

CAPÍTULO CUARTO
LA PROPUESTA PARA UN NUEVO ORDEN
CONSTITUCIONAL

I. El nuevo institucionalismo	147
II. El Estado de derecho en México	154
III. Para empezar a discutir las propuestas	159
IV. Los nudos de las reformas	161
V. La necesidad de un régimen parlamentario	170

CAPÍTULO CUARTO

LA PROPUESTA PARA UN NUEVO ORDEN CONSTITUCIONAL

Una probable transición democrática en México no debe circunscribirse a ciertas reformas jurídicas de carácter político o electoral. Esta afirmación no niega que determinadas reformas jurídicas o institucionales tengan un efecto liberalizador en el régimen. Lo que se quiere señalar es que éste se ve afectado por la interacción de un sinnúmero de elementos o factores: sistema electoral, sistema de partidos, gobierno presidencial, atribuciones del Poder Judicial y del Poder Legislativo, federalismo, municipio, forma de composición y de funcionamiento de estos órganos, etcétera. La ciencia política da cuenta, por ejemplo, de cómo el sistema electoral puede determinar el número de partidos, sólo por mencionar la famosa regla de Duverger, según la cual un sistema electoral mayoritario tiende a generar un sistema bipartidista, y un sistema electoral proporcional tiende a producir un sistema multipartidista. Esto ocurre también con el resto de los elementos: un gobierno presidencial tiende a ser más estable con un sistema bipartidista;¹ un sistema de partidos de poca disciplina interna beneficia al régimen presidencial; el tipo de Estado, federal o unitario, incide en el número de partidos, en su disciplina, en la legislación electoral, en las coaliciones entre partidos; en ocasiones, el Poder Judicial puede ser determinante para la organización, funcionamiento y existencia misma de los partidos, citemos por ejemplo el Tribunal Constitucional Alemán y sus

1 Mainwaring, Scott, "Presidentialism, Multiparty Systems, and Democracy: The Difficult Equation", documento de trabajo 144, Notre Dame, The Helen Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame, septiembre de 1990.

clásicas resoluciones que disolvieron partidos antidemocráticos; las atribuciones del Poder Legislativo en cuanto a sus funciones fiscalizadoras pueden incidir en la transparencia de las acciones del gobierno; el grado de independencia del Poder Judicial permite que éste se constituya en un árbitro y en el último intérprete de los principios constitucionales; determinados organismos, como el *ombudsman*, refuerzan la protección de los derechos humanos y sensibilizan a la población en estas materias; la existencia y el adecuado funcionamiento de un tribunal de cuentas puede ser crucial para racionalizar el manejo financiero del gobierno. Los ejemplos pueden multiplicarse si se incluyera a la mayoría de las instituciones y de las normas jurídicas que regulan las actividades de los órganos del Estado. El diseño constitucional e institucional es, por tanto, revelador del tipo de régimen existente y de la importancia de determinados diseños para el logro de la democracia o para la profundización en ella, también denota la falta de democracia o el interés por retardar su llegada.

Ciertas modificaciones institucionales afectan al resto, qué duda cabe, pero tienen el demérito de ir fabricando un interminable edificio sin coherencia, sin plan previo, construido por piezas. Otro de sus deméritos es que se puede democratizar cierta institución o práctica, pero el resto de las que tienen incidencia permanecen inalteradas con sus vicios tradicionales. De esta forma, el esquema es contradictorio y disfuncional. Lo que es más grave, sigue siendo antidemocrático.

La transición política en México reclama una modificación sustancial del entramado institucional y jurídico. Exige poner a punto las instituciones para estar en consonancia con el proyecto democratizador. Por tal razón, un nuevo orden constitucional es indispensable. El actual, que ha servido de soporte al régimen durante tantos años tiene enormes deficiencias y déficit democráticos (recuérdese lo expuesto en el capítulo segundo en relación con el sistema electoral y el sistema presidencial, principalmente). Recurrir al expediente de reforma parcial no suscita, entre los actores políticos, la idea de estar colaborando con un nuevo régimen, ni con la democracia. La

transición política sin un gran contrato institucional que desplaze los mitos y fantasmas del pasado carecerá de sustento democrático y de referentes simbólicos para inaugurar una nueva etapa en la historia de México. Los mexicanos de la revolución elaboraron su contrato para su tiempo histórico y sus preocupaciones. Los mexicanos de finales del siglo XX y del nuevo milenio necesitamos también de un nuevo contrato que exprese nuestras preocupaciones e inquietudes.

I. EL NUEVO INSTITUCIONALISMO

Como se ha mencionado en este libro, la teoría de las transiciones ha modificado, junto con otras tendencias en la ciencia política, la idea dominante de que las instituciones, las normas jurídicas y las prácticas políticas son el resultado de la estructura económica o son reflejo de la sociedad, o la consecuencia agregada del comportamiento individual, o producto del cálculo del interés individual. La teoría de las transiciones, al igual que el nuevo institucionalismo, han subrayado la importancia de las instituciones y de la organización del poder para modificar comportamientos individuales y sociales de carácter político o de otra índole. Ello significa que las instituciones, normas y prácticas, no son un simple reflejo de la economía o de la sociedad, sino que existe una relación de influencia e interdependencia entre lo estructural y lo superestructural,² donde las instituciones moldean las preferencias de los individuos y los intereses de las organizaciones, y los individuos y organizaciones transforman las relaciones institucionales.³

Las transiciones políticas que son espacios temporales en los que se discuten reglas políticas que a su vez se traducen en nuevas reglas jurídicas e institucionales no pueden perder de vista este aspecto. El cambio de régimen político no de-

2 March, James y Olsen, Johan, "El nuevo institucionalismo: factores organizativos de la vida política", *Zona Abierta*, Madrid, núms. 63-64, 1993, pp. 1-43.

3 Friedland, Roger y Alford, Robert R., "La sociedad regresa al primer plano: símbolos, prácticas y contradicciones institucionales", *Zona Abierta*, Madrid, núms. 63-64, 1993, pp. 155- 207.

mocrático a otro democrático supone una nueva organización del poder, y no como ya se dijo, reformas parciales al ordenamiento jurídico o a las instituciones políticas. Es muy común describir aspectos aislados del sistema político: su régimen de separación de poderes, sus reglas de transmisión de las funciones ejecutivas, la estructura y funcionamiento del Poder Legislativo, su sistema electoral, su régimen de partidos, su mecanismo de contralor de la constitucionalidad, etcétera; pero como estableció Nino,

...un sistema político es un todo integrado, cuyas diferentes piezas están imbricadas como las de un mecanismo de relojería... un sistema presidencialista, por ejemplo, opera de diferente manera según se combine con un sistema de representación proporcional o con otro sistema electoral, con un sistema bipartidista o pluripartidista, con un sistema de partidos poco disciplinados e integrados, o con partidos con fuerte integración o disciplina, con un Parlamento unicameral o bicameral, con un régimen federal o unitario, con un contralor de constitucionalidad concentrado o difuso... por lo tanto, es todo el conjunto del sistema político lo que debe ser evaluado desde el punto de vista de su justificabilidad moral y funcional, y la descripción del sistema debe reflejar la interconexión de sus elementos componentes.⁴

Las expresiones anteriores confirman el papel que tiene un adecuado diseño institucional en una transición. Del adecuado diseño, de las posibilidades que brinda para la estabilidad, funcionalidad, eficacia y justicia del sistema político, depende el éxito de la transición y su posterior consolidación. No es, por tanto, gratuito ni inocente insistir en un nuevo orden constitucional. Si el actual no se modifica por otro más estable, eficiente y justo, el cambio en el poder del partido dominante por otro, poco significa en términos de las reglas del juego político para la democracia. El nuevo institucionalismo viene a confirmar el papel relevante de las instituciones y normas, algo que los abogados siempre hemos sabido, pero que otros científicos sociales por mucho tiempo han puesto en cuestión: el valor político de lo jurídico.

⁴ Nino, Carlos Santiago, *Fundamentos de derecho constitucional. Análisis filosófico, jurídico y politológico de la práctica constitucional*, Buenos Aires, Editorial Astrea, p. 503.

Para confirmar lo arriba señalado conviene repasar algunos de los últimos desarrollos teóricos en las ciencias sociales, que ilustran lo que aquí se apunta:

1) En la economía habría que destacar la obra del Premio Nobel de Economía 1993, Douglass North, que aborda la cuestión del impacto de los entramados institucionales para promover o no el desarrollo económico. Según North, determinados diseños institucionales favorecen el desempeño de la economía atendiendo al precio de los costos de transacción que poseen determinadas instituciones. Cuando estos costos son altos, el sistema institucional no propicia crecimiento económico y ello obliga a un cambio en las instituciones, pues los agentes económicos o políticos perciben que con un diseño distinto se pueden obtener mejores beneficios económicos o políticos. Todo depende entonces de la percepción de los agentes para ir adecuando el entramado institucional a sus objetivos económicos o políticos. Los diseños institucionales en la teoría de North resultan fundamentales para entender, por ejemplo, por qué algunos países fueron capaces de industrializarse más rápidamente que otros.⁵

2) En la filosofía política habría que recordar la discusión de los neocontractualistas, sobre todo de John Rawls, que puso el énfasis en el papel de las instituciones para construir una sociedad bien ordenada. Acordados los principios de justicia, el siguiente paso consiste en elaborar instituciones políticas y sociales que sean coincidentes con el orden lexicográfico de los principios rawlsianos.⁶ La teoría de las Constituciones de James Buchanan, insiste también en el papel básico que juegan las instituciones. Buchanan describe dos niveles del intercambio político del que nacen dos teorías: la teoría económica de las constituciones y la teoría de las instituciones. La teoría de las Constituciones se ocupa del contrato social o de la elaboración de macroinstituciones y la teoría de las instituciones

⁵ North, Douglass, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, trad. de Agustín Bárcena, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

⁶ Rawls, John, *Teoría de la justicia*, 1a. reimpr., trad. de María Dolores González, México, Fondo de Cultura Económica, 1985.

incluye teorías sobre las votaciones, la competencia electoral, de la burocracia, etcétera. En la visión de Buchanan y de los neocontractualistas, el papel de las reglas formales es fundamental para construir consensos y establecer las bases de la convivencia civilizada. En el neocontractualismo, las instituciones son límites contra los posibles abusos del soberano, pero también son las vías para proteger y garantizar los derechos fundamentales de la persona, única justificación para la existencia del Estado y del derecho.⁷

3) También desde la filosofía política podemos referirnos al trabajo de Amartya Sen, quien discute la posibilidad de que las instituciones democráticas pueden prevenir las hambrunas, de forma que no lo realizan los regímenes no democráticos. Para Sen, el papel de la democracia en la prevención de hambrunas comprende tanto los incentivos políticos como las ventajas de la información. Estas dos causas impiden el nacimiento de hambrunas en países tercermundistas como la India por el cúmulo de instituciones de control de las democracias, instituciones que no poseen los regímenes no democráticos de desarrollo socioeconómico similar al de la India.⁸

4) En el plano de la ciencia política ensayos como el de José María Maravall han puesto en duda la creencia muy extendida de que las dictaduras favorecen el desarrollo económico. Para Maravall hasta 1987 los estudios comparados subrayaron la mayor eficacia económica de las dictaduras, pero a partir de esa fecha, trabajos de autores como J. Nelson y J. F. Hellwell, han demostrado que los países no desarrollados con democracia han crecido en lo que se refiere al PIB y al control del déficit más que los regímenes no democráticos de similar desarrollo. Las razones que brinda Maravall son de índole institucional, pues las reglas de las democracias favorecen la responsabilidad de sus instituciones y la lógica de protección a los intereses universalistas que ellas garantizan. Mara-

7 Véase Cárdenas, Jaime, *El contractualismo y su proyección jurídico-política*, México, Universidad Autónoma de Querétaro, 1991, pp. 57-90.

8 Sen, Amartya, "¿Puede la democracia impedir las hambrunas?", *Claves*, Madrid, 1992.

vall coincide con el informe del Banco Mundial de 1991 que sostiene:

Hay datos indicativos de que ciertas características de los sistemas democráticos están asociadas positivamente con el desarrollo y el bienestar (...). El sistema político de contrapesos y salvaguardias, la libertad de prensa y un debate libre sobre los costes y los beneficios de las políticas de los Gobiernos pueden hacer que un público más amplio tenga interés en la reforma. La necesidad de obtener buenos resultados para ser reelegido puede contribuir al progreso económico en vez de obstaculizarlo (...). Hay otro resultado que se desprende de los estudios empíricos: los países al desarrollar los recursos humanos y, sobre todo, al invertir en educación, han reforzado las bases sobre las que se asienta un sistema político libre... Para un determinado nivel de renta, la mejora de los indicadores sociales está vinculada a la libertad... la inestabilidad política decrece no sólo a medida que se aumenta la renta, sino, además, a medida que mejora la educación.⁹

5) Los trabajos de Bruce Ackerman, tanto los de filosofía política como los propiamente políticos, abundan en el argumento de que, por ejemplo, las revoluciones de Europa del Este a partir de 1989, nos han enseñado que ninguna prioridad económica o social está por encima de las prioridades jurídico-constitucionales. Los momentos constitucionales para Ackerman tienen ventaja sobre los demás en tiempo, pues construir una economía liberal de mercado o crear una cultura política democrática requiere décadas. Nuestro autor opina que sin el marco constitucional no hay posibilidades de distribuir adecuadamente los bienes y los servicios de la sociedad, ni las bases de la competencia política, y en general, es imposible gobernar un Estado. Los problemas en los países de Europa del Este, principalmente en Rusia, se ven agravados si no es que originados, debido a que los actores políticos repre-

9 Maravall, José María, "Las nuevas democracias", *Claves*, Madrid, núm. 34, 1993, pp. 13-23; Banco Mundial, Informe sobre el desarrollo mundial, Washington, D. C., 1991, pp. 156-157.

sentativos no han determinado con claridad las reglas institucionales de distribución y acceso al poder.¹⁰

6) En el plano del análisis comparado de los modelos económicos capitalistas, autores como Michel Albert afirman la superioridad del modelo japonés en razón de su marco institucional. Para Albert, la Comunidad Económica Europea con todos sus mecanismos institucionales carece de la solidez político-institucional del MITI del Japón. La actividad económica japonesa es conducida a través de reglas claras y por una muy fuerte interrelación entre empresarios, gobierno y universidades en el seno de éstas. Albert argumenta que el Estado puede ser bueno o malo, dependiendo de si es capaz de favorecer o retrasar ciertas estrategias económicas. Si el objetivo es la justicia social, la actividad del Estado tiene entonces una importante función fiscal y de modificación de mecanismos jurídicos que alienten el gasto social. Si el objetivo es el desarrollo económico visto con exclusividad, la estrategia debe ser la desregulación, la disminución de impuestos y el adelgazamiento de las funciones económicas del Estado, mas no de las políticas y jurídicas, pues sea cual sea la meta elegida por la elite política, éstas siempre son necesarias. Albert estima que del diseño de las instituciones dependen en gran medida las consecuencias políticas, económicas o sociales en un Estado.¹¹

7) En el campo de las instituciones electorales, Dieter Nohlen reconoce la imbricación de factores socioeconómicos y étnicos con los institucionales, y dentro de los institucionales no aísla como factor determinante a lo electoral sino que lo relaciona con el resto de las variables: institucionales, culturales, históricas, etcétera. Sin embargo, Nohlen reconoce que los sistemas electorales tienen incidencia en los siguientes aspectos: la polarización ideológica y política; la estructuración de los partidos, tanto interna como externa; la representación de los intereses de diferentes sectores de la sociedad;

¹⁰ Ackerman, Bruce, *The Future of Liberal Revolution*, Yale University Press, 1992, pp. 46-62.

¹¹ Albert, Michel, *Capitalismo contra capitalismo*, Buenos Aires, Paidós, 1992, pp. 222-223.

el tipo de competición política; las características de las campañas políticas; la legitimidad del sistema político, entre otras.¹²

8) En la línea institucional existe un fuerte movimiento en Estados Unidos a favor de la reforma del gobierno. Para ellos las instituciones afectan no sólo a la justicia, sino a la capacidad del gobierno para funcionar adecuadamente. Afirman que algunos tipos de instituciones son mejores que otros y que los reformadores institucionales cuando diseñan instituciones políticas y jurídicas deben evaluar la eficacia y eficiencia de las instituciones, así como sus costos y consecuencias. La adopción de un diseño equilibrado puede ser fundamental para dar respuesta a las necesidades de la ciudadanía, para reducir la burocracia, lograr que el gobierno gaste menos y produzca más y mejores servicios públicos, es decir, las instituciones son vitales para la implantación de las políticas públicas. Sin un marco previo bien pensado de carácter normativo que regule el actuar gubernativo y defina los objetivos generales, el costo de las decisiones se incrementa, y las medidas escogidas para solucionar los problemas sociales pueden diluirse.¹³

9) Sartori identifica, como un aspecto crucial de los años por venir, la existencia de un conjunto de instituciones, prácticas, reglas, procedimientos políticos para poder introducir y garantizar la responsabilidad financiera del gobierno. Piensa que éste no es un asunto coyuntural, se trata de un problema de fondo que sólo se puede resolver con un diseño institucional que tenga por objetivo el control del gobierno en sus políticas de gasto. Sartori menciona que la política económica constituye una parcela grande e importante de la acción del Estado contemporáneo, y que la política económica es política decidida por un personal político bajo ciertas reglas y casi siempre con una finalidad electoral. Las Constituciones mo-

12 Nohlen, Dieter, *Los sistemas electorales en América Latina y el debate sobre reforma electoral*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993, pp. 11-27.

13 Weaver, Kent R. y Rockman, Bert, *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad*, Washington, D. C., The Brookings Institution, 1993.

dernas, según Sartori, fueron concebidas en el siglo XVIII para hacer frente a la mala ciudad, es decir, para controlar el poder absoluto, pero no para ser guardianes de la hacienda pública, y hoy en día, es fundamental para las economías avanzadas crear normas, principios y órganos constitucionales capaces de salvaguardar y mantener el equilibrio financiero, pues de no hacerse así, la irresponsabilidad fiscal corroerá a todo el sistema político y no únicamente a la economía.¹⁴

10) De las referencias anteriores queda claro que la labor de la ciencia política y del derecho constitucional del futuro, será la de evaluar las distintas instituciones políticas y jurídicas contempladas en las Constituciones occidentales, y que ésta tarea es fundamental, pues las instituciones también son causa y no exclusivamente efecto de las estructuras económicas. Ello hace preciso reinventar el Estado, es decir, su orden jurídico, la eficacia y eficiencia de los gobiernos, mejorar los canales de intercomunicación entre el gobierno, las instituciones y la sociedad civil. Esta labor es aún mayor cuando de lo que se trata es construir un Estado democrático de derecho que como primer característica debe ver a la justeza e imparcialidad de sus instituciones. Crear un Estado de derecho que sea obedecido precisa instituciones y normas justas, legítimas, además de eficaces y eficientes. La legalidad de la democracia es una legalidad fuerte, pues no basta cualquier legalidad, es preciso contar con una legalidad que tome en serio la división de poderes, el sometimiento de los políticos a la ley, la independencia judicial, el desarrollo armónico de las regiones del país, pero principalmente que establezca las reglas del acceso al poder y la distribución del mismo con imparcialidad y sin derivar en resultados de suma cero.

II. EL ESTADO DE DERECHO EN MÉXICO

Tal como se describió en el capítulo segundo de este libro, el Estado posrevolucionario mexicano con cierta evolución a

¹⁴ Sartori, Giovanni, *La democracia después del comunismo*, Madrid, Alianza Editorial, 1993, pp. 103-108.

la liberalización y a la apertura política en los últimos años, no ha sido un Estado de derecho democrático, ha sido un Estado dominado por un partido, con un proyecto político: la visión que da cada sexenio de la Revolución mexicana y de la Constitución de 1917, con un importante objetivo por el que se sacrifican los demás: la paz social. El Estado mexicano ha sido también un Estado paternalista que ha funcionado en detrimento de las libertades políticas y de la sociedad. No puede ser calificado como Estado de derecho. En él muchas de las reglas de funcionamiento real del Estado no están en la Constitución sino fuera de ella y el orden normativo no favorece los procedimientos democráticos.

La discusión en torno a si el Estado mexicano puede ser calificado como de derecho y la posición aquí adoptada de que para ser Estado de derecho debe ser democrático requiere que aceptemos que efectivamente en sus orígenes el Estado de derecho no estaba amparado por la democracia, y que en su formación histórica el Estado de derecho se dio en sistemas que hoy no calificaríamos de democráticos. Sin embargo, el Estado de derecho que en principio es aquel organizado en virtud del imperio de la ley ha sufrido una importante evolución teórica: no basta que se sostenga en una ley cualquiera, debe respaldarse en una ley legítima. El Estado de derecho es pues una construcción normativa que descansa fundamentalmente en el procedimiento debido para elegir gobernantes y establecer leyes, en donde la democracia es su carga valorativa fundamental. El entramado normativo tradicional del Estado de derecho no puede concebirse más sin democracia. El Estado de derecho es una fórmula garantista procedimental que incorpora elementos finalistas a través de la concesión de los derechos fundamentales de la persona, en la medida en que trata a éste como un fin en sí mismo y no como un medio, según el mandato kantiano. Estado de derecho y democracia son cosas distintas en principio, pero, según la conciencia moral de nuestra época, deben ir juntas a efecto de que de verdad pueda haber formas de gobierno sostenidas en el consentimiento de los gobernados.

Cualquier repaso sobre el pretendido Estado de derecho en México pone de manifiesto la insuficiencia o la inexistencia de este tipo de Estado. Tales inconsistencias provienen de antaño, pero en este siglo se han mantenido o profundizado. A ningún estudioso de las ciencias sociales en México, escapa la persistencia de las prácticas informales por encima de las institucionales. Antes y con el México independiente ha existido ese divorcio entre la Constitución real y la formal, entre la costumbre y la legalidad. También ha existido una incapacidad cultural y política para entender el papel de las instituciones y para obligar a los gobernantes a actuar conforme a ellas, al grado de que en ocasiones se prescinde totalmente del orden constitucional, tal como queda de manifiesto en la obra de Emilio Rabasa, *La Constitución y la dictadura*,¹⁵ cuando se refiere a la separación entre las conductas políticas de la última parte del siglo XIX con las instituciones que habían sido prohijadas por la Constitución de 1857. Algo que generalmente pasa desapercibido es que no sólo existe una escisión entre la Constitución real y la formal, sino una terrible insuficiencia de lo institucional. La Constitución de 1917 y el marco normativo derivado de ella, no contiene garantías efectivas de control a los gobernantes, no han existido mecanismos de protección eficiente a los derechos fundamentales, y los derechos fundamentales, político-electorales, carecen de protección jurídica.

Esta reflexión nos mueve a cuestionarnos si el divorcio entre la práctica política o social con la legalidad es consecuencia tan sólo de la incultura democrática o si lo es de la incapacidad de la legalidad para obligar al acatamiento de las normas, de la debilidad de los instrumentos de control y reforzamiento institucional. ¿No será que la legalidad es también responsable de su vulneración? ¿Por qué no hemos construido un régimen de legalidad que nos obligue jurídica y moralmente a cumplirlo? ¿Será acaso que nuestra legalidad no es legítima y por eso incumplimos las normas y las instituciones?

15 Rabasa, Emilio, *La Constitución y la dictadura*, 6a. ed., México, Porrúa, 1982.

El cuestionamiento del Estado de derecho debe insistir en la idea de relevancia constitucional para además de evaluar las instituciones del Estado sugerir las líneas para su perfeccionamiento en los ámbitos de lo legítimo. Entre las variables usadas para medir el desarrollo de un Estado deberíamos incluir la coincidencia entre las prácticas sociales y políticas con las normas jurídicas, pero para ello necesitamos de un concepto valorativo o normativo de Constitución que nos permita identificarla con los principios básicos de moralidad social, es decir, con los derechos fundamentales de la persona, y con los principios que establecen los procedimientos de toma de decisiones básicas en las unidades políticas que integran la organización del poder. La tarea entonces es la de elaborar las bases del procedimiento legítimo que debe dar origen a una Constitución y a un orden normativo o reformular los contenidos, principios y objetivos de la Constitución para lograr la finalidad del procedimiento justo.

La relevancia constitucional es el indicador para medir la vigencia efectiva de un orden constitucional. En México no hay Estado de derecho porque las decisiones políticas fundamentales y las reglas claves del régimen político se adoptan al margen de las reglas constitucionales, y porque el orden normativo vigente no garantiza la democracia, la división de poderes, el federalismo, la autonomía municipal y a los derechos humanos. Contar con leyes no es contar con un Estado de derecho, pues como dice Elías Díaz, Estado de derecho significa respeto al orden constitucional, que a su vez significa la lucha contra la arbitrariedad del orden político, significa la adopción de las reglas del juego político por todos y su cumplimiento también por todos, nunca al margen de ellas; también significa que el fin del Estado es el individuo y no pretendidas razones de Estado; significa respeto a las minorías para que en las contiendas electorales puedan ser en un futuro mayorías.¹⁶

¹⁶ Díaz, Elías, *Legalidad-legitimidad en el socialismo democrático*, Madrid, Civitas, 1977, pp. 149-186.

El pretendido Estado de derecho mexicano no es tal, adolece, como se dijo, de dos condiciones básicas: 1) vigencia efectiva de la Constitución y del orden normativo, o sea, que las decisiones políticas y sociales se adopten de acuerdo con las reglas constitucionales, y 2) que el orden normativo garantice la democracia, el respeto a los derechos fundamentales, la división de poderes, el federalismo, la autonomía municipal, el equilibrio entre los poderes, etcétera. Además de no reunir esas dos condiciones afecta el edificio de la legalidad; sin respeto a la legalidad no hay desarrollo, ni posibilidades para establecer un marco de relaciones económico-sociales con bases de certeza, ni manera de crear las condiciones de democracia, pues ni los ciudadanos ni los candidatos tienen la seguridad de que el voto decidirá las contiendas, tampoco hay bases para pensar en la transformación de la economía, ni para modificar las relaciones entre sociedad y gobierno.

Las consideraciones anteriores hacen indispensable modificar el entramado constitucional para establecer una democracia de largo aliento. No es que se rechacen las virtudes de las reformas electorales para mejorar las condiciones de imparcialidad en las contiendas. Lo que se propone es una auténtica reforma del Estado, pues en el hipotético caso de que la oposición venciera en las elecciones presidenciales, ello serviría a los fines de la democracia, a condición de que el nuevo gobierno promoviera las reformas constitucionales tendentes a crear la correspondencia entre legalidad y legitimidad, a equilibrar los poderes públicos, a fomentar el federalismo, a mejorar las garantías de respeto a los derechos humanos.

El cambio hacia la democracia que generará la transición política en México debe darse en la línea de lo que un grupo de ciudadanos mexicanos ha denominado "Veinte compromisos por la democracia".¹⁷ En estos compromisos se abordan distintos aspectos de lo que debería modificarse en el actual Estado mexicano. Podemos o no comulgar con algunos de esos

17 Véase "Veinte compromisos por la democracia", *Excelsior*, México, lunes 10 de enero de 1994.

puntos, tal vez algunos podríamos proponer medidas más de fondo que impliquen un nuevo orden constitucional, que desde mi punto de vista es indispensable por la carga simbólica que representaría una nueva Constitución, y porque a través de una nueva Constitución las instituciones pueden revisarse integralmente.

III. PARA EMPEZAR A DISCUTIR LAS PROPUESTAS

Ha quedado asentado aquí cómo las teorías de la ciencia política insisten en el papel de las instituciones para la construcción de la democracia, su consolidación y su desarrollo. La posición del Estado ya no está subordinada más a la economía, ni tampoco es un obstáculo para realizar objetivos sociales. El Estado que se fundamenta en lo jurídico, requiere de una elección constitucional. No existe sólo una elección. Podemos hablar de democracia en varios modelos constitucionales. La decisión de todos aquellos Estados que transitan a la democracia, la más importante, consiste en determinar cuál es la mejor manera de organizar el poder desde sus peculiaridades, necesidades y antecedentes históricos. Ciertamente un régimen constitucional no se crea *ex novo*, ni por generación espontánea; sin embargo, su nueva morfología debe dar cuenta del cambio político operado, de la transformación del régimen, y ésta debe ser sustancial para que no quede duda que se modificaron las relaciones de poder entre los actores políticos y respecto a los ciudadanos.

Lo anterior, referido a nuestro país significa:

- 1) La política en México debe ver en el Estado y sus instituciones jurídicas y políticas el elemento central. Lo económico y lo social debe redefinirse según la premisa anterior. Si México quiere ser país de primer mundo necesita preponderantemente de una Constitución normativa, es decir, formal y material. Es preciso repensar jurídicamente al Estado, a nivel macro: filosófico y político, y a nivel micro: de técnica y dogmática jurídica.

2) La mejor forma de desarrollar esta cultura de la relevancia constitucional pasa por la redefinición de todo el marco constitucional, preferentemente una nueva Constitución por las razones simbólicas y de coherencia institucional ya detalladas. El primer requisito exige que todos los actores políticos participen en el diseño de las reglas constitucionales, pues esa es la vía para demandar después lealtad y cumplimiento. No debe olvidarse que la consolidación democrática se produce cuando los actores políticos actúan de acuerdo con las reglas, principios y procedimientos de la democracia, los cuales deben estar recogidos en la Constitución. La cultura constitucional es insuficiente y la democracia precaria si los valores constitucionales no se realizan a través de la Constitución, sino por medios metaconstitucionales.

3) No es lo mismo un diseño constitucional o institucional que otro. Las instituciones y las normas producen consecuencias políticas, económicas y sociales. En el plano político, las instituciones democráticas proporcionan más transparencia sobre los actos del poder, más control sobre ellos, y más vías para ejercitar los derechos de acceso y participación política. En la economía, algunos diseños pueden acelerar o retrasar el desarrollo y la eficiencia económica. La reformulación de las normas e instituciones que inciden en la economía se hace inevitable. México requiere de órganos jurisdiccionales de control del gasto público, garantías efectivas a la equidad vertical y horizontal en materia de impuestos, federalismo fiscal cooperativo, un marco jurídico que haga transparentes las transferencias intergubernamentales, profesionalización de los cuadros administrativos y jurisdiccionales para una aplicación moderna y eficiente de las normas jurídico-económicas, etcétera. En lo social, los diseños tienen que ver con la política y normas financieras, tanto impositivas como de gasto, con la existencia de burocracias eficientes que atiendan los distintos aspectos de la política social, con instituciones y mecanismos jurídicos que armonicen el desarrollo de las regiones poco desarrolladas con las desarrolladas del país, con órganos de control y supervisión del gasto social, entre otras.

4) Los que en primer término están obligados a entender la relevancia constitucional democrática y la importancia de los diseños son los actores políticos. Su actuar, una vez definido el marco constitucional democrático, debe estar de acuerdo con las reglas del juego político establecidas en la Constitución y no por otras reglas.

5) Las instituciones a definir no sólo afectarán a la justicia, sino a la capacidad del gobierno para funcionar adecuadamente. Los actores deben tener como puntos de partida para su elección, tanto a la justicia que proporcionará la institución o norma, como si la norma perfeccionará o no, la eficacia, eficiencia y estabilidad del aparato burocrático en su conjunto.

IV. LOS NUDOS DE LAS REFORMAS

La trascendencia de la elección institucional residirá en su capacidad para cuestionar las actuales instituciones jurídicas del modelo constitucional mexicano, y en su rigor propositivo. Ambas tareas exigen conocer los distintos modelos que una democracia puede brindar.

Algunos autores como Arend Lijphart han planteado que en las actuales democracias poliárquicas existen dos modelos: el de democracia de mayoría o de Westminster y el modelo de democracias por consenso. Las democracias mayoritarias son propias de sociedades homogéneas. Las democracias *consocionales* o de consenso lo son de sociedades plurales. El modelo de democracia de mayoría posee las siguientes características: concentración de poder en el Ejecutivo, fusión de poderes y dominio del gabinete, unicameralismo, bipartidismo, sistema de partidos unidimensional o monotemático, sistema electoral mayoritario, gobierno unitario y centralizado, Constitución no escrita y soberanía parlamentaria, y son democracias esencialmente representativas. El modelo de democracia por consenso se basa en lo siguiente: grandes coaliciones para formar gobierno, separación formal e informal de poderes, bicameralismo equilibrado y representación de la minoría, sistemas pluripartidistas, sistema de partidos multidi-

mensional, representación proporcional, federalismo y descentralización territorial y no territorial, Constitución escrita y veto de la minoría y mecanismos de democracia directa. Lijphart está consciente de que ninguno de estos dos modelos existe en forma pura. La mayoría de las democracias poseen elementos de ambos modelos, pero sin lugar a dudas, algunas están más cerca de uno de los dos tipos.¹⁸

La exploración de Lijphart no es la única, podemos mezclar sus elementos y elaborar nuevos modelos. La revisión de nuestro andamiaje institucional requiere repasar, como se hizo parcialmente en este libro, las actuales instituciones jurídicas del modelo constitucional mexicano, proponer las nuevas instituciones a partir de las necesidades nacionales y con el auxilio del marco teórico comparado, evaluar las instituciones a proponer desde los planos de la estabilidad, eficacia y legitimidad de cada institución, y concretar las instituciones propuestas.

Esta es una tarea que escapa a un libro que pretende ser una aproximación a la teoría de las transiciones y su relación con el caso mexicano. No obstante, se considera que la discusión podría centrarse en los siguientes aspectos: 1) determinación de un sistema semipresidencial o de uno parlamentario semejante al alemán o español; 2) en caso de que se mantuviera el sistema presidencial, efectuar la reforma del Poder Legislativo para fortalecerlo, principalmente en las áreas de control al Ejecutivo; 3) fortalecimiento del Poder Judicial, tanto federal como local; 4) creación de un Tribunal Constitucional Federal y de tribunales constitucionales locales; 5) fortalecimiento del federalismo y del municipio; 6) Explorar la conveniencia de los órganos constitucionales autónomos, es decir, órganos de control sin influencia de los partidos; 7) modificaciones sustanciales al sistema electoral, en cuanto a su estructura, independencia e imparcialidad; 8) sistema de partidos competitivo a través de mecanismos que hagan posible el respeto al principio de igualdad de oportunidades: vía mejor regulación sobre el financiamiento partidario y reformas en materia de me-

18 Lijphart, Arend, *Las democracias contemporáneas*, Barcelona, Ariel, 1987.

dios de comunicación; 9) independencia total de los actuales órganos de protección a los derechos humanos y desarrollo legislativo de los derechos fundamentales que se contemplen en la Constitución; 10) inclusión de los mecanismos de democracia directa a nivel federal, estatal y municipal; 11) protección y garantías reforzadas a los derechos políticos, principalmente a los electorales mediante la posibilidad de ser garantizados por medio de los recursos constitucionales; 12) establecimiento de mecanismos que favorezcan los procesos de integración comercial con otros países, es decir, nuevo enfoque del tema de la soberanía; 13) marcos jurídicos que regulen los derechos de las etnias y nacionalidades y su armonización con el derecho estatal; 14) profesionalización de la administración pública por medio de la implantación del servicio civil de carrera.

El primero de los puntos, esto es, la discusión en torno a la conveniencia de modificar el régimen presidencial se tratará al final del presente capítulo. Antes, nos referiremos brevemente a cada una de las cuestiones iniciando con la idea de que el Estado en cuanto conjunto de instituciones y normas, tan importante como es, no debe olvidar que su fundamento y finalidad es la sociedad civil: los derechos y aspiraciones de la ciudadanía. El Estado de derecho nace de los ciudadanos y a ellos se debe. La idea de ciudadanía es fundamental. No puede concebirse el Estado de derecho sin ciudadanos libres y con garantías frente al poder, principalmente con derechos de participación.

En esta tesitura, para reconocer y profundizar en los derechos de ciudadanía, las líneas de actuación serían: a) reconocer constitucionalmente que los derechos políticos, principalmente los electorales, son derechos humanos y que por tanto deben tener el mismo *status* jurídico y alcance que el resto de las garantías individuales; b) admitir que al lado de los mecanismos de democracia representativa deben funcionar los de democracia directa; por tanto es imprescindible establecer y normar los derechos de referéndum y de iniciativa legislativa popular; c) los órganos electorales deben ser dirigidos por los

ciudadanos, sin intervención del Poder Ejecutivo; *d*) es necesario facilitar la constitución de los partidos políticos; para tal efecto, el actual registro de los partidos ante las autoridades electorales debe desaparecer y ser sustituido por la regla del umbral electoral como en otros países y con la intención de que exclusivamente los partidos que pasen del umbral tendrán representación en las asambleas legislativas y en otros órganos del Estado; *e*) proscribir la afiliación colectiva en cualquiera de las organizaciones relevantes de la sociedad: partidos, sindicatos, organizaciones empresariales; *f*) contemplar el mandato de democracia interna en las organizaciones relevantes de la sociedad; *g*) permitir en las leyes electorales las candidaturas independientes; *h*) dar las más amplias atribuciones a los ciudadanos para vigilar y controlar el poder mediante acciones y recursos legales, e *i*) conceder facultades y derechos legales a organizaciones tales como las de vecinos, consumidores, de derechos humanos, para que puedan representar ante los tribunales y dependencias gubernamentales los llamados intereses difusos.

El gobierno como administración pública en los niveles federal, estatal y municipal y otros que pudieran normarse, como el nivel metropolitano, debe reformarse. Esta reforma puede verse desde dos ángulos: como instrumento que haga eficiente lo social y lo económico, y como medio para ser un gobierno legítimo. El primero de los ángulos nos indica que la estructura y funcionamiento del gobierno debe lograr que los recursos y medios escasos se utilicen eficientemente para realizar su tarea de manera óptima, y al mismo tiempo debe tener algún papel en la economía que lo mantenga con el control de recursos y áreas estratégicas para conducir, orientar y estimular el desarrollo económico. Este primer ángulo también debe poner énfasis en el papel del gobierno como equilibrador de las deficiencias del mercado y en su papel como distribuidor de recursos. Las tareas señaladas para su realización requieren de un marco institucional previo que defina las reglas y que reduzca en la medida de lo posible las incertidumbres.

El segundo ángulo, el de la legitimidad, que se puede ver facilitado por el éxito en la realización del primero, debe recurrir en primer término a la legalidad. La legalidad a acceder debe ser fuerte. Un significado fuerte de legalidad quiere decir, por ejemplo, que los servicios públicos se faciliten conforme a reglas objetivas y seguras y no conforme a discriminaciones y favores; quiere decir igualdad de oportunidades en todas las esferas de la vida pública; entraña que el mercado no se someta en el sector de los contratos públicos al peso de la corrupción, al intercambio de favores entre el político deshonesto y el empresario protegido. Sólo políticas que coloquen a la legalidad en primer lugar tomarán en serio el balance de los poderes y el sometimiento de los políticos a la ley. La legalidad entendida así es una barrera para detener injusticias sociales.

El ámbito de reforma del gobierno en sus distintos niveles se podría centrar en la edificación del servicio civil de carrera que sea capaz de dar estabilidad, profesionalismo y funcionalidad al gobierno. Como medida complementaria al servicio civil debe pensarse en mecanismos de ascenso y sanciones en los cargos de la administración pública. Igualmente es indispensable perfeccionar los mecanismos de control a la administración pública, no exclusivamente a través de dependencias como las contralorías federales, estatales o municipales, sino utilizando el control del Poder Legislativo vía comisiones de investigación, y sobre todo mediante los controles jurisdiccionales (tribunales de cuentas) hoy inexistentes en el marco jurídico nacional. La legalidad fuerte, por su parte, implica la revisión y evaluación del actual entramado microinstitucional para hacer eficientes, expeditas y darle seguridad jurídica a las administraciones públicas.

En caso de que se decidiera continuar con el régimen presidencial, y a fin de construir un presidencialismo democrático, las líneas de acción propuestas pasan por el fortalecimiento del Poder Legislativo. Entre las medidas propuestas habría que destacar: 1) la concesión de mayores atribuciones a los grupos parlamentarios de la oposición para que estu-

vieran en capacidad de pedir información al Ejecutivo sobre cualquier asunto de gobierno; 2) regular que las comisiones de investigación pudieran constituirse con una minoría de miembros del Legislativo para fiscalizar tanto la administración pública centralizada como descentralizada; 3) prever que el Poder Legislativo, de manera proporcional a su composición, controle los medios de comunicación pública; 4) regular el derecho de consulta para que el Ejecutivo antes de tomar alguna medida trascendental en materia de política interior o exterior acuda al Poder Legislativo; 5) regular las facultades de pequeñas minorías de miembros de las Cámaras para convocar a sesiones extraordinarias; 6) establecer en el Senado la mayoría calificada para la ratificación de importantes funcionarios públicos; 7) obligar al Ejecutivo a presentar el presupuesto de egresos y la cuenta pública con una mayor anticipación; 8) sustituir la actual obligación del informe presidencial por un debate entre el presidente y los representantes de las fuerzas políticas; 9) regular la carrera legislativa, es decir, establecer la posibilidad de reelección inmediata; 10) determinar el presupuesto de las Cámaras en la Constitución para no sujetarlo a la negociación con el Ejecutivo; 11) circunscribir la facultad del Ejecutivo para nombrar y destituir a miembros del gabinete con la intención de que tanto en el nombramiento como en su remoción participe el Poder Legislativo; 12) determinar que en la designación de los miembros de la Contaduría Mayor de Hacienda no tendrá ninguna intervención el Poder Ejecutivo y que sus miembros sean designados por una mayoría calificada de la Cámara de Diputados, ello para que la Contaduría sea un órgano exclusivamente dependiente del Poder Legislativo.

El otro poder que demanda una revisión inmediata es el Judicial. Al igual que el Legislativo ha sido tradicionalmente dependiente y marginal respecto del Ejecutivo. Una constante fue y es su proverbial debilidad presupuestaria y durante muchos años su falta de profesionalismo: no existía ni por asomo la idea de la carrera judicial. Las importantes reformas de los años ochenta comenzaron a darle cierta dignidad en el ámbito

federal, pero no así en la esfera local. El Poder Judicial sigue siendo un poder dependiente del Ejecutivo, tanto en su autonomía financiera y presupuestaria, como por su imposibilidad para declarar anticonstitucionales, con efectos *erga omnes*, las disposiciones legislativas y reglamentarias. Las garantías de nombramiento, permanencia, e inamovilidad judiciales comienzan a ser una realidad a nivel federal pero no en el local. Otra de las graves deficiencias del sistema judicial mexicano ha consistido en la segregación que ha sufrido de áreas de la administración de justicia que deberían corresponderle, tales como la justicia laboral, administrativa, agraria, en materia de derechos del consumidor, etcétera.

Ante la debilidad del Poder Judicial se hace necesario robustecerlo. Creo que la manera de hacerlo podría comprender las siguientes acciones: 1) mejorar el actual régimen de defensores de oficio y de acceso a la justicia, iniciando esta tarea mediante la emisión de una ley reglamentaria del artículo 17 constitucional; 2) regular que el presupuesto del Poder Judicial esté previsto en la Constitución para evitar la sujeción al Ejecutivo y garantizar su independencia; 3) perfeccionar la currícula y la carrera judicial, de tal manera que cualquier posibilidad de acceso y promoción en la judicatura sea mediante concurso; 4) crear la escuela judicial en el ámbito federal y en el local con mayor alcance que los actuales esquemas de capacitación judicial; 5) igualar en cuanto a garantías, derechos y condiciones, el Poder Judicial local con el federal; 6) promover la implantación del Consejo General del Poder Judicial como órgano máximo administrativo en materia judicial; 7) de preservarse el actual régimen presidencial, normar que la ratificación de ministros de la Suprema Corte se realice en el Senado mediante mayoría calificada y previa comparecencia del candidato propuesto por el Ejecutivo, en donde, con antelación a este procedimiento, la Corte designará a tres candidatos, uno de los cuales será el propuesto por el Ejecutivo al senado; 8) perfeccionar los actuales mecanismos que establecen las garantías judiciales, para que todos los jueces sin distinción, locales, federales y municipales o de paz, los dis-

fruten; 9) concentrar en el Poder Judicial a los distintos tribunales que actualmente funcionan con una relativa autonomía: laborales, agrarios, administrativos, etcétera; 10) crear el tribunal constitucional como órgano independiente del Poder Judicial; 11) revisar las leyes procesales con el propósito de hacer más expedita y eficiente la administración de justicia; 12) mejorar los actuales recursos constitucionales a efecto de que, entre otros aspectos, la Constitución y la Ley de Amparo señalen que en tratándose de amparo contra leyes, las sentencias tendrán efectos *erga omnes* y no particulares; 13) incorporar nuevos mecanismos procesales de protección constitucional; 14) establecer el mecanismo de la conciliación como etapa previa y de carácter obligatorio a la actuación de los tribunales; 15) hacer una revisión exhaustiva de los planes y programas de estudio de las escuelas de derecho en el país, así como incrementar el apoyo a la docencia y a la investigación en ciencias jurídicas.

En materia de derechos humanos la tarea no es fácil. El gobierno de Salinas de Gortari creó la Comisión Nacional de Derechos Humanos, y posteriormente, en las entidades federativas se establecieron comisiones locales. La obra fue y ha sido importante en un país que se había mantenido casi al margen de la protección a los derechos humanos. No obstante, la protección y garantía de los derechos humanos sigue siendo una asignatura pendiente. Existen garantías individuales sin regulación legislativa posterior, no hay un órgano máximo con facultades de imperio con la debida independencia que vele por la garantía de los derechos humanos y con posibilidades de interpretar la posible colisión entre ellos; existen derechos humanos como los político-electorales sin la protección del juicio de amparo; el amparo, con ser un instrumento tan importante, se ha burocratizado y requiere de una reforma; a nivel local harían falta tribunales constitucionales locales y esquemas institucionales semejantes a los que se proponen para la Federación; no existe conciencia política ni institucional de que los derechos sociales, económicos y culturales son también derechos humanos.

Por lo expuesto se hace preciso: 1) dotar a la Comisión Nacional de Derechos Humanos de independencia respecto al Ejecutivo. La Comisión Nacional podría ser o un órgano constitucional autónomo o un órgano dependiente del Poder Legislativo; 2) regular un recurso de amparo local; 3) crear tribunales constitucionales locales; 4) establecer mecanismos procesales para la protección y garantía de los derechos sociales, económicos y culturales, sobre todo algunos específicos encaminados a proteger los derechos de las etnias, y 5) reformar la legislación de amparo para eliminar las trabas burocratizadoras.

En algunas democracias consolidadas como la italiana y la española se ha puesto en evidencia la necesidad de poner coto al poder excesivo de los partidos. La partidocracia se reparte las instituciones como botín. No es por ahora el problema de México, que en este momento se encuentra en proceso de fortalecer su sistema de partidos. Sin embargo, los diseñadores de instituciones tienen que poner atención a la experiencia comparada. Es indispensable institucionalmente pensar en fórmulas que sean capaces de detener el saqueo y la corrupción que los partidos pueden provocar en las instituciones del Estado. La mejor manera de hacerlo consiste en impulsar la conformación de algunos órganos de control que fiscalicen y supervisen el funcionamiento de las instituciones. Tales órganos deben ser totalmente apartidistas, no pueden estar en manos de los partidos, ni de otros poderes del Estado. Se trata de establecer órganos de control constitucional autónomos. Tales órganos son o deben ser contrapesos al poder, no sujetos a los avatares políticos, sino profesionales y permanentes. Entre los órganos que deben estar en este ámbito, habría que señalar a los siguientes: el Tribunal Constitucional, el Tribunal de Cuentas, el Fiscal General del Estado, el *ombudsman*, el Banco Central, el órgano que controle a los medios públicos de comunicación, y los órganos electorales.

En el plano del federalismo y la autonomía municipal el diseño debe plantearse la posibilidad del federalismo cooperativo. Un federalismo que posibilite la armonización de las

distintas regiones de la República. Perentorio es cambiar el actual esquema de sujeción de los estados respecto a la Federación, sobre todo en materia financiera y política. Financiera porque los presupuestos siguen inclinándose del lado de la Federación. Política, porque el actual régimen hace de los gobernadores y de los presidentes municipales siervos del poder central. Habría pues que efectuar lo siguiente: 1) revisar la legislación tributaria federal y local; 2) modificar el actual sistema de coordinación fiscal por otro más equitativo y equilibrado; 3) dejar que los estados y municipios determinen sus programas y políticas públicas respecto al gasto federal; 4) perfeccionar los actuales mecanismos de apoyo a los Estados más pobres en la tesitura del federalismo cooperativo; 5) establecer un reparto de competencias entre la Federación y los estados distinta a la actual; 6) determinar con claridad el régimen de las facultades exclusivas y concurrentes; 7) regular además de los niveles federal, estatal y municipal, el metropolitano y el regional, y 8) reducir el tamaño de la administración federal y pasar a los estados y municipios muchas de las actuales atribuciones que la Federación realiza.

Todas estas reformas exigen su planteamiento. Su análisis desde la estabilidad, eficiencia, eficacia y la justicia es impostergable. Habría seguramente que incluir otras instituciones y mecanismos como los referentes a la disminución de la soberanía estatal en aras de los procesos de la integración comercial, y las instituciones que urgentemente hay que preparar en materia de promoción y protección a los derechos de las comunidades indígenas. Todas estas tareas son inaplazables. No obstante, existe una en donde reside casi todo el poder del actual régimen. Esta institución exige un estudio de previo y especial pronunciamiento. Me refiero a la institución presidencial y a la discusión sobre este tipo de regímenes desde el plano del parlamentarismo.

V. LA NECESIDAD DE UN RÉGIMEN PARLAMENTARIO

Cuando se aborda el tema de una modificación sustancial de las instituciones, existe una gran resistencia. Teóricos como

Lijphart¹⁹ han puesto de relevancia que los grandes cambios jurídicos institucionales son vistos con recelo. Ello es así o bien porque se estime que las transformaciones jurídico-institucionales afectan sustancialmente la convivencia social, o porque se piensa que no tienen ninguna trascendencia. Generalmente, los teóricos y prácticos de la política suelen ser muy conservadores en estos aspectos.

Por otra parte, sólo es hasta hace poco tiempo que la política adquiere de nuevo autonomía respecto a lo económico y lo social. Las tendencias doctrinarias dominantes en las ciencias sociales desde el siglo pasado, han minado o reducido el papel de los actores políticos y de las instituciones jurídicas en los procesos políticos. Tanto el marxismo como otras escuelas políticas muy alejadas de él, sostuvieron que lo fundamental eran las estructuras económicas y sociales, y que éstas determinaban y condicionaban el proceso político. Los procesos de transición política acontecidos en países como España, Grecia y Portugal, han puesto de manifiesto el papel tan importante que juega el liderazgo, los actores políticos, y las instituciones jurídicas en la construcción de la democracia. No es que se niegue la influencia de los factores económicos y sociales en los procesos políticos, éstos evidentemente influyen, y pueden afectarlos positiva o negativamente, pero pueden no ser tan determinantes como antes se pensaba. Por eso aquí vamos a ocuparnos de algunos de esos elementos jurídico-institucionales que pueden determinar la democracia, su estabilidad y su adecuado funcionamiento.

La distinción en torno al tipo de régimen, presidencial o parlamentario, es más que una discusión académica. Se trata de saber si en una democracia el régimen presidencial posee mayores ventajas que el parlamentario.

En nuestro país, como ya se expuso en el capítulo segundo, el régimen presidencial se encuentra desacreditado y no se da en un contexto democrático. Hay autores como Carpizo u

19 Lijphart, Arend, "Democratization and Constitutional Choices in Czechoslovakia, Hungary and Poland 1989-91", *Journal of Theoretical Politics*, Londres, vol. 4, núm. 2, abril de 1992.

Orozco²⁰ que son partidarios de reformas constitucionales para limitar el poder presidencial y ubicarlo en un contexto democrático. Para ellos, el parlamentarismo no es superior al presidencialismo, ambas formas pueden ser adecuadas si se producen democráticamente. En cambio, hay quien piensa que el presidencialismo es una fórmula que posee numerosos inconvenientes, aun cuando se produzca democráticamente, con elecciones libres y con los debidos controles democráticos.²¹ Otros ven desventajas tanto en el parlamentarismo puro como en el presidencialismo puro y proponen vías intermedias como la del semipresidencialismo o semiparlamentarismo.²²

El sistema parlamentario se caracteriza porque la única institución con legitimidad democrática, producto de elección directa de los ciudadanos es el Parlamento, y el gobierno deriva su autoridad de la confianza y aprobación del Parlamento.²³ Existe entre el Parlamento y el gobierno una división de fun-

20 Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI Editores, 1978; Orozco Henríquez, J. Jesús, "El sistema presidencial en el Constituyente de Querétaro y su evolución posterior", *El sistema presidencial mexicano*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1988.

21 Linz, Juan J., "The Perils of Presidentialism", en Lijphart, Arend (ed.), *Parliamentary versus Presidential Government*, Oxford University Press, 1992, pp. 118-127; Linz, Juan J., "The Virtues of Parliamentarism", en Lijphart, Arend (ed.), *Parliamentary versus Presidential Government*, Oxford University Press, 1992, pp. 212-216; Linz, Juan J., "Democracia presidencialista o parlamentaria. ¿Hay alguna diferencia?", *Presidencialismo vs. parlamentarismo*, Buenos Aires, EUDEBA, 1988, pp. 19-43; Lijphart, Arend, "Introducción", en Lijphart, Arend (ed.), *Parliamentary versus Presidential Government*, cit., 1992, pp. 1-27; Lijphart, Arend, "Presidencialismo y democracia de mayoría", *Encuentros hacia una democracia moderna. La opción parlamentaria*, Ediciones Universidad Católica de Chile, 1990, pp. 109-128; Valenzuela, Arturo, "Partidos políticos y crisis presidencial en Chile. Proposición para un gobierno parlamentario", *Encuentros hacia una democracia moderna. La opción parlamentaria*, Ediciones Universidad Católica de Chile, 1990, pp. 129-190; Riggs, Fred W., "The Survival of Presidentialism in America: Para-Constitutional Practices", *International Political Science Review*, vol. 9, núm. 4, 1988, pp. 247-278; Stepan, Alfred y Skach, Cindy, "Meta-Institutional Frameworks and Democratic Consolidation", documento preparado para el Tercer encuentro sobre la transformación en los sistemas del Sur y del Este, llevado a cabo en Toledo, España, del 4 al 7 de enero de 1992.

22 Shugart, Matthew S. y Carey, John M., *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge University Press; Nino, Carlos Santiago, "Presidencialismo vs. parlamentarismo", *Presidencialismo versus parlamentarismo*, cit., nota anterior, pp. 115-124.

23 Linz, Juan J., "Democracia presidencialista o parlamentaria. ¿Hay alguna diferencia?", cit., nota 21, pp. 21 y 22.

ciones pero no de poderes;²⁴ son mutuamente dependientes: el Parlamento puede destituir al gobierno en cualquier momento, y el gobierno en contrapartida, puede disolver al Parlamento y convocar a nuevas elecciones. En un sistema parlamentario la jefatura del Estado es ejercida por un funcionario, monarca o presidente, que no es elegido popularmente, sino que es hereditario o designado por algún procedimiento indirecto, generalmente con participación del Parlamento. Los presidentes, en un sistema parlamentario puro, tienen poderes limitados y simbólicos. Los primeros ministros cada vez se están pareciendo más a los presidentes por el incremento en la personalización del liderazgo de los partidos y la identificación con los votantes, el uso de los medios de comunicación masiva que generan una identificación a veces plebiscitaria entre el primer ministro y los ciudadanos. Sin embargo, los primeros ministros nunca podrán apelar al pueblo para dirimir conflictos entre el Parlamento y el gobierno, a menos que esa apelación sea con motivo de la disolución del Legislativo y de la convocatoria a nuevas elecciones. Se dice que la forma pura del parlamentarismo se va desvaneciendo cuando se combina con la elección directa del presidente o cuando se dificulta la censura del parlamento al gobierno como en Alemania y España por la existencia del voto de censura constructiva que exige que la oposición se haya puesto previamente de acuerdo en la designación de un nuevo gobierno.

El sistema parlamentario tiene frente al sistema presidencial las siguientes ventajas:

- La flexibilidad.
- Existen soluciones constitucionales para la confrontación entre el Legislativo y el Ejecutivo.
- No se produce la parálisis del Legislativo o los *impasses* entre los poderes (*deadlock*).
- Fortalece el sistema de partidos.

²⁴ Nino, Carlos Santiago, "El presidencialismo y la justificación, estabilidad y eficiencia de la democracia", *Presidencialismo y estabilidad democrática en la Argentina*, Buenos Aires, Centro de Estudios Institucionales, 1991, p. 12.

- Favorece los juegos de suma positiva.
- Se trata de un modelo diseñado para la cooperación política.
- No es deficiente en términos de legitimidad moral.
- Genera estabilidad política.

1) *La flexibilidad.* El periodo político parlamentario no es rígido. En los sistemas presidenciales los presidentes son elegidos para un determinado lapso de tiempo, que en circunstancias normales no puede ser modificado, y a veces, con cláusulas como las de no reelección, tampoco puede ser prolongado. En los periodos políticos no parlamentarios no hay posibilidad para los ajustes, en la medida que acontecimientos políticos, sociales o económicos lo requieran. En el presidencialismo todo el proceso político se ajusta al periodo presidencial.

En el parlamentarismo es posible la sustitución del primer ministro en cualquier tiempo, ya sea porque ha perdido el control de su partido, o porque está involucrado en un escándalo. El primer ministro puede ser reemplazado por su partido, por la formación de una nueva coalición, o por el retiro del apoyo de partidos que sustentan al gobierno de minoría, sin que haya mayor crisis constitucional. Cuando las alineaciones parlamentarias son imposibles siempre es factible convocar a nuevas elecciones para que la ciudadanía resuelva.

Los sistemas presidenciales tienen una medida extrema para desalojar al presidente del cargo: el *impeachment*, que sin embargo es sumamente difícil de aplicar. La historia constitucional de los Estados Unidos muestra esta dificultad. Por esa razón es común, sobre todo en algunos sistemas presidenciales latinoamericanos, intentar deponer al presidente por mecanismos no constitucionales como los golpes de Estado. Otra forma para desbancar a un presidente impopular es exigirle su renuncia aunque este mecanismo suele darse raramente. El caso actual de Carlos Andrés Pérez en Venezuela puede servir de ejemplo.

La rigidez presidencial también se manifiesta en las hipótesis de incapacidad o muerte. Los procedimientos de sustitución tienden a generar graves crisis por ser mecanismos no acostumbrados, ante los que la clase política reacciona generalmente sin prudencia.

La falta de flexibilidad de los periodos presidenciales se traduce, por otra parte, en graves distorsiones en la administración pública. Los presidentes quieren durante su mandato agotar toda la historia nacional, concluir todas las obras públicas, promulgar todas las leyes necesarias, etcétera. No hay posibilidad de continuidad en las políticas públicas, ni continuidad de los políticos. El sistema presidencial se convierte en la tumba de políticos ambiciosos que saben que al final de su mandato, en virtud de la cláusula de no reelección, su participación pública habrá concluido. La tarea política es altamente discontinua en los periodos presidenciales.

Los sistemas parlamentarios se caracterizan por su flexibilidad y continuidad. No hay mandatos fijos que estén por encima de la voluntad humana, ni rompimientos abruptos en las políticas públicas cada vez que un presidente deja su cargo. Los políticos pueden hacer con mayor facilidad una carrera en la que logren adquirir conocimientos, habilidades, mesura y respeto por los contrarios, los que no se conciben como enemigos, pues en momentos futuros podrían ser aliados.

2) *Existen soluciones constitucionales para la confrontación Legislativo-Ejecutivo.* Los presidencialismos cuando son democráticos generan esta confrontación. En ellos los diputados y senadores del Poder Legislativo representan, en importante número, a partidos diferentes a los que pertenece el presidente. Por ese motivo, las confrontaciones entre el Ejecutivo y Legislativo son permanentes y pueden complicarse aún más si el sistema de partidos es múltiple, pues las negociaciones y pugnas abarcarán a varios actores políticos.

En el sistema parlamentario, al no existir una división de poderes sino de funciones, estos conflictos no quedan irresolubles. El Parlamento puede destituir siempre al primer ministro, o el primer ministro disolver al Parlamento de forma

constitucional. Cada poder, al ser soberano en el ámbito de sus competencias, posibilita las soluciones constitucionales.

3) *No hay parálisis entre el Ejecutivo y el Legislativo.* Al existir soluciones constitucionales para resolver los posibles conflictos entre el Legislativo y el Ejecutivo, el sistema parlamentario no genera la parálisis en el funcionamiento ni del gobierno ni del Poder Legislativo. En los sistemas presidenciales, por el contrario, los conflictos, al ser irresolubles constitucionalmente, se pueden expresar en la inactividad del Ejecutivo y del Legislativo. Las voces pidiendo una reforma institucional para evitar la parálisis entre los poderes se hacen sentir en el sistema presidencial más exitoso: los Estados Unidos.²⁵ Como dice Juan Linz, estos conflictos y la posterior parálisis obedecen a que en los sistemas presidenciales, los dos poderes, Ejecutivo y Legislativo, gozan de igual legitimidad, y ninguno de los dos está por encima del otro.²⁶ Esta situación ha querido ser corregida intentando otorgar a uno de los dos poderes más atribuciones, principalmente al Ejecutivo, con lo que sólo se exacerba el problema al situar al presidente por encima de los otros poderes y sin posibilidad de que el Legislativo realice un efectivo control sobre él, con lo que al final se pierde la esencia democrática. El presidente tenderá a gobernar a través de decretos de necesidad y urgencia o por medio de reglamentos, propiciando más abusos y conflictos.

4) *Se favorece el sistema de partidos.* La fuerza del parlamentarismo reside en los partidos políticos. Los partidos son los vehículos de expresión política en el Parlamento. Por el contrario, en el sistema presidencial, los partidos tienden a ser débiles o desarticulados. El gran poder presidencial, en ocasiones cesarista-plebiscitario, en donde el presidente llega al poder con la convicción de que representa al pueblo y a toda la nación, hace poco fértil el terreno para el fortalecimiento de los partidos. El presidente siempre se sentirá por encima

25 Committee on the Constitutional System, "A Bicentennial Analysis of the American Political Structure", en Lijphart, Arend (ed.), *Parliamentary versus Presidential Government*, cit., nota 21, pp. 78-89.

26 Véase Linz, Juan J., "The Perils of Presidentialism", cit., nota 21, pp. 118-127.

de ellos y aún de su propio partido. El presidencialismo es pues, una puerta fácil para el populismo y para las políticas personalistas con merma para la composición de una clase política profesional y responsable, la cual es indispensable para el funcionamiento de las democracias modernas. Según opina Juan Linz, en el presidencialismo los partidos ni son responsables ni avales de la estabilidad gubernamental ni de sus políticas puesto que esa es la tarea del presidente;²⁷ por otra parte, no hay incentivos para la responsabilidad y la disciplina de los partidos. En cambio, en el parlamentarismo los partidos que no actúan de manera disciplinada son severamente castigados por el electorado, como lo demuestra el caso de UCD en España en las elecciones generales de 1982.

5) *Se propician los juegos de suma positiva.* El sistema parlamentario opera sobre la base de que todos los partidos o participantes ganarán una cuota de poder. En los sistemas presidenciales un candidato, el que obtiene el cargo presidencial, gana todo. Los juegos de suma cero no permiten los incentivos para formar coaliciones y compartir el poder con la oposición. En países divididos el juego de suma cero presidencial profundiza la polarización y favorece los procesos de quiebra de la democracia, como el caso de Chile con Allende, según Arturo Valenzuela ha explorado.²⁸

En sistemas presidenciales democráticos, en ocasiones se obtiene el poder sin tener la mayoría de los votos. Con un porcentaje del 30% o 35% se puede ser presidente, tal como Allende lo fue con el 36.2%, circunstancia que hace sentir frustrados a los ciudadanos que no votaron por ese candidato. La sensación de frustración y pérdida puede desembocar en salidas autoritarias. El sistema presidencial proyecta las deficiencias

27 Cfr. Linz, Juan J., "Democracia: presidencialismo o parlamentarismo ¿Hace alguna diferencia?", *Encuentros hacia una democracia moderna. La opción parlamentaria*, cit., nota 21, p. 92.

28 Arturo Valenzuela demuestra cómo la quiebra de la democracia en Chile, cuando el gobierno de Allende, se debió a la debilidad del sistema de partidos en un régimen presidencial. Valenzuela, Arturo, "Partidos políticos y crisis presidencial en Chile: Proposición para un gobierno parlamentario", *Encuentros hacia una democracia moderna. La opción parlamentaria*, cit., nota 21.

de todo sistema mayoritario que concede todo al ganador y nada a los perdedores.

6) *EL sistema parlamentario es cooperativo.* Refleja un consenso público. El gobierno se forma por el acuerdo entre algunos partidos siempre y cuando el partido triunfador no obtenga la mayoría. Todos los partidos que reciben el mínimo legal de votos están en posibilidad de concurrir a la formación del gobierno. La mayoría de los ciudadanos se sienten así representados y no excluidos. Todos tienden a concurrir a la representación. El adversario político no se ve como un enemigo, sino como un opositor con el que es posible dialogar y celebrar negociaciones.

7) *No es deficiente en términos de legitimidad moral.* Esta idea ha sido defendida por Carlos Santiago Nino. Según él, un sistema parlamentario favorece la discusión pública y las decisiones democráticas. En los sistemas presidenciales

todo el debate adquiere un aire de irrealidad o cinismo ya que todos saben que hay muy poca conexión entre lo que se dice y lo que se hará. Los partidos mismos, en el sistema presidencialista, tienden a polarizarse y albergar en su seno a dirigentes de las más diversas ideologías —lo que se agrava con mecanismos como las primarias abiertas o la ley de lemas—, todo lo cual produce una enorme confusión en el electorado. Por otra parte, una vez elegido el presidente, los electores saben que no volverán a incidir en el principal centro de poder por un largo tiempo, por lo que adquieren una actitud irresponsable formulando críticas sin pensar en alternativas positivas, como lo deberían hacer si al poco tiempo debieran participar en una elección que puede influir en la formación del gobierno. También el *locus* del debate público en un sistema presidencialista es poco propicio a su profundización: en vez de enfrentarse permanentemente el jefe del gobierno con la oposición en igualdad de condiciones, y en el ámbito organizado del Parlamento, el debate se hace entre declaraciones rápidas del Presidente en el curso de algunos de sus movimientos espectaculares (todo el carácter imperial del presidente es poco adecuado para el proceso de discusión pública abierta) y declaraciones aisladas de este o aquel líder político en diferentes contextos.²⁹

29 Nino, Carlos Santiago, *op. cit.*, nota 24, pp. 20 y 21.

Hay autores como Riggs que han observado que un presidencialismo exitoso como el de los Estados Unidos, se apoya en un gran componente de apatía política. La extensiva participación política de los ciudadanos en un sistema presidencial haría difícil la funcionalidad del sistema, pues se aumentarían y ampliarían las demandas y el gobierno no podría darles respuesta, ni quedar bien con todas, ni satisfacerlas. El sistema presidencialista, por lo tanto, funciona sobre ruedas cuando la participación en la votación permanece baja y aquellos capaces de financiar las campañas políticas ven que sus intereses serán bien atendidos. Por el contrario, en los sistemas parlamentarios los partidos más radicales son capaces de generar una mayor y más amplia participación entre los segmentos más pobres de la población,³⁰ pues estos electores tienen la esperanza de que sus demandas serán al menos representadas y oídas en el Parlamento y un presidente no puede representar todas las reivindicaciones.

Esto es singularmente grave bajo la justificación *dialogal* de la democracia, debido a que ella concibe a la representación como una delegación para continuar el debate en forma más detenida y especializada, a partir del punto en que concluyó la discusión colectiva con la elección. El presidente sólo asume la representación como mandato, y aún así en una sola de sus facetas: la identificación del mandatario; en cambio es imposible identificar a sus mandantes y a los intereses e ideas objeto del mandato, con lo que la responsabilidad inherente a todo mandato se vuelve ilusoria.³¹

El sistema parlamentario, que está basado en la colaboración entre los partidos y no en el conflicto y en la alternancia como el presidencial, tiende a reducir la dispersión de la soberanía haciendo posible que las decisiones reflejen el resultado de la discusión pública. El gobierno es resultado de consensos; los candidatos definen con más precisión sus propuestas, y se desalienta a quienes una vez llegados al poder pretenden mo-

³⁰ Ver Riggs, Fred W., "The Survival of Presidentialism in America: Para-Constitutional Practices", *cit.*, nota 21, 1988, pp. 247-278.

³¹ Nino, Carlos Santiago, *op. cit.*, nota 24, pp. 21 y 22.

dificar los proyectos de campaña, pues pueden ser censurados por los partidos de la coalición de gobierno; hace posible la formación de coaliciones al tener los puestos del gabinete más relevancia que en un orden presidencial; la formación del gobierno refleja los cambios en la opinión pública; el electorado sabe que su crítica debe ir acompañada de ideas alternativas, y en conclusión, la representación como reproducción de las variaciones de ideas e intereses y la representación como responsabilidad se maximiza, de modo que el debate parlamentario se constituye como una prolongación de los debates sociales.

El parlamentarismo ha sido criticado desde antaño, se dice que no es realmente un sitio para la discusión y la publicidad. La independencia de los diputados y de los debates es relativa. Es un decorado superfluo e inútil y los que realmente tienen un peso específico son los partidos que no enfrentan entre sí ideas u opiniones, sino que reflejan el cálculo de intereses. La discusión auténtica desaparece. De lo que se trata no es de convencer al adversario de lo correcto y verdadero, sino de conseguir la mayoría para gobernar con ella. El Parlamento ya no es más el lugar donde se encuentran las ideas, de cuyo contacto saltaban las chispas de la razón y la evidencia,³² etcétera. Estas ideas aún permanecen, pero más que crítica al parlamentarismo se trata de una crítica al sistema representativo en su conjunto. Por otra parte, el sistema presidencial no corrige estos defectos sino que los acrecienta por su carácter de juego de suma cero y su naturaleza que tiende al mínimo debate. En todo caso, lo que requieren los sistemas parlamentarios occidentales es su perfeccionamiento a través de una mayor independencia del Poder Judicial, especialmente de los tribunales constitucionales, con la introducción de mecanismos de democracia directa en la democracia repre-

32 Véase Schmitt, Carl, *Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus*, 1923. Existe una importante versión en español titulada *Sobre el parlamentarismo*, estudio preliminar de Manuel Aragón, trad. de Thies Nelsson y Rosa Grueso, Madrid, Tecnos, 1990.

sentativa y con mayores exigencias de democratización interna a los partidos políticos.

8) *Genera estabilidad política*. Se piensa erróneamente que los sistemas presidenciales son más estables que los parlamentarios. Estudios como el de Riggs o el de Alfred Stepan demuestran, sin embargo, que los sistemas parlamentarios son más estables que los presidenciales.³³ De hecho la única democracia presidencial que ha sobrevivido desde su nacimiento es la norteamericana y eso es debido, además de a las razones económicas, culturales o sociales, a otras de carácter institucional que más adelante se comentarán. Stepan demuestra cómo de 86 países que consiguieron la independencia entre 1945 y 1979 y que entre 1980-1989 pueden ser considerados democracias, 32 han funcionado como sistemas parlamentarios y 54 como presidenciales o semipresidenciales o de otro género; 15 de las 32 parlamentarias continuaron funcionando como democracias estables y ninguna de las presidenciales, entre 1980 y 1989, lograron la estabilidad política.³⁴ Scott Mainwaring, en su estudio sobre Latinoamérica, explica que un sistema multipartido y presidencial no propicia democracias estables y la única excepción ha sido Chile entre los años treinta y sesenta.³⁵

Esto no quiere decir que los regímenes parlamentarios sean siempre estables. Algunos de ellos no lo han sido. Lo que confirma la evidencia empírica es que tienden a ser más estables que los presidenciales. Ahora bien, el hecho de que en

33 Véase Riggs, Fred W., "The Survival of Presidentialism in America: Para-constitutional Practices", *cit.*, nota 21, pp. 247-278; Stepan, Alfred y Skach, Cindy, "Meta-Institutional Frameworks and Democratic Consolidation", *cit.*, nota 21.

34 Stepan, Alfred y Skach, Cindy, "Meta-Intitutional Frameworks and Democratic Consolidation", *cit.*, nota 21, p. 5.

35 Mainwaring, Scott, *op. cit.*, nota 1. Hay quien piensa que para evitar la inestabilidad política en los regímenes presidenciales debe darse la incorporación de ciertos elementos políticos e institucionales. Entre ellos estarían los siguientes: a) sistema presidencial con bipartidismo; b) sistema federal; c) elementos *consocionales* tales como las alianzas parlamentarias; d) indisciplina interna en los partidos, etcétera; de tal manera que el sistema político se hace funcionar de manera forzada con la intención de sostener el precario funcionamiento y legitimidad del régimen presidencial, lo que obviamente afecta el desarrollo democrático e institucional del Estado. Véase Lujambio, Alonso, "Presidents and Congresses", documento presentado en el Departamento de Ciencia Política, Yale University, abril de 1992.

el sistema parlamentario haya cambio continuo de primeros ministros y de gabinetes, no significa en modo alguno inestabilidad sino flexibilidad. Incluso en esos casos, los ministros y la clase política se van rotando entre los distintos ministerios y entre el gobierno y la oposición adquiriendo gran conocimiento de los asuntos públicos y profesionalismo. Incluso un caso extremo de parlamentarismo como el de Italia ha mostrado un grado enorme de eficiencia, ya que este país ha llegado a ser la quinta potencia económica a nivel mundial por encima de la Gran Bretaña.

El sistema es presidencial cuando el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo tienen un mandato determinado, y cada uno, posee su propia fuente de legitimidad por lo que las atribuciones del jefe del Estado son ejercidas independientemente de la asamblea electa. El Parlamento no puede promover ninguna moción de censura al presidente ni éste tampoco puede disolver al congreso. La separación de poderes y el control entre ellos debe ser mutuo. El Ejecutivo tiene generalmente facultades considerables en la Constitución, principalmente sobre el gabinete: puede designar y remover a los ministros. El presidente no sólo es el jefe del gobierno sino del Estado y sólo puede ser destituido a través del mecanismo del juicio político.

Riggs explica que el único país del mundo desarrollado que posee una Constitución que establece un sistema presidencial es Estados Unidos. Las razones del éxito del sistema presidencial estadounidense además de las económicas, sociales y culturales, son institucionales. Entre los mecanismos institucionales o paraconstitucionales que favorecen ese éxito se señala los siguientes: la moderación del poder presidencial; el sistema bipartidista; la elección indirecta del presidente y principalmente las funciones del Colegio Electoral presidencial que tiende a multiplicar los votos electorales del presidente vencedor, creando la impresión que ha ganado por un alud de votos; la naturaleza del gabinete estadounidense, que es poco estructurado y que funciona de modo que el apoyo de sus miembros a las políticas del presidente son vistas como éxitos presiden-

ciales y sus desacuerdos con el presidente sirven para establecer puentes con el Congreso; se tiende a evitar los *impasses* o conflictos entre el presidente y el Congreso a través de tres instrumentos: la indisciplina partidaria y el liderazgo del presidente, la orientación del electorado (local y de intereses muy particulares), la organización de comisiones en el Congreso que funcionan con una gran independencia de su poder central, lo que permite las continuas negociaciones con el presidente sobre aspectos concretos; la apatía electoral, que es superior a la de cualquier país del mundo desarrollado que funcione con un sistema parlamentario; el financiamiento privado de las campañas presidenciales obliga al presidente a responder y satisfacer las demandas que esos grupos requieren, a veces en contradicción con las políticas generales de su administración; la débil afiliación a los partidos políticos; el federalismo y el respeto a las políticas localistas; la privatización de la función pública: los ciudadanos no concentran todas sus demandas sobre el Estado sino sobre las organizaciones sociales y privadas con lo que se simplifica la tarea gubernamental; el *common law* que permite que recaigan sobre el gobierno menos funciones que en otros países; el poder arbitral del Poder Judicial sobre los actos del Congreso y del Ejecutivo; la discrecionalidad política del Poder Judicial; etcétera.³⁶

Entre las ventajas que se han señalado al sistema presidencial destacan:³⁷ su componente democrático; la responsabilidad; la relación directa con los electores; los controles mutuos.; el arbitraje presidencial.

A) *Su componente democrático.* Se dice que el sistema presidencial posee sobre el parlamentario un gran componente democrático porque es elegido, en general, directamente por el pueblo. No obstante, en descargo del sistema parlamentario, hay que decir que el presidente no siempre es elegido de manera directa. Éste es el caso de los Estados Unidos. También

36 Riggs, Fred W., "The Survival of Presidentialism in America: Para-Constitutional Practices", *cit.*, nota 21, pp. 247-278.

37 Shugart, Matthew S. y Carey, John M., *op. cit.*, nota 22; véase concretamente el capítulo tercero "Criticisms of presidentialism and responses", pp. 28-54.

en ocasiones no es designado por el 50% más uno de los electores sino por porcentajes menores al 50%, sobre todo en sistemas políticos polarizados y divididos y con partidos ideológicamente definidos. Por otra parte, el componente plebiscitario de la elección directa trae consigo otros problemas como el de la incapacidad para una sola persona de representar en sí mismo todo el arco ideológico y la paradoja más evidente del presidencialismo: por un lado, la legitimidad que le da la elección directa, y por otro, la necesidad de controlar un poder tan desmesurado para evitar caudillismos, y los liderazgos personalistas y populistas. A nivel de la legitimidad democrática resulta que la pretendida virtud que propicia que todos los ciudadanos se decidan sobre personalidades individuales para el cargo de presidente, genera la imposibilidad de una democracia de carácter dialógico y cooperativo. Por eso en algunos países como Uruguay, en determinados momentos históricos, se han tratado de contrarrestar estos efectos a través del Ejecutivo colegiado.³⁸

B) *La responsabilidad*. Para algunos, en el sistema presidencial existen mayores grados de responsabilidad frente a los ciudadanos que en el sistema parlamentario. El argumento señala que en el régimen presidencial hay un órgano identificable capaz de defender ideas e intereses de mandantes identificables ante quienes debe responder. Según lo mostró en su ya obra clásica Hanna Pitkin,³⁹ el concepto de representación se desdobra en dos elementos: la representación como reproducción, que alude a un cuerpo que refleja en pequeño todos los matices ideológicos y de intereses de la sociedad; por otra parte, la representación como mandato responsable que se refiere a esa relación directa entre electores y mandatarios con la finalidad de responder ante los primeros.

³⁸ Colomer Viadel, Antonio, *Introducción al constitucionalismo iberoamericano*, Madrid, Ediciones de Cultura Hispánica, 1990, cap. II "El mito del Ejecutivo", pp. 117-138.

³⁹ Pitkin, Hanna, *El concepto de representación*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985.

En el presidencialismo es imposible la existencia de la representación como reproducción, pues, como antes dijimos, una persona no puede representar todos los matices ideológicos de la sociedad. En cuanto al segundo elemento, el presidente tampoco puede responsabilizarse frente a todos los intereses e ideas sociales; a lo más, existe o puede existir la identificación del mandatario, pero ella por sí misma no resuelve nada. En el parlamentarismo, en cambio, si tiende a producirse la representación como reproducción de intereses y matices ideológicos y la representación como responsabilidad, aunque dependa del grado en el perfeccionamiento democrático del Parlamento en cuestión, es susceptible de cumplimiento a través de la relación que se establece entre los electores y los partidos políticos. En caso de que estos últimos hayan propuesto o defendido sin justificación, puntos de vista diferentes a los del programa de campaña no se les volverá a votar. Por otra parte, siempre es factible introducir mecanismos de democracia directa como el *recall* o revocación de gobernantes para fortalecer el principio de responsabilidad.

C) *La relación directa con los electores.* Shugart insiste en el principio de identificación que se produce entre los gobernantes y electores. Tal relación no sólo es propia del presidencialismo sino de cualquier liderazgo. Los electores siempre pueden ser capaces de identificar la relación del voto con el gobierno. Posiblemente en el presidencialismo, la relación sea más clara porque una sola persona gobierna y el ciudadano con más facilidad determinará el centro de decisiones y poder. Esta característica por sí misma es insuficiente, pues no toma en consideración las otras deficiencias del presidencialismo, principalmente la de fomentar los juegos de suma cero y, por consiguiente, que muchísimos ciudadanos no se sienten identificados con el presidente, sobre todo en sociedades polarizadas y del multipartidismo extremo.⁴⁰

D) *Controles mutuos.* Ciertos defensores del presidencialismo consideran que su principal mérito es el de ser el único sis-

⁴⁰ Shugart, Matthew S. y Carey, John M., *op. cit.*, nota 22, p. 45.

tema capaz de representar la separación de poderes y el control mutuo (*mutal checks*) entre Legislativo y Ejecutivo. Para los clásicos como Montesquieu y Madison esta ventaja es axiomática. La separación de poderes evita la tiranía de un sólo centro de decisión política. Lo que olvidan los propugnadores de esta postura es que en el parlamentarismo la tarea de control y de protección de los derechos de las minorías la proporcionan: un Poder Judicial independiente, la oposición parlamentaria y la suspicacia mutua entre los partidos dentro de las coaliciones multipartidarias gobernantes. Por otra parte, los sostenedores de esta visión se olvidan también de que en los sistemas presidenciales hay una tendencia muy clara de colocar al Ejecutivo por encima del Parlamento para evitar la confrontación entre los poderes y los consiguientes *impasses* inmovilistas, con lo cual el presidente se arroga atribuciones excesivas que concentran casi todo el poder en él, lo cual obviamente no beneficia ni a las minorías políticas ni a la oposición ni al resto de los poderes.

E) *El arbitraje presidencial*. Se sostiene también que el presidente puede ser un árbitro para resolver los conflictos entre los poderes y la clase política. Esta cualidad recuerda la famosa postura de Carl Schmitt cuando concedía al líder el papel de defensor de la Constitución (*Der Hüter der Verfassung*) y no a los tribunales constitucionales como Hans Kelsen pretendía. Obviamente, la defensa del líder como un árbitro que está por encima de las instituciones, refleja los puntos de vista cesaristas aún prevalecientes en la ciencia política. No es que se niegue el papel del líder y la importancia del liderazgo, lo que se quiere señalar es que el líder no debe estar nunca por encima de las leyes y de las instituciones, actuando con poderes discrecionales, pues se le coloca muy cerca de la tentación despótica. Por otra parte, los presidentes representan a un partido, y por más moderación y celo justiciero siempre estarán más cerca de su partido o de sus grupos de apoyo que del resto de las fuerzas políticas. Shugart establece a este respecto dos escenarios: cuando el presidente tiene la mayoría en el Congreso no necesita ser un árbitro, y cuando no la

tiene, sólo la admite como un último recurso para resolver ciertos conflictos políticos, sobre todo referentes a las alianzas de los partidos en el Congreso.⁴¹ Se trata, como puede observarse, de un papel arbitral muy moderado que un jefe de gobierno o primer ministro también puede desarrollar.

Ante las deficiencias del sistema presidencial hay quien indeciso por el sistema parlamentario busca términos medios. La opción por un sistema semipresidencial o semiparlamentario tiene mucho que ver con el éxito de la V República Francesa, aunque como Duverger ha demostrado en realidad el sistema francés no funciona como semipresidencial sino como presidencial la mayoría de las ocasiones, cuando el presidente tiene la mayoría de la Asamblea Nacional, y funciona como parlamentario si un partido distinto al suyo tiene la mayoría en la Asamblea.⁴² En Francia sólo durante 1986-1988 el sistema funcionó como parlamentario, durante la cohabitación, el resto del tiempo ha prevalecido como presidencial.

Los gobiernos mixtos o de Ejecutivo bipolar se caracterizan por tener un presidente que directa o indirectamente es elegido por el pueblo y un primer ministro que necesita la confianza del Parlamento. El primer ministro puede ser nombrado por el presidente aunque siempre necesitará el apoyo del Parlamento. El presidente posee el poder de disolución del Parlamento con o sin el refrendo del gobierno. En ciertos regímenes mixtos el presidente puede "saltarse" al Parlamento en búsqueda del apoyo plebiscitario del pueblo y usar poderes de emergencia que le permitan legislar por un tiempo (estos poderes los utilizó De Gaulle, por lo que se dice que más que una democracia, Francia era una dictadura constitucional).

El origen del gobierno mixto o de Ejecutivo bipolar tiene sus raíces en la Constitución de Weimar. Entre los países que han contado con este modelo se menciona a Finlandia, Austria después de 1929, Islandia e Irlanda, y la Constitución espa-

41 *Ibidem*.

42 Véase Duverger, Maurice, "A New Political System Model: Semi-Presidential Government", en Lijphart, Arend (ed.), *Parliamentary versus Presidential Government*, cit., nota 21, pp. 142-149.

ñola de 1931. En todos los casos la asunción del modelo es producto de circunstancias históricas especiales. Se le utiliza casi siempre para resolver problemas de cohesión nacional, por el desprestigio de la clase política y de los partidos o de manera simbólica para sustituir el poder de un monarca desaparecido.

La dificultad de este sistema consiste en cómo deslindar las facultades del presidente y del primer ministro cuando ambos pertenecen a partidos diferentes. La solución a este dilema sólo puede resolverse a través de la negociación entre los partidos al modo del parlamentarismo o con la disolución del Parlamento; sin embargo, esa solución no funcionaría si el electorado decide devolver el poder al partido o a la coalición que apoya al primer ministro. Por estas razones, autores como Linz señalan que el sistema podría funcionar sólo cuando se vuelve un sistema parlamentario, como ha sucedido en Irlanda, Islandia y Austria en la segunda República, o cuando el partido o los partidos que apoyan al presidente, y los que tienen mayoría en la Cámara son los mismos, o excepcionalmente, que el presidente deje todo el poder al primer ministro, si éste tiene el apoyo en el Parlamento.⁴³ El sistema como quiera no funciona adecuadamente con un sistema de partidos polarizado; por ello los autores intelectuales de la Constitución francesa de 1858, lo combinaron con importantes cambios al sistema electoral: la supresión de la representación proporcional y la adopción de un sistema electoral de mayoría con un umbral de 12% para la representación de partidos más pequeños.

⁴³ Linz, Juan J., "Democracia: presidencialismo o parlamentarismo ¿Hace alguna diferencia?", *cit.*, nota 27, p. 83.