe de Gobierno.
- El Jefe de Gobierno sería propuesto por el Ejecutivo y ratificado a través de un voto de confianza por el Poder Legislativo.
- La función principal del Jefe de Gobierno radica en estabilizar las relaciones Ejecutivo-Legislativo, pues al estar esta figura avalada por los dos poderes, se llegaría a un escenario de gobernabilidad que pueda evitar llegar a una parálisis o bloqueo en el trabajo legislativo.
- La remoción del Jefe de Gobierno radicaría en que el Congreso le retire su voto de confianza, al suceder esto se estaría en el entendido de que sus funciones no están siendo desempeñadas adecuadamente. Se señala que un sistema parlamentario tiene la desventaja de contar con gobiernos inestables, para evitar esa inestabilidad, consideramos precisamente que la moción de censura debe recaer única y exclusivamente en el Jefe de Gobierno y no en el gabinete que deberá ser propuesto al Jefe de gobierno por el Jefe de Estado.
- Reección legislativa: La reección legislativa hasta por dos períodos consecutivos, con el objeto entre otros de permitir la continuidad y profesionalización de los legisladores y relaciones entre ambos poderes más estables.

Por otro lado, en un sistema semipresidencial, el presidente sigue contando con facultades fuertes como son conducir la política exterior, el mando de las fuerzas armadas y cuerpos de seguridad, el derecho de veto, la suscripción de tratados internacionales. El presidente no es directamente responsable ante el parlamento.

Una característica que salta a la vista es que puede existir la cohabitación, misma que se presenta en casos de gobiernos sin mayorías. Y en ese sentido el Jefe de Gobierno será el encargado de asumir toda la responsabilidad del gobierno a través precisamente de los consensos y acuerdos a los que queda obligado celebrar y coordinar por la confianza que el Parlamento le otorga.

En un semiparlamentarismo, el Jefe de Estado no es un monarca, pero funciona como tal, ejerce funciones simbólicas y protocolarias y precisamente la responsabilidad recae en el Jefe de Gobierno, el cual de implantarse tendría que surgir directamente del Poder Legislativo, es decir, ser un parlamentario.

Ahora bien, hemos empezado a tener rasgos parlamentarios desde el momento que ha habido la necesidad de formar coaliciones, precisamente con el objeto de cohabitar.

En ese sentido se puede señalar que se denomina a un gobierno semipresidencial tomando también como base su funcionamiento de acuerdo a la conformación del Poder Legislativo, cuando se presenta un escenario con mayorías será difícil que se solicite la dimisión del gobierno y, por lo tanto, el



sistema funcionará como un presidencialismo fuerte; cuando no se cuenten con mayorías y se presente un escenario que pueda llevar a la parálisis o bloqueo del trabajo legislativo y a la ingobernabilidad, podrán aplicarse mecanismos de tipo parlamentario como la moción de censura con el objeto de la dimisión del gobierno –en este caso Jefe de Gobierno–, para encontrar a la figura idónea que de la estabilidad necesaria para la celebración de acuerdos y entonces funcionará como un sistema de corte parlamentario. En este caso se aplicaría lo que tan atinadamente apunta Sartori, el semipresidencialismo es un sistema o forma de gobierno de “doble motor”.

Con un sistema semipresidencial la sociedad no estaría preocupada por ver quién será el dirigente del país por seis años, sino por conformar fuerzas políticas capaces de celebrar pactos de gobernabilidad y de conformar las autoridades e instituciones públicas necesarias para la conducción del país.

El sistema de gobierno semipresidencial favorecería las estrategias del congreso de tal manera que dentro del marco de pesos y contrapesos, contaría con el mecanismo del voto de confianza, que utilizaría a favor de quien fungiera como Jefe de Gobierno cuya función principal sería fomentar la relación entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo; y sus facultades corresponderían a la coordinación con los secretarios de despacho y conducción de las correctas relaciones con el Poder Legislativo.

## Bibliografía

- CARBONELL, Miguel (2000), *Constitución, Reforma Constitucional y Fuentes del Derecho en México*, Tercera edición, Editorial Porrúa, México.
- CASAR, María Amparo y Marván, Ignacio Coord. (2002), *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997*. CIDE-Taurus. México.
- Constitución de la Nación Argentina*. Disponible en: <http://www.diputados.gov.ar/>
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*. Disponible en: <http://www.tsj.gov.ve/legislacion/enmienda2009.pdf>
- Constitución de la República*. Disponible en: <http://www.parlamento.gub.uy/constituciones/const004.htm>
- Constitución Política de 1993*. Disponible en: <http://www2.congreso.gob.pe/sicr/RelatAgenda/constitucion.nsf/constitucion>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>
- Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, Legislatura XXVII, Año Legislativo II, Período Ordinario 29 de diciembre de 1917, Diario No. 95. Tomado de la Base de Datos: Diario de los Debates de la siguiente página en Internet: <http://cronica.diputados.gob.mx/>
- Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, Legislatura XXIX, Año Legislativo II, Período Ordinario 1 diciembre de 1921, Diario No. 55. Tomado de la Base de Datos: Diario de los Debates de la siguiente página en Internet: <http://cronica.diputados.gob.mx/>
- Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados (Base de datos). Diversas fechas: <http://gaceta.diputados.gob.mx/>
- GAMBOA, Montejano, Claudia, Valdés Robledo, Sandra (2010), *Ratificación de Gabinete. Estudio Teórico Conceptual, Derecho Comparado y de Iniciativas presentadas en la materia*, México, Cámara de Diputados, LXI Legislatura, Dirección de Servicios de Investigación y Análisis, SPI-ISS-27-10, Octubre.
- Integración de la Cámara de Diputados por Partido Político a partir de la XL Legislatura (1946)*, –Borrador–. RE-A-04-10. Cámara de Diputados LXI Legislatura, Dirección de Servicios de Investigación y Análisis, Subdirección de Referencia Especializada.
- ORTIZ Mercado, José (2000), *“Presidencialismo vs Parlamentarismo una Propuesta para Bolivia”*, Documento obtenido en el Diplomado de Derecho Parlamentario Comparado, impartido por la Universidad Iberoamericana en coordinación con la Universidad del Estado de New York y la Cámara de Diputados, LVII Legislatura, Marzo-Septiembre, México.
- SARTORI, Giovanni (1999), *Ingeniería Constitucional Comparada, Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, Fondo de Cultura Económica, Tercera reimpresión, México.
- VALDÉS Robledo, Sandra (2006), *La transición, México ¿Del presidencialismo al semipresidencialismo?*, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Editorial Miguel Ángel Porrúa, México.