

## NUEVOS PARADIGMAS DE LA SEPARACIÓN DE PODERES

Todo hombre tiende ir hasta la cima de su poder  
TUCYDIDE

El poder enloquece, el poder absoluto  
enloquece absolutamente  
LORD ACTON

Todo poder sin control enloquece  
ALAIN

José Luis PRADO MAILLARD

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La separación de poderes: un paradigma necesario*. III. *Una necesario evolución del paradigma*. IV. *Bibliografía*.

### I. INTRODUCCIÓN

Sin duda el tema de esta mesa de trabajo sobre derecho constitucional del Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados es de una importancia capital para la democracia de nuestro tiempo. Nuevos paradigmas de la separación de poderes, el título presenta en si mismo la problemática. Diversos modelos constitucionales han derivado de la teoría política heredada de dos grandes hombres ilustres, que la teoría del derecho constitucional estudia a profundidad. Se trata de garantizar la libertad, esa por la que tantos hombres lucharon con armas y con plumas, donde tinta y sangre fueron derramadas.

El poder absoluto fue limitado, consecuencia de una idea esencial: la separación de poderes. Ese paradigma que hoy nos parece banal, en la época de los hombres ilustres no lo era. Primero fue difícil concebir una práctica política distinta a la del absolutismo; luego era arriesgado, la libertad (de por si relativa) y la vida podrían ponerse en juego. Que fácil es hoy diferir en un sistema político que se considera democrático, donde la libertad es

respetada, garantizada por una separación de poderes, donde las funciones de los poderes del Estado son delimitados de manera clara y en un pacto social, normalmente llamado Constitución.

En nuestros días, la separación de poderes ya no es una novedad, pues desde la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano del 26 de agosto de 1789, este paradigma se encuentra inscrito y garantizado en todas las constituciones que se presumen democráticas. El derecho constitucional en estrecha relación con la ciencia política estudia este paradigma como uno de sus elementos principales, que distinguirá la teoría clásica del derecho constitucional. Como disociar estas dos ciencias afines. La ciencia política se encarga del estudio de los sistemas políticos totalitarios, autoritarios y democráticos; mientras que el derecho constitucional estudia el encuadramiento jurídico de los fenómenos políticos, en una democracia. Este último clasifica, por un lado, un tipo de separación de poderes considerado como rígido, por la total independencia entre los poderes. Por el otro, se conoce un modelo flexible, por la confusión de los poderes, en razón de legitimación del gobierno.

Estos paradigmas fueron la solución en la época en que fueron considerados y que todavía sirven de fundamentación en la estructura del poder. No obstante la problemática no es la misma hoy que hace más de dos siglos. Diversos factores han cambiado, algunos han desaparecido, otros nuevos aparecieron. Los partidos políticos, su lógica mayoritaria y el control constitucional del poder son los principales. En nuestro contexto, encontramos que el paradigma de la separación de poderes *Des Lumières* no satisface enteramente la problemática de la democracia contemporánea. Otro dilema aparece; conciliar la separación de poderes con el respeto a la voluntad soberana expresada por el sufragio universal, en el momento que se eligen a los representantes y a los gobernantes. Se trata de otro principio de la democracia. Por un lado encontramos que es necesario y deseable una separación de poderes. Por el otro encontramos que contrariamente a los siglos XVIII y XIX, en nuestro contexto este paradigma puede coartar el respeto del elector (el soberano), pues en ocasiones existen incoherencias o más bien dicho contradicciones entre los poderes legitimados por el sufragio universal. ¿Qué poder predomina en caso de contradicción de mayorías, si ambos fueron legitimados de igual manera?

La problemática contemporánea de la separación de poderes es, en esta lógica, de gran interés en el debate sobre la cultura y sistemas jurídicos contemporáneos. Por esta razón el propósito de este trabajo es analizar el para-

digma clásico de la separación de los poderes, para luego proponer algunas ideas en la necesaria evolución del mismo.

## II. LA SEPARACIÓN DE PODERES: UN PARADIGMA NECESARIO

El poder limita al poder. Máxima de Montesquieu, expresada en su obra cumbre: *Del Espíritu de las Leyes*, obra que revolucionará el ejercicio del poder creando nuevos paradigmas en su división, que no cesarán de transformarse. En adelante el poder será limitado.

El tiempo y la distancia entre la época *Des Lumières* y nuestros días ha cambiado forzosamente el contexto político, situación que debemos considerar, aun y cuando el principio es el mismo que manifestaron John Locke y el barón de Montesquieu: defender y garantizar la libertad del individuo, mediante la división de poderes. Pero ¿cuáles son los factores que han transformado la lógica política? En nuestra visión en primer lugar es el surgimiento de los partidos políticos, que son el enlace entre el soberano y el poder, contribuyendo de esta manera con la democracia, según expresan diversas constituciones. En segundo lugar y consecuencia del factor anterior el poder de decisión, sea consensual o mayoritario con que cuentan los partidos políticos representados en los parlamentos, dependiendo de la estructura social y del diseño de los sistemas electorales. En tercer lugar el diseño constitucional de la separación de poderes, donde su efectividad depende en mucho de la manera en que se legitiman, donde los partidos siguen estando presentes.

Analizo la fundamentación del paradigma de la separación de poderes inspirada por dos grandes teóricos y su inscripción en el derecho constitucional.

### 1. *Locke y Montesquieu, padres del paradigma*

Novedosos en su época, estos ilustres proponen limitar al absolutismo mediante una fórmula celebre: la separación de poderes. Contrariamente al absolutismo constitucional propuesto por Thomas Hobbes, la idea de la separación de poderes nace de la necesidad de combatir el absolutismo, con la finalidad de garantizar la libertad y la igualdad entre los individuos, fundamento capital de la democracia. Se trata de una exigencia de limitar al poder en sus funciones, para que no pueda abusarse en contra del individuo. Esta idea era concebida de esta manera por dos pilares de la filosofía

política, misma que sustenta la democracia moderna o más bien dicho la democracia contemporánea. Se trata del inglés John Locke y del francés Charles-Louis de Secondat baron de Montesquieu, quienes manifestaron sus pensamientos en los dos *Tratados del Gobierno Civil* (1690), el primero y en el *Espíritu de las Leyes* (1748), el segundo. Es pertinente tomar en cuenta que la época en que escribieron sus grandes teorías, el ejercicio de la práctica política era la del absolutismo, donde los partidos políticos no eran ni siquiera imaginados.

El primero, John Locke, rechaza la monarquía absoluta distinguiendo tres poderes, pero a diferencia de la clasificación hecha por Montesquieu, Locke distingue el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo y el Poder federativo. Este último se diferencia del poder jurisdiccional, mencionado por el barón, en que se trata del poder de declarar la guerra y la paz, así como los tratados internacionales.<sup>1</sup> Una gran aportación es la idea que se funda en la necesaria subordinación de la actividad de los gobernantes al consentimiento popular.<sup>2</sup> Por otra parte este ilustre es impulsor del liberalismo político propone una articulación de temas liberales de fundamental importancia: igualdad natural de los individuos, defensa del régimen representativo, necesidad de una limitación de la soberanía fundamentada en la defensa de los derechos subjetivos de los individuos. Hay que remarcar la importancia que el inglés considera de limitar al poder soberano, tema que es frontera entre la separación de poderes y el control del poder. Me ocuparé, en atención al tema, del primer punto.

En cuanto a Montesquieu, el ilustre francés, distingue tres tipos de gobierno: el republicano, el monárquico y el despótico,<sup>3</sup> de los cuales solamente los dos primeros conciernen al modelo de la democracia contemporánea, donde la separación de poderes tiene sentido. Es evidente que su obra más conocida se encuentra en el *Espíritu de las Leyes*, pues en ella trata de manera directa la necesidad de dividir la función del poder público, proponiendo una función ejecutora, una legislativa y una jurisdiccional. Dicho de otro modo, es necesario limitar el poder absoluto dividiendo sus funciones, principio fundamental de la democracia; principio enunciado en el artículo 16 de la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano* del 26

1 Capitant, René, *Écrits constitutionnels*, París, Éditions du CNRS, 1982, p. 52.

2 Chatelet, François et al., *Dictionnaire des oeuvres politiques*, París, Press Universitaires de France, 1986, p. 672.

3 Montesquieu, *L'esprit des lois*, Flammarion, t. II, cap. I, 1999.

del mes de agosto de 1789, cuarenta y ocho años después de publicarse el *Espíritu de las Leyes*. Su influencia es evidente.

Es pertinente remarcar que el barón hablaba de una colaboración de poderes y no de una estricta división, pues la función de un poder participa directa o indirectamente con la función del otro. Es justamente por dicha colaboración que la separación es relativa en nuestro contexto, donde los partidos políticos y la lógica mayoritaria están presentes, contrariamente a la época en que Montesquieu y Locke redactaron sus grandes teorías, donde se centraban en combatir el poder absolutamente autoritario.

Encuentro que ambas teorías tienen por objeto preservar la libertad (principio capital de la democracia), limitando el poder absoluto. Hoy día nos parece común, al leer las constituciones, encontrar este paradigma de la división de poderes. Sin embargo, en la época de los ilustres era algo inconcebible, donde el solo hecho de mencionar una eventual limitación al poder absoluto del soberano (el déspota), representaba en sí mismo un riesgo. Habría que preguntarnos que fue lo que motivó o inspiró este pensamiento. En primer lugar pensamos que las injusticias cometidas en contra de algún individuo y el no poder recurrir a una autoridad para demandar justicia. Pensamos que esta fue una razón importante, entre otras, como es la desigualdad jurídica. No por nada la divisa de la Revolución francesa es *Libertad, Igualdad, Fraternidad*. Si el soberano se deposita en una persona, el gobernante crea además las leyes y aplica la justicia, todo al mismo tiempo, el abuso de su poder es latente, sin posibilidad alguna de que sea sancionado. Recordemos la máxima de Lord Actino: “El poder enloquece, el poder absoluto enloquece absolutamente”.

Por esta razón se dieron diversos acontecimientos que fueron poco a poco acotando el absolutismo, hasta derrotarlo simbólicamente con la declaración francesa aludida algunas líneas arriba.<sup>4</sup> Entre ellos la *Carta de Juan sin Tierra* en 1212, la *Gloriosa Revolución de 1688* contra la dictadura de Cronwell, la *Declaración de Independencia de los Estados Unidos de América* de 4 de julio de 1776, la *Revolución francesa* de 1789, que se sustenta ideológicamente en la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*. Eventos que marcaron la historia universal, ya que

4 Digo simbólicamente en razón que el absolutismo no pudo ser erradicado plenamente, pero sí limitado por un modelo nuevo (en la época) alternativo que defiende la calidad del individuo, asegurando su máximo valor que es la libertad. Sin embargo el espectro del absolutismo está presente aún en nuestros días, pero ese es tema de otro análisis.

buscaron exitosamente la limitación del poder, para evitar su abuso, por medio del paradigma de la división de los poderes.

Así la Carta de Juan sin Tierra de 1212 limita al soberano en sus facultades tributarias; la Revolución de 1688 debilita el poder absoluto del monarca; la declaración de Independencia de los Estados Unidos de América atribuye la soberanía al pueblo estadounidense, la Declaración francesa de derechos señala claramente la necesidad de separar las funciones del poder y establecerla en una Constitución. En breve todos estos acontecimientos buscaron exitosamente evitar el poder absoluto mediante la separación de poderes y su limitación. Estos acontecimientos tuvieron que ver con las teorías de Locke y de Montesquieu, padres del paradigma de la separación de poderes. Sin embargo en el ejercicio del poder, la tentación de su abuso es constante, razón por la cual deben inscribirse en un pacto constitucional o legal, donde se prevean mecanismos de control y que aseguren la defensa del particular en caso necesario. Dicho en términos de Jean-Jacques Rousseau, debe inscribirse en un *pacto social*.

## 2. Un paradigma constitucionalizado

La teoría de la separación de poderes y la acción política —que busca garantizar dicha separación— encuentran su momento cumbre en la universalización de este ideal. Así lo señala el artículo 16 de la declaración francesa de Derechos del Hombre y del Ciudadano del 26 de agosto de 1789, a la letra dice: “Toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no esta asegurada, ni la separación de los poderes determinada, no tiene Constitución”. En adelante, toda sociedad que se pretenda democrática inscribirá la limitación de las funciones del poder en su pacto social. Es decir, el paradigma se constitucionaliza *La génesis del derecho Constitucional*.

La teoría del derecho constitucional conoce dos modelos de la separación de poderes, la separación rígida y la separación confusa.

La separación rígida se observa en los regímenes presidenciales, mientras que la separación confusa organiza los regímenes parlamentarios, según el derecho constitucional clásico. Sin embargo, esta clasificación formal es relativa en la práctica política, dependiendo del sistema de partidos políticos y de la coincidencia o no de las mayorías presidencial y parlamentaria. Es decir, la separación de poderes no siempre es efectiva, aun en las democracias contemporáneas. Se trata de una lógica que no conocieron ni Locke, ni Montesquieu, una lógica relativamente nueva. Este punto lo tra-

tare detalladamente en la segunda parte del trabajo. Continúo con el análisis estrictamente jurídico, para luego ligarlo a la práctica política.

Formalmente los elementos que caracterizan al régimen presidencial es la elección directa o indirecta del presidente y de los legisladores, lo que les otorga una verdadera independencia entre ellos; es decir, ni el Ejecutivo puede disolver el Congreso, ni este último puede destituir al gobierno. Otra característica importante es que el ejecutivo es unicéfalo, jefe de Estado y jefe de gobierno. Estos son elementos importantes que distinguen al régimen presidencial del parlamentario. Podemos afirmar que esta era la intención de Locke, pues hablaba de una independencia total de los poderes.

Es de interés remarcar que el paradigma de la separación rígida tiene, a nuestros ojos, más desventajas que virtudes. Los presidencialismos autoritarios en Latinoamérica y ciertos países del África negra nos llevan a esta afirmación. Los motivos que consideramos la causa de esta ineficiencia es que en caso de un conflicto polarizado entre ambos poderes, no existe una solución natural como es el caso de la disolución o de la responsabilidad política, brindando al poder soberano la posibilidad de dar la razón a través de su voto. Además, el riesgo que un poder bloquee el trabajo del otro esta siempre presente, lo que originaría una incertidumbre en la aplicación de las políticas públicas prometidas en campaña.

Por otra parte, apercibo que la mayor parte (por no decir todos excepto los Estados Unidos de América) de los regímenes políticos de corte presidencial han desembocado en sistemas políticos autoritarios, como es el caso en Latinoamérica y en la mayor parte de los países del África negra.

En el caso de los países aludidos, los conflictos se presentan —entre otras razones— por la rigidez de la separación de poderes, donde no existen mecanismos de solución.<sup>5</sup> Por una parte, si el Ejecutivo y el Legislativo son electos por un periodo fijo; por la otra, si éstos no solucionan sus diferencias, entonces lo más probable es que dichos conflictos permanezcan hasta nuevas elecciones, donde el ciudadano decidirá por su voto quien tiene la razón. Mientras tanto la incertidumbre en la aplicación de las políticas públicas será lo único cierto. Ahora bien, hay que reconocer que la situación descrita sucede sólo si existe una mayoría parlamentaria distinta a la

<sup>5</sup> Es importante precisar que la cultura política de la población y de la clase política es el principal factor; no obstante el diseño constitucional de la separación de poderes influye también en la buena o mala armonía de la relación de los poderes del Estado.

mayoría presidencial, donde ambas intentarán aplicar sus compromisos electorales. Si bien es cierto que en el caso de que las mayorías coincidan este riesgo es reducido; en contraparte, la separación de poderes es también reducida. Una situación enigmática, sin duda.

El otro modelo que conoce la teoría clásica del derecho constitucional es el régimen parlamentario. Este modelo es menos conflictivo que el presidencial, pues cuenta con mecanismos naturales de solución en caso de conflicto entre el Ejecutivo y el Legislativo. Sólo basta analizar empíricamente el funcionamiento de los actuales regímenes políticos de Europa.

Me refiero al voto de confianza, la moción de censura y la disolución. Estas tres figuras han contribuido para mantener la estabilidad de las relaciones Ejecutivo-Legislativo, constituyendo un arma de disuasión de un poder hacia el otro, en el sentido que si las relaciones devienen demasiado hostiles, siempre existirá la posibilidad que los problemas entre ambos poderes puedan ser arbitrados por el elector una vez que se convoque a nuevas elecciones, lo cual fortalece por añadidura el poder de decisión del ciudadano, vigorizando así la democracia. Estos dos modelos constitucionales de separación de poderes constituyen elementos que sin duda influyen en el ejercicio de la práctica política. Sin embargo, ambos modelos han padecido diversas variables en el ejercicio del poder político, donde el equilibrio de poderes es relativo dependiendo de la coincidencia o no de las mayorías del gobierno y parlamentaria. Así observamos que en ciertos regímenes parlamentarios es el gobierno quien domina la vida política (Francia, Gran Bretaña), mientras que el Parlamento se limita a respaldar las propuestas provenientes del Ejecutivo; esto al mismo tiempo que otros regímenes parlamentarios sucede lo contrario, siendo el Parlamento quien domina (Italia, Israel), sometiendo seguido al gobierno. Esta relatividad de la separación de poderes es susceptible de críticas que deterioran el equilibrio democrático de los poderes; sin embargo hay que considerar que antaño, en la época en que Locke y Montesquieu elaboraron sus grandes teorías, los partidos políticos no existían, ni siquiera había una pequeña traza de lo que son hoy. Entonces ¿cómo poder considerar algo que se desconoce plenamente? La respuesta es evidente, estos hombres ilustres describieron una problemática de su época y con las circunstancias de ese entonces. Hoy, esas circunstancias han cambiado, pero hay que reconocer que el principio de separación de poderes esta vigente, mismo que sustenta la organización del poder en las democracias contemporáneas, el cual debemos considerar y conciliar con la realidad política.

El contexto contemporáneo al cual hacemos referencia consiste en que si un gobierno, sea en régimen presidencial o parlamentario, cuenta con una mayoría en el Parlamento, la separación de poderes no es más que formal. Contrariamente si un gobierno cuenta con una mayoría parlamentaria de oposición, entonces dicha separación de poderes va a ser efectiva. Pero habría que cuestionarse en este segundo caso si la voluntad soberana, del electorado, es respetada. Es de dudarse, pero hay que tener en cuenta que es la lógica política la que prevalece en nuestros días. Encontramos que esta situación despierta polémica por una parte entre quienes piensan que es incorrecto, pues se trata de una situación irregular ya que la naturaleza de la separación de poderes es de equilibrar el poder y; por otra parte entre los que piensan que es correcto, pues la separación no significa oponerse a sus mismos principios, cuando un partido político (o alianza) cuenta con mayoría en el gobierno y en el Parlamento. En nuestra visión, consideramos correcto que la mayoría parlamentaria, coincidente con la gubernamental, apoye al gobierno, pues hay que tener en cuenta que ambos fueron propuestos por un mismo partido o alianza y que dicho partido o alianza presentó una plataforma electoral que comprometió en campaña frente al electorado, quien por su voto, decidió llevar al poder a los candidatos de dicho partido o alianza. De ser este el caso ¿por qué habría de oponerse el Parlamento al gobierno si, en buena moral, intentan cumplir las mismas promesas electorales prometidas conjuntamente?, ¿sería correcto oponerse? Aun, ¿sería conveniente?, ¿fortalecería la democracia? Las respuestas evidentes son negativas, sin embargo algunos paradigmas constitucionales que guardan relación con la separación de poderes son todavía obsoletos, pues no tienen cuenta de esta realidad y más que beneficiar la concretización de la voluntad soberana, complican su aplicación.

Siguiendo esta lógica —que prevalece en la actualidad— es evidente que la separación de poderes es relativa, lo cual nos hace pensar sobre la conveniencia de seguir con este principio como el eje de la organización del poder político. Lo que en nuestro parecer debe procurarse es el respeto de la voluntad soberana expresada por el sufragio universal, en elecciones efectivas, organizadas de manera frecuente. La cuestión capital es como conciliar la voluntad soberana con el equilibrio del poder.

### III. UNA NECESARIA EVOLUCIÓN DEL PARADIGMA

El paradigma creado por Locke y Montesquieu debe evolucionar, atendiendo la realidad política contemporánea. Su vigencia consiste en que sigue siendo un factor para el diseño no sólo constitucional del poder, sino del sistema político en sí mismo, donde la organización jurídica del poder juega un rol importante para determinar su ejercicio.

Cuando hablamos de separación de poderes, normalmente hacemos alusión a los regímenes políticos, presidencial, parlamentario o dictatorial. Sin embargo; estos paradigmas han sido rebasados por nuevos factores, de tal manera que dentro de los regímenes parlamentarios encontramos un ejercicio del poder diferente entre ellos, no obstante que el diseño constitucional del poder es por lo esencial, el mismo. Los regímenes presidenciales padecen la misma suerte, sólo que la rigidez de la separación ha provocado la caída de ciertos países hacia las dictaduras o en el mejor de los casos, crisis políticas constantes, dejando al elector como un simple espectador.

El nuevo esquema político exige que el paradigma de la separación de poderes sea repensado, donde hablar de democracias como lo hemos descrito atiende más exactamente la problemática de nuestros días. De hecho la clasificación clásica se toma en cuenta, al mismo tiempo que factores múltiples como el sistema de partidos, las facultades constitucionales de los actores políticos y, por supuesto, las mayorías parlamentaria y del Ejecutivo.

De este último factor depende la eficiencia de la separación del poder político, pues si son coincidentes, la separación jurídica será políticamente relativa; caso contrario, dicha separación será jurídica y políticamente efectiva. Esta situación nos hace reflexionar dentro de una perspectiva democrática sobre la conveniencia que así sea. Es decir que conviene más dentro de una democracia, ¿el contrapeso efectivo del poder o el respeto de la voluntad del poder soberano, el elector? Una vez resuelta esta cuestión, habría que preguntarse que paradigma es el que México debe adoptar.

#### 1. *Contrapesos vs. voluntad soberana*

Que debe prevalecer, ¿el equilibrio efectivo del poder? o ¿el respeto de la voluntad soberana, por la coincidencia de una mayoría presidencial y parlamentaria? La respuesta depende del tipo de sociedad, de la cual debe organizarse el diseño de la separación de poderes: “democracia consociativa” o “democracia mayoritaria”.

Estas diferencias son distinguidas por algunos constitucionalistas y politistas, Olivier Duhamel distingue la democracia gobernable de la pluralista,<sup>6</sup> Philippe Lauvaux, la democracia de compromiso y la de competición<sup>7</sup> Arend Lijphart, distingue la democracia consociativa de la mayoritaria,<sup>8</sup> Jean-Luc Parodi igualmente distingue la mayoritaria de la consensual,<sup>9</sup> Jean-Claude Colliard coincide con esta distinción bipolar.<sup>10</sup> En fin, para efectos de nuestro trabajo distinguiremos la democracia consociativa de la democracia mayoritaria, en virtud que todos estos autores coinciden en lo esencial en sus conceptos.

La democracia consociativa se distingue por una sociedad fragmentada, por gobiernos de coalición, una representación proporcional, división federal del poder y la existencia de un pluralismo. Los países donde encontramos este tipo de democracia son Sudáfrica, Austria, Bélgica, Israel, India, Líbano, Luxemburgo, Países Bajos, Suiza. La democracia mayoritaria se caracteriza por criterios como la elección efectiva de los gobernantes por el pueblo, la bipolarización, la alternancia, la existencia de consensos en la toma de decisiones y resolución de conflictos por alianzas. Entre los países que encontramos este tipo de democracia citamos Alemania, España, Estados Unidos, Francia y Gran Bretaña, entre otros.

El factor del sistema de partidos políticos que no conocieron ni Locke, ni Montesquieu, pone en dilema la elección entre éstos dos paradigmas. Hemos dicho que el equilibrio del poder es relativo dependiendo del sistema de partidos y de las mayorías presidencial y parlamentaria. Si como el caso de México o Italia existe un sistema multipartidista y alternancia en el Poder, Ejecutivo y Legislativo, encontramos que existirá un verdadero equilibrio de poderes; pero en detrimento del electorado, pues no se podrá aplicar la totalidad de su voluntad, a falta de una coincidencia entre las

<sup>6</sup> Duhamel, Olivier, *Droit constitutionnel et politique*, París, Seuil, 1994; *Droit constitutionnel, 1. Le pouvoir politique en France*, París, Seuil, colecc. Points, 1999.

<sup>7</sup> Lauvaux, Philippe, “La démocratie majoritaire, conception et discussion d’un système polaire”, *Pouvoirs*, núm. 85, París, Seuil, 1998; “Les grandes démocraties contemporaines”, *PUF*, París, colecc. Droit fondamental, 1998.

<sup>8</sup> Lijphart, Arendt, *Las democracias contemporáneas*, Madrid, Ariel Ciencia Política, 1999; “Changements et continuité dans la théorie consociative”, *Revue Internationale de Politique Comparée*, Bruselas, De Boeck Université, núm. 3, décembre 1997.

<sup>9</sup> Parodi, Jean-Luc y Duhamel Olivier, *La Constitution de la V République*, París, Presse de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, París, 1988.

<sup>10</sup> Colliard, Jean-Claude, *Les régimes parlementaires contemporains*, París, Presse de la FNSP, 1978.

mayorías gubernamental y parlamentaria. Por otro lado, si se cuenta con un sistema bipartidista como en Gran Bretaña o aun dentro de un sistema multipartidista, pero bipolarizado por el diseño del escrutinio como es el caso de la V República francesa, Alemania o España, entonces la división de poderes no es más que formal, pues en la práctica política no tiene por que oponerse el Parlamento al Ejecutivo si sus promesas electorales fueron las mismas, lo cual produce una certitud en la aplicación de las políticas publicas concensadas previamente a la elección.

Estos dos nuevos paradigmas de la separación de poderes constituye una plataforma para el buen diseño de las instituciones políticas. Lo analizo más detalladamente.

#### *A. El paradigma de la democracia consociativa*

En este tipo de democracia la separación del poder es más efectiva. Si prevalece el equilibrio efectivo del poder, difícilmente podrá incurrirse en arbitrariedades; en contraparte, la voluntad soberana puede no aplicarse satisfactoriamente en el contexto moderno donde los partidos políticos constituyen el enlace entre el ciudadano y el poder formal, pues en la búsqueda del consenso entre el Ejecutivo y el Legislativo diversas promesas electorales por las cuales votó el electorado se verán sacrificadas, esto en detrimento de uno de los principios que sustenta la democracia que es el respeto de la voluntad soberana, ¡qué dilema!

En México la separación auténtica fue un reclamo en el proceso de democratización, donde la experiencia de 71 años de hegemonía de un partido en el poder empujaba en esa dirección: ¡no más poder absoluto! Como si el espíritu de Locke y Montesquieu rondaran en este proceso. Empero hay que recordar que no se trataba de una democracia, pues no existían partidos verdaderamente competitivos y las elecciones eran cuestionadas, por lo cual no podemos medir con la misma lógica la coincidencia de mayorías en una democracia que en un semi-autoritario. Las razones son evidentes y esta por demás mencionarlas en este trabajo.

Entre las ventajas que existen en una democracia consociativa es que siempre existirá una vigilancia de la oposición hacia la acción gubernamental, lo cual traerá como consecuencia el uso moderado del poder. De esta manera se han cambiado muchas prácticas del gobierno, en México, que han deteriorado la política y la imagen de la cosa pública. Sin embargo no

es el único factor para evitar el abuso del poder. Hay que tener presente al Poder Judicial, eje importante del Estado de derecho, donde el Estado se sujeta al derecho, garantizado por mecanismos establecidos en la misma Constitución, la cual interpreta el Poder Judicial o las cortes constitucionales, según el modelo que adopte un país determinado. Es comprensible que después de un sistema presidencialista de partido hegemónico, la nación buscara transitar hacia un ejercicio del poder plural, como debe suceder en toda democracia. Este pluralismo ha sin duda nutrido de ideas para la hasta hoy frustrada reforma política del Estado mexicano.

Ahora bien, aunque la democracia consociativa es conveniente para evitar el abuso del poder, este paradigma pertenece a otro tipo de sociedad y no a la mexicana, pues a diferencia de las sociedades de los países mencionados, la sociedad mexicana cuenta con una fuerte identidad nacional. En los países aludidos encontramos fuertes diferencias en el núcleo de sus sociedades, lo cual origina la necesidad que estos grupos estén representados en la asamblea legislativa. ¿Es el caso de México? No, no hay que confundir la diferencia de ideas en materia de políticas públicas dentro de una sociedad integrada, como es la mexicana; con una sociedad fragmentada que tiene necesidad de incluir los diferentes grupos en las instituciones políticas.

Uno de los enigmas de las democracias consociativas se caracteriza por la ausencia de mayorías uniformes y estables, por la necesidad de que los diversos grupos sociales estén representados, garantizando así la tranquilidad necesaria para el desarrollo de la nación.

En las sociedades que se componen por diferencias étnicas encontramos a la India, donde la diferencia entre grupos religiosos constituye una necesidad que todos estos estén representados en las instituciones, pues de lo contrario originaría un conflicto social, como la historia lo ha demostrado. Sucede igual en Israel, donde observamos que los partidos políticos representan a los diferentes grupos que componen la sociedad israelí. La multiplicidad lingüística origina una diferencia entre la sociedad, como es el caso de Bélgica, Suiza y los Países Bajos, donde las lenguas como el inglés, francés, flamenco y holandés constituyen una problemática que el diseño de las instituciones políticas prevista en sus constituciones tiene en cuenta.

Esta situación explica el sistema electoral proporcional con que cuentan dichos países, mismo que es fundamental para el buen desempeño de estas

sociedades; donde el gobierno se compone por coaliciones, caso contrario es imposible la buena armonía entre los diversos grupos políticos que representan las diferencias sociales de dichas naciones. Si existiera una democracia mayoritaria, los conflictos estarían siempre latentes, pues las diferencias mencionadas provocarían resentimiento en los grupos sociales minoritarios, al no ser tomados en cuenta. Por esta razón conviene más una auténtica separación del poder, porque las sociedades fragmentadas así lo exigen. Dicho de otra manera, una participación pequeña o grande en la toma de decisiones. Imposible que las minorías acepten la decisión de la mayoría. Es cuestión de historia.

### *B. El paradigma de la democracia mayoritaria*

La principal virtud de este modelo es la certitud de las políticas públicas escogidas por el elector.

Poco importa si se trata de un régimen presidencial o parlamentario, pues el elector sabe de antemano quien va gobernar. Ciertamente, en los regímenes presidenciales es claro, se elige directamente por sufragio universal al presidente quien es al mismo tiempo jefe de gobierno y jefe de Estado. En cuanto a los regímenes parlamentarios, en teoría se elige al representante correspondiente a la circunscripción dentro de la cual vota el elector, sin embargo es bien sabido que el líder del partido o de la alianza por la cual se vota, será el jefe de gobierno. Así sucede en Gran Bretaña, España o Francia, donde las campañas electorales son encabezadas por los líderes de los partidos. Es decir, si el elector vota por un partido es porque sabe de antemano quién será el gobernante y en ese caso la elección del diputado pasa a segundo término. Este sistema mayoritario consiste en la creación de una mayoría estable en el Parlamento, que dará certitud a la aplicación de las políticas públicas comprometidas en campaña. La estructura social de estas democracias permiten que la voluntad de la mayoría gobernante cumpla lo más exactamente posible con sus políticas públicas, pues la oposición está consciente que mañana podrá devenir en gobierno.

En este esquema, el elector sabrá que su decisión podrá ser efectiva en la toma de decisiones, pues la división de poderes es relativa, ya que el Parlamento apoyará la decisión del gobierno, tanto en el régimen presidencial como en el parlamentario, en razón que el Legislativo y el Ejecutivo fueron electos por los mismos compromisos de campaña. En esta lógica de coinci-

dencia de mayorías y la fuerte disciplina de los partidos políticos hace relativa la separación de poderes, en ambos regímenes constitucionales, presidencial o parlamentario.

Teniendo en cuenta estos elementos, es entonces relativo hablar de régimen parlamentario o presidencial, pues en la práctica política no se distinguen, como contrariamente podemos distinguir la democracia consociativa de la mayoritaria.

Ante estos dos paradigmas habría que preguntarse cual sería el que con venga más a la sociedad mexicana.

## 2. *¿Qué paradigma para México?*

Para poder elegir lo que más conviene a la nación azteca, hay que tener en cuenta la teoría clásica de la separación de poderes, elaborada por el inglés John Locke y por el francés Montesquieu; así mismo tener en cuenta la realidad política de nuestros días, donde el sistema de partidos políticos transforma dicha teoría, aun y cuando siga siendo una de las bases de la democracia contemporánea.

En México pudiera pensarse que en el contexto actual se cuenta con una democracia consociativa debido a ciertas circunstancias. Sin embargo no es el caso, aunque pudiera confundirse por la existencia, en el plano institucional, de un Estado federal, de un sistema electoral mixto, proporcional y mayoritario y; en lo social, por el antecedente histórico inmediato que constituyó el presidencialismo, el cual se busca evitar de nuevo.

Pensamos que no conviene el modelo de la democracia consociativa para México, porque la sociedad no esta fragmentada en ningún sentido como lo hemos descrito algunas líneas arriba. En el plano institucional observamos que no hay un gobierno de coalición, que la representación proporcional no obedece a la existencia de grupos étnicos, ni de lenguas, ni de razas, sino de representación de la oposición como sucede en Alemania, Francia o España, quienes cuentan con una democracia evidentemente mayoritaria. Además el federalismo es delimitado por la Constitución y su lógica no obedece a diferencias de lenguas, religiones u otras divisiones de esta naturaleza, como sucede en Bélgica o Suiza, seno administrativo. El pluralismo, en cuanto a él, no está polarizado, lo cual permitiría la existencia de una mayoría congresional coincidente con la presidencial, respetando la existencia de una oposición consolidada.

Vistos estos elementos, podemos decir que México se aproxima más a una democracia mayoritaria, pues existe la elección directa del presidente y de los legisladores por el sufragio universal, aunque haya un escrutinio legislativo proporcional, existe una bipolarización en torno a la política presidencial (aunque ciertamente incierta), donde el juego de las alianzas se ha instalado en la lógica política. Además, ciertos impulsores de la “adormecida reforma política”, de diversas corrientes ideológicas, se pronuncian por reformas constitucionales para asegurar una democracia mayoritaria y asegurar así un sistema político gobernable, donde la elección del elector tenga una certeza en la toma de decisiones.

La toma de decisiones tiene que ver con la existencia de una mayoría, sea de un solo partido o de una alianza. El esquema de los consensos y las alianzas lo hemos visto en México desde 1997, cuando el PRI pierde por primera vez en su historia la mayoría en la Cámara de Diputados, en la segunda mitad del periodo del presidente Ernesto Zedillo (1994-2000). En esta experiencia, entonces inédita, el jefe del ejecutivo tuvo que consensuar sus políticas públicas con los diputados para que pudiera gobernar. Esta lógica prevalece desde entonces, un presidente sin mayoría congresional, donde el consenso se impone y la certidumbre de las políticas públicas deviene incierta. En este contexto observamos que los compromisos de campaña de los partidos políticos podrán difícilmente aplicarse conforme a la voluntad del electorado, consecuencia del diseño del sistema electoral que no favorece la creación de una mayoría congresional, donde el bicameralismo igualitario y las elecciones escalonadas de diputados y senadores complican aún más la situación descrita. Observamos que en la toma de decisiones muchos de los compromisos electorales son sacrificados en el proceso de negociación entre los partidos representados en el Congreso, lo cual origina una incertidumbre no sólo entre los electores, sino también entre los actores políticos. Estas circunstancias hacen de la democracia mexicana un paradigma híbrido, donde si bien es cierto que se aproxima a una democracia mayoritaria, no cuenta con los elementos que la caracterizan, a saber, la certidumbre en la toma de decisiones. Propongamos entonces algunos elementos para que el elector y los actores políticos tengan la certeza en la toma de decisiones.

Para lograr este objetivo es necesario formular una serie de propuestas, que tienen que ver con la legitimación de los poderes y con el ejercicio del poder.

En cuanto a la legitimación es conveniente que en México se conserve el multipartismo, pero para poder lograr una mayoría congresional es conve-

niente bipolarizar la política, lo cual puede lograrse con la introducción de la segunda vuelta, limitando la participación en ésta a las dos cabezas de la primera. Por otra parte, hay que considerar el federalismo existente, lo cual contribuye al lado del escrutinio proporcional, a la creación de un sistema de partidos múltiple, pues hay que considerar que mientras unos partidos cuentan con representación en ciertas regiones del país, algunos más la tienen en otras, lo cual se traduce en la existencia de diversos partidos en el Congreso de la Unión. Entonces ¿como asegurar una mayoría? Es evidente que en este esquema no basta introducir la segunda vuelta, pues la representación varía de una región a otra. Entonces hay que considerar ciertos candados para el registro de las alianzas electorales. Actualmente la ley contempla alianzas parciales o totales, lo cual produce en ocasiones incoherencias, ya que mientras un partido celebra una alianza parcial en una circunscripción plurinominal, ese mismo partido puede celebrar otra alianza en otra circunscripción, ya sea local o federal. ¿No constituye una gran incoherencia? Por otra parte, tenemos que estas alianzas no son más que electorales, pues una vez electos, la alianza se deshace en ambas cámaras del Congreso de la Unión. ¿Qué sentido tienen entonces dichas alianzas? Ninguno, y además constituyen en este contexto un engaño al elector que cree en las falsas alianzas que no tienen otro objetivo que el de guardar el registro, para los pequeños partidos y de asegurar una mayor votación para los partidos grandes. Si la ley electoral se reforma eliminando las alianzas parciales, dejando únicamente la posibilidad de celebrar una alianza nacional, para todas las circunscripciones plurinominales (para senadores y diputados), se corregirá esta deficiencia y además se producirá una mayoría, siempre y cuando la misma ley electoral, en correlación con otra reforma a la Ley Orgánica del Congreso de la Unión, en el sentido que una alianza electoral, constituirá un solo grupo parlamentario, con la finalidad de no engañar al elector, al mismo tiempo que los actores tomarán en serio la función de las alianzas.

De esta manera se puede garantizar una mayoría en el Congreso, empero subsiste el riesgo latente de la coexistencia en el poder entre el presidente de un partido y una mayoría congresional de otro partido. Será únicamente el elector quien determinará si así lo desea o no. Esto pudiera evitarse de dos maneras. La primera, la menos radical, es la conjugar las elecciones legislativas, diputados y senadores, con la elección presidencial, evitando la arritmia entre estas tres elecciones. Ya sea reducir el mandato presidencial

a cuatro años; reducir el periodo de los senadores también a cuatro años y; aumentar el de los diputados por la misma duración. De esta manera difícilmente podrá haber una contradicción de mayorías, presidencial, de diputados y de senadores, pues en la lógica electoral, normalmente el elector elige la misma opción en la presidencial y en la legislativa. Basta con observar los porcentajes obtenidos en ambas elecciones y se observará que son coincidentes, contando con una diferencia verdaderamente mínima. La reforma radical consiste en adoptar el régimen parlamentario, lo cual implicaría una reforma constitucional de efectos mayores en la vida política. En mi opinión ésta es la que más conviene para México, pues la política se desarrollaría de una manera más natural, teniendo en cuenta que este régimen cuenta con más opciones para la solución de conflictos entre los poderes políticos de la Unión, además que incrementa las facultades del ciudadano de arbitrar por su voto los eventuales conflictos. En este caso la legitimación sería de la misma manera, sólo que el nacimiento del gobierno dependerá de la mayoría congresional y su vida dependerá del voto de confianza y del periodo natural que la Constitución le otorgue. Tendremos entonces una coherencia entre las promesas electorales con la acción del Parlamento junto con el gobierno, dado que el gobierno nacerá por la mayoría en el Congreso y, en esta lógica, ¿cómo puede este último oponerse a sus mismos principios con los cuales dio nacimiento al gobierno? Difícilmente, en situaciones extraordinarias, mismas que provocarían la dimisión del gobierno y la disolución del Congreso, dejando al ciudadano la facultad de decir quién tiene la razón, a través de su voto.

En cuanto a la función del presidente de la República, su función amerita reflexión. La Quinta República francesa es un caso interesante para analizar. Primeramente hay que distinguir el sistema político de la V República, creada por el general de Gaulle, cuya Constitución fue redactada por Michel Debré. La intención era crear un sistema estable, que permitiera al gobierno aplicar los compromisos de campaña, reduciendo la influencia de los partidos políticos en la vida de los gobiernos.<sup>11</sup> Para ese efecto, la verdadera intención de De Gaulle fue la de brindar al jefe de Estado una misma legitimidad que la de los parlamentarios, es decir por el sufragio universal directo. Esto sucede cuatro años después de promulgada la Constitución del 4 de octubre de 1958. Las circunstancias políticas así lo determinaron. El rol del je-

11 Hay que recordar que la inestabilidad de los gobiernos caracterizaban a la III y IV repúblicas francesas, por lo cual se le conocían como regímenes de asamblea.

fe de Estado es el de árbitro y garante de las instituciones, señala el artículo 5o. de dicha Constitución. Sin embargo, hay que reconocer que cuando las mayorías son coincidentes, éste es el verdadero líder político del país; cuando estas mayorías son opuestas, su función se limita a la letra de la Constitución. Quizás esa era la verdadera intención del general. La razón de esta lógica es la personalidad que marcó el general en el debut de la V República, pero paradójicamente el sistema de partidos, que pretendió limitar el general y que se consolidó, provocando que los líderes políticos conquistaran en un primer tiempo el liderazgo del partido para posteriormente, conquistar el poder formal.

El jefe del Estado francés funge un rol jurídico, pero también un rol político. Sea jefe de la mayoría parlamentaria o jefe de la oposición, según las circunstancias. Garante del buen desempeño de las instituciones y líder político. Esto es lo que diferencia este régimen que Maurice Duverger bautiza como semi-presidencial, de sus similares: Portugal, Austria, Islandia, Irlanda y la República de Weimar, donde el presidente de la República ocupa un lugar relativo en la toma de decisiones.

Este es sin duda un punto de coincidencia entre el presidente francés y el mexicano; a lo cual hay que sumar la cultura presidencialista que antecede la historia de México. Es una opción a considerar este paradigma de la separación de poderes, que puede ejercer en un doble sentido el elector, dependiendo de las mayorías que acuerde para el jefe de Estado y para el Parlamento mexicano. Sin embargo, habría que adaptar este modelo a la realidad mexicana, donde la ingeniería constitucional juega un rol primario para el buen desempeño de las instituciones. Dichas consideraciones se centran en las diferencias que alejan a Francia de México, como son el federalismo, la relación, Estados federados con el Ejecutivo federal y con el Congreso de la Unión (reflejado políticamente en la Confederación Nacional de Gobernadores). Esta diferencia tiene forzosamente que tenerse en cuenta, pues es de gran importancia para el diseño de un nuevo paradigma, dentro de la democracia mayoritaria propuesta.

Una de las ventajas de este modelo de separación de poderes, dentro de la democracia mayoritaria; es que atiende a una realidad, que representa el sistema de partidos en México y que garantiza el buen desarrollo de las fuerzas políticas, tanto en su función de gobierno, como en su rol de oposición. De esta manera, puede crearse una mayoría necesaria para dar certi-

tud a las políticas públicas (prometidas en campaña) y en consecuencia una buena gobernabilidad, donde la oposición no deja de ser importante.

En fin, para un nuevo paradigma de separación de poderes en México, hay que considerar la Constitución. El sistema de partidos, el federalismo y la cultura política que prevalece en el país. Igualmente es conveniente reforzar la legitimidad de los legisladores y del presidente, por una mayoría absoluta, al mismo tiempo que se introduzca la responsabilidad política del gobierno, otorgando de esta manera al ciudadano una facultad de arbitro para que, por su voto, solucione eventuales conflictos que se presenten entre el legislativo y el gobierno. De esta manera el paradigma clásico de la separación de poderes, teorizado por John Locke y Montesquieu, es todavía útil, pero adaptado al nuevo contexto de las democracias contemporáneas, donde los partidos políticos juegan un rol importante en la toma de decisiones.

#### IV. BIBLIOGRAFÍA

- CAPITANT, René, *Écrits constitutionnels*, París, Éditions du CNRS, 1982, p.52.
- CHATELET François *et al.*, *Dictionnaire des oeuvres politiques*, París, Press Universitaires de France, 1986, p. 672.
- COLLIARD Jean-Claude, *Les régimes parlementaires contemporains*, París, Presse de la FNSP, 1978.
- MONTESQUIEU, *L'esprit des lois*, Flammarion, t. II, cap. I, 1999.
- DUHAMEL Olivier, *Droit constitutionnel et politique*, París, Seuil, 1994.
- , *Droit constitutionnel, 1. Le pouvoir politique en France*, París, Seuil col. Points, 1999.
- LAUVAUX Philippe, “La démocratie majoritaire conception et discussion d’un système polaire”, *Pouvoirs*, París, Seuil, núm. 85, 1998.
- , *Les grandes démocraties contemporaines*, París, PUF, colecc. Derecho fundamental, 1998.
- LIJPHART Arendt, *Las democracias contemporáneas*, Madrid, Ariel, Ciencia Política, 1999.
- , “Changements et continuité dans la théorie consociative”, *Revue Internationale de Politique Comparée*, Bruxelles, De Boeck Université, vol. 4, núm. 3, diciembre de 1997.
- PARODI Jean-Luc y DUHAMEL Olivier, *La Constitution de la V République*, París, Presse de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1988.