



ISSN: 1886-8452

Vol. 4 Número 13, diciembre 2012

<http://www.eumed.net/rev/tecsistecat1/index.htm>

EL SEMI-PRESIDENCIALISMO FRANCÉS V.S. EL PRESIDENCIALISMO MEXICANO. NOTAS PARA SU ANÁLISIS Y DISCUSIÓN.

Daniel Carrasco Brihuega¹
Universidad de Guanajuato
Campus León, México.
dcarrascob@gmail.com

Resumen

Para la realización del presente documento se ha tomado como referencia el régimen político francés actual, el objetivo es compararlo con el régimen mexicano y presentar las ventajas y desventajas que puede representar un modelo de régimen político semi-presidencial para México. Iniciaremos con el análisis del poder ejecutivo, posteriormente analizaremos la conformación de los gobiernos y presentaremos las principales diferencias que tiene el sistema francés con respecto al mexicano, esto con la intención de observar el porqué puede representar o no, una alternativa.

Abstract

For the realization of this document is taken as the reference current French political system, the objective is to compare the Mexican regime and present the advantages and disadvantages that may represent a model of semi-presidential political system for Mexico. We begin with the analysis of the executive, then discuss the formation of the present government and the main differences is the French system with respect to Mexico, this with the intention of observing if the French system can represent an alternative for mexican regime.

¹ Doctor en estudios políticos por el Institut d'Études Politiques de Grenoble, Francia y en estudios sociales por la Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa, México.

Los poderes ejecutivos.

El caso francés

El poder ejecutivo en Francia se compone por el presidente de la República y el Primer Ministro. Esta composición puede ser entendida básicamente a partir de dos modelos constitucionales desarrollados por Maurice Duverger a fines de los años setenta, inicio de los ochenta. El semipresidencial y el semiparlamentario. El primero se refiere al presidencialismo que es producto de la elección del jefe de Estado vía sufragio universal y el segundo, referente al parlamentarismo basado prácticamente en la responsabilidad política del Primer ministro y de su equipo de gobierno frente al parlamento, éste segundo modelo está ligado al sistema de partidos políticos que permite llevar más lejos la discusión entre los parlamentarismos mayoritarios tipo británico y los parlamentarismos sin mayoría como el modelo italiano. (Emeri, Bidegaray, 1997 : 274)

En el modelo semipresidencial, el presidente es elegido por sufragio universal directo no ejerce el poder de forma permanente pues algunas veces el conduce el poder, algunas veces lo controla, pero también en ocasiones destraba las crisis políticas que se generan al interior del sistema político, estas características se dan por el uso de las distintas prerrogativas que van desde la designación del jefe de gobierno pasando por el ejercicio del derecho de disolución de la Asamblea Nacional (equivalente a la cámara de diputados en México), hasta el derecho de veto de las leyes y la utilización del referéndum.

El uso práctico de la constitución es sin embargo diferenciado cuando existen periodos de cohabitación. En la actualidad ya se realizaron tres, las cuales implican el establecimiento de relaciones de fuerzas distintas: de 1986 a 1988 un gobierno de derecha mayoritaria en la Asamblea Nacional, funciona con un presidente de izquierda; de 1993 a 1995, nuevamente con un presidente de izquierda, el gobierno de derecha es ampliamente mayoritario en la Asamblea Nacional; de 1997 a 2002 un gobierno de izquierda funciona bajo una presidencia de derecha. Sin embargo, de 1981 a 1986, de 1988 a 1993, y de 1995 a 1997, el presidente contaba ampliamente con la mayoría de diputados en la Asamblea Nacional, estos procesos políticos resultados de las elecciones muestran que en el régimen francés no hay un único modelo que funciona y hace funcionar de distinta forma al poder ejecutivo de éste país, los periodos sin cohabitación difieren ampliamente de los periodos en donde la mayoría que eligió al ejecutivo es la misma que eligió a la mayoría en la Asamblea Nacional.

Es de esta forma donde se puede percibir que el poder ejecutivo francés está caracterizado por una diarquía gubernamental y de relaciones en su interior que se encuentran de hecho, en función de la estructura y de los apoyos políticos que disponen el presidente y el primer ministro respectivamente. Pero, los poderes del presidente y del primer ministro están estrechamente vinculados por dos razones fundamentales: la primera, es la co-decisión, en donde casi todas las áreas, aun cuando se puede hablar de las "facultades reservadas" del presidente en materia de política exterior: si se acepta el recurso a los poderes de crisis políticas contempladas en el artículo 16 de la constitución y la disolución de la Asamblea Nacional, las decisiones del presidente necesitan ya sea una propuesta previa del

Primer Ministro referéndum o una revisión. Y a la inversa, las principales decisiones gubernamentales que son tomadas en el consejo de ministros, el presidente de la República quien lo preside y por lo tanto aprueba la orden del día, (lo que le otorga un derecho de veto), firma los decretos y ordenamientos que son deliberados, lo que al mismo tiempo hace participe al poder gubernamental.

La segunda razón es de orden político, en donde el presidente de la república nombra al primer ministro y esta nominación presenta un contenido político evidente cuando el presidente y la asamblea nacional fueron elegidos por la misma mayoría electoral. Así la co-decisión institucional es al mismo tiempo una co-decisión política que puede ser correspondida cuando los dos personajes pertenecen a un mismo partido. (Portelli Hugues, 1996:118).

El presidente de la república participa por lo tanto en el poder gubernamental en la medida en la que la constitución prevé una co-decisión. Su influencia, es mayor cuando cuenta con una mayoría favorable en el Asamblea Nacional y que por lo tanto la conformación del gobierno (gabinete), depende de él.

En la cima del Estado francés existe un poder bicéfalo, donde cada uno de sus órganos tiene una función específica, pero que necesita una perfecta coordinación. Esto refleja las dificultades que se pueden producir cada vez que no existan concordancias en las mayorías presidencial y parlamentaria, es decir presidente y primer ministro con orientaciones políticas opuestas.

Las dos prácticas posibles en las instituciones de éste país, depende de la relación política Presidente - Primer Ministro, la autoridad institucional y política del primero sobre el segundo imponiéndose en caso de coincidencia de las mayorías y conduciendo una práctica mas presidencialista; la supremacía del segundo, primer ministro, se impone en caso de no concordancia permitiendo una práctica mas parlamentaria.

El caso mexicano

Por su parte, la estructura presidencial mexicana diseñada en la constitución política de 1917 parece ser menos flexible en lo que concierne a los poderes que se desprenden del ejecutivo. Pues se trata de un sistema completamente presidencial. Una de las interpretaciones más utilizadas del rol del Presidente mexicano proviene de Daniel Cosío Villegas, quien describió al presidente como una "monarquía absoluta y hereditaria". (Cosío Villegas Daniel, 1982:31). Esta descripción puede ser explicada sobre la base de los siguientes elementos.

Primero, la pertenencia de todos los presidentes (hasta el año 2000), a la "familia revolucionaria", que se constituyó por los generales que participaron directamente en la revolución; después la no reelección del presidente mexicano la cual está establecida en el artículo 83 de la Constitución. Finalmente, los poderes excesivos y no escritos en los que el presidente se hace la persona encargada de designar al candidato sucesivo del PRI a la presidencia.*

* Al menos hasta la elección de Ernesto Zedillo, en 1994.

Es el presidente quien designaba de alguna manera a su sucesor, este sistema funcionó casi en su totalidad hasta la primera alternancia en el poder, con la elección del candidato del PAN a la elección del 2000. En otra perspectiva, Arnaldo Córdoba, genera una explicación del presidencialismo mexicano en el sentido más institucional, afirmando que el poder presidencial será siempre y en todas circunstancias un presidente fuerte, simplemente por su calidad de presidente, es decir que el obtiene su poder de la institución presidencial conferida por la propia constitución mexicana (Córdoba Arnaldo, 1993:55).

La constitución mexicana en el capítulo III (del poder ejecutivo), dota al presidente de un poder de decisión extraordinario. Le corresponde al presidente asegurar la reconstrucción nacional en el ámbito económico, pero en el nivel político, debe asegurar la realización de las demandas propias de la revolución y salvaguardar la defensa de la soberanía de la nación. Entre las principales prerrogativas del presidente mexicano están las siguientes: es al mismo tiempo el jefe del estado y el jefe del gobierno (art. 80). Según el artículo 89, él dirige y controlaba en buena medida el poder legislativo; pues puede proponerle proyectos de ley; durante más de setenta años el PRI fue mayoría en la cámara de diputados; tiene el derecho de veto y de contar con la mayoría en la cámara de diputados, puede promulgar las leyes, con la aceptación del senado, el presidente también designa a los magistrados de la suprema corte de justicia, a los secretarios de defensa nacional y de marina. Todo ello, en base al artículo 89, el presidente tiene la responsabilidad y la dirección de la política exterior del país, así como de la armada. Tiene la facultad de nombrar a los altos funcionarios, secretarios de estado, subsecretarios, procuradores de la República, embajadores y diplomáticos; le incumbe también, designar a los responsables de los establecimientos públicos, esto evidencia que el presidente en México dispone de un poder de nominación muy amplio.

Francia y México

Como lo hemos visto, Francia y México son países que representan un esquema en el cual la presidencia de la República se encuentra en la cima de las instituciones políticas y en ambos, en Francia en 1958 y en México en 1917, se establece una definición de los roles institucionales que tiene en cuenta intereses distintos de diversos actores políticos, con el fin de justificar los poderes excepcionales atribuidos al jefe del estado.

Por consecuencia, podemos afirmar que Francia, cuenta con un régimen semipresidencial o de parlamentarismo racionalizado, mientras que el régimen político mexicano es completamente presidencial, o lo fue hasta el 2000, las principales diferencias que presentan estos dos tipos de gobiernos pueden ser observados en el siguiente cuadro.

Las formas de gobierno en Francia y en México. ²	
Francia	México
1.-El ejecutivo es bicéfalo, cuenta con dos titulares, el primer ministro y el presidente.	1.-El ejecutivo recae en una sola persona, el presidente.
2.-El jefe del estado, (Presidente) nombra al jefe de gobierno (Primer ministro).	2.-El jefe del estado es el jefe de gobierno (Presidente).
3.-El presidente, bajo la propuesta del primer ministro nombra a los ministros o secretarios de estado.	3.-El jefe del estado, nombra a los secretarios de estado.
4.-Los ministros y secretarios de estado generalmente salen de la Asamblea Nacional, pero no pueden acumular la función de ministro con la parlamentaria.	4.-Los secretarios de estado, generalmente no son, miembros del congreso. Son personas muy cercanas, de confianza del presidente, miembros de su equipo de trabajo.
5.-El gobierno es políticamente responsable ante la asamblea.	5.-El presidente es jurídicamente responsable ante la constitución.
6.-La Asamblea nacional es el centro o el eje del sistema político.	6.-Las asambleas legislativas, (cámara de diputados y senadores), votan las leyes.

Los modos de elección y la duración del mandato

En la tercera y cuarta república francesa, el presidente era elegido por las dos cámaras del parlamento reunidos en congreso. La constitución de 1958 instituyó la elección del jefe de Estado al sufragio universal indirecto, por un colegio electoral compuesto por un grupo de notables de alrededor 80,000 personas (los miembros del parlamento, los conejeros generales, los representantes elegidos de los consejos municipales y de los departamentos externos, es decir, las islas dependientes del gobierno francés). Este sistema funcionó una sola y única vez: para el primer mandato presidencial del general De Gaulle, que inició el 21 de diciembre de 1958.

La revisión constitucional del 6 de noviembre de 1962, instrumentada por el mismo general De Gaulle, instituyó la elección del presidente de la República al sufragio universal directo. Desde entonces el presidente de la República en Francia es elegido por 7 años, al escrutinio uninominal y a dos vueltas, por sufragio universal directo y a la mayoría absoluta de los votos expresados y puede ser constantemente reelegido.

El referéndum adoptado en Francia el 28 de octubre de 1962 y promulgado el 6 de noviembre, contenía al mismo tiempo disposiciones constitucionales y disposiciones orgánicas. Las disposiciones constitucionales fueron integradas en los artículos 6 y 7 de la constitución, las cuales poseen el principio según el cual el presidente de la República es elegido por 7 años por sufragio universal directo, (art. 6) y fijan las reglas esenciales del proceso: “el presidente de la república es elegido por la mayoría absoluta, si ésta no es obtenida en la primera vuelta, se procede a una segunda elección, la cual será realizada el segundo domingo siguiente, en donde solo se podrán presentar los dos candidatos que obtuvieron el porcentaje más elevado de sufragios en la primera vuelta”. (Duverger, Maurice 1996:592)

La duración del mandato presidencial esta fijado por la regla del septenario, siete años, medida que se instauró en la III república. La duración del mandato había sido entonces calculada de tal manera que corresponde aproximadamente al periodo necesario de la restauración de la monarquía. (Chagnollaud, Dominique, 1996:236).

² Esta tabla fue elaborado en base a: Emery, C. et. al. op. cit. p. 239. *Gouvernement parlementaire et gouvernement Présidentiel, principes fondamentaux.* Armand Colin, Paris 1999.

Si el modo de elección del presidente de la Quinta República (a partir de 1958), marca una ruptura en relación a la tradición republicana anterior, su estatus, sin embargo, permanece fiel a la tradición. Por ejemplo, mantiene la duración del mandato presidencial de siete años, el presidente dispone igualmente de un estatus constitucional, que de hecho lo hace representante del poder del Estado; sin embargo existen novedades que dan nuevos poderes al presidente, expresados por ejemplo, en el artículo 16 de la constitución.³ Pero el carisma del general De Gaulle, junto con el sufragio universal, hizo del jefe de estado, el personaje central del sistema político aunque él se apoye y en determinadas ocasiones dependa de la Asamblea Nacional, es decir de la mayoría parlamentaria.

El presidente de la república nombra libremente al primer ministro. En derecho, se trata de un poder propio, en la práctica, este poder está limitado por los compromisos políticos, es decir por la consistencia y la orientación de la mayoría parlamentaria. (Duverger, Maurice 1996:194). En lo que concierne al fin del mandato del primer ministro, su renuncia implica también la de su gobierno. Esta situación debe ser interpretada en función de la coyuntura política, el primer ministro como los otros ministros dependen de la confianza presidencial en caso de coincidencia de mayoría, es decir si la mayoría que eligió al presidente, resulta la misma que la que eligió a los diputados y por tanto al primer ministro. Pero pueden ser totalmente independientes del presidente en periodos de “cohabitación”.

Duverger analiza de esta forma la nominación de los funcionarios por el presidente de la república, afirmando que el jefe de estado posee un poder considerable en este tema: la constitución no es muy clara en éste rubro pues el artículo 13 prescribe que el Presidente de la República “nombra a los empleados civiles y militares del estado”, pero el artículo 20 dice también que “bajo reserva del artículo 13” es el primer ministro quien nombra a los civiles y militares. (Duverger, Maurice 1996:284).

La reciente reforma adoptada por el referéndum del 2000, limita el mandato presidencial a cinco años para limitar los riesgos que lleva implícitos la cohabitación, esta reforma fue aceptada por un amplio consenso nacional, incluyendo a los distintos partidos de izquierda y los de derecha. Los efectos de esta medida sobre los poderes del presidente son muy difíciles de analizar; ellos no deben en el fondo modificar en mucho el equilibrio de los poderes cuando no existen periodos de cohabitación así como las coincidencias de los mandatos, resultados de los calendarios de las elecciones presidenciales y legislativas.

Regresando al caso mexicano, el modo de elección del Presidente puede ser concebido a partir de dos lógicas distintas, la primera está ligada a la constitución y la segunda no constitucional estando vinculada al PRI y al momento en el que el presidente termina su mandato. En la primera explicación, como lo dice la

³ Art. 16 de la Constitution.- Lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux sont menacés d'une manière grave et immédiate que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics et constitutionnels est interrompu, le Président de la République prend les mesures exigées par ces circonstances, après consultation officielle du Premier Ministre, des Présidents des Assemblées ainsi que du Conseil Constitutionnel. Il en informe la Nation par un message. -*Cuando las instituciones de la República, la independencia de la nación, la integridad de su territorio o la ejecución de sus compromisos internacionales son amenazados de una forma grave e inmediata que el funcionamiento regular de los poderes públicos y constitucionales es interrumpido, el Presidente de la República toma las medidas exigidas por estas circunstancias y después de haber consultado oficialmente al Primer Ministro, a los presidentes de las Asambleas (cámaras), así como al Consejo Constitucional. Realiza un mensaje a la Nación.-*

constitución en el artículo 81, la elección del presidente es vía sufragio universal directo y secreto, la duración de su mandato es de seis años y no puede ser reelegido. La segunda explicación, se refiere a que el candidato del PRI a la presidencia resulta investido por el presidente que termina su mandato, este método de designación es mejor conocido como “el dedazo”, de esta manera el PRI pone en marcha o implementa toda su maquinaria corporativa para garantizar el éxito electoral, dicho proceso de designación ha sido aplicado desde los orígenes del PRI (1929) y se volvió una tradición, pero en el 2000, durante la presidencia de Ernesto Zedillo el método de selección del candidato del PRI cambió; organizándose una elección nacional previa para poder elegir el candidato del PRI a la presidencia. Fue así como Francisco Labastida Ochoa se convirtió en candidato a la presidencia en el 2000, a pesar del esfuerzo del presidente Zedillo por modernizar, democratizar y/o legitimar el modo de elección del candidato priista, la mayoría del electorado no creyó en esta nueva versión democrática del PRI.

Por otro lado, otra concepción sobre la duración del mandato presidencial en México es la que explica que la duración del mandato presidencial en México recae sobre el principio de la maximización de los recursos del presidente de la República y su no reelección constituye la limitación de su poder. (Pivron, Anne 1997:37).

Conclusiones

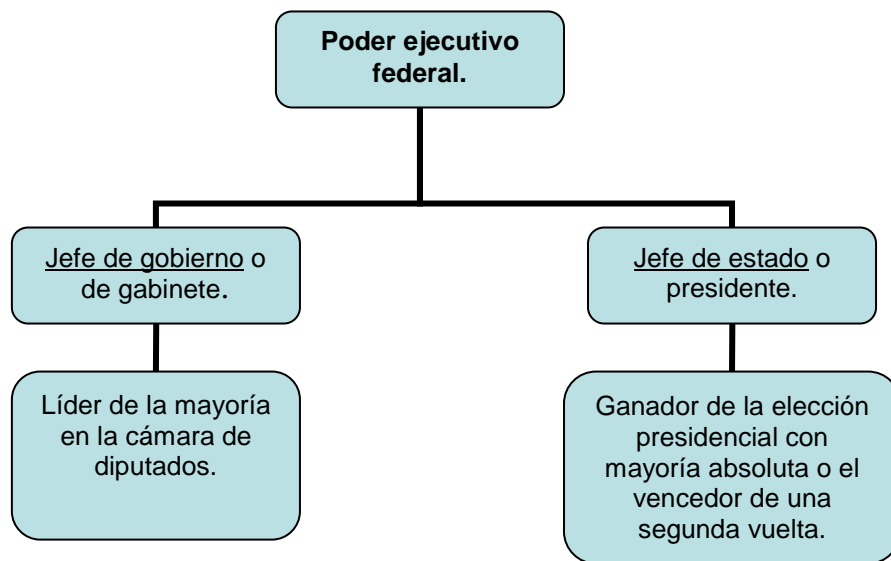
Podemos concluir que la forma de gobierno en Francia y en México generada por dos tipos diferentes de presidencialismos, no solo determina las reglas del juego político partidista, sino también determina el modo de selección de los equipos gobernantes, por ejemplo:

- En un régimen político en donde impera un sistema de partidos pluripartidista como lo es en Francia, las evoluciones del modo de selección de la elite gobernante se lleva a cabo en relación a la participación o representación de los partidos en la mayoría parlamentaria, por lo tanto del sistema de partidos.
- En un régimen en el que prevaleció durante mas de setenta años un sistema de partido único como en México ; es el cambio del perfil del presidente y las mutaciones internas al partido de la revolución lo que determina los cambios y transformaciones en la selección del personal gubernamental.

Finalmente, podemos decir que a partir de la dinámica política que experimenta nuestro país; el modelo del semipresidencialismo francés puede resultar una opción para dar cauce a la problemática generada entre el poder ejecutivo y legislativo mexicano pues resultaría viable pensar que el líder de la mayoría absoluta en la cámara de diputados podría resultar el jefe de gobierno federal de tal manera que el ejecutivo se dividiría en dos componentes claves para dar mayor dinamismo al funcionamiento del régimen político: el presidente quien sería jefe de Estado y sería elegido de igual forma que el francés, obteniendo la mayoría absoluta y de no serlo así, realizar una segunda vuelta,

esta modalidad de elección podría otorgar mas peso político al presidente entrante, del que cuenta en actualmente, pues resulta difícil pensar que en las próximas elecciones cualquier candidato a la presidencia alcance mas el 50% del electorado nacional. El jefe de gobierno mexicano quien sería producto de la elección ciudadana, pero también elegido por los partidos o partido que cuente con la mayoría en el congreso.

Este sistema podría desencadenar una serie de negociaciones tanto al interior de la cámara de diputados como en el exterior y se verían reflejadas en un gran acuerdo político nacional, ejecutivo-legislativo, componente clave para que el régimen político mexicano y el sistema en su totalidad funcione de mejor manera. Esquemáticamente la forma de gobierno podría representarse de la siguiente manera:



Este diagrama implica que el jefe de gobierno o de gabinete sea designado después de la elección de diputados federales y obligaría a las principales fuerzas políticas representadas en la cámara de diputados a crear alianzas estratégicas, dichas alianzas serían la base de la conformación del gobierno o gabinete, pues los partidos políticos implicados en esta alianza que compondrían la mayoría en el congreso tendría la capacidad y legitimidad política y electoral de poder conformar el gabinete federal. Esta lógica reforzaría la competencia política entre los partidos, vigorizando al sistema volviéndolo mas competitivo y fortaleciendo así la cultura política en México.

Por otro lado la función principal del jefe de estado o presidente sería la de crear puentes entre la ciudadanía, el gobierno y el congreso; de diferir mayorías presidencial y legislativa, no tratar de imponer ni que sus propuestas, iniciativas o reformas queden fuera del juego político como últimamente ha sucedido y se muestren como simples caprichos presidenciales o propuestas frustradas. En fin, el rol del presidente sería distinto, mucho mas maduro y mesurado, quizá más complejo pues tendría que gobernar junto con el jefe de gobierno o de gabinete. Aunque cada quien en su ámbito la única opción para

hacerlo de manera eficiente y efectiva sería negociando y pactando con el jefe de gobierno, pues es el que representa a la mayoría de los diputados y a quienes los miembros del gobierno le deben su designación.

No resulta sencillo bosquejar un modelo alternativo para el régimen político en México; lo cierto es que cada vez se muestra más necesario modificar el engranaje institucional que da forma al gobierno presidencial y su gabinete. En los últimos años se ha transformado significativamente el sistema de partidos, los liderazgos políticos han cambiado, los actores ya no son los mismos que figuraban en el régimen político posrevolucionario, en donde el PRI era la única fuerza política que dominaba la escena nacional. Es por ello que la forma de gobierno francesa el semipresidencialismo, podría resultar una opción para el diseño de un nuevo presidencialismo en México.

Bibliografía

Emeri, C. Bidegaray, C. (1997) "La constitution en France de 1789 à nos jours", Armand Colin, Paris.

Portelli, Hugues, (1996) "Droit Constitutionnel, Droit Public, science politique", COURS, Dalloz, Paris.

Córdoba, Arnoldo, (1993) "La formación del poder político en México", ERA, México.

Duverger, Maurice, (1996) "Le système politique français", Dalloz, Paris.

Duverger, Maurice, (2002) "Textes Constitutionnels, TITRE II Le Président de la République", Thémis, Paris.

Chagnollaud, Dominique, (1996) "Le gouvernement de la France sous la Ve République", nouvelle édition, Fayard. Paris.

Pivron, Anne. (1997) "Transformations du Parti dominant au Mexique, une introduction aux règles du jeu politique". Thèses Doctorat, IEP-Paris.