

La forma de gobierno en México: presidencialismo *versus* parlamentarismo*

Ismael Crespo

Antonia Martínez **

Es una constante en los trabajos sobre las formas de gobierno la reflexión en torno a la actualidad del debate en determinados contextos regionales y las implicaciones que este tema tiene para la estabilidad de la democracia. Pero estas apreciaciones iniciáticas pueden ser matizadas, al menos, por dos cuestiones. En primer lugar, la discusión sobre la forma de gobierno está presente en amplios espacios tanto en el ámbito académico como en el de las reformas constitucionales articuladas en distintos países.

En segundo término, de forma general el debate se ha vertebrado sobre cómo generar factores institucionales que sirviesen para superar la inestabilidad crónica de determinados países. En la práctica, sin embargo, las reformas no han planteado tanto la generación de factores de estabilidad como el establecimiento de un modelo general que, se piensa, dotará de forma autónoma mayor estabilidad a los sistemas políticos. Si estas apreciaciones se presuponen exactas entonces el creciente interés sobre la temática forma de gobierno debe ser interpretada desde otra vertiente. Puede argumentarse que un factor explicativo se encuentra en

* Este estudio forma parte del proyecto de investigación "La búsqueda de la gobernabilidad. Un análisis comparado del Poder Legislativo en los casos de España y México", dirigido por Antonia Martínez (Universidad de Salamanca) y financiado por la CICYT (SEC 96-0630).

** Ismael Crespo: director del Departamento de Investigación del Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, España. Antonia Martínez: profesora titular de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Salamanca, España.

la extensión del paradigma neoinstitucionalista. A su vez, al tradicional análisis de la organización institucional se añade, ahora, el interés por aprehender la funcionalidad de las instituciones dentro del marco conceptual de la estabilidad y la gobernabilidad democráticas.

Las siguientes páginas se justifican a partir de la asunción de que el debate sobre la forma de gobierno no es baladí, ni siquiera en los contextos donde no esté presente, de forma explícita, en la agenda política y académica. Como Linz (1997) ha destacado, es preciso analizar las implicaciones de las instituciones sobre el proceso político. Si se asume que la forma de gobierno es una de las instituciones centrales de la estabilidad de un sistema político, entonces el corolario lógico es una mayor profundidad en su análisis. Y ello desde la óptica de una mayor atención al funcionamiento real de los sistemas políticos en cada caso específico. Esta premisa supone priorizar el estudio de los vicios institucionales que pueden acompañar la instrumentación espacial de una concreta forma de gobierno. Sólo así es posible, ante un hipotético cambio en la forma de gobierno, no reproducir las disfunciones preexistentes (Crespo, 1991).

Realizadas estas apreciaciones, estas páginas se construyen desde la asunción de una premisa. La discusión sobre tipos ideales es estéril y es más relevante asumir que la opción con mayores posibilidades de éxito es la que se construye como un proceso de adaptación de la forma de gobierno más afín a la cultura política del país y a sus prácticas políticas. Es decir, se parte de la consideración de que el éxito de una u otra forma de gobierno reside en las adaptaciones que, en cada caso concreto, se hayan realizado a partir de los tipos ideales y en la dirección de los requerimientos político-sociales del país en cuestión.

Es indiscutible que la construcción práctica del presidencialismo en México configuró una institución diferente de lo que marcaban los límites teóricos del modelo ideal que, además, resultó funcional a los requerimientos políticos y sociales del país durante décadas (Carpizo, 1978; Hernández, 1994). Una alteración en las demandas y, sobre todo, en los procedimientos de vertebración y ejecución de los requerimientos políticos y sociales está provocando cambios en el sistema político del país. Estas alteraciones han afectado al ejercicio del poder presidencialista mexicano. No es objeto de este estudio analizar las causas y el discurrir de los cambios en el país. Sí lo es, al contrario, discutir por dónde podrían caminar las modificaciones que podrían afectar al régimen presidencialista de México ante una hipotética reforma constitucional.

Por ello, este trabajo se organiza en dos partes diferenciadas. En la primera se discuten algunos de los elementos que están presentes en el debate teórico sobre la forma de gobierno. En la segunda se analiza las preferencias presidencialistas-parlamentaristas, y sus distintas graduaciones, de la élite parlamentaria mexicana. Para esto último se recurrirá a las opiniones de los diputados mexicanos de la LVI y de LVII Legislaturas,¹ es decir, de la que transcurrió de 1994 a 1997 y la de 1997-2000.

Presidencialismo *versus* parlamentarismo

Dos son los temas que van a ser planteados en el presente epígrafe. En primer término, se discutirán algunas de las cuestiones que se articulan en torno al presidencialismo. En segundo lugar, se referirán algunos de los problemas que se plantean cuando se habla de la opción parlamentarista.

La distinción entre el origen y la duración del mandato presidencial conforma las dos diferencias básicas sobre las que se hace pivotar la distinción entre un régimen presidencialista y otro parlamentarista. A la elección independiente del responsable del Ejecutivo y a la duración fija de su mandato se añaden otras características, como la no reelección, los procesos electorales polarizados y la existencia de un débil sistema de partidos. Las múltiples combinaciones de estas variables nos sitúan, de hecho, ante escenarios presidencialistas enormemente diferenciados. Esta afirmación ha de tenerse en cuenta con objeto de evitar las afirmaciones generalizadoras. Sin embargo, a pesar de su obviedad es una apreciación que tiende a olvidarse cuando se trata de analizar los regímenes presidencialistas latinoamericanos. Así, la existencia de regulaciones constitucionales presidencialistas tiende a hacernos obviar que las pautas de actuación de dichos regímenes pueden establecer más diferencias reales que similitudes entre dos articulaciones concretas cualesquiera. La tendencia a la generalización es una de las cuestiones presentes tanto en la literatura proclive al presidencialismo como en la que defiende las bondades del parlamentarismo. Y, sin embargo, no es la única cuestión presente.

¹ Estas opiniones fueron recogidas gracias al apoyo económico de la Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología a través del financiamiento a un proyecto sobre el Parlamento en España y México, con nº de ref. SEC96-0630. El trabajo de campo fue realizado durante los meses junio-julio de 1996 y fueron entrevistados 124 diputados para la LVI legislatura, y de abril-mayo de 1998 para la LVII, cuando fueron entrevistados 126 diputados. Para su instrumentación fue decisivo el apoyo de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, así como del doctor Rafael Loyola y del doctor Germán Pérez Fernández del Castillo.

Uno de los argumentos a los que, con mayor insistencia, se ha recurrido para defender la opción parlamentarista se ha articulado a partir de la asociación entre estabilidad y parlamentarismo. Una posible réplica a este argumento puede encontrarse tanto en la inestabilidad de los regímenes europeos en el periodo de entreguerras como en los años de estabilidad de países latinoamericanos como Chile, Uruguay, Colombia o Costa Rica. Sin embargo, el mayor cuestionamiento a esta asociación radica en la parcialidad que se deriva de constituir a un único factor explicativo, la forma de gobierno, como responsable de la estabilidad o inestabilidad de los regímenes políticos. Así, como señalan Nohlen (1991) o Mainwaring y Shugart (1997), hay que plantear el problema, más que sobre qué factor único produce la inestabilidad, en términos del grado de explicación que aportan cada una de las variables contribuyentes a la inestabilidad, así como los efectos de retroalimentación de estos factores explicativos entre sí.

Un segundo argumento, que puede ser cuestionado de las críticas hacia el presidencialismo imperante en Latinoamérica, está relacionado con las consecuencias prácticas que los autores infieren de sus esquemas antipresidencialistas. Hay una lógica imperante de marcado carácter mecanicista, que señala que ya que el problema de inestabilidad es explicado por la forma de gobierno, entonces la solución es arbitrar fórmulas parlamentaristas. Ello ignora, como factor relevante, la influencia en la forma de hacer políticas de cuestiones como la cultura política predominante y el conjunto de prácticas políticas no escritas que rigen en un país. Aun con matices diferentes, en la cultura política latinoamericana está presente la idea de que el conjunto de actividades políticas, administrativas y simbólicas, tanto hacia el interior como al exterior, recaen en una persona, que es la que encarna la Presidencia de la República. Finalmente, un sistema político no sólo queda definido por el contenido constitucional sino, en todo caso, por la conjunción de éste con la cultura política, las prácticas no escritas y con variables como la naturaleza del liderazgo, los *cleavages* políticos y sociales o la disciplina partidista. Y todo ello no puede alterarse mediante una decisión mecanicista.

Los planteamientos en favor del presidencialismo también presentan cuestiones susceptibles de ser debaridas. Habitualmente, la comparación, dentro de los autores presidencialistas, se realiza entre los regímenes latinoamericanos con el estadounidense, destacándose cómo éste ha sido históricamente el más estable. A partir de esta premisa se destacan las

bondades de la forma presidencialista y por tanto su carácter exportable. Sin embargo, algunos autores (Valenzuela, 1991) han destacado factores que remarcan la existencia de importantes diferencias entre los regímenes presidencialistas de Estados Unidos y los de América Latina.

En primer lugar, la conformación del régimen norteamericano como un modelo federal, en el que los estados tienen una gran autonomía, al mismo tiempo que controlan unos importantes presupuestos, provoca una disminución de la presión sobre el gobierno central. Ello hace que los estados sean los destinatarios de significativas demandas civiles y, por tanto, que éstas se diversifiquen en distintos niveles políticos. En oposición, los regímenes de América Latina son, con las relativas y discutibles excepciones de Argentina, Brasil y México, centralistas. En ellos, el Estado es el único procesador de las demandas que provienen de la sociedad.

Una segunda diferencia relevante viene dada por el significativo papel que, como árbitro de los conflictos entre los poderes, desempeña la Corte Suprema en el caso de Estados Unidos. En oposición, los tribunales constitucionales latinoamericanos no realizan esa función moderadora y, además, en la mayoría de los supuestos evidencian una significativa dependencia del ejecutivo, escenario que no se produce en Estados Unidos. Otros elementos diferenciadores proceden de la existencia, en Estados Unidos, de un control civil del poder militar y de un sistema bipartidista no polarizado, lo que posibilita la homogeneidad ideológica de los partidos, una mayor flexibilidad y continuidad de la acción política, así como la posibilidad de construir mayorías legislativas del partido en el gobierno. Y todo ello, al menos, contrasta con la experiencia de los países latinoamericanos.

La existencia de estos factores arroja dudas sobre los beneficios de una traslación mecánica del régimen de Estados Unidos a los países latinoamericanos. Los elementos distintivos señalados plantean la duda de si el modelo presidencialista no contendrá factores disfuncionales, neutralizados en el supuesto norteamericano por las prácticas referidas, que dan lugar a inestabilidad cuando el régimen se aplica en otros contextos. Sin plantear este tipo de inferencias, Mainwaring (1990) sostiene que la cultura, la historia y la estructura social también determinan, en gran medida, las diferencias entre el presidencialismo de los Estados Unidos y el de otros regímenes políticos.

Lo precisado remarca importantes problemas para la comparación, pero además, hay un importante argumento en favor de las consecuen-

cias, sobre la estabilidad y la eficacia, de dos de las características básicas del presidencialismo, como son el origen y la duración del mandato presidencial. Los autores que defienden las virtudes del presidencialismo sostienen que, con esa forma de gobierno, se logra mayor eficacia en los procesos de toma de decisiones, ya que el presidente concentra mayor capacidad ejecutiva y una amplia independencia respecto del parlamento. Ello se revierte en una mayor coherencia, rapidez y eficacia en la toma de decisiones.

Los críticos del presidencialismo cuestionan esta afirmación a partir de la aplicación de la noción de doble legitimidad. Mediante este concepto se señala que, debido al origen del poder, tanto del presidente como del legislativo, derivado del voto popular, en el presidencialismo cabe la posibilidad de que la mayoría de los legisladores tenga una opción política-ideológica distinta de la del presidente. En estas circunstancias de doble legitimidad democrática, pueden surgir conflictos entre los poderes del Estado. En términos ideales, estos conflictos deberían ser resueltos por los tribunales constitucionales o similares. Pero éstos tienen, en general, poca independencia, escasa capacidad y nula fuerza operativa. En esta coyuntura es lógico, como señala Linz, que haya sido frecuente recurrir a los militares como instrumento de moderación cuando se han producido conflictos entre las instituciones del Estado.

El papel del parlamento en las democracias presidencialistas es otro de los temas que conforman este debate. Si el presidente tiene mayoría legislativa, entonces puede poseer mucho ascendiente sobre la misma, y el parlamento se sitúa en una posición subalterna. En el caso de que no tenga mayoría, está generalmente sometido a la obstrucción del partido mayoritario pero, a diferencia de un régimen parlamentario, el partido que controla esa mayoría no puede convertir esa presión en un poder positivo de iniciativa. En cualquiera de ambos supuestos, la necesidad de buscar consensos es nula. En el primer caso, porque no es necesario y, en el segundo, porque la oposición suele encontrar más rédito en desgastar al presidente que en colaborar con él y, porque en muchos momentos, el presidente puede gobernar por decretos que acaben por no prosperar y acusar a la oposición, o al legislativo al completo, de obstruccionismo.

Por otra parte, y en lo que a la estabilidad se refiere, se argumenta que la cuestión de la duración fija del mandato es un elemento estabilizador del ejecutivo. Sin embargo, como Linz precisa, la práctica política evidencia que, más allá de conseguir la estabilidad del ejecutivo, impide

reajustes periódicos en el juego político. El mandato fijo es, por tanto, un elemento de rigidez en el proceso político que limita, por ejemplo, la sustitución de un jefe del ejecutivo que ha perdido la confianza de su partido o de su coalición de apoyo. Si a ello unimos la frecuente cláusula de no reelección, la inflexibilidad en el juego político alcanza cotas muy elevadas.

Podemos sistematizar cuatro de los elementos sobre los que se apoya la discusión sobre la forma de gobierno, como son: la doble legitimidad, la rigidez que introduce la elección de un presidente por un periodo fijo, el juego de suma cero que se genera en las elecciones presidenciales y el estilo de hacer política que supone el presidencialismo, con un talante menos democrático que bajo formas parlamentarias. Si analizamos el tratamiento que a estos factores ha dado la literatura al respecto, podríamos concluir que, a cada una de las características del presidencialismo, se han atribuido consecuencias opuestas sobre los niveles de eficacia y de estabilidad del régimen, dependiendo de si el argumento provenía de un postura pro o antipresidencialista.

En esta discusión la evidencia empírica tampoco ha ayudado mucho a definir las ventajas de una forma de gobierno frente a otra. Esto último ha sido provocado por la forma en que, de manera habitual, se han utilizado los datos, susceptible de ser cuestionada por aspectos de método: las comparaciones entre contextos diferentes se realizan de forma asincrónica. Además, en muchos supuestos estas comparaciones han partido de visiones caricaturizadas de cada una de las formas de gobierno y realizan selecciones *ad hoc* de los países que van a ser considerados (Horowitz, 1990).

Una forma de superar los límites de este debate sería replantear algunas de las líneas sobre las que se ha articulado. Así, como señala Linz (1997), en lugar de hablar de presidencialismo como realidad influida por una serie de factores que, al ser erradicados, podrían hacer que esta forma de gobierno fuera funcional, se señala que los efectos que genera el propio presidencialismo refuerzan los aspectos que impiden su funcionalidad. Se tratará de una retroalimentación entre factores disfuncionales y efectos del presidencialismo que contribuyen a reafirmar los factores que impiden su funcionalidad.

Así, mientras que los defensores del presidencialismo señalan que la corrección de cuestiones como un sistema multipartidista polarizado o sistemas de partidos escasamente institucionalizados lograría el buen funcionamiento del presidencialismo, Linz propone que es la forma

presidencialista la que obstaculiza, en gran medida, una mayor institucionalización de los partidos, puesto que contribuye a una gran personalización de la política y anula el poder de los partidos en la lógica política. De ahí que, en términos de probabilidades, el presidencialismo suponga un mayor riesgo para una política democrática estable que el parlamentarismo contemporáneo. Otro ejemplo de aplicación de esta inversión del razonamiento puede ser el tipo de cultura política caudillista. Paradójicamente, muchas veces ésta ha sido la razón que se ha alegado para la permanencia del presidencialismo en América Latina. Y sin embargo, según Linz, la cultura política es una consecuencia en gran medida influida por la forma de gobierno.

Esta idea entronca con la reflexión que esbozábamos a propósito de la comparación entre Estados Unidos y América Latina, al señalar que las peculiaridades del sistema político de Estados Unidos pudieran ser factores que neutralizasen las disfuncionalidades que el presidencialismo produce. De ahí que, de no existir estas peculiaridades, como en los casos de América Latina, el presidencialismo tienda a producir inestabilidad e ineficacia. Pero responder a esta cuestión exige un doble esfuerzo: descriptivo y explicativo.

En primer lugar descriptivo, porque en estas coordenadas es necesario el estudio del funcionamiento real de las instituciones políticas. Ello requiere la realización de estudios desagregados y con un fuerte componente empírico, que nos proporcionen pautas explicativas que permitan formular teorías de alcance medio y comparaciones de los funcionamientos reales de los regímenes parlamentarios y presidencialistas. Y en segundo lugar un esfuerzo explicativo, porque es vital definir el grado real de "responsabilidad" que tiene la forma de gobierno, respecto de otras variables institucionales y no institucionales, sobre la estabilidad y eficacia de los regímenes democráticos. Ya que si bien la forma de gobierno define un sistema de relación entre los poderes ejecutivo y legislativo, éstos no deben ser aislados en el análisis de otros arreglos institucionales, como la organización territorial del país, el sistema de partidos políticos o el sistema electoral, que condicionan el funcionamiento de cada uno de ellos y la relación entre ambos, y de variables como los posibles *cleavages* o las desigualdades sociales y económicas existentes.

La forma de gobierno en México

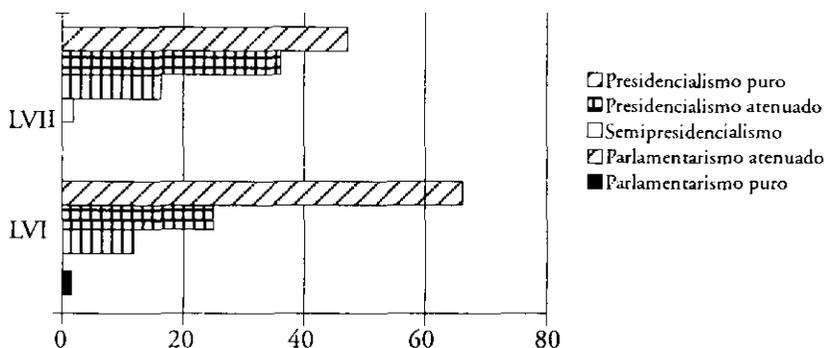
Uno de los elementos que tradicionalmente ha dotado de gran especificidad al régimen mexicano tuvo su origen en la configuración de la forma de gobierno presidencialista. Como se ha señalado, la Presidencia de la República, como producto del devenir histórico, llegó a estar definida por la conjunción de tres tipos de factores: i) los característicos de una forma presidencialista; ii) un conjunto amplio de facultades constitucionales; y iii) una serie de capacidades no escritas pero con una significativa presencia en la articulación y funcionamiento del sistema político (Aguilar, 1994), o lo que Carpizo (1978) denominó poderes *metaconstitucionales*.

Sin entrar a analizar sus causas y futuras consecuencias, es constatable como el largo proceso de transformación de las relaciones políticas en el país está afectando a estas capacidades no escritas que han caracterizado el ejercicio del poder presidencial durante décadas.² Hasta el momento, este hecho no ha significado un cuestionamiento sobre la forma de gobierno existente en el país. Es más, los arreglos institucionales que se han realizado durante estos años se han circunscrito en mayor medida al área de las reformas electorales. Cabe preguntarse si esta limitación en el ámbito de los cambios no es insuficiente, sobre todo cuando se están excluyendo otros aspectos como son los que afectan a la organización territorial del estado o a la propia forma de gobierno.

Ahora bien, que dentro de la agenda política mexicana no esté presente la discusión sobre la idoneidad de plantear una modificación en la forma de gobierno no significa que ésta no esté experimentando cambios, fruto de las transformaciones tanto en la correlación de fuerzas al interior del legislativo como en las propias demandas de la sociedad. Estas páginas pretenden ser una aportación para aclarar por dónde podrían discurrir estos cambios si se plantease un arreglo institucional que afectase al ámbito del presidencialismo mexicano. Pero no se desea limitar la reflexión al supuesto de que se articulase una reforma constitucional, en la medida en que, de hecho, el ámbito de ejercicio del poder presidencial en el país está ya en transformación.

² Sin ser el único ni quizás el más importante hecho, es destacable, como ejemplo de estas transformaciones, la declaración del presidente Zedillo en el sentido de no interferir en la designación del candidato presidencial del PRI para las elecciones del año 2000.

Gráfica 1. Forma de gobierno existente (en %), según la opinión de los legisladores



En la gráfica 1 se muestra la caracterización que los integrantes de la LVI y LVII Legislaturas han realizado del régimen mexicano. Destaca como no todos los diputados están de acuerdo al calificar la forma de gobierno vigente en el país. Es más, resulta significativo que algunos lo caractericen como “semipresidencial”. ¿Cuáles son las razones que explican esta divergencia entre ordenamiento legal y percepciones de los parlamentarios? Una primera podría estar relacionada con el conocimiento que la clase parlamentaria tiene de las características de su sistema político. Un deficiente bagaje teórico sobre la sustancia de un modelo parlamentario puede inducir a confusiones a la hora de clasificar un régimen concreto. Igualmente, un desconocimiento del ordenamiento constitucional, o una falta de comprensión de lo que el mismo implica, conducirían a igual fin.

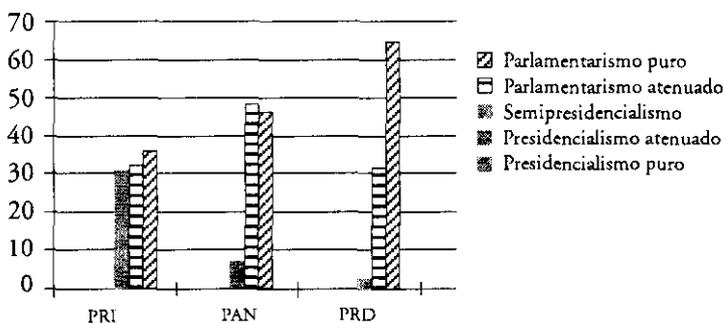
La segunda razón está relacionada con la percepción sobre el funcionamiento concreto de la forma de gobierno. Como se ha señalado, una transformación del ejecutivo, del legislativo y de las relaciones entre ambos, puede estar en la base de una conceptualización elaborada no sobre la Constitución, sino en torno al funcionamiento concreto de dicha forma de gobierno.

Esta segunda hipótesis de trabajo explicaría la evolución de las opiniones de los integrantes del legislativo al comparar los datos de la Legislatura que transcurrió entre 1994 y 1997 con la presente. Al mismo tiempo que ha decrecido el porcentaje de entrevistados que caracterizan la forma de gobierno mexicana como “presidencialista pura”, se ha incrementado el número que opina que se está ante un “presidencialismo atenuado”, o incluso un “semipresidencialismo”. Y lo que es evidente es que no se ha

producido ninguna reforma constitucional que haya modificado el escenario legal. Por tanto, el cambio en las percepciones sólo puede venir de las alteraciones en las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo, así como del papel que ambas instituciones están jugando en la arena política.

La configuración de la Cámara de Diputados como resultado de las elecciones de 1997 (Martínez, 1997) está provocando la conformación de alianzas partidistas no tradicionales, así como la exigencia de amplios procesos de negociación al interior del legislativo e igualmente aplicables a los procesos de acuerdo entre los poderes ejecutivo y legislativo. La experiencia novedosa de “gobiernos divididos”³ en el país va a implicar que las élites políticas se sometan a un importante proceso de aprendizaje de nuevos estilos políticos que, sin duda, contribuirán a un avance en el proceso de transformación política del país. Ello no es ajeno al transcurrir del ejercicio del poder por la Presidencia de la República, que abandona algunos de los elementos tradicionales que la dotaron de especificidad en el contexto latinoamericano. Como se ha señalado, estas alteraciones ya están modificando la caracterización de las prácticas presidenciales en México. Y ello, sin duda, explica las respuestas de la clase parlamentaria.

Gráfica 2. Forma de gobierno existente (en %), según la opinión de los diputados de los distintos partidos (Legislatura LVII)



Si se atiende a las opiniones de los diputados mexicanos en función del partido al que pertenecen, se observa cómo se produce un desacuerdo a la hora de calificar la forma de gobierno vigente en el país. Mientras

³ Sobre la aplicación del concepto a México, así como algunas de sus posibles implicaciones, véase Carrillo y Lujambio, 1998.

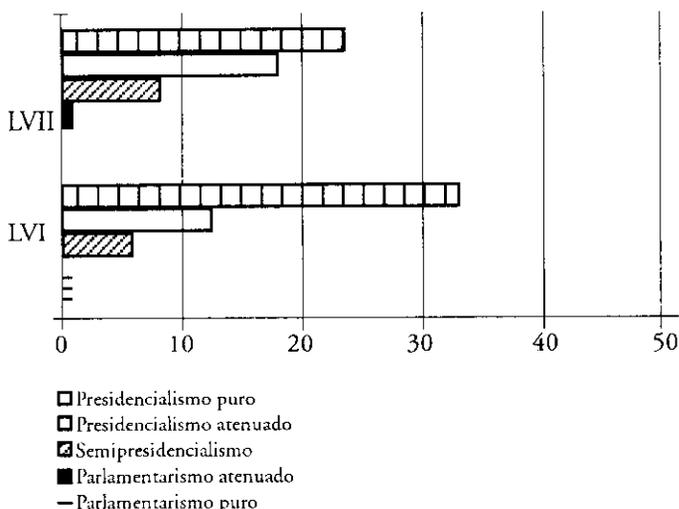
que los integrantes del PRD consideran de forma mayoritaria que México cuenta con un “presidencialismo fuerte”, los miembros del PAN se muestran más divididos al calificar la forma de gobierno, predominando en todo caso las opiniones que la caracterizan como un régimen “presidencialista atenuado”, y por último son los diputados del PRI los que, en mayor medida, consideran que se encuentran ante una forma de gobierno semipresidencialista.

Es evidente que las opiniones de los integrantes de las tres formaciones políticas no se configuran sobre el ordenamiento constitucional, sino a partir de sus percepciones sobre la posición de la Presidencia de la República en la actual arena política mexicana. Una posible explicación de las significativas posiciones expresadas por los diputados perredistas y los miembros del PRI puede encontrarse en el nivel de satisfacción de sus respectivas expectativas sobre el cambio político del país y el papel del ejecutivo en el mismo. Es evidente que el escenario en el que se desenvuelve la presidencia esté lejos del que podíamos encontrar hace escasos años. La forma de ejercicio del poder desde la Presidencia de la República está distante del imperante hace escasamente un lustro, y ello puede explicar las respuestas de los diputados priístas. A su vez, los límites todavía presentes en la transformación experimentada por la misma presidencia servirían para interpretar las respuestas de los legisladores perredistas. La fluidez de los límites reales y su percepción se evidencia como una variable más interpretativa que el propio contenido constitucional.

Otro de los temas que se plantea en relación con la forma de gobierno es si la clase parlamentaria considera que el presidencialismo es la forma de gobierno más adecuada para el país, o por el contrario, perciben la posibilidad de poner en marcha otras opciones.

Como muestra la gráfica 3, en ambas Legislaturas se produce una opinión minoritaria en favor de formas de gobierno parlamentaristas. Estos bajos niveles de apoyo manifiestan el escaso grado de acuerdo de los legisladores mexicanos con la introducción de reformas parlamentarizantes en la forma de gobierno vigente, así como el peso de la larga tradición de gobiernos fuertemente presidencialistas arraigados en la cultura política del país. Más allá de la influencia del modelo norteamericano, dos han sido los elementos que se han interrelacionado en la historia del país para armar un modelo presidencialista. Por un lado, conformar instituciones de gobierno fuertes que asegurasen, en un pri-

Gráfica 3. Forma de gobierno más idónea para México (en %), según la opinión de los legisladores



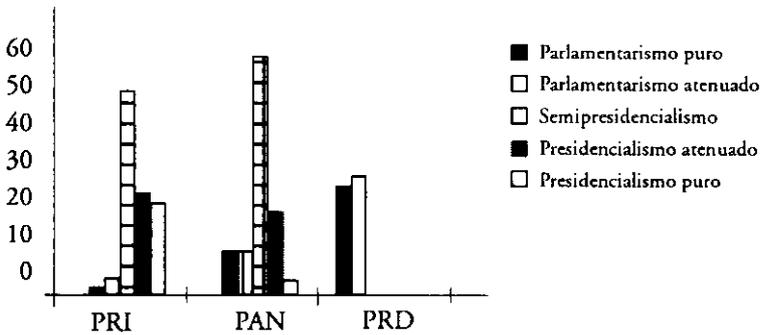
mer momento, la configuración del Estado-nación y, después, impulsaran la modernización económica. Junto a ello, establecer mecanismos que dificultasen la personalización de las instituciones, cuestión especialmente exitosa en el caso de México a costa de instaurar lo que se denominó “monarquías sexenales” (Cosío, 1972).

Otra posible explicación está más ligada a las propias creencias de los diputados. Tradicionalmente, el concepto de presidencialismo ha constituido un elemento central de la cultura política mexicana. El debilitamiento de la opción presidencialista se debe a una modificación en los principios de referencia, lo que sin duda implica un cambio sustancial. Se dibuja un escenario factible de ser caracterizado por la disimilitud entre los valores y lo que se percibe como opción preferible. Es decir, es posible que la idea presidencialista esté arraigada en los diputados mexicanos, pero que pese a ello, consideren que la experiencia previa de su desempeño lo convierta en un modelo inadecuado para el nuevo contexto político nacional.

En esta línea ya se ha constatado cómo la posibilidad de una reforma constitucional que altere la forma de gobierno presidencialista no ha sido planteada. Sin embargo, sí está presente en los debates académicos y políticos la necesidad de modificar las coordenadas de ejercicio del

poder presidencial, si se desea culminar de forma definitiva con la transformación de las relaciones políticas en el país. Las opiniones que expresan los diputados entrevistados deben ser enmarcadas dentro de este contexto. Ello parece estar corroborado por la evolución de las opiniones expresadas por los entrevistados en las dos Legislaturas consideradas. Si bien, como se ha señalado, la opción parlamentarista es minoritaria, es sumamente destacable cómo ha disminuido el porcentaje de diputados que se decanta por algún tipo de presidencialismo, mientras se incrementa el número de diputados que orientan sus opiniones hacia una suerte de semipresidencialismo. Pero, ¿hay diferencias en las opiniones expresadas por los legisladores en función del partido político en el que se integran?

Gráfica 4. Forma de gobierno más idónea para México (en %), según la opinión de los diputados de los distintos partidos (Legislatura LVII)

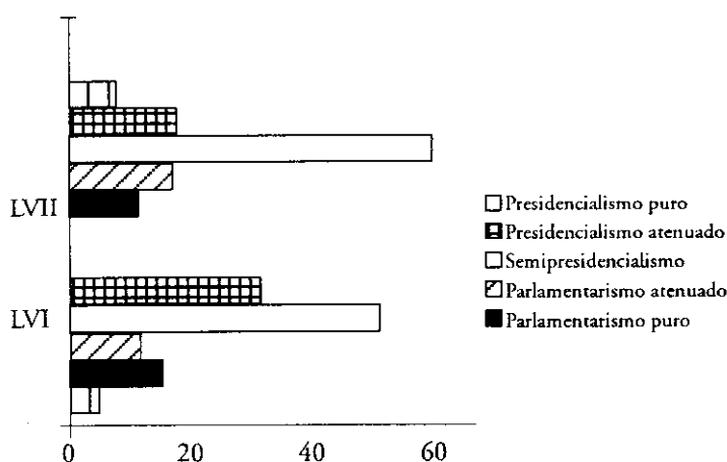


Según muestra la gráfica 4, la primera preferencia para los diputados de todos los partidos políticos es la forma de gobierno “semipresidencialista”, si bien se establecen diferencias cuando se trata de considerar la segunda opción. Si para los legisladores priístas la fórmula «presidencialista», en la doble modalidad considerada, es una posibilidad bastante arraigada, para los diputados panistas y perredistas cobra mayor fuerza la opción “parlamentarista” por delante de la existente en el país actualmente. Ello evidencia una valoración dispar del ejercicio del presidencialismo en México y muestra, al mismo tiempo, unos resultados sorprendentes. Nadie, a pesar de la reiteración, parece mostrar su acuerdo con el hecho de que no haya que modificar la forma de gobierno del país, aun cuando se esté optando por ir alterando los márgenes de ejercicio de dicho poder sin que, por el momento, se discuta la

necesidad de hacerlo acompañar de un cambio en la normativa constitucional.

En este momento adquiere relevancia cuestionarse la forma de gobierno con la que se sienten más identificados los diputados mexicanos. Es factible que ellos consideren que un tema es lo que perciben como más idóneo para el país y otra cuestión muy distinta cuáles son sus preferencias al respecto, datos que se contienen en la gráfica 5.

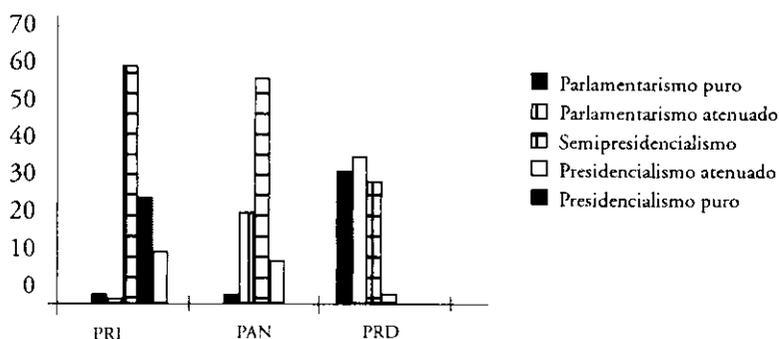
Gráfica 5. Forma de gobierno ideal para México (en %), según la opinión de los legisladores



Las peores preferencias de los diputados entrevistados en la LVI y LVII Legislaturas se concentran en torno al modelo “presidencialista puro”, mientras que se incrementa el porcentaje de aquéllos que se decantan por algún tipo de forma “parlamentarista”. Parece que el argumento de las ventajas teóricas del parlamentarismo empieza a tener cierta presencia en las opiniones de los legisladores. Pero lo más destacable es cómo se ha ido incrementando el modelo “semipresidencialista” como primera opción de los legisladores, lo que parece constatar un cambio en las preferencias de los parlamentarios. Se defiende, así, el establecimiento de formas de gobierno dualistas, en las que el presidente de la república represente el papel de moderador del juego político, abandonando los modelos de concentración del poder hasta el momento tradicionales. En este contexto, podemos igualmente observar si se producen diferen-

cias significativas entre los diputados en función del partido político al que pertenecen.

Gráfica 6. Forma de gobierno ideal para México (en %), según la opinión de los diputados de los distintos partidos (Legislatura LVII)



Como se observa en la gráfica 6, existen diferencias de opinión sustanciales entre los diputados de los tres partidos mexicanos. El porcentaje más elevado de diputados del PRI y del PAN se decanta por una forma de gobierno de carácter “semipresidencialista”, mientras que los legisladores del PRD concentran sus primeras preferencias en las fórmulas “parlamentaristas”. Por otra parte, panistas y perredistas se alejan en su totalidad de la forma de gobierno “presidencialista pura”, y sólo un pequeño porcentaje prefiere un diseño “presidencial atenuado”. Los diputados del PRI se sitúan en un escenario diferente: las fórmulas parlamentaristas tienen poco apoyo entre los entrevistados, y aun cuando siguen defendiendo en mayor medida que los otros diputados la opción presidencialista, su primera opción es distinta del modelo vigente en la actualidad en el país. Hay, por tanto, un elevado acuerdo entre los diputados de oposición sobre la idoneidad de las fórmulas semipresidencialistas, mientras entre los diputados del partido en el gobierno parece que se realiza una valoración más positiva del presidencialismo o, al menos, que dicho valor todavía está arraigado entre ellos.

También es relevante observar la correspondencia entre lo que los diputados perciben como el modelo ideal y el que consideran más idóneo para el país. Si bien los porcentajes son distintos, los valores no

alcanzan para alterar el escenario dibujado en ambos supuestos. Se podría pensar que se debía producir una clara discrepancia entre los diputados cuando tienen que decantarse por el régimen que teóricamente puede enfrentar con más eficacia la acción de gobierno en el país, de aquél otro que, en términos prácticos, se adecua mejor a la coyuntura, las características y la cultura política nacional. Sin embargo, en la resolución de esta disyuntiva se mantiene una elevada correspondencia en las opiniones de los entrevistados.

Con la excepción de los panistas, que expresan en mayor proporción su acuerdo con el “parlamentarismo atenuado” que cuando se trata de instrumentarlo como un modelo eficaz para México, y de un pequeño porcentaje de perredistas y de panistas, que no están de acuerdo en términos ideales con el “presidencialismo puro”, pero consideran que es una fórmula adecuada para el país, las opciones se mantienen en ambos supuestos para la mayoría de entrevistados. El mayor consenso ideal y práctico se articula en torno a las fórmulas “semipresidencialistas” y “parlamentaristas” en el caso de los legisladores del PRD.

Estas opiniones pueden ser explicadas como resultado de la influencia de la coyuntura política, fruto del cuestionamiento de la institución presidencial y de su papel en el proceso de transformación de las relaciones políticas en el país. Pero, igualmente, la razón puede presentar connotaciones más estructurales en la medida en que el desempeño del presidencialismo ha constituido un factor esencial, si bien no el único, de las dificultades históricas de México para instaurar y consolidar un régimen poliárquico.

Bibliografía

- Aguilar, L. “El presidencialismo y el sistema político mexicano: del presidencialismo a la presidencia democrática”, en: A. Hernández (coord.), *Presidencialismo y sistema político, México y los Estados Unidos*, pp. 43, México, FCE/El Colegio de México, 1994.
- Carpizo, Jorge. *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 1978.
- ____ “La parábola del presidencialismo mexicano”, en: *Ibid.*, pp.17-39.
- Carrillo, U. y A. Lujambio. “La incertidumbre constitucional. Gobierno dividido y aprobación presupuestal en la LVII Legislatura del Congreso mexicano, 1997-2000”, en: *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 2, 1998, pp. 239-263.

- Cosío Villegas, Daniel. *El sistema político mexicano*, México, Joaquín Mortiz, 1972.
- Crespo, Ismael. "El debate sobre la reforma constitucional en Brasil", en: *Cuadernos del CLAEH*, núm. 57, 1991, pp. 19-36.
- Horowitz, D. L. "Comparing Democratic Systems", en: *Journal of Democracy*, núm. 4, 1990, pp. 73-79.
- Linz, J.J. "Democracia presidencial o parlamentaria ¿Qué diferencia implica?", en: J.J. Linz y A. Valenzuela (comps.), *La crisis del presidencialismo. Perspectivas comparativas*, pp. 25-147, Madrid, Alianza, 1997.
- Mainwaring, S. "Presidentialism in Latin America", en: *Latin America Research Review*, núm. 1, 1990, pp. 157-179.
- _____ y Shugart, M.S. (eds.). *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge; Cambridge University Press, 1997.
- Martínez, A. "Diputados, clivages y polarización en México", en: *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 11, 1997, pp. 43-70.
- Nohlen, D. "Presidencialismo vs. Parlamentarismo", en: *Revista de Estudios Políticos*, núm. 74, 1991, pp. 43-54.
- Valenzuela, A. "La opción parlamentaria para América Latina", en: *Boletín Electoral*, 1991, 129-146.