

# El presidencialismo en el marco de la Reforma del Estado: una visión de los partidos políticos

JUAN CARLOS AMADOR HERNÁNDEZ

Con las reformas que comenzaron a discutirse en nuestro país en el marco de la Reforma del Estado, se ha abierto el debate respecto a la idea de diseñar e implementar cambios mucho más profundos a la institucionalidad mexicana.

Con la pluralidad política que se ha visto reflejada en la representación en las cámaras del Congreso de la Unión, las facultades claramente establecidas en la Constitución quedan –para algunos autores y especialistas– rebasadas por la realidad política. Éstos señalan que existe evidencia de la necesidad de lograr un mayor equilibrio entre los poderes de la federación a través de la incorporación de mecanismos del sistema parlamentario. Pero también hay partidarios de la idea de disminuir los riesgos de un presidencialismo acotado y plantean la necesidad de fortalecerlo.

El objetivo del presente artículo es identificar las características de un sistema presidencial, los principales obstáculos en su funcionamiento, presentar las distintas posturas de los partidos políticos respecto a la necesidad de introducir ciertos mecanismos de un sistema parlamentario en nuestro país, y establecer el alcance de las propuestas de reforma incluidas en su planteamiento general de Reforma del Estado recientemente presentado.

## Marco teórico y conceptual

En México parecen haber quedado atrás los días en que el debate público nacional se centraba en la falta de limpieza de las elecciones. Actualmente la agenda parece estar integrada de una cantidad muy diversa de temas que contienen y reflejan buena parte de la ardua problemática por la que el país puede atravesar en un futuro.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Miguel Carbonell, *Agenda mínima de reformas constitucionales*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2002, p. 91.

A partir de esta premisa, la confiabilidad en la organización y en los resultados de las elecciones, como del renovado pluralismo político, se plantea la idea de llevar a cabo los cambios necesarios que pudieran introducirse en el marco constitucional con el fin de estar en posibilidades de reforzar las funciones y el desempeño de los poderes públicos.<sup>2</sup>

¿Qué debemos entender por sistema de gobierno, y que características tienen las distintas modalidades? El concepto de *gobierno* proviene del latín *gubernatio onis, gubernare*, gobernar. En el lenguaje usual es sinónimo de dirigir, regir, administrar, mandar, conducir, guiar, etcétera. Es el agrupamiento de personas que ejercen el poder. Es la dirección o el manejo de todos los insumos que conciernen de igual modo a todo el pueblo. Sandra Valdés señala que la forma de Estado tiene que ver con la forma de atender principalmente la estructura del poder, del cual el Estado es el titular y a su distribución espacial; mientras que forma de gobierno tiene que ver con la manera en que se ejerce el poder y cómo son designados los gobernantes.<sup>3</sup>

Considerando el significado que se presenta en el *diccionario universal de términos parlamentarios*, la forma de gobierno se puede considerar como el complejo de instrumentos que se articulan para conseguir finalidades estatales y, por tanto, los elementos que miran a la titularidad y el ejercicio de las funciones soberanas atribuidas a los órganos constitucionales, es decir, el gobierno es lo que materializa el poder en el Estado teniendo a su cargo la dirección jurídica y política en sus instancias de decisión, acción y decisión, y puede enmarcarse en determinada forma de Estado.<sup>4</sup>

De acuerdo con Jorge Carpizo en su ensayo *Estudios constitucionales*, un sistema de gobierno es una totalidad en la cual están integrados y coordinados los diferentes procesos e instituciones políticas, con el fin de llevar a cabo la actividad de gobierno. Es decir, un sistema de gobierno es la existencia de dos o más depositarios de poder, cada uno de ellos con competencia otorgada constitucionalmente, que al actuar tienen la obligación de cooperar con el otro u otros en la constitución de la unidad estatal que se manifiesta en la real estructura del poder político en una sociedad.<sup>5</sup>

<sup>2</sup> *Idem.*

<sup>3</sup> Sandra Valdés Robledo, *La transición: México ¿del presidencialismo al semipresidencialismo?*, Porrúa, México, 2006, p. 13.

<sup>4</sup> *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, Instituto de Investigaciones Legislativas, vol. I, t. I, serie II, LVI Legislatura, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 1997, pp. 436-439.

<sup>5</sup> Valdés, *La transición: México...*, *op. cit.*, p. 13.

Existe una diversidad de definiciones en torno a sistema de gobierno, sin embargo, en términos generales y considerado la precisión que realiza Sandra Valdés, los elementos esenciales en las definiciones respecto a la forma de gobierno tienen que ver con la manera en que están estructurados y organizados los poderes del Estado, las funciones que deben ejercer éstos, y las relaciones que guardan entre sí para su eficaz funcionamiento.<sup>6</sup>

A partir de estos criterios podemos clasificar los sistemas de gobierno en los distintos países. Fundamentalmente estamos hablando de dos que son los más importantes y que se ejercen en un número considerable de países: el presidencialismo y el parlamentarismo. Por supuesto que hay una diversidad de variantes que inclinan a un sistema de gobierno hacia un tipo o una rama de algún sistema de gobierno.

### Los sistemas de gobierno presidencialistas

El criterio básico para definir un sistema presidencialista es que no existe dualidad en el Poder Ejecutivo, así el presidente es tanto el jefe de Estado como el jefe de gobierno. Según Sartori, los criterios básicos para definir el presidencialismo son los siguientes:

[...] la elección popular directa o casi directa del Jefe de Estado por un tiempo determinado y el ejecutivo no es designado o destituido mediante el voto del congreso. Los gobiernos son una prerrogativa presidencial: es el presidente el que a su discreción nombra o sustituye a los miembros del gabinete.<sup>7</sup>

Sin embargo, este mismo autor reconoce que sólo la existencia de estos dos criterios no determina exactamente la presencia de un presidencialismo, sino que es necesario agregar una tercera condición, la relacionada con que el presidente encabeza el gobierno que designa.

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 15.

<sup>7</sup> Giovanni Sartori, *Ingeniería constitucional compara-*

A partir de estas condiciones para la existencia de un sistema presidencial puro, también podemos encontrar otras características propias de esta tipología de gobierno, utilizando la recopilación hecha por Marcial Simonetti, entre las cuales destacan la designación por parte del presidente de sus colaboradores (secretarios), independientemente del Poder Legislativo; elecciones populares del presidente, lo que le integra legitimidad y fuerte autoridad; ni el presidente ni sus ministros tienen responsabilidad política frente al Congreso; el presidente se mantiene en su cargo por el tiempo constitucionalmente establecido, sin posibilidad de remoción institucionalizada; el Congreso no puede ser disuelto por facultades presidenciales y también es elegido por un tiempo constitucionalmente establecido; el Congreso discute, aprueba o rechaza las leyes; sin embargo, el presidente tiene iniciativa en la decisión política y derecho de veto; el Poder Judicial tiene una función fiscalizadora de los poderes Legislativo y Ejecutivo, sin estar sometido a controles de los otros poderes del Estado.<sup>8</sup>

También, para Juan Linz, las características más importantes del presidencialismo están relacionados con la legitimidad democrática dual, debido a que tanto el presidente como el congreso son electos por la ciudadanía; la rigidez del sistema, en virtud de que ambos poderes son electos para un periodo fijo; y la permanencia del presidente en el cargo es independiente de la voluntad del Legislativo, cuya existencia, a su vez, es independiente de la intención del presidente.<sup>9</sup>

Sin embargo, el presidencialismo ha tenido características propias que han hecho que el diseño institucional se transforme a lo largo de

*da. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, Fondo de Cultura Económica, México, 1996, p. 99.

<sup>8</sup> Marcial Simonetti, *Modelos de gobierno fundado por el Parlamento: un camino hacia el desarrollo democrático*, Universidad Católica de Chile, Instituto de Ciencia Política, Chile, 1996.

<sup>9</sup> Juan Linz, "Presidential or parliamentary democracy: does it make a difference", en: Juan Linz y Arturo Valenzuela (coords.), *The failure of presidential democracy: comparative perspectives*, vol. 1, The Johns Hopkins University Press, 1994, p. 6.

las décadas, principalmente en países latinoamericanos y que se han visto marcadas por:

- Una enorme concentración de poder en una institución unipersonal, la presidencia, a la cual las demás instituciones están por lo general subordinadas.
- Debilidad del Estado por ser pequeño, lo cual se puede medir por su nivel de recaudación de impuestos o de gasto público.
- También son pequeños y débiles los Estados por la baja aplicación de la ley, y esto ha ocasionado que los países, más que conformar un Estado fuerte, traten de concentrar el poder en una sola persona, es decir, fortalecer el presidencialismo.
- Al establecerse el presidencialismo en los países latinoamericanos no hubo pesos y contrapesos como en Estados Unidos entre las distintas instituciones, sino más bien una alta concentración del poder en la presidencia.
- Muchos elementos del presidencialismo estadounidense no fueron incorporados en los países latinoamericanos como fue la ratificación por el Congreso de numerosos nombramientos del gabinete por el presidente, aunque el poder efectivamente lo ejerce éste, siendo el gabinete un auxiliar. Mientras en Estados Unidos existe un bipartidismo, en los países latinoamericanos se presenta un multipartidismo, que según Sartori, exacerba los problemas característicos de los sistemas presidenciales.<sup>10</sup>

Pero también surgen dificultades cuando los sistemas de partidos no son los adecuados y principalmente porque los presidentes no tienen todo el poder que pareciera; tienen apoyo para iniciar acciones políticas, pero no para llevarlas a cabo. De esta forma el problema reside en el principio de separación de poderes, el cual mantiene a los presidencialismos en América Latina en una perenne e inestable oscilación entre el abuso del poder y la falta del mis-

<sup>10</sup> Sartori, *Ingeniería constitucional...*, op. cit., p. 192.

mo. A partir de esta gran dificultad es que varios autores creen que es fundamental cortar con este sistema de raíz, ya que el régimen presidencialista es sumamente rígido, al contrario de uno de tipo parlamentario, el cual al ser más flexible disminuye los riesgos. Es así como las crisis de los sistemas parlamentarios son crisis de gobierno, no de régimen.<sup>11</sup>

### **Ventajas y desventajas del presidencialismo**

El modelo presidencial convive, pero se opone al modelo parlamentario, dado que este último tiene como característica principal que no permite una separación del poder entre el gobierno y el Parlamento; es decir, el Poder Ejecutivo-Legislativo se comparte. Y es en este sentido que se tratan las ventajas y desventajas de cada uno de dichos sistemas de gobierno.

Se presentan como principales ventajas del presidencialismo:

- Separación de poderes clara y suficiente entre el Ejecutivo y el Legislativo.
- En teoría la inexistencia de vinculación del Poder Ejecutivo con el partido político mayoritario en el Congreso, evitando caer en partidocracias.

Se mencionan como desventajas principales frente al sistema parlamentario:

- Menor representación del conjunto social, en la medida en que las decisiones no logran el consenso en muchas ocasiones entre distintas facciones políticas representadas en el Congreso.
- Menor capacidad de respuesta frente a una crisis de gobierno, en la medida en que el Congreso no puede cambiar el Poder Ejecutivo adoptando la moción de censura.

<sup>11</sup> Arturo Valenzuela, *Partidos políticos y crisis presidencial en Chile: proposición para un gobierno parlamentario*, ponencia presentada en la conferencia "Presidencia y parlamento en el sistema político chileno", Universidad Católica de Chile.

- Tendencia al bipartidismo como su forma más estable.

Juan Linz sostiene que muchos sistemas presidenciales han encontrado serios problemas para establecer democracias estables. A partir de un análisis del sistema parlamentario y presidencial, aclara que el sistema presidencial sí puede ser un sistema estable aunque sus probabilidades en este sentido no son realmente favorables. Entre los principales argumentos se encuentran los siguientes:<sup>12</sup>

- En el sistema presidencial hay una legitimidad democrática dual al ser electo directamente el presidente. Legitimidad de la cual también gozan los legisladores, sobre todo cuando provienen en su mayoría de una opción política diferente a la del presidente.
- En el sistema presidencial el Ejecutivo es electo para un periodo determinado, sin que exista la posibilidad de introducir ajustes según lo requieran los sucesos políticos, económicos y sociales.
- En el sistema presidencial se efectúa un juego de “ganar todo” o de “suma cero”, ya que el candidato victorioso integra solo el Poder Ejecutivo.

Asimismo, Linz sostiene que el carácter de suma cero que el juego político tiene en los regímenes presidenciales se ve reforzado por el hecho de que los ganadores y perdedores están definidos por el periodo de mandato presidencial, una serie de años durante los cuales no hay esperanza de modificar alianza y, por tanto, los perdedores tienen que esperar cuatro o cinco años, sin acceso al Poder Ejecutivo y a la posibilidad de intervenir en la formación de los gobiernos, y sin acceso a la oportunidad de repartir toda una suerte de ventajas y puestos entre su círculo más cercano de apoyo.

En el sistema presidencial la responsabilidad y la obligación de rendir cuentas de la estabili-

<sup>12</sup> Juan Linz, “Democracia presidencial o parlamentaria: ¿qué diferencia implica?”, en *Las crisis del presidencialismo*, Madrid, Alianza Universidad, 1997, pp. 28, 124 y 137.

dad y de la política de gobierno corresponden únicamente al Poder Ejecutivo. Por ello es muy probable que los partidos políticos de oposición critiquen e incluso fiscalicen al presidente, sin otorgarle ningún apoyo ni responder a sus iniciativas, menos a responsabilizarse de ellas.

Jorge Carpizo señala el caso en que los partidos, incluido el del presidente, apoyan medidas impopulares de éste, sin tener ninguna recompensa por ello. Por el contrario, sí pueden ser electoralmente castigados. Esta es la razón por la cual un presidente se ve obligado a usar medidas clientelistas y al reparto de beneficios para intentar neutralizar a la oposición.<sup>13</sup>

Para Alonso Lujambio, la aprobación de medidas impopulares es uno de los aspectos de mayor potencial de conflicto entre el Ejecutivo y el Legislativo, y el que puede causar la parálisis del propio sistema de gobierno, sin que existan los medios flexibles que otorga el sistema parlamentario para superar esas parálisis, como la disolución de la legislatura por el Ejecutivo o la moción de censura al primer ministro.<sup>14</sup>

Si a lo anterior se le adiciona que un presidente puede ser electo con muy poco margen de diferencia respecto al segundo lugar, y su legitimidad está debilitada, el problema se agrava. Por tanto, algunos países han implementado la segunda vuelta electoral como medio para fortalecer la legitimidad de su Ejecutivo.

Por medio de este mecanismo, se apunta a fortalecer la legitimidad del presidente de la república, tanto en su origen como en su desempeño. En las elecciones recientes en México, debido al principio de mayoría relativa, la Presidencia de la República se ha otorgado, de hecho, al representante de la minoría más numerosa. De otra manera, no gobierna el elegido por la mayoría de los ciudadanos, lo que merma la percepción de legitimidad sobre el investido y, en una medida importante es, junto con otros factores, causa nodal de la percepción de falta de efectividad del gobierno.<sup>15</sup>

<sup>13</sup> Jorge Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, Siglo XXI Editores, México, 1999, p. 25.

<sup>14</sup> Alonso Lujambio, *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1995, pp. 14 y 15.

<sup>15</sup> *Ibid.*, p. 17.

Para el caso mexicano, el presidencialismo también ha tenido características propias. En México, el presidente goza actualmente de importantes poderes. Entre ellos se cuentan los siguientes:<sup>16</sup>

- Es elegido por la regla de mayoría relativa, lo cual significa que puede contar con el apoyo preferente de sólo una minoría de los votantes y el rechazo de una mayoría. Esta regla es usada actualmente en muy pocos países latinoamericanos, ya que en el pasado produjo con cierta frecuencia presidentes minoritarios con amplio rechazo político y social que fueron fuente de graves crisis políticas e institucionales, de modo que en los procesos recientes de democratización ha sido sustituido en la mayor parte de los países por reglas de elección con una segunda vuelta.
- Goza de un mandato muy largo: seis años.
- No puede ser sometido a juicio político ni a destitución por el Congreso.
- Puede nombrar y destituir libremente a los miembros de su gabinete sin intervención del Congreso, salvo en algunos casos.
- Puede, cada vez en menor medida, usar discrecionalmente la administración pública puesta a su servicio.

La otra cara de la misma moneda es la debilidad relativa del Congreso. México tiene uno de los congresos más débiles de América Latina, debido sobre todo a los siguientes elementos:

- Los diputados tienen un mandato muy corto, de sólo tres años.
- No se permite la reelección consecutiva de los legisladores, lo cual debilita extraordinariamente la capacidad de los legisladores de confeccionar una agenda de mediano plazo y los coloca en una situación de dependencia respecto a un presi-

dente ejecutivo con un mandato de larga duración.

- Los periodos de sesiones son relativamente cortos, más breves que la media latinoamericana.
- Hay graves carencias de recursos para la organización de bancadas y la realización de las labores parlamentarias.

### Propuestas de especialistas y los partidos políticos

En los análisis académicos y los debates políticos de los últimos 20 años han surgido propuestas muy diversas de reforma constitucional para los regímenes presidencialistas, las cuales pueden agruparse generalmente en tres:<sup>17</sup>

- En primer lugar, algunos autores definen la mejor adaptación de los regímenes políticos al supuesto modelo original estadounidense de frenos y contrapesos entre instituciones. En el contexto de un Estado pequeño y débil como el mexicano, la introducción de mecanismos institucionales para limitar la capacidad de toma de decisiones del gobierno podría tener resultados negativos. Con este tipo de régimen, la insuficiencia de reformas estructurales y políticas de desarrollo que hoy se suele denunciar sería todavía mayor.
- Se ha propugnado la introducción de reformas institucionales, especialmente en el sistema electoral, que pudiera producir de manera habitual un “gobierno unificado”, es decir, una mayoría congresual del partido del presidente que permitiera una toma de decisiones más efectiva.
- Y una tercera, a la que autores como Joseph Colomer se incluían, es una propuesta alternativa con la que más se identifican y que ha contribuido a diseñar lo que se suele conocer como “parlamentarización del presidencialismo”. Esta propuesta pretende acercar el funcionamien-

<sup>16</sup> Joseph M. Colomer, “Parlamentarizar el presidencialismo”, *Nexos*, noviembre, México, 2007, p. 43.

<sup>17</sup> *Ibid.*, p. 43.

to real de los regímenes con elecciones separadas para la Presidencia y el Congreso y división formal de poderes al funcionamiento real del modelo parlamentario típicamente europeo.<sup>18</sup>

Para los partidos políticos es muy importante pronunciarse, por lo general, por un presidencialismo con atribuciones y equilibrio de poderes que permitan crear los incentivos institucionales para generar el diálogo y convenir en medio de la pluralidad política por la que atraviesa nuestro país.

Los cambios políticos, la alternancia en el poder y la consolidación democrática, han hecho necesario que los actores políticos planteen un cambio de régimen que garantice la gobernabilidad, ya sea hacia un sistema presidencial acotado o uno semipresidencial, o bien al fortalecimiento de la institución presidencial. El debate en círculos académicos sobre la conveniencia de un régimen sobre otro parece no ser concluyente, aunque la mayoría de las opiniones apuntan a la factibilidad de realizar una adecuación funcional a los sistemas presidenciales en el sentido de adoptar procedimientos propios del parlamentarismo, mediante pasos institucionales y prácticos de acuerdo con la realidad y la problemática de cada país. Estos pasos han propiciado el abandono de la tendencia concentradora de la presidencia y el avance hacia la delegación de funciones de gobierno y administración.<sup>19</sup>

Los partidos políticos han presentado sus posturas en torno a la Reforma del Estado que versan sobre distintos temas, de los cuales uno de ellos se refiere al sistema de gobierno en México. El Cuadro 1 muestra los temas y propuestas de los distintos partidos políticos en el marco de la Reforma del Estado.

El debate en estos grandes temas radica en las distintas posturas a favor o en contra de mantener el régimen presidencial argumentando que todavía no hemos tenido la experiencia de vi-

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

<sup>19</sup> Porfirio Muñoz Ledo (coord.), *Comisión de estudios para la Reforma del Estado: Conclusiones y propuestas*, UNAM, México, pp. 174-175.

vir en uno y que sería precipitado cambiar a uno ajeno a nuestra tradición constitucional. El Cuadro 2 presenta las posturas sobre temas generales que están en la mesa de discusión y que en un momento dado serán discutidas en el Congreso de la Unión.

Otras posturas señalan que existe el riesgo de caer en una estadounidense de nuestro régimen, es decir, que los partidos estén tan descentralizados que no sean interlocutores válidos. De esta forma, para gobernar el presidente tendría que entrar en intensas negociaciones individuales con los legisladores. La experiencia, principalmente Latinoamericana, muestra que un sistema de partidos fuerte es incompatible con un régimen presidencial al generar dificultades en la toma de decisiones.<sup>20</sup>

Para el Partido Acción Nacional es prioritario perfeccionar el régimen político en un sistema presidencial funcional y equilibrado que implica para esta fuerza política forzosamente el mejoramiento de las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. Para lograr un esquema de mayor desempeño institucional y un sistema de pesos y contrapesos, el Partido Acción Nacional ha propuesto:<sup>21</sup>

- Establecer la figura de iniciativas de carácter preferente como facultad del Poder Ejecutivo Federal.
- Precisar la facultad del Ejecutivo Federal para presentar observaciones a los proyectos de decreto que le envíe el Congreso de la Unión.
- Establecer la facultad del Ejecutivo federal para expedir decretos, preservando la potestad del Poder Legislativo para confirmar, modificar o revocar el decreto.
- Establecer la posibilidad de que el presidente de la república pueda ausentarse de territorio nacional por un tiempo máximo determinado sin necesidad de solicitar autorización al Congreso de la Unión,

<sup>20</sup> *Ibid.*, p. 175.

<sup>21</sup> *Memorias de los Trabajos del Palacio de Minería para la Reforma del Estado*, propuestas de los partidos políticos nacionales en materia de Reforma del Estado, t. 1, México, 2007, p. 49.

**Cuadro 1**  
**Régimen de Estado y de gobierno.**  
**Propuestas de los partidos políticos**

	<i>PAN</i>	<i>PRI</i>	<i>PRD</i>	<i>Conv.</i>	<i>PT</i>	<i>PVEM</i>	<i>N. Alianza</i>	<i>Alternativa</i>
Fortalecimiento del sistema presidencial	X							
Jefe de gabinete/ gobierno		X	X	X			X	X
Ratificación jefe de gobierno por el Congreso		X	X				X	X
Sistema semipresidencial			X		X			X
Ratificación del gabinete por el Congreso		X	X	X	X	X		
Remoción libre de los miembros del gabinete lega por el Poder Ejecutivo		X						
Sistema que propicie mayorías legislativas y de gobierno		X	X	X	X			X
Modificar el periodo de gobierno a 4 años para autoridades locales y federales				X				
Moción de censura a funcionarios de organismos públicos descentralizados y paraestatales			X					
Moción de censura/ de desconfianza a jefe de gobierno		X	X					

Fuente: *Memorias de los Trabajos del Palacio de Minería para la Reforma del Estado*, Propuestas de los partidos políticos nacionales en materia de Reforma del Estado, t. 1, México, 2007.

obligándolo en todo caso de dar aviso de su salida y objeto de la gira, así como de enviar un informe en el que se expresen los logros y resultados alcanzados durante el viaje.

A pesar de que se busca fortalecer la figura presidencial, las propuestas conllevan a agilizar el trabajo legislativo en temas considerados prioritarios al Poder Ejecutivo.

Por su parte, el Partido de la Revolución Democrática ha planteado diseñar una nueva arquitectura constitucional que provea mecanismos para la gobernabilidad, entre los cuales se propone la creación de la figura de jefe de gabinete, que coordine las acciones del Ejecutivo, las articule con el Legislativo e impulse la construcción de coaliciones parlamentarias y de gobierno estables.

- Fortalecer al Poder Legislativo al:
  - Dar a la Cámara de Senadores la facultad de ratificar el Plan Nacional de Desarrollo.
  - Dar a las cámaras del Congreso de la Unión la facultad de ratificar a los funcionarios del gabinete, y
  - Dotar de mayores capacidades a las comisiones legislativas en materia de investigación, fiscalización y dictaminación.

Mientras, el Partido Revolucionario Institucional plantea la posibilidad de crear la figura de jefe de gabinete. El argumento más importante es que se busca darle congruencia a la tradición presidencial mexicana, a afecto de actualizar esta institución al entorno de pluralidad y debida corresponsabilidad entre los



Cuadro 2  
Régimen de Estado y de gobierno  
Propuestas específicas de los partidos políticos

<i>Partido</i>	<i>Propuestas</i>
Partido Revolucionario Institucional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Creación de la figura de gabinete.</li> <li>• Ratificación del gabinete legal por parte del Senado de la República y algunos organismos del ampliado.</li> <li>• Sustituir las secretarías de Gobernación y de Seguridad Pública por la Secretaría del Interior.</li> </ul>
Partido de la Revolución Democrática	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Crear un régimen semipresidencial. El Poder Ejecutivo se integraría por el presidente de la república y el jefe de gobierno, ratificado por el Congreso, a propuesta del presidente.</li> <li>• El jefe de gobierno, después de un año, podría ser sujeto de moción de censura por las dos tercera partes de la totalidad de los integrantes de alguna de las cámaras.</li> <li>• Ratificar por mayoría simple a los secretarios de despacho por parte del Congreso.</li> </ul>
Partido Verde Ecologista de México	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aprobación de los integrantes del gabinete por parte del Senado de la República a propuesta del titular del Ejecutivo.</li> </ul>
Partido del Trabajo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Transición a un régimen semipresidencial.</li> <li>• Incentivar mayorías estables de gobierno mediante coaliciones partidarias.</li> <li>• Aprobación por el Congreso de los integrantes del gabinete, a propuesta del presidente.</li> <li>• Impulsar el gobierno comunitario como cuarto nivel de gobierno.</li> <li>• Otorgarle nuevas atribuciones al Congreso que permitan supervisar al gobierno.</li> </ul>
Partido Convergencia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalecer el sistema de pesos y contrapesos.</li> <li>• Ratificación del gabinete por parte del Congreso.</li> <li>• Establecer mecanismos para las coaliciones de gobierno y mayorías legislativas.</li> </ul>
Partido Nueva Alianza	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Crear la figura de jefe de gabinete del Ejecutivo federal, ratificado por el Congreso.</li> </ul>

Fuente: *Memorias de los Trabajos del Palacio de Minería para la Reforma del Estado*, Propuestas de los partidos políticos nacionales en materia de Reforma del Estado, t. 1, México, 2007.

poderes, y considera que es procedente introducir esta figura, que ha funcionado adecuadamente en otros países, mediante las reformas constitucional y reglamentaria respectivas, con las siguientes características generales:

- El nombramiento y remoción del jefe de gabinete corresponde al ámbito de atribuciones del titular del Ejecutivo federal, requiriéndose ratificación de tal nombramiento por el Senado de la República por el voto de la mitad más uno del total de sus integrantes. Esto significa que es responsable políticamente frente al presidente y el Congreso.
- El titular de la cartera del jefe de gabinete tendría las siguientes atribuciones:
- Asumir la representación del gobierno federal ante el Congreso con derecho a voz en el pleno de las cámaras de senadores y diputados para hacerla más eficaz y ágil. Se buscaría sustituir las secretarías de Gobernación y de Seguridad Pública por la Secretaría del Interior, con funciones de seguridad interior; desaparecería la Secretaría de la Función Pública, considerando que la función de contraloría interna se atribuirá a la jefatura de gobierno y se reforzarían las atribuciones del Legislativo, en cuanto al órgano superior de fiscalización.

Como es claro observar, las pretensiones para adecuar el sistema de gobierno son muy diversas y van desde las propuestas que tienen que ver con el fortalecimiento o el acotamiento de facultades de los poderes Ejecutivo y Legislativo, la inclusión de mecanismos de tipo parlamentario, hasta la pretensión del cambio del sistema de gobierno presidencial por el sistema parlamentario.

Otras propuestas implican darle mayores facultades al Poder Legislativo, convirtiéndolo en un verdadero contrapeso al Ejecutivo, al obligarlo a cumplir con sus atribuciones, a informar y rendir cuentas, es decir, diseñar una nueva relación que permita la cooperación y corresponsabilidad en la conducción del gobierno.<sup>22</sup>

Aun cuando exista una gran inquietud por llevar a cabo un cambio de régimen, hay autores que señalan las causas por las cuales consideran que no funcionarían los mecanismos ya propuestos por muchos, en el sentido de transitar hacia un semipresidencialismo. Tal es el caso de Miguel Carbonell, quien señala que

[...] la posibilidad de interpelar al Presidente de la República o a los secretarios de despacho, las comparecencias de los mismos, la remoción parlamentaria de los altos cargos, etcétera, son todas ellas figuras que existen en los Estados donde se cuenta con una democracia estable y profundizada, pero no inexistentes en aquellos países en los que la democracia es incipiente o epidérmica, decorativa casi, es el caso de México.<sup>23</sup>

## Conclusiones

Una transición política implica, en términos generales, una transición en el sistema de gobier-

no. Estos procesos consideran incluir o adaptar instituciones que, para el caso mexicano, se está traduciendo en lo que se denomina la Reforma del Estado.

Sin duda alguna el sistema de gobierno es uno de los grandes temas de fondo que han permanecido en la discusión en torno a la Reforma del Estado. La posibilidad de llevar a cabo grandes cambios trascendentales en materia del sistema presidencial parece estar muy lejana.

Las propuestas de los partidos políticos, más que plantear la posibilidad de un tránsito hacia un sistema de gobierno parlamentario o semipresidencial, introducen elementos del parlamentarismo en nuestras instituciones. Para algunos autores la creación de la figura de jefe de gabinete implica necesariamente transitar hacia un sistema semipresidencial; sin embargo, los métodos de elección, si provienen de elección directa o indirecta a través del congreso, implican un nivel de acuerdo entre las distintas fuerzas políticas.

Es evidente que mientras el Partido Acción Nacional busca fortalecer la figura presidencial, los partidos de oposición buscan lograr un mayor contrapeso de poderes al buscar otorgarle mayores facultades al Congreso.

Se requiere lograr los acuerdos necesarios para esta reforma, sin embargo es también claro que con la introducción gradual de elementos del parlamentarismo en nuestro sistema de gobierno, en un mediano plazo se estaría en posibilidades de poder establecer un sistema de gobierno más acorde con la realidad política, social y económica de nuestro país, y que pueda dar respuesta a los tan diversos planteamientos de académicos, investigadores, actores políticos en general, que día a día ponen en entredicho la necesidad de las modificaciones a nuestro sistema de gobierno.

<sup>22</sup> Valdés, *La transición: México...*, *op. cit.*

<sup>23</sup> *Ibid.*, pp. 123-124.