

## EL MODELO MEXICANO DE GOBIERNOS DE COALICIÓN

Francisco TORTOLERO CERVANTES\*

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Antecedentes. El significado de la reforma.* III. *A la búsqueda de un punto medio entre dos sistemas.* IV. *¿Qué hacer para que funcionen los gobiernos de gabinete?.* V. *Reflexiones finales.*

### I. INTRODUCCIÓN

Agradezco a las instituciones organizadoras, la Universidad Autónoma de San Luis Potosí y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, y a los responsables respectivos, Isidro de los Santos y José María Serna, por la invitación a participar en esta mesa del Congreso Nacional. Celebro que esta edición se efectúe en San Luis Potosí, por las razones que voy a retomar en seguida.

Mi ensayo parte de una reforma constitucional que analizo siguiendo las líneas que trazó nuestro apreciado colega Diego Valadés en la conferencia magistral que nos antecedió. Parafraseo su afirmación, en el sentido de que nuestra constitución ha tenido unos desarrollos recientes que con frecuencia se identifican con la imagen que proyecta un espejismo. Muchas promesas sin cumplir; una excesiva generación de normas, pero márgenes de cumplimiento que se difuminan en el paisaje y dejan mucho que desear.<sup>1</sup> Y sin embargo, son transformaciones que debemos entender sin asumir la posición catastrofista de quienes anuncian el advenimiento de tiempos caóticos, donde el inmovilismo se antepone al cambio.

---

\* Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

<sup>1</sup> Las reticencias respecto de la funcionalidad de los gobiernos de coalición se ha manifestado consistentemente por una parte de quienes han estudiado su problemática, en Mainwaring, Scott y Soberg Shugart (eds), *Presidentialism and democracy in Latin America*, New York, Cambridge University Press, 1997.

Coincido en que los académicos (y no sólo los actores políticos) debemos asumir una actitud responsable. Para comprender a cabalidad los alcances de las coaliciones de gobierno, empiezo afirmando que no solo se trata de una reforma constitucional que ya está aprobada y que entrará en vigor en menos de tres años. También vale la pena observar que entre sus disposiciones contiene elementos que bien podrían incidir positivamente en erradicar una situación anómala del sistema, presente desde hace décadas entre quienes participan de las negociaciones políticas al más alto nivel del gobierno.

A todos viene bien que los partidos estén de acuerdo, por fin, en reducir el inmovilismo (léase los bloqueos sistemáticos) en los que suelen colocarse los gobiernos frente a las asambleas representativas. Pues lo que no se puede esconder es que los riesgos de parálisis legislativa se han presentado desde que la alternancia partidista apareció en el mapa político de nuestro país, en 1997.

Mencionaba hace un momento que me parecía ideal que este evento académico se lleve a cabo en San Luis Potosí, no solo porque los estados han sido laboratorios donde las adaptaciones y las innovaciones constitucionales suelen arrojar resultados preliminares que, más frecuentemente de lo que solemos admitir, son luego llevadas al plano nacional. También porque tengo la ocasión de hablar de gobiernos de coalición en uno de los estados donde se generó un modelo funcional de oposición partidista en los años 80's del siglo pasado.<sup>2</sup> Y que esa experiencia fue determinante para darnos cuenta de que el país podía sobrevivir si una verdadera oposición existía.

Vale la pena aludir en esta sede el concepto que hoy tenemos de la oposición,<sup>3</sup> a treinta años de distancia. Pues me preocupa que sea la oposición legislativa uno de los elementos que podría sufrir consecuencias irreversibles tras la entrada en vigor de la mencionada reforma constitucional. Esto, sin contar que el esquema de Gobiernos de Coalición (en adelante GC) podría replicarse, introduciéndose en alguna o todas las constituciones de los estados. De ser así, esperemos que al menos se tengan en cuenta al-

---

<sup>2</sup> Para una descripción sobre el movimiento político opositor de Salvador Nava Martínez (acusado de encabezar un movimiento contrarrevolucionario de inspiración sinarquista por el aparato del partido oficial), véase en Fernández Menéndez, Jorge, "Las variaciones del navismo", *Cuadernos de Nexos*, (consultado en versión electrónica), 1 de julio de 1991.

<sup>3</sup> Voy a tratar de adaptar algunas nociones que son comúnmente evocadas dentro del esquema del parlamentarismo mayoritario, asumiendo que la expresión de oposición es consubstancial al esquema democrático, en Pasquino, Gianfranco, *L'opposizione*, Bari, Laterza, 1995, 98 p.

gunos elementos que, a primera vista, aparecen en el tablero institucional y que trataré de al menos referir en esta ponencia.

Mi intervención se va a dividir en dos partes, donde sigo el esquema antes sugerido, a saber, de tratar primero de entender qué parte de esta reforma proyecta un espejismo. Y en un segundo momento, pretendo sortear cualquier atisbo catastrofista, al plantear algunos lineamientos que acaso permitirían al sistema echar a andar una institución sin antecedentes en nuestro sistema constitucional, en condiciones que me parecen poco propicias para generar un esquema de gobiernos responsables. Esto lo planteo sabedor que el papel de los académicos se enfoca a plantear de qué forma las instituciones pueden leerse en su mejor luz. Y no en el sentido opuesto.

En un apartado preliminar, abordaré los antecedentes inmediatos que, desde mi punto de vista, propiciaron optar por esta ruta institucional; a saber, la implementación del Pacto por México en 2012. Así, en las dos partes del trabajo abordaré por qué me parece que hicimos a un lado la oportunidad institucional de *tomarnos en serio* la parlamentarización del régimen. Y luego, analizaré las implicaciones que ya no se pueden echar atrás, para insistir sobre algunas nociones que a partir de ahora se deberían replantear a efecto de conferirle una mejor operatividad y sentido a este modelo de gobierno. Que por cierto, se inspiró en la necesidad de evitar la parálisis que la academia ha advertido atinadamente ya desde hace varios años,<sup>4</sup> que se centra en la forma de evitar las consecuencias negativas de los gobiernos divididos.

## II. ANTECEDENTES. EL SIGNIFICADO DE LA REFORMA

Al día siguiente de tomar protesta, para asumir el cargo de Presidente de la República, Enrique Peña Nieto firmaba un acuerdo con los presidentes de los dos partidos con mayor representación en el Congreso. El punto común era acotar las consecuencias del modelo de los *gobiernos divididos*. La intención, avanzar en la aprobación de leyes pendientes de ser aprobadas debido a la falta de acuerdos partidistas.<sup>5</sup> Este llamado *Pacto por México* pretendía dar fin a las diferencias partidistas en nombre del interés común.

---

<sup>4</sup> Lujambio, Alonso, “Adiós a la excepcionalidad: Régimen presidencial y gobierno dividido en México”, en Córdova, Lorenzo y Valadés, Diego (eds), *Estrategias y propuestas para la Reforma del Estado*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2002.

<sup>5</sup> Entrevistados al momento de la firma por la prensa francesa, Gustavo Madero (PAN) consideraba que la firma no comprometía ni la capacidad de crítica ni las facultades de control al gobierno: “entramos en un período de unidad nacional”; por su parte, Jesús Zambra-

Bajo este esquema (que en términos parlamentarios podría asemejarse al de *gran coalición*), el Congreso tardó un tiempo muy corto para aprobar una agenda sumamente ambiciosa, desplegada en numerosos ámbitos del gobierno.<sup>6</sup> Mientras los partidos publicitaban la hazaña como un logro compartido, apareció en la prensa internacional una primera plana difícil de olvidar, donde el balance del primer año de la nueva administración colocaba al Presidente como virtual salvador de la patria.<sup>7</sup> En fechas muy cercanas a este encabezado, fue publicada una reforma al artículo 89 constitucional,<sup>8</sup> que adiciona una atribución en su fracción XVII, si bien, dejaba pendiente la entrada en vigor al 1 de diciembre de 2018. Por primera vez se contemplaba en México la posibilidad de funcionar bajo el esquema de *gobiernos de coalición*.

*Las facultades y obligaciones del Presidente de la república son las siguientes:*

*Frac. XVII.- En cualquier momento, optar por un gobierno de coalición con uno o varios de los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión. El gobierno de coalición se regulará por el convenio y el programa respectivos, los cuales deberán ser aprobados por mayoría de los miembros presentes de la Cámara de Senadores. El convenio establecerá las causas de la disolución del gobierno de coalición.*

La iniciativa había sido propuesta desde 2011 por el senador Beltrones. De un mero análisis gramatical del texto aprobado, este esquema de gobierno autoriza al Ejecutivo a actuar haciendo un compromiso con alguna fracción *senatorial* de un partido distinto al suyo. El convenio de coalición implica que los partidos coaligados admiten apoyar un programa de gobierno (sea durante un tiempo determinado, o hasta que sus incisos se cumplan a cabalidad). A cambio, los firmantes conceden a sus dirigencias partidistas un número de secretarías de estado (también determinadas en el convenio)

---

no (PRD) afirmaba: “estamos listos para asumir el riesgo como el partido de izquierda más importante, actuando de manera responsable”. El candidato perdedor de las presidenciales, Andrés Manuel López Obrador simplemente se apartó del pacto y fundó un nuevo partido (MORENA, que desde entonces ha asumido la cuestionable estrategia de retirarse de cualquier debate importante). “Le pacte du Mexique ou le retour du PRI au pouvoir” *L’Humanité*, 4 de diciembre 2012.

<sup>6</sup> Referidas como *reformas estructurales*, se tradujeron en la aprobación de leyes trazadas sobre tres ejes: derechos (educación, amparo y sistema adversarial); instituciones (transparencia y elecciones) y economía (energía, impuestos, trabajo, sistema financiero, competencia económica y telecomunicaciones), Gómez Camacho, Juan José, ‘Guest Editorial’. *European Foreign Affairs Review* 20, no. 2, 2015, p. 149–154.

<sup>7</sup> “Saving Mexico”, encabezado en *Time Magazine International* (para Asia, Africa, Europa y Pacífico Sur), 24 de febrero 2014.

<sup>8</sup> *Diario Oficial de la Federación* de 10 de febrero 2014

que serán asumidas por notables de cada organización política involucrada. Un pacto que, a falta de controles, puede resultar tan cupular y oligárquico como se quiera plantear. En un país donde las cúpulas y las oligarquías nunca han tenido problemas para llevarse bien.<sup>9</sup>

### III. A LA BÚSQUEDA DE UN PUNTO MEDIO ENTRE DOS SISTEMAS

Desde hace poco más de una década, nuestro colega Diego Valadés ya hablaba de la parlamentarización de los regímenes presidenciales.<sup>10</sup> En una dirección que pareciera semejante, los europeos han estado constatando, desde hace relativamente poco tiempo, que el régimen parlamentario se estaba *presidencializando*.<sup>11</sup> Pero debo aclarar que aquella ruta, que se antoja semejante, no debe entenderse como comparable ni complementaria. Pues aquello que ocurre en Europa corresponde más a una necesidad de hacer eficientes a las administraciones, y se relaciona con un período de crisis institucional donde confluyen fenómenos muy complejos a los que vamos a referir más adelante.

Pues bien, a partir de la reforma, materia del presente comentario, nuestro nuevo marco constitucional parece alejarse de una interesante evolución, que podría conducir a nuestro sistema de gobierno a quedar menos concentrado en el Ejecutivo. Y como adelanté, el efecto que se generaría, más bien me parece ser el contrario. Para justificar por qué considero que los GC parecen generar una mayor concentración de poderes en el ejecutivo, parto de razones institucionales que iré enunciando,

1. El sistema parlamentario se distingue del presidencial por la existencia de una relación de confianza entre el gobierno y el parlamento.<sup>12</sup> O al menos, de éste frente a la mayoría de aquél. Pero también en la existencia de una serie de mecanismos para echar por delante la responsabilidad *política* del gobierno (y de quienes lo integran), erigiendo al electorado como fiel de la balanza; o si se prefiere, del ciudadano común como vigilante *permanente y constante* de la actuación del gabinete actual.

<sup>9</sup> “No me avergüenzo de mis amigos y pido respeto a mi fiesta: jefe Diego”, *Excelsior* de 15 de marzo 2016.

<sup>10</sup> Valadés, Diego, *La Parlamentarización de los Sistemas Presidenciales*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2008, 256 p.

<sup>11</sup> Rosanvallon, Pierre, *Le Bon Gouvernement*, Paris, Le Seuil, 2015, section III, p. 215-297.

<sup>12</sup> Colliard, Jean-Claude, *Les régimes parlementaires contemporains*, Paris, Presses de la FNSP, 1978.

2. Nada de esto fue inscrito en el nuevo texto constitucional. En ninguna parte de la iniciativa del Senador Beltrones fue consagrada la noción de *confianza* en el gabinete. Me refiero a la “liga de confianza” del gobierno frente al congreso, o acaso alguna otra manifestación tangible del apoyo permanente que deben expresar los representantes *populares* (encarnados por la mayoría de los diputados de un país). Pues bien, en primer lugar, el convenio de coalición se entabla con el Senado.

En los regímenes parlamentarios, la confianza es una manifestación popular, no territorial. La explicación de este punto se encuentra en el parlamentarismo histórico.<sup>13</sup> En épocas remotas, se concibió que los ministros del Rey (es decir, su gabinete) fueran los ejecutores de aquella voluntad unipersonal. Y que los llamados “parlamentarios” (notables del reino) servirían para debatir las decisiones.<sup>14</sup> Unos actuaban para ejercer la autoridad; los otros, para controlarla y crear leyes.

3. De acuerdo al manual del sistema parlamentario, escrito por siglos de prácticas políticas en Europa, ¿cuál es ese elemento de negociación, o de presión? pues simple y llanamente, la permanencia del actual gabinete en el ejercicio de las funciones de gobierno.<sup>15</sup> Pero también su corolario, encarnado por la posibilidad de hacer dimitir a la asamblea popular en bloque, a través de la declaratoria de disolución (no quiero dejar escapar la ocasión para señalar que al referir a este término, los latinoamericanos pensamos siempre en golpes de Estado). Aclaro que esa modalidad de disolución (esto es, la del modelo parlamentario) está siempre secundada de elecciones anticipadas en plazos perentorios.

Adicionalmente, me parece necesario replantear para qué pensamos que sirven las asambleas representativas, pues desde que en México iniciamos este largo proceso de democratización, parece que su percepción no ha quedado clara. En los regímenes democráticos, los parlamentos se han convertido en *Cámaras de registro*.<sup>16</sup> Esto significa que han dejado de ser los

---

<sup>13</sup> Silvester, Christopher, *The Pimlico Compton to Parliament: A Literary Anthology*, London, Random House, 1996, capítulo 2, p. 65-118

<sup>14</sup> En Francia, un número reducido de Barones, cercanos al Rey, eran convocados cuatro veces al año en fechas fijas espaciadas durante el año para reunirse *in parlamento*. El Parlamento de París fue creado en 1250. Aunque en realidad, el espacio fue creado para impartir justicia y tramitar litigios. La transformación de esta especie de Corte real en una asamblea de consejeros del Rey se fue gestando siglos más tarde. Lebigre, Arlette, *La Justice du Roi: La vie Judiciaire dans l'ancienne France*, Paris, Albin Michel, 1988p. 32.

<sup>15</sup> Bagehot, Walter, *The English Constitution*, 2nd ed., Oxford University Press, 1872, cap. 1, p. 1-29.

<sup>16</sup> La expresión ha sido atribuida a Walter Bagehot, quien consideraba que la Cámara de los Lords era semejante a un anemómetro, cuya función no es preservar a Inglaterra de

espacios en donde las grandes decisiones nacionales se toman. Aunque reivindican su papel como sitios en donde las grandes negociaciones se llevan a cabo. Los diputados de la minoría saben que les será material y matemáticamente imposible evitar que la mayoría decida.<sup>17</sup> Es por eso que las Comisiones deben estar siempre integradas por, al menos, una parte de las voluntades que expresan opciones distintas a las de la mayoría. Para propiciar que quede constancia de las posturas de la minoría frente a las de la mayoría.

4. Y aquí enuncio acaso el efecto que me parece el más riesgoso que podría derivarse del reacomodo los elementos del sistema. Me refiero a la virtual desaparición del peso específico que se podría atribuir a la oposición parlamentaria una vez que los pactos de coalición entren en vigor en México. Debido a que, con el esquema aprobado, la reforma pareció olvidar incluir alguna suerte de amenaza o al menos algún recurso para censurar al gobierno de coalición (en bloque, o individualmente, por secretarías de estado).

La moción de censura, con diversas modalidades, fue uno de los mecanismos de defensa que los sistemas parlamentarios concibieron a favor de la oposición.<sup>18</sup> Nuestro constituyente concibió apenas una débil manifestación de aquella atribución de la minoría de la asamblea, a través de una tibia posibilidad de “reprobar” a alguno de los secretarios de Estado que dejaran de contar con la confianza de las élites dirigentes de los partidos que firmaron el convenio de coalición con el Presidente...

En el herramental parlamentario, existen algunos mecanismos que pudieron haberse concebido para disminuir el riesgo de rechazo de un proyecto de ley controvertido, impulsado por el Gabinete. Específicamente, me refiero a la atribución contenida en el emblemático artículo 49-3 de la Constitución de la V República francesa, que consiste en una convocatoria

---

una tempestad sino la de tranquilizar a su población; para indicarle que una tragedia no se ha acercado suficientemente a la costa (todavía), en G. Valbert, “Le Nouveau Bill de réforme électorale et la Chambre des Lords” *Revue des Deux Mondes*, 3<sup>e</sup> période, tome 65, 1884, p. 201-212.

<sup>17</sup> Madison, James, *The Federalist Papers*, New York, Haskell House Publishers, no. 10, 1971 (1787), p. 41-48.

<sup>18</sup> La oposición parlamentaria sólo tiene sentido cuando se le considera frente a una mayoría que sostenga al gabinete en turno. Perdería toda su influencia si se le sitúa frente a una asamblea incapaz de censurar al gobierno. Dentro de los sistemas parlamentarios con esquema bicameral (como Alemania, Francia o España), esta segunda posibilidad la encarna el Senado. Aunque también, cualquier asamblea sin capacidades de presión al gabinete, en Lévide, Anne, “Le statut de l’opposition parlementaire comme objet juridique”, en Rozenberg, Olivier y Eric Thiers, *L’opposition parlementaire*, Paris, La Documentation Française, 2013, p. 115.

para poner a competir la responsabilidad del gabinete contra el voto automático de un proyecto legislativo. Esta ingeniosa modalidad permite al gobierno adoptar una ley sin que sea necesario someterla a votación frente a los diputados... La ley en cuestión se estima adoptada, *siempre y cuando* no sea presentada ante el pleno de los diputados una moción de censura durante las 24 hrs siguientes a que se deposite el proyecto de ley respectivo para su confirmación. Desde hace años, las críticas frente a este mecanismo no son pocas; se suele señalar el poco margen con el que cuentan los parlamentarios para evitar que el gobierno avance en la aprobación de su agenda legislativa.<sup>19</sup> Pero al menos, la herramienta permite a la asamblea conservar una posibilidad (así sea tímida) de presionar al Gabinete.

Con algún mecanismo semejante, el esquema mexicano de gobiernos de gabinete podría demostrar, de manera acaso más responsable y transparente (frente a los senadores que decidieron apoyar el pacto) que la intención del gobierno va en un sentido que fue predeterminado. Y que ya serán los electores quienes se encarguen de pronunciarse en las próximas elecciones.

5. Por otra parte, mencionaba que la censura al gobierno tiene como corolario la posibilidad para el Ejecutivo de disolver la asamblea popular, precipitando o detonando primero la crisis que en la ortodoxia parlamentaria, la censura habría generado en su lugar.<sup>20</sup> Así podríamos entender que la disolución se vuelve un mecanismo de disuasión hacia la minoría de la asamblea.

Aunque cabe advertir que en uno y otro casos, la reacción que se genera al detonar los mecanismos, son los de una crisis controlada: si la censura triunfa en la Cámara, el gabinete dimite (en conjunto o por ministros individuales). La mayoría de la misma asamblea actúa para que se forme un nuevo gobierno; se vota su investidura. Y todo regresa a la normalidad cuando el nuevo Gabinete es nombrado, al quedar sustentado por una nueva coalición de partidos en el parlamento.

En el camino opuesto, donde el Ejecutivo ha disuelto al parlamento, los diputados constreñidos a dejar sus curules, tendrán que regresar a sus distritos a hacer campaña, buscando el voto de sus electores, una vez más. El arbitraje sería, por consiguiente, popular: los electores asumirían la tarea de pronunciarse a favor de uno de los dos bloques: el del ejecutivo que disuelve,

---

<sup>19</sup> Elgie, Robert, "From the exception to the rule: the use of article 49-3 of the Constitution since 1958", *Modern & Contemporary France*, volume 1, issue 1, 1993, p. 17-26.

<sup>20</sup> Lauvaux, Phillipe, *La dissolution des assemblées parlementaires*, Préf. A. Mathiot, Paris, Economica, 1983, 519 p.



o el de los diputados que tuvieron que dimitir por no compartir el programa que propone el gobierno.<sup>21</sup> Cabe mencionar además que hasta aquí, prácticamente todo lo descrito son usos parlamentarios. No requirieron ser llevados a la Constitución para ser respetados.

Adicionalmente, el esquema genera una suerte de competencia virtuosa entre dos proyectos: el del jefe del Ejecutivo frente al de la mayoría de la asamblea. Si el segundo gana, el ejecutivo tendrá que ceder (cuando existe separación entre jefe de estado y de gobierno, este último es quien tendría que dimitir, junto con su gabinete).<sup>22</sup> Pues bien, partiendo de reglas escritas ahora en nuestra constitución, la disolución de la coalición existirá en México pero como un simple deseo materializado unilateralmente, desde la Presidencia de la República (sin repercusiones institucionales colaterales en el sistema). A no ser que se lleguen a presentar unas determinadas hipótesis que previamente habrían sido establecidas en el pacto de coalición, como motivos para disolver al actual gabinete.

En el esquema del parlamentarismo clásico, al disolver, el Presidente tendría que comprometer todo un programa, o acaso la confirmación de alguna ley (normalmente), ante los electores.<sup>23</sup> En efecto, podría disolver con relativa facilidad (tras haberlo consultado con los líderes de las cámaras; o como jefe de gobierno –el Primer Ministro– podría disolver luego de haberlo consultado con el Jefe de Estado –sea éste rey o presidente de la República–. Pues bien, ninguna de estas posibilidades fueron pensadas para México.

Tratando de evitar toda lectura catastrofista de la reforma a nuestro sistema de gobierno, voy a tratar de exponer las partes que pudieran ser funcionales. Aunque también, los riesgos que antes de su entrada en vigor, se podrían advertir por el abuso en el empleo de los gobiernos de coalición.

---

<sup>21</sup> Hasta 1993 (que cayó en desuso), en Francia existió la práctica parlamentaria con la que el gobierno emitía “una declaración de política general”, equivalente a un voto de confianza inicial, a favor de su programa. Esta declaración era solicitada a la asamblea en cuanto se formaba el gobierno; en Avril, Pierre, “Renforcer le Parlement, qu’est-ce à dire?” *Pouvoirs*, 146, 2013, p. 11.

<sup>22</sup> Norton, Philip, “Old institution, new institutionalism: Parliament and Government in the UK”, *Parliaments in Western Europe*, London, Frank Cass, 1998, p. 17-42.

<sup>23</sup> Pudo incluso haberse concebido una atribución (que el esquema semi-presidencial francés dejó en desuso desde 1993), que acaso podría servir como elemento pedagógico para dar a conocer el programa actual del gabinete. Se trata de la llamada *Declaración de Política General* implícito en el art. 49 de la Constitución de la V República. Se asemeja a un voto de investidura del gobierno (que sigue vigente en España), y que permite al menos manifestar con toda claridad un voto a los diputados de la minoría; en Avril, Pierre, “Renforcer le Parlement, qu’est-ce à dire?”, *Pouvoirs*, no. 146, 2013, p. 11.

#### IV. ¿QUÉ HACER PARA QUE FUNCIONEN LOS GOBIERNOS DE GABINETE?

No cabe duda que debemos aprender de la experiencia parlamentaria europea, para darnos cuenta que llevó siglos a los sistemas de gobierno encontrar las dos prioridades de la existencia del modelo de gabinete: lograr que los gobiernos sean viables, al mismo tiempo que operativos.<sup>24</sup> Son viables cuando pueden contar con la confianza de la mayoría. Son operativos o efectivos cuando el diseño institucional y las prácticas políticas permiten que el propio gabinete sea capaz de reagrupar a su mayoría.

En esta segunda parte, voy a referirme a algunos instrumentos que se formularon desde el siglo pasado, para asegurar la estabilidad de los gobiernos en términos de mecanismos de *racionalización del parlamentarismo*. Acaso su mera descripción permita sugerir cuáles de estos podrían servir, desde la tradición del parlamentarismo, para trazar paralelos en el ámbito de los sistemas presidenciales.

La intención no es la de encontrar la salida simplista ante la problemática que va a distar de ser fácil, una vez que esta reforma constitucional entre en vigor. Mi propósito es más bien la de aportar algunos elementos técnicos para la discusión en torno a la manera como nuestro sistema presidencial podría evolucionar en el sentido de garantizar una mayor estabilidad, pero también, una más clara expresión de la responsabilidad *política* de quienes toman decisiones.

1. Racionalizar un proceso o una institución significa dejar que sea irradiado por el derecho.<sup>25</sup> Llevado este término al plano de lo normativo, implica la búsqueda de mayores condiciones de estabilidad. Sin embargo, se ha señalado la necesidad de distinguir lo *racional* de lo *razonable*.<sup>26</sup> Llevado en

---

<sup>24</sup> Tras la Revolución Francesa, se diseñó un esquema dualista de gobierno, en el que un Consejo (electo directamente por el pueblo) se reunía a deliberar y a definir el programa de gobierno, para que los ministros (designados por la asamblea) ejecutaran ese programa en los temas puntuales que les habían sido encargados. Troper, Michel, “Discours du 24 avril 1793: Saint-Just et le problème du pouvoir exécutif”, *Annales Historiques de la Révolution Française*, no. 191, 1968.

<sup>25</sup> La construcción del concepto es atribuida a un comparatista ucraniano contemporáneo de Hans Kelsen, que vivió y escribió en Francia (1892-1955), Mirkine-Guetzévich, Boris, *Modernas tendencias del derecho constitucional*, Madrid, Reus, 2011 (1933), 352 p.

<sup>26</sup> El actuar racional implica la selección de formas de cumplir objetivos puntuales, desde un punto de vista individual. Lo razonable implica acciones solidarias, y no solo se preocupa por la actuación individual, sino por la colectiva. Ante el ejercicio incontrolado del poder, la voluntad del más fuerte prevalece, Diego Valadés, citando a John Rawls, *Political Liberalism*, New York, Cambridge University Press, 1993, p. 48.

cambio al plano político (de los sistemas de gobierno), racionalizar implicaba que en vez de ser nombrados por las mayorías electorales, los gobiernos quedarían designados por las asambleas. El principio mayoritario reduciría su grado de abstracción (al ser ligado al pueblo) para concretarse en un universo medible (que podía depositarse en la mayoría de los legisladores). Por virtud de la liga de confianza, las legislaturas expresaban una supremacía jurídica, mientras los Ejecutivos, una política.

En el parlamentarismo de inspiración clásica (como en el régimen de asamblea de la IV República francesa) reinaba la costumbre; en el racionalizado (instaurado con la V República de Charles de Gaulle), reinaban las normas. En el primer esquema, la inestabilidad de los ministerios parecía bailar al son de frágiles acuerdos partidistas. En el esquema racionalizado, el derecho estaría presente en todas las fases, concentrado en la asamblea representativa, encargado de estabilizar a los gobiernos. Fomentar la eficacia de los gobiernos implicaba dificultar el ejercicio de facultades del esquema parlamentario tradicional.

Por otro lado, el esquema racionalizado dejaba a un lado la percepción de tener a dos ramas del poder (la ejecutiva y la legislativa) confrontadas, una frente a la otra por el predominio de la decisión colectiva.<sup>27</sup> Mecanismos como la disolución frente al voto de censura dejaban de operar en términos de cotidianidad para restringirse a la solución de crisis ministeriales.

2. Si hablamos en términos de activos y pasivos, la responsabilidad política podría entenderse como la carga que se deriva de ejercer el poder.<sup>28</sup> Con base en los lineamientos de un gobierno responsable, los activos y los pasivos están llamados a permanecer en equilibrio. La rendición de cuentas se desprende de una elección democrática; o si se prefiere, de la voluntad electoral, manifestada jurídicamente en las urnas.

Al aceptar el ejercicio de la autoridad, el actor político también acepta someterse a controles institucionales. Pero esos controles no sólo provienen de instituciones (sobre todo parlamentarias), sino también de los ciudadanos. En suma, ser responsable implica un compromiso con el pasado (hablando de rendición de cuentas), aunque también con el futuro (por referir a la voluntad de cumplir con metas determinadas).<sup>29</sup> Una vez que los actores políticos admiten esta particular forma de dependencia, construyen

<sup>27</sup> Vile, M.J., "Rise and fall of Parliamentary Government", *Constitutionalism and the Separation of Powers*, Second Edition, Indianapolis, Liberty Fund, 1998, p. 233.

<sup>28</sup> Beaud, Olivier and Jean-Michel Blanquer, *La responsabilité des gouvernants*, Paris, Descartes & Cie, 1999, p. 12.

<sup>29</sup> Baranger, Denis, *Parlementarisme des origines*, Paris, Presses Universitaires Françaises, 2002, p. 25.

(de manera mucho más sólida) una legitimidad que les pregonan sus gobernados.

¿Pero qué pasa si los ciudadanos sufren los excesos o la arbitrariedad en el uso del poder? Dado que el jefe de Estado no podría responder directamente (recordando esa antigua afirmación de que *el rey no puede actuar mal*), los secretarios de Estado sí que podrían responder en su lugar.<sup>30</sup> Aún así, para el parlamentarismo de los orígenes, toda respuesta de esta clase tenía un contenido criminal.

A efecto de evitar que el poder real fuera comprometido (junto con la estabilidad del reino), toda respuesta a una acusación (emprendida bajo la forma del procedimiento de *impeachment*) era elaborada por la Cámara de los Comunes, y resuelta por la de los Lords. La investigación (siempre criminal) iba dirigida hacia alguno de los ministros del Rey. En caso de ser encontrado responsable, la sanción era de orden penal. Hacia los 1700's, las tensiones entre el Rey y la representación en la Cámara de los Comunes aumentó. Como solución, los miembros del gabinete propusieron que en vez de seguir este procedimiento criminal contra uno de sus pares, aceptarían todos dimitir en bloque.<sup>31</sup> De esta manera se logró dismantelar un proceso penal a través de una renuncia voluntaria de todo el gabinete. Surgía la noción de responsabilidad política del gobierno frente al parlamento, que desde entonces se erigió como piedra angular del sistema parlamentario.

De igual manera, el *impeachment* evolucionó por su cuenta, al ser exportado al régimen presidencial. Entre las particularidades en Estados Unidos, se optó porque el procedimiento incluiría no sólo al Presidente sino en términos generales, a los más altos funcionarios de la administración.

En México, sin embargo, se excluyó al Presidente de ser sometido a juicio político (lo más cercano al *impeachment*), al menos durante el ejercicio de sus funciones.<sup>32</sup> Con ello se aseguró un régimen aparentemente estabilizador, en el que el ejecutivo federal es prácticamente irresponsable,

---

<sup>30</sup> Como lo expresó el diputado Querido Moheno en los tiempos convulsos de la Revolución mexicana: “queremos quitar ministros para no tener que derrocar presidentes”, del *Diario de los Debates* de 6 de diciembre de 1912 y 19 de febrero de 1913, cit. por Valadés, Diego, *Problemas y perspectivas del sistema presidencial mexicano*, Toluca, Instituto Electoral del Estado de México, 2011, p. 49.

<sup>31</sup> En el esquema de Westminster, el procedimiento de *impeachment* cayó en desuso hacia 1742; la responsabilidad se impuso desde entonces en términos de rendición de cuentas y no de pena corporal, en Woodhouse, Diana, *Ministers and Parliament: Accountability in Theory and Practice*, Oxford, Clarendon Press, 1994.

<sup>32</sup> Por lo inusual que sería ver perseguido al presidente por delitos de traición a la patria o por delitos graves del orden común, del art. 108 fracc. II de la Constitución.

políticamente hablando (lo cual podría ser inherente al sistema). Lo que se vuelve menos normal es que nadie de sus subordinados en el gobierno asuma responsabilidades políticas. El clamor popular pide cárcel. Igual que en la Inglaterra de los 1700's. No parece para cuando trazarse una ruta civilizada que permita asumir responsabilidades sin tener que pensar en penas corporales.

3. Buena parte de los sistemas presidenciales funcionan bajo el esquema de gobierno dividido. Esta discordancia endémica del sistema, entre el partido de quien gana la presidencia y de quien gana la mayoría en el Congreso, ha sido incluso anunciada como el germen del colapso del presidencialismo.<sup>33</sup> El declive del sistema también se explica a partir de elementos del contexto institucional. Entre los más importantes, la imposibilidad de que el sistema de partidos regrese a un esquema mayoritario.

La fragmentación partidista en México pareció impuesta por la presión que, en su momento, ejercieron las fuerzas políticas minoritarias (p.e., para promover el aumento de la representación proporcional en el sistema electoral). En 1993, se buscó normalizar la existencia de senadores de oposición. Con el esquema de financiamiento de partidos y la amplia base territorial favorables al partido oficial, parecía difícil que algún senador de oposición llegara a obtener algún escaño. Aquello generó el consenso para otra reforma constitucional al régimen electoral, con lo que se agregaron dos senadores por entidad federativa. Uno se atribuye a la primera minoría, y el otro va para ser integrado en una lista nacional plurinominal (compuesta por las cúpulas de cada partido). Valdría la pena replantear el esquema, pues con la muy ardua competencia partidista que existe a veinte años de distancia, podríamos regresar al esquema de dos senadores por entidad sin temer por otro desbalance a favor de un sólo partido. Claro está, que aunque muy probablemente se lograra integrar un senado plural, las dirigencias partidistas se verían afectadas a sí mismas ante la reducción de escaños.

Los partidos políticos están en crisis; han dejado de hacer un frente común con la ciudadanía. El desencanto los excede, si bien el esquema que éstos han generado al interior (con bases burocráticas y clientelares que se extienden sin cesar) conducen a su propia extinción. Sin necesidad de que hablemos de la llamada *cartelización* de los partidos políticos,<sup>34</sup> es fácil justi-

<sup>33</sup> Mainwaring, S. y Sugart, S.M. (eds), *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Buenos Aires, Paidós, 2002; Linz, Juan and Arturo Valenzuela, *The Breakdown of Democracies*, Baltimore, Johns Hopkins Univesity Press, 1997.

<sup>34</sup> Los partidos se comportan como cárteles, cuya casi único objetivo es la propia subsistencia. El fenómeno en México se ha acrecentado por el predominio del financiamiento público sobre el privado; ver sus lineamientos en Katz, Richard S. y Peter Mair, "La transfor-

ficar que el régimen competitivo que desborda al bipartidismo ha terminado imperando contra cualquier posibilidad de cooperación entre fracciones parlamentarias. De ahí que la parálisis que anquilosa al sistema de partidos se traslade, indefectiblemente, a los gobiernos; y más todavía a los gobiernos de coalición.<sup>35</sup>

Por lo anterior, tal vez sea este el momento de volver a poner en la mesa la espinosa cuestión de la segunda vuelta electoral<sup>36</sup> y la insistencia en reducir el zoclo de participación electoral para restringir el financiamiento público a aquellas formaciones políticas que cuenten con una verdadera representatividad. Suprimir a los partidos que sólo están parasitando al sistema se impone como ruta indispensable para aclarar el camino de la deliberación y la negociación intra-partidista, que entre otras decisiones, permita llegar a acuerdos. Entre estos acuerdos, en la cúspide de las prioridades, se encontraría la formación de gobiernos de coalición.

4. La idea de racionalizar al presidencialismo, en términos de fijar en blanco y negro reglas que contribuyan a su propia estabilidad, tampoco puede implicar fórmulas absolutas. Recientemente, en los sistemas parlamentarios, se habló de replantear el justo medio de la racionalización del parlamentarismo. Incluso se habló de una reparlamentarización, en el sentido de restaurar controles más efectivos a los actos del Ejecutivo.<sup>37</sup> La tónica esta compuesta por una noción más unívoca de la responsabilidad política y la rendición de cuentas (en el sentido inglés de *Accountability*). La limitación de poderes se encuentra ante fenómenos cada vez más complejos, que comprometen el sentido de universalidad de los derechos.

La complejidad de los problemas (por solo referir a la crisis de las oleadas de migración ilegal y las rachas de ataques terroristas ocurridos en Europa desde finales de 2015), ayudan muy poco a conservar los esquemas de

---

mation des modèles d'organisation et de démocratie dans les partis: L'émergence du Parti-Cartel", Aucante, Johann and Alexandre Dézé, *Systèmes de partis dans les démocraties occidentales: le modèle du parti-cartel en question*, Paris, Presses de Sciences Po, 2008, p. 35-47

<sup>35</sup> Nolhen, Dieter, "El poder ejecutivo en el presidencialismo, alternativas en debate", Ellis, Andrew, J. Jesus Orozco Henríquez y Daniel Zovatto, *Cómo hacer que funcione el sistema presidencial: Making presidentialism work*, UNAM-Idea International, 2009. p. 24, p 41-42.

<sup>36</sup> Coincido en que instaurar este llamado sistema de *Ballotage* (tanto en presidenciales como en legislativas) contribuiría a generar legislaturas menos fragmentadas, cuya composición permitiría a las fracciones pronunciarse con mayor claridad para tener una postura frente a las políticas impulsadas por el Ejecutivo, Cheibub, José Antonio, "Reforming Presidential and Semi-Presidential Democracies", in *Ellis et al.*, cit. n. 35, 2009. p. 24

<sup>37</sup> En Francia, un antiguo Primer Ministro planteó la necesidad de permitir una más cercana supervisión de los ministerios por parte de la Asamblea Nacional, en Balladur, Edouard, *Une Vè République plus démocratique*, Paris, La Documentation Française, 2007, p. 4-6.

controles al gobierno. Los europeos han tenido que aceptar, a su pesar, una nueva forma de organización del poder, donde el legislativo termina plegándose a la acción del gobierno y no al revés.

Un desplazamiento del centro de gravedad de los gobiernos, desde la sede del parlamento hacia la cabeza del Ejecutivo, se está produciendo en prácticamente todos los sistemas parlamentarios, donde la personalización del jefe del gobierno parece el ingrediente culminante de la representación. Pero también de la acción de gobierno. Este nuevo esquema pone en la mesa ya no sólo cuál es el perfil ideal del representante popular, sino también las reglas del juego en su relación con quienes lo eligieron.

En nuestro continente, en cambio, el aumento en las potestades del Ejecutivo parecen corresponder a realidades como el combate al tráfico de drogas o la disminución de las notorias desigualdades; a manera de repulsión contra un esquema económico liberal que no funcionó. Esto implica que aunque la magnitud de nuestros problemas sea equiparable a la que enfrentan los europeos, en México parecemos estar intentando producir un efecto contrario: en vez de exigir mayores controles al Ejecutivo, le estamos pavimentando el camino para dejar los estándares de negociación ya no a una asamblea popular, sino a un pacto (desprovisto de requisitos de transparencia o de apego a la voluntad mayoritaria). De nuevo, una invitación abierta a que las oligarquías se sigan entendiendo por encima de sus bases representativas y de sus plataformas partidistas.

5. Patologías que parecían enterradas junto con los totalitarismos, tienen ahora brotes peligrosísimos. Me refiero a la llegada de coaliciones de gobierno encabezadas por partidos de extrema derecha (en Hungría, Austria, Estonia).<sup>38</sup> El discurso de los extremos es atizado por la actual fiebre anti-inmigrante en Europa, aunque también la idea de superioridad racial en Estados Unidos.

Sin embargo, la academia debe estar consciente de los riesgos de dotar de poderes excesivos a los Ejecutivos. Pues si bien, parece ser una consecuencia de las crisis, también puede desbordar con mucha facilidad en esquemas de gobierno que se vuelvan incontrolados e incontrolables. Como si no hubiera necesidad de frenar sus excesos, se amplía el uso de autorizaciones temporales para actuar (pensemos en el referendo constante de las leyes de urgencia posteriores a los atentados del 13 de noviembre en Francia). En términos del esquema mexicano de gobiernos de coalición, nada impediría que en el centro del convenio de coalición, se acuerden facultades de excep-

---

<sup>38</sup> Mudde, Cass, *On extremism and democracy in Europe*, New York, Rutledge, 2016, p. 157.

ción al Ejecutivo federal, por solo poner un ejemplo de los excesos a los que se podría llegar.

Los nuevos equilibrios de este sistema de gobierno requieren de antidotos; o si se prefiere, de nociones que viajen de un continente a otro, como la de *gobierno abierto*, o bien las de *transparencia* o de *democracia en red*.<sup>39</sup> Este nuevo conjunto conceptual, en el que pretenden fundirse las aspiraciones democráticas actuales con las calidades ideales de los representantes y las reglas de organización del poder, parecen un mejor marco analítico para el constitucionalismo.

Los gobiernos de cercanía con la ciudadanía han generado una suerte de *culto a la impersonalidad*.<sup>40</sup> En términos actuales, se dibujan los contornos de un modelo donde el ciudadano común ejerce de forma más directa funciones que estuvieron reservadas al parlamento, donde el poder no es una cosa, sino una relación. La liga de confianza con los gobernantes se tiende así partiendo de un cuadro ideal de exigencias con el personaje que encabeza el gobierno, de suerte que el resultado ideal del sistema sea generar una *democracia de confianza*.

En un esquema totalmente opuesto, el modelo mexicano de gobiernos de coalición deja a un lado al elector. No solo porque estos acuerdos se centren en la Cámara de Senadores y no en la de Diputados, sino porque confían en que los firmantes de un “convenio” de coalición van a ceñirse a la voluntad de sus representados.

Si esto no fuera suficiente para dudar de su efectividad, el esquema mexicano parece utilizar como parapeto a los partidos (aunque en realidad se trate de sus cúpulas). En vez de visibilizar y ampliar en rango de responsabilidad *política* de quienes gobiernan, los estamos dejando canibalizarse en torno a los intereses cupulares de los dirigentes partidistas.

---

<sup>39</sup> Las señales institucionales de actores políticos de primera línea, como los senadores Beltrones, Escudero y Gamboa, se han manifestado en contra de una intención ciudadana de permitir más y mejores controles a los funcionarios públicos. Por sólo mencionar la negativa a que se conocieran las declaraciones patrimoniales personales, como parte de una iniciativa ciudadana (conocida por la prensa como Ley 3 de 3), formulada por académicos y actores de la sociedad civil. Todo indica que la cuestión quedará fuera de la discusión parlamentaria del Sistema Nacional Anticorrupción, pendiente de aprobación parlamentaria. Véase en Roldán Xopa, José, Josefina Cortés y Max Kaiser, Iniciativa Ciudadana de Ley General de Responsabilidades Administrativas, [http://ley3de3.mx/wp-content/uploads/2016/02/Ley3de3\\_LEY\\_IniciativaCiudadanaDeLeyGeneralDeResponsabilidadesAdministrativas\\_Documento.pdf](http://ley3de3.mx/wp-content/uploads/2016/02/Ley3de3_LEY_IniciativaCiudadanaDeLeyGeneralDeResponsabilidadesAdministrativas_Documento.pdf)

<sup>40</sup> Rosanvallon, Pierre, *cit.* n. 11, 2015, p. 51.



## V. REFLEXIONES FINALES

Junto a estos lineamientos constitucionales ya aprobados, ha sido elaborado en el seno del Centro de Estudios Parlamentarios del Senado y el Instituto de Investigaciones Jurídicas un anteproyecto de ley reglamentaria que plantea una propuesta que vale la pena analizar, en espera de esperar a que esos contenidos sean discutidos y eventualmente aprobados por el legislador ordinario.<sup>41</sup> Por lo pronto, me permito mencionar algunas nociones que, aunque ya no quedaron en la reforma constitucional materia de este comentario, podrían ser retomadas para tratar de incluirlas en la ley secundaria que guíe la formación del esquema de gobiernos de coalición.

Nuestros políticos desconocen, o quieren hacer oídos sordos, de la noción de responsabilidad (y aquí, no me refiero a la penal, sino a la política).

Nuestras instituciones lograron, a costa de muchos años y recursos, garantizar que para detentar el poder se tiene que ser electo democráticamente. Pero no se ha normalizado de la misma forma el hecho de concebir al ejercicio del poder como rodeado de otros mecanismos de validación constante y permanente. La responsabilidad se vuelve la piedra angular; el eslabón perdido entre gobernantes y gobernados. Da poder a los primeros y facultades de control a los segundos. Ser responsable, *políticamente*, implica someterse a limitaciones que hacen patente esa relación.

¿Y qué clase de responsabilidad puede generar el modelo que instauramos en la fracción xvii de nuestro nuevo artículo 89? No podemos negar que esta noción de *responsabilidad* también llegó a un punto muerto en Europa. La elección directa de los Ejecutivos alimenta la idea de una liga de confianza frente al electorado, sustituyendo con ello la responsabilidad frente al parlamento. La fatiga de las estructuras de gobierno vuelve cada vez más difícil imputar una conducta a un funcionario específico. Por eso que en ocasiones, no quede más que regresar a la criminalización de los políticos como única catarsis con que cuenta el ciudadano.

El político responsable debe entender que está formando parte de una ficción, que es la que permite mantenerse en el puesto porque goza de la confianza pública. Es decir, mantener la confianza frente a quienes lo eligieron. De que se coaliguen, mejor luego hablamos.

---

<sup>41</sup> Barceló, Daniel y Diego Valadés (eds.), *Estudio sobre el sistema presidencial mexicano que contiene anteproyecto de ley del Gobierno de Coalición*, México, Unam-Cedip, 2016, p. 19.