

NOTAS PARA UNA REVISIÓN COMPARADA DEL SISTEMA PRESIDENCIAL Y DEL SISTEMA PARLAMENTARIO Y ALGUNA BREVE CONSIDERACIÓN DEL CASO MEXICANO

David Pantoja Morán

Agradezco a las autoridades de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y a la Coordinación de Ciencia Política de esa Facultad el haberme invitado a participar en la mesa redonda denominada “El futuro del presidencialismo en México. Sistema presidencial vs Sistema parlamentario”. Lo que presentaré a su consideración no son sino unas notas, cuya intención es que sirvan para hacer una revisión comparada entre el sistema presidencial y el sistema parlamentario, con algunas consideraciones sobre el caso mexicano.

1. Una cuestión semántica

Me parece que en más de una ocasión el término presidencialismo no ha sido usado con precisión y esto permite ambigüedades indispensables, porque al sistema presidencial con frecuencia se le confunde con el presidencialismo y vale la pena aclarar, con Duverge, que presidencialismo denota una desviación del sistema presidencial, podríamos calificarla de

patológica, ya que el pretendido equilibrio de poderes que el sistema presidencial pretende encarnar no se logra, merced al desmesurado crecimiento del Ejecutivo y el consiguiente debilitamiento del Legislativo y aun del Judicial.¹

Por tanto, en aras de la claridad habrá que distinguir sistema presidencial de presidencialismo.

2. Sistema presidencial y sistema parlamentario.

La importancia reciente de su estudio comparado en México

A partir de la década de los ochenta y a raíz de cambios muy dramáticos, como el derrumbamiento de los regímenes socialistas y su transformación en regímenes políticos abiertos, así como de los cambios habidos en América Latina de transformación democrática, se ha abierto en los círculos académicos una interesante polémica sobre qué forma de gobierno sería la más adecuada para estos países que se han encauzado por una transición hacia formas democráticas.

Se debe destacar de esta polémica la advertencia de que, con anterioridad, la atención académica hizo a un lado al Derecho Público y a las instituciones políticas en general para centrar su atención en temas como cultura política, socialización, partidos políticos, grupos de interés, conducta política, etcétera. Por fortuna, un grupo de estudiosos ha podido encontrar en las *dimensiones institucionales* nuevos centros de atención de la mayor importancia y nuevas maneras de abordaje. Autores como Shugart, Mainwaring, Linz, Valenzuela, Lijphart o Sartori han hecho importantes contribuciones, desde una perspectiva institucional sobre las características esenciales de los dos sistemas y de los problemas que suscitan ambos tipos de gobierno, abordando estos problemas de una manera intrínseca.²

¹ Maurice Duverger, *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*. Paris, PUF, 1970, p. 197.

² Juan Linz, "Los problemas de representación y participación. Las interrogantes del presidencialismo en América Latina", en Varios, *Reforma del Estado y democracia en América Latina*

De manera especial, Linz y Valenzuela han publicado un volumen que contiene varios trabajos que tienen importantes aportaciones y que han provocado saludables discusiones y polémicas en el mundo académico de la Politología. Se trata, pues, de un tema que está en la agenda de las discusiones de los académicos de todo el mundo. Ahora bien, su importancia no sólo reside en ello sino que en los años recientes algunos académicos mexicanos como Arnaldo Córdoba, algunos juristas y políticos de diversas tendencias se han referido al tema, planteando la necesidad de un cambio constitucional, que nos pudiera conducir hacia un sistema semipresidencial, como lo acaba de sugerir Soledad Loaeza en reciente entrevista. La Cámara de Diputados misma ha convocado a foros de discusión sobre las reformas constitucionales necesarias y mucho oímos hablar por políticos de todas las tendencias de una pretendida reforma del Estado. El tema que hoy nos convoca tiene, pues, un interés real muy presente en el horizonte mexicano de cambios trascendentes como los que estamos viviendo.

Pasemos, pues, a analizar ambos sistemas, ponderando las ventajas e inconvenientes de cada uno.

3. Elementos característicos del sistema parlamentario

Sus elementos más notables son el Ejecutivo bicéfalo y un Parlamento, normalmente bicamaral, entretejidos en una relación de colaboración. En otras palabras, se trata de un sistema de gobierno que si bien establece una división de poderes, lo hace con flexibilidad, permitiendo que éstos interactúen entre sí.

(comp. Soledad Loaeza), México, El Colegio de México, 1996. Giovanni Sartori, *Ingeniería constitucional comparada*, México, FCE, 1994. Los ensayos diversos de Linz, Lijphart, Sartori, Stepan, Skach o Suleiman en *Las crisis del presidencialismo. Perspectivas comparativas*, Madrid, Alianza Universitaria, 1997. J. Linz, *La quiebra de las democracias*, Madrid, Alianza Editorial, 1987. M. Shugart y J. Carey, *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

Veamos estos elementos más de cerca: Existe un Jefe de Estado que es sólo el primer magistrado de la Nación, puede ser un monarca o un presidente según se trate de una monarquía o una república. Es políticamente irresponsable. No le afectan los conflictos entre Legislativo y Ejecutivo. No tiene poder real: reina pero no gobierna. Sólo tiene autoridad o magistratura moral. Representa a la Nación y asegura la continuidad del Estado.

Su existencia y funciones responden a la regla: sólo el que tiene el poder debe responder de él.

Existe también un Gabinete que es la pieza esencial del sistema. Parlamentario de origen y gubernamental por sus funciones. Sólo con la confianza del Parlamento puede gobernar. En la mayoría de casos tiene que recibir expresa investidura, aunque puede ser tácita, como en Escandinavia. Tiene la confianza porque procede del Parlamento. Es casi regla general que sus miembros sean representantes de la formación política que tiene la mayoría de curules en el Parlamento, por lo que tiene acceso a él y participan en los debates y votan. De su actuación gubernamental son solidariamente responsables ante el Parlamento.

Funcionamiento del sistema: La regla principal consiste en que el Gabinete no puede gobernar si no cuenta con la confianza del Parlamento, para tal condición es indispensable contar con la mayoría de escaños. Si se pierde la confianza se sanciona esto con la responsabilidad política, esto es, la pérdida del poder.

Existen varios medios prácticos para verificar confianza:

- La cuestión de confianza que es iniciativa del Gabinete.
- La moción de censura que es iniciativa del Parlamento.
- La disolución que es arma de Gabinete. Sin ella está desarmado. Su función es restablecer el equilibrio. Una vez disuelto el Parlamento, se convoca a elecciones. El significado político de la disolución consiste en que, más allá de la confianza del Parlamento, está la del pueblo. Las elecciones deciden a quién le da el electorado su confianza.

El sistema parlamentario tiene, en consecuencia, un método político de

zanjar diferencias: el sistema parlamentario ofrece la ventaja de tener una especie de válvula de seguridad que permite sancionar la responsabilidad política de los gobernantes: primer ministro, miembros del gabinete a gabinete en su conjunto, sin poner en entredicho al sistema mismo. Al censurarse, en efecto, a un gabinete o a un miembro del gabinete quiere decir que se le retira la confianza y que, por tanto, no puede seguir gobernando y tiene que renunciar. Paralelamente, el Parlamento se disuelve y se convoca a elecciones, pero el Jefe de Estado, sea éste un monarca o un Presidente de república parlamentaria, asegura la continuidad del Estado y no hay un vacío institucional que ponga en crisis al Estado mismo, que no es lo mismo una crisis gubernamental que una crisis de Estado.

La regla que rige al sistema parlamentario quiere que el que tiene el poder debe responder por su ejercicio.

Un sistema parlamentario es aquella forma de gobierno en que los Poderes Públicos colaboran y dependen respectivamente uno de otro. Régimen en el cual el Gobierno está dividido en dos elementos, uno de los cuales, el Gabinete, es responsable políticamente ante el Parlamento y como contrapartida lo puede disolver. No es la hegemonía del Parlamento lo que lo distingue.³

Crítica de Duverger a este esquema⁴

La descripción y esquema anteriores se fijan demasiado en las relaciones jurídicas entre Parlamento y Gobierno. Ignoran la realidad. De manera especial, no toman en cuenta una variable fundamental que hace que un sistema parlamentario no funcione igual que otro. En otras palabras, según sea el sistema de partidos prevaleciente, el gobierno parlamentario se conducirá y tendrá una actuación y resultados políticos distintos. Por eso en la teoría se dice que hay *parlamentarismos* y no *Parlamentarismo*.

³ Para toda esta sección me fundamenté en André Hauriou, *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, París, Ed. Montchretien, 1969.

⁴ M. Duverger, *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, *op. cit.*

En efecto, los regímenes modernos funcionan de manera muy diferente, según el sistema o régimen de partido.

Podemos distinguir: Sistemas bipartidistas; multipartidistas; de partido hegemónicos o de partido único. Nos referiremos sólo a los dos primeros.

Sistemas parlamentarios con régimen bipartidista: Funcionan, entre otros países, en Gran Bretaña, Nueva Zelanda. Están cerca: Canadá, Australia.

Se caracterizan porque sólo uno de dos grandes partidos puede llegar al poder, uno de los cuales puede disponer, él solo, de la mayoría parlamentaria. Con disciplina de votos rigurosos en las votaciones importantes, la confianza la tiene asegurada el Gabinete y su Primer Ministro durante todo el tiempo que dure la legislatura. A este tipo se le denomina "Parlamentarismo mayoritario".

•*Primera consecuencia*

La composición del gabinete es homogénea, compuesta solamente por miembros del partido mayoritario. Como consecuencia de ello, el partido en el poder puede realizar su programa y ello le obliga en sus campañas a ofrecer sólo lo que realmente puede cumplir.

•*Segunda consecuencia*

El Gabinete estará seguro de contar con la confianza del parlamento lo que dure toda la legislatura. Será, por tanto, un gobierno estable. No caen los ministros y la disolución cae en desuso.

•*Tercera consecuencia*

Tras la apariencia de separación de poderes, se opera gran concentración de poder en manos del Primer Ministro, pues el Parlamento ya no sirve de contrapeso, ya que se subordina a través del partido mayoritario a su líder: el Primer Ministro. Sólo las iniciativas de ley del gobierno o del partido discuten. Se constata la existencia de un nuevo equilibrio, pues ya no lo constituye el binomio: Parlamento/Gobierno. Ahora es: Mayoría/Oposición.

•*Cuarta consecuencia*

El Gobierno es designado directamente por el electorado.

**Regímenes parlamentarios
con sistemas multipartidistas**

Funcionan en Europa Continental del Oeste. Sus rasgos son simétricamente opuestos a los anteriormente descritos: ningún partido tiene mayoría por sí solo, por lo que el gobierno es apoyado por una coalición. Su estabilidad es menor. El gobierno es menos libre, más inseguro. Se puede permitir la demagogia y puede hacer promesas imposibles. Se llama "Parlamentarismo Mayoritario".

El gobierno es heterogéneo. Se necesita asociar para gobernar. El elector no elige directamente, pues son las cúpulas de los partidos las que deciden la composición gubernamental.

Si hay disciplina partidista y fuerte estructura, la alianza puede ser estable, en consecuencia, se puede contar con un gobierno estable, por ejemplo: Países Bajos, Alemania, Países nórdicos. Si, por lo contrario, no hay disciplina de voto, la coalición se establece fácilmente, pero se disuelve fácilmente también, por ejemplo: Italia, Cuarta República francesa.

En suma, se puede modificar el multipartidismo, si este esquema de alianza se modifica: si se constituyen dos coaliciones estables, una de derecha y otra de izquierda que es una bipolaridad que se puede acercar al bipartidismo, por ejemplo: Escandinavia, en donde se enfrenta el partido Conservador, el Liberal y el Agrario contra el Socialdemócrata.

En todo caso, como lo señala Linz, en los sistemas parlamentarios la única institución democráticamente legitimada es el parlamento. El gobierno deriva su autoridad de la confianza que le dispensa el Parlamento, bien mediante una mayoría o por la tolerancia parlamentaria de un gobierno minoritario y sólo por el tiempo que la legislatura esté dispuesta a apoyarle entre la elección y elección y, excepcionalmente, en tanto el Parlamento no sea capaz de producir un gobierno alternativo.

4. Elementos característicos del sistema presidencial

El sistema presidencial se basa en una lógica opuesta. Se trata de un sistema de gobierno que establece una separación rígida de Poderes. Se establece de un Ejecutivo con considerables facultades otorgadas por la constitución y, generalmente, con absoluto control de la composición de su gobierno y de la administración. Es elegido por el pueblo, directa o indirectamente, por un periodo de tiempo fijo, y no depende de un voto de confianza del parlamento. El presidente no es sólo jefe de Gobierno, sino también Jefe del Estado y por haber sido elegido por el pueblo, no depende de la confianza del Parlamento, el que no le puede retirar su confianza por razones de orden político. Puede, en cambio, en ciertos casos excepcionales, jugarse la responsabilidad penal por medio de un juicio político (*impeachment*).

Dos características fundamentales señala Linz:

a) El presidente controla al Ejecutivo y es electo por el pueblo, directa o indirectamente. Al mismo tiempo, el Legislativo —de una o dos Cámaras— también es electo por el pueblo, por lo que ambos tienen una legitimidad democrática. Linz llama a esta circunstancia *legitimidad democrática dual*;

b) El presidente y el Congreso son elegidos por un periodo fijo. El cargo del Presidente es independiente del Legislativo y la duración del legislativo es independiente del presidente. Linz lo caracteriza como *rigidez del sistema presidencial*.

Agrega Linz que la mayoría de las características y de los problemas del sistema presidencial se derivan de estos dos rasgos fundamentales.

Explicaremos estos dos conceptos de manera más amplia:

•*Legitimidad democrática dual*

Esta característica básica del sistema presidencial le da a la figura del presidente fuertes componentes plebiscitarios. El ganador en una contienda presidencial que, por serlo, tendrá la cualidad de Jefe de Estado y Jefe

de Gobierno, proporciona a éste una autoimagen muy diferente y crea expectativas populares muy distintas de las que rodean a un Primer Ministro.

Si Ejecutivo y Legislativo derivan su poder del voto popular en competencia libre entre alternativas bien definidas, hay siempre un conflicto latente que puede estallar drásticamente. No hay principios democráticos que lo resuelvan y los mecanismos eventualmente existentes en la constitución son generalmente complejos, técnicos y legalistas y de dudosa legitimidad democrática. No existe la válvula de seguridad que ofrece el sistema parlamentario.

•*Rigidez del sistema presidencial*

Los presidentes son electos por un periodo de tiempo que, en circunstancias normales, no se puede modificar: no se puede acortar y si existe la no reelección, no se puede prolongar.

Al resumir las diferencias básicas entre sistema presidencial y sistema parlamentario, Linz subraya la rigidez que el sistema presidencial introduce en el proceso político y, en cambio, la flexibilidad mucho mayor del sistema parlamentario.

Los partidarios del sistema presidencial señalan como ventaja esta rigidez en el término del mandato porque produce certidumbre, frente a lo impredecible de un sistema parlamentario. También se afirma la estabilidad de los regímenes presidenciales, frente a una supuesta o real inestabilidad de los parlamentarios.

Linz desecha estas afirmaciones generales, pues evoca la posibilidad de que haya regímenes parlamentarios estables y sistemas presidenciales inestables.

El sistema parlamentario, por ofrecer una válvula de escape, puede afrontar la salida de un gabinete o de un Primer Ministro, cuya permanencia puede crear una crisis política y, en cambio, su salida se puede dar sin una crisis constitucional. Por lo contrario, el sistema presidencial excluye estas salidas e introduce rigidez en el proceso político, lo que hace extremadamente difícil un reajuste. El *impeachment* es de difícil uti-

lización y la renuncia voluntaria poco probable. Otro argumento utilizado por Linz para comparar las ventajas de uno y otro sistema reside en la posibilidad de la identificación y de la responsabilidad.

Aunque se afirma que el sistema presidencial permite identificar a la persona y exigirle responsabilidades, en realidad no necesariamente pasa así. Un candidato presidencial puede no necesitar ni tener un pasado como líder político, ni estar identificado con un partido, una ideología o un programa. Ejemplos de ello son: Collor de Melo y Fujimori. Por otra parte, no hay manera de hacer responsable a un presidente si existe la prohibición de la reelección. En principio, un presidente que no puede ser reelegido no es responsable.

Los analistas políticos también han advertido como una nota del sistema presidencial, el que en una elección para este cargo, sea cual sea la mayoría alcanzada, el candidato victorioso se lleva todo y como contrapartida el perdedor pierde todo.⁵

Características del sistema presidencial, según Sartori

Un sistema es presidencial si y sólo si el presidente:

- a) Es electo popularmente;
- b) No puede ser obligado a renunciar por un voto del Congreso, y
- c) Encabeza o dirige el gobierno que designa.

Señala que, con excepción de Estados Unidos, el sistema presidencial ha funcionado mal, pues por lo menos en América Latina oscila entre el abuso del poder y la falta de éste.

Contrariando a los deseos de “los fundadores”, el sistema presidencial norteamericano durante siglo y medio aproximadamente tuvo *gobierno unido*, es decir, en el Congreso la mayoría pertenecía al mismo partido

⁵ Juan Linz, “Democracia presidencial o parlamentaria: ¿qué diferencia implica?”, en Varios, *La crisis del presidencialismo. Perspectivas comparativas*, op. cit., pp. 25-143.

del presidente. Sin embargo, a partir de la presidencia de Eisenhower en 1954, el patrón ha sido el de *gobierno dividido*. Es decir, durante los últimos cuarenta años la tendencia ha sido la de elegir presidentes que no tienen mayoría en el Congreso.

La suposición de que el sistema presidencial produce por sí solo un gobierno fuerte y eficaz es falsa. Semejante suposición no toma en consideración el sistema de partidos con el que se combina. El éxito del sistema norteamericano no debe engañarnos. Este sistema funciona a pesar de su constitución, no gracias a ella. Lo que explica su éxito es que cuenta con un sistema de partidos de cuadros, carentes de principios ideológicos y carentes de toda disciplina y cuya política se orienta a los problemas localistas. El presidente tiene que negociar constantemente, porque nunca cuenta con una verdadera mayoría. Aunque cuente en el papel con una, ésta siempre es evaporable y se tiene que rehacer ante cada negociación en pos de una ley. Recuérdese que, contando aparentemente con mayoría en el Congreso, el presidente Clinton en 1993 sometió a éste un paquete de medidas económicas para reducir el déficit y después de muchas negociaciones fue aprobado por dos votos en la Cámara de Representantes y por un voto, el del vicepresidente Al Gore, en el Senado. También recuérdese que su plan de salud fue derrotado.

Sartori afirma que para que la democracia parlamentaria pueda funcionar debe existir un sistema de partidos y partidos adaptados al parlamentarismo. Tiene que haber organismos cohesivos y disciplinados. Con partidos indisciplinados, los sistemas parlamentarios se convierten en asambleístas y Sartori agrega que en América Latina de adoptarse el parlamentarismo habría un asambleísmo de la peor clase.⁶

5. Algunas consideraciones sobre el caso mexicano

En México siempre ha habido un sistema presidencial. Salvo la Constitu-

⁶ G. Sartori, *Ingeniería constitucional comparada*, op. cit., pp. 97-115.

ción de Apatzingan, de efímera vigencia y de aplicación parcial en la geografía de México, y de los dos intentos imperiales, el resto de nuestras constituciones ha recogido al sistema presidencial, trátese de la federalista de 1824; de las dos centralistas de 1836 y 1843 respectivamente; del Acta de Reformas de 1847; de la liberal de 1857 y de la vigente de 1917.

Contra lo que muchos autores opinan, la Constitución de 1917, al diseñar al sistema presidencial no hizo un presidente fuerte *per se*. Esta afirmación carece de sustento empírico e ignora la combinación que resulta de la forma presidencial de gobierno con el tipo de sistema de partidos. Los presidentes de la primera fase no dominaron al Congreso. Todos tuvieron que acudir a la práctica de solicitar poderes extraordinarios para legislar.⁷ Ni siquiera creado ya el PNR, en 1919, se puede decir que los presidentes hayan sido fuertes, pues el verdadero poder lo detentaba “el jefe máximo”. No es sino hasta el momento en el que Cárdenas expulsa del país a Calles y asume el liderazgo del partido —de un partido, por otra parte, con una gran disciplina y altamente centralizado y que controla a la mayoría del Congreso—, que el régimen cambia de sistema presidencial a presidencialista.

Los pretendidos reformadores del sistema presidencial mal harían, en consecuencia, en no tomar en cuenta la variable consistente en el sistema de partidos para el funcionamiento adecuado de cualesquier modificación en el diseño constitucional que se planteara.

⁷ Cfr. Stephen Goodspeed, “El papel del Jefe del Ejecutivo en México”, en *Problemas agrícolas e industriales de México*, México, PAIM, vol. VII, no. 1, enero-marzo, 1955. Jeffrey Weldon, “El crecimiento de los poderes metaconstitucionales de Cárdenas y Ávila Camacho. Su desempeño legislativo 1934-1946”, en *Diálogo y debate de cultura política*, año I, no. 1, México, Centro de Estudios para la Reforma del Estado, abril-junio, 1997.