# SISTEMA POLÍTICO MIXTO:
## TRÁNSITO A LA GOBERNABILIDAD

LUIS MIGUEL MARTÍNEZ ANZURES

# SISTEMA POLÍTICO MIXTO:
## TRÁNSITO A LA GOBERNABILIDAD

LUIS MIGUEL MARTÍNEZ ANZURES

© Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C

Av. Morelos Pte. Núm. 809
Col. La Merced,
Toluca, México
C.P. 50080
Tels. 01 (722) 213 46 72, 213 46 73 y 213 46 74

www.iapem.org.mx
instituto@iapem.org.mx

ISBN: 978 - 968 - 6452 - 94 - X

Toluca, México, noviembre de 2009

Diseño Editorial y Portada: L.D.G. Monserrat Martínez López

Fotografía del Congreso de la Unión http://adrianagonzalez.files.wordpress.com/2009/02/congreso.jpg

Impreso en México

El contenido de este libro es responsabilidad del autor y no refleja necesariamente el punto de vista del IAPEM.

**Consejo Directivo**

Isidro Muñoz Rivera
**PRESIDENTE**

Apolinar Mena Vargas
**VICEPRESIDENTE**

José I. Rubí Salazar
José Martínez Vilchis
Edgar Hernández Muñoz
Eruviel Avila Villegas
Julio C. Rodríguez Albarrán
Marco A. Rodríguez Hurtado
Ramón Montalvo Hernández
María G. Monter Flores
Roberto Padilla Domínguez
Sara D. Pérez Olivares
**CONSEJEROS**

Luis Videgaray Caso
**TESORERO**

Sergio R. Chavelas Maruri
**SECRETARIO EJECUTIVO**

Directorio

Isidro Muñoz Rivera
PRESIDENTE

Sergio R. Chavelas Maruri
SECRETARIO EJECUTIVO

DIRECTORES

Adriana E. Bazán Trousselle
EDITORIAL

Juan Maccise Naime
PROFESIONALIZACIÓN

Rafael M. Navas Camacho
ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS

DELEGADOS REGIONALES

Miguel A. Villafuerte y Eudave
TLALNEPANTLA

Arturo Cruz Sanabria
VALLE DE CHALCO

Ivette Mondragón González
IXTLAHUACA

Oswaldo Gómez Tovar
IXTAPAN DE LA SAL

Victor M. Valdés
TOLUCA

**Comité Editorial**

Ricardo Uvalle Berrones
PRESIDENTE

Carlos Arriaga Jordán
Rodolfo Jiménez Guzmán
Roberto Moreno Espinosa
Julián Salazar Medina
VOCALES

Adriana E. Bazán Trousselle
SECRETARIO TÉCNICO

**Sedes**

**OFICINAS CENTRALES EN TOLUCA**
Av. Morelos Pte. Num. 809, 2do piso, Col. La Merced, C.P. 50080. Toluca, México.
Tel. 01 (722) 213 46 72, 213 46 73 y 213 46 74

**DELEGACIÓN REGIONAL EN TOLUCA**
Av. Hidalgo y Costilla Pte. Núm. 503, Col. La Merced, C.P. 50080 Toluca, Estado de México.
Tel. 01 (722) 167 10 03, 167 10 05 y 167 10 06

**DELEGACIÓN REGIONAL EN TLALNEPANTLA**
Av. Mario Colin esq. Constitución de 1917 Col. La Comunidad, C.P. 54000, Tlalnepantla de Baz, Estado de México.
Tel. 01 (55) 55 65 74 11 Fax. 01(55) 53 90 96 84

**DELEGACION EN VALLE DE CHALCO SOLIDARIDAD**
Av. Popocatépetl s/n, entre Tezozomoc y Xicoténcatl, C.P. 56611, Valle de Chalco Solidaridad, Estado de México.
Tel. 01 (55) 283 402 00 Fax. 01 (55) 283 403 10

**DELEGACIÓN REGIONAL EN IXTLAHUACA**
Av. Saitama s/n Ixtlahuaca, Estado de México.
Tel. 01 (712) 283 16 00

**DELEGACION REGIONAL EN IXTAPAN DE LA SAL**
Km. 4.5 Boulevard Turistico Ixtapan de la Sal-Tonatico, Estado de México.
Tel. 01 (721) 141 18 88

# Prólogo

El escenario mundial plantea grandes desafíos a los actuales estudiosos de los sistemas políticos. La viabilidad autónoma de éstos se encuentra amenazada, ya sea por la voracidad imperial en el hemisferio latinoamericano; por ancestrales vicios no erradicados que los grupos coloniales decimonónicos arraigaron en el continente africano; por la falta de homogeneidad política y económica que impide equilibrios estratégicos entre los países asociados a la Unión Europea; por los juegos políticos de intercambio desigual que practican las potencias asiáticas, para proteger el orden monetario internacional con Norteamérica y la diplomacia artillada de ésta contra los países productores de petróleo y materias primas en Asia Menor y en el resto del mundo.

Las condiciones políticas de miseria, denigración y vasallaje, impuestas desde posiciones de poder, orientadas por el odio y la fuerza, así como las que urgen a los países mejor equipados en otras latitudes, para adoptar decisiones que funcionen como contrapeso de un orden unipolar, determinan que en el diseño de los sistemas políticos se busquen incesantemente nuevos modelos constitucionales.

Los nuevos diseños, en sus capítulos trascendentes ya no responden necesariamente a etapas anteriores, regidas por la instauración de sistemas clásicos de gobierno o de ejercicio de la soberanía en su concepción tradicional, sino obedecen a la lógica de supervivencia consistente en superar las disparidades estructurales y geopolíticas prevalecientes, para remover esos obstáculos, que hoy parecen insuperables a los regímenes jurídicos, políticos y económicos de nuestro tiempo.

Las investigaciones jurídicas sobre sistemas políticos no pueden pasar por alto los fenómenos acontecidos en los últimos veinticinco años: la pulverización del sistema soviético, el papel detonador del Vaticano y el derrumbe del muro de Berlín, como antecedentes de la unificación de la Nueva Europa; el surgimiento espectacular de las economías asiáticas, equipadas con modelos corporativos altamente sofisticados; la implantación trasnscontinental del neoliberalismo a ultranza y su inseparable acompañante, la globalización de los mass media; la radicalización unilateral de los organismos financieros internacionales; la aparición en escena del concepto estadounidense de las "guerras preventivas"; el agotamiento creciente de los recursos naturales; el resurgimiento del autoritarismo y del pensamiento político tecnocrático de nefastos resultados en el proceso de toma de decisiones; la interesada –y muchas veces provocada– lucha de las superpotencias contra el terrorismo; entre otros sucesos, que repercuten necesariamente en las condiciones planetarias de supervivencia.

Inmersos en este escenario de la "aldea global", los sistemas políticos modernos que pretenden subsistir como modelos abiertos, deben enfocar sus baterías en búsqueda de procedimientos inéditos, necesariamente yuxtapuestos, que guarezcan en sus paradigmas constitucionales aquellas materias dignas de permanecer –para no abrir debates falaces– e impriman mecanismos orientados a fortalecer su capacidad para garantizar la gobernabilidad democrática con estabilidad institucional.

Los modelos políticos más atrasados, son consecuentemente los más vulnerables. Sistemas constitucionales que han permanecido estáticos son invadidos por parálisis estructurales en cierto modo provocadas por la alta intensidad de las turbulencias económicas y financieras extrafronteras, pero fundamentalmente permanecen inmóviles por su incapacidad para enfrentar las nuevas condiciones de competencia, productividad y rapidez de respuesta que su andamiaje jurídico envejecido no puede proporcionar.

Así, los presidencialismos de viejo cuño, respetados en la etapa anterior por estudiosos funcionalistas que propalaron virtudes de eficacia y presteza para la solución de los conflictos, hoy son sometidos por Congresos representativos –que no corresponden a la mayoría electoral relativa que eligió un poder ejecutivo unipersonal–, cámaras plurales divididas en sus preferencias ideológicas, mientras que los aparatos de procuración e impartición de justicia observan, a veces prudentes, otras codiciosos, el desenlace de una lucha sorda por el poder, donde se posterga necesariamente el apremio popular, la solución a lo importante, la defensa de la soberanía, la generación de empleos, la producción alimentaria, el combate a la informalidad, a la enfermedad y a la pobreza, en suma, la exaltación de los valores supremos de la nacionalidad.

El análisis jurídico demanda la investigación sobre el pasado, así como el atisbo de las condiciones económicas y geopolíticas que han despertado peligrosas ambiciones, a partir de seculares repartos de zonas hegemónicas, fundadas sobre condiciones leoninas de dominación y explotación. Proyectos políticos con vocación autoritaria que, si no se manejan con experiencia histórica, auguran enormes tragedias.

La supremacía política del imperialismo, con sus funestas consecuencias, encuentra sus orígenes remotos en el cesarismo romano. Su trasunto lógico, el autoritarismo o el despotismo totalitario, es un fenómeno típico ubicado en la transición del absolutismo monárquico al constitucionalismo, así como en todo el proceso regresivo del Estado de Derecho al predominio del Poder Ejecutivo sobre los demás poderes, lo que revela necesariamente su esencia ortodoxa y dogmática.

Por otro lado, la tendencia a ser libre es una constante en la naturaleza humana. La autoridad se encuentra siempre enfrentada a su opuesta dicotómica: la libertad. Esta se sanciona en las leyes positivas y debe tender hacia el infinito, en tanto que la autoridad ideal es sólo la estrictamente necesaria y debe tender a llegar a cero. Marx lo anunció en "El Capital" como "el reino de la libertad más allá de la necesidad", aunque desgraciadamente se contradijo al exigir la dictadura del proletariado como etapa necesaria para llegar a la Arcadia, trocando la aplicación de su doctrina en sistemas tiránicos y oligopólicos con tendencias imperialistas, incluso con fines de saqueo.

El presente libro es producto de una investigación multidisciplinaria. En él concurren las disciplinas humanísticas para tratar de esclarecer antecedentes y esquemas operacionales con un ángulo de estudio comparativo para saber cuál es el estado actual de los sistemas políticos mixtos –es decir, equidistantes del parlamentarismo y presidencialismo clásicos– en el panorama jurídico contemporáneo.

Siempre explicarán mejor el mundo de nuestro tiempo los conceptos que el derecho constitucional, la filosofía del derecho, la historia jurídica y la economía política aporten para poner orden en el análisis de las variables sobre el desarrollo político y arbitrar inteligentemente en la actual debacle de las corrientes científicas, ya que como nunca urge el pensamiento crítico que esclarece dudas y ordena métodos de investigación sobre técnicas de gobierno, para que no nos hagamos pedazos.

Manuel Solares Mendiola

*En memoria de mi hermano mayor Alejandro de Jesús Martínez Anzures †, quien con su ejemplo y amor hacia la familia, nos marcó el derrotero fundamental para enfrentar las supremas aspiraciones del espíritu.*

*Para Mario Moya Palencia †, mexicano universal, hombre de excepción, cuya sabiduría poliédrica impulsó el despegue definitivo de nuestra vocación y apego a los valores democráticos.*

# Contenido


Pág.

Presentación 5

Contenido 9

**Capítulo I.** El Estado 13
Introducción 13
I. Concepto 14
II. Origen y evolución del Estado 15
1. Antiguo Oriente 16
2. Grecia 17
2.1. Platón 18
2.2. Aristóteles 19
3. Roma 21
4. El Estado Medieval 22
5. El Estado Moderno 24
5.1. El Estado Estamental 25
5.2. El Estado Absoluto 26
5.3. El Estado Liberal 29
5.4. El Estado Totalitario 33
5.5. El Estado de Derecho 34
a) Estado Legal 35
b) Estado Social de Derecho 36
c) Estado Constitucional 37
III. El Estado según Hans Kelsen 37
IV. Hermann Heller. Concepto Real de Estado 39
V. La anarquía 41

**Capítulo II.** Sistemas de Gobierno y Democracia 45
Introducción 45
I. El Gobierno 46
1. Definición 46
2. Clasificación 46
II. Los Sistemas de Gobierno 48
1. Sistema Parlamentario 48
2. Sistema Presidencial 51
3. Sistema Semipresidencial 53

III. El Sistema Presidencial en la actualidad 59
1. El Sistema Presidencial ¿puro o rígido? 60
2. Crítica al Sistema Presidencial 62
3. La Segunda vuelta en los Sistemas Presidenciales 66
4. Modalidades del Sistema Presidencial 69
4.1. Unificado o dividido 69
a) Efectos de los Gobiernos divididos 70
b) ¿Evitar o superar los Gobiernos divididos? 71
4.2. Fuerte o débil 73
a) Facultades legales 73
b) Poderes reales 74
IV. Sistema de Gobierno y Democracia 76

**Capítulo III.** El Semipresidencialismo 79
Introducción 79
I. Origen del concepto 81
1. Características del Sistema 87
II. Comparación Constitucional 90
1. Sistemas no democráticos 90
2. Semipresidencialismos aparentes 94
III. Sistemas semipresidenciales de facto 95
1. Las dos vías de acceso 95
2. Algunos efectos generados en el Sistema Político 99
3. Poderes presidenciales 102
IV. Las relaciones entre los Sistemas 104

**Capítulo IV.** El Contexto Internacional 111
1. Imperios viejos y nuevos 111
2. Las zonas hegemónicas 115
3. El renacimiento 116
4. La colonización americana 117
5. El Estado: decapitar al Rey y a Dios 120
6. La guerra por las materias primas 123
7. la miseria y la especialización geográfica 124
8. Los filibusteros 126
9. La religión al servicio del poder 128
10. La destrucción de los imperios decimonónicos 128
11. El rostro de la derrota 131
12. El surgimiento de un contrapeso 133

**Capítulo V.** Hacia un nuevo Sistema Político 145
1. Un modelo presidencialista bajo escrutinio 146
2. Avizorando el futuro 149

3. El debate en la agenda política y académica 149
4. Autoritarismo y presidencialismo 150
5. El parlamentarismo relegado 152
6. Hacia la democracia gobernable 154
7. La cuestión del diseño institucional 155
8. La fórmula mixta 157
9. Eficacia, bienestar y legitimidad 160

**Capítulo VI.** La Administración Pública en la Nueva Agenda del Estado 165
1. Las políticas de Estado 165
2. Educación para los fines de la democracia 167
3. La salud pública dentro de las políticas de Estado 170
4. Las perspectivas de la administración pública en el nuevo Estado democrático 179
5. Una reforma administrativa integral 183

Palabras Finales 189

Bibliografía 195

# *Capítulo I*

## El Estado

### INTRODUCCIÓN

En todas las sociedades humanas, la convivencia pacifica es posible gracias a la existencia de un poder político que se instituye sobre los intereses y voluntades particulares. El Estado, organización que acapara este poder en las civilizaciones desarrolladas, ha tendido a conseguir el bien común mediante distintas formas de gobierno a lo largo de la historia.

El origen del nombre de Estado no es concreto; en la Antigua Grecia, equivalía a polis, es decir a la ciudad-Estado para extenderse después a la comunidad misma.

El término Estado comenzó a usarse en la doctrina y literatura políticas italianas, para denotar a la entidad misma y no simplemente a alguno de sus elementos o cualidades. Las antiguas ciudades, principados o repúblicas en que durante la Edad Media estaba subdividido o fraccionado el territorio de la península itálica, asumieron el nombre de stati, el empleo de esta palabra es su acepción actual, y a partir de los siglos XVI y XVII se destaca en el "Príncipe" de Maquiavelo, diversas expresiones relacionadas a teoría y significado del Estado.[1] Según lo aseveran Jellinek y Porrúa Pérez, "en la Edad Media se identificó al Estado con el territorio sobre el que vivían los pueblos y comunidades". Durante la Edad Media los individuos que, por necesidad, estaban sometidos al poder feudal, lucharon por su libertad.

[1] Gómez Munguía, José Luis, El Estado, Tesina de investigación para el postgrado de derecho, México, UNAM, 2003.

El empleo del nombre Estado, se utilizó en las monarquías absolutistas para significar con ella al reino o a la nación de los mismos, a ese respecto, se encuentra la frase de Luis XIV: "L' Etat c'est moi" (El Estado soy yo), en el que expresaba su poder omnímodo. En pleno absolutismo la autoridad real impera sobre una nación y surge el concepto jurídico-político de frontera.

Así van configurándose los elementos característicos del Estado (Nación, Territorio, Población y Poder), y es cuando nace el Estado Nacional.

## I. CONCEPTO

La palabra Estado, etimológicamente tiene varias acepciones, proviene, del vocablo latino status o sto, que denota "acto de estar en pie", "situación de lo quieto o en reposo", "posición" o "condición" en que se encuentra una persona o una cosa. En el derecho político, revela a un ser u organización política, jurídico o social que se da en el mundo de la realidad cultural y que tiene una determinada implicación que abarca todo.

"El Estado es una organización política que engloba a toda la sociedad en sus ordenamientos, con estas características: a) Es una organización institucionalizada; b) Es una organización personalizada en el campo jurídico y representativa de la sociedad; c) Es soberana; d) Está en evolución, y e) Sirve a, o es trascendida por unos fines" (Luis Carlos Sáchica).[2]



"Es un poder político y un complejo institucional organizado sobre un territorio determinado, en el que es capaz de ejercer con una eficacia razonable el monopolio de la legislación y del uso público de la fuerza sobre la sociedad o las personas bajo su jurisdicción"(José Antonio de Gabriel).

"El Estado es un grupo humano que habita cierto territorio, y dentro del cual un orden social, político y jurídico –orientado hacia el bien común– es instaurado y mantenido por una autoridad provista de suficientes poderes de compulsión" (Andrè Hauriou).[3]

"Organización que aspira a la regulación de la convivencia de un pueblo determinado, asentado sobre un cierto territorio, mediante la creación de una voluntad dominante sobre la totalidad de los ciudadanos" (Fischbach).

"Estado es una institución en la que una colectividad que habita un territorio determinado se sujeta a un poder legítimo, político y soberano, y al ordenamiento jurídico establecido o reconocido por dicho poder" (Jesús Vallejo Mejía).

[2] Sachica, Luis Carlos, El Control de Constitucionalidad y sus Mecanismos. Editorial Tercer Mundo. Bogotá, Colombia.
[3] Hauriou, André, Derecho Constitucional e Instituciones Políticas. Editorial Ariel. Barcelona, España.

"Estado es un conglomerado social, político y jurídicamente constituido, asentado sobre un territorio determinado, sometido a una autoridad que se ejerce a través de sus propios órganos, y cuya soberanía es reconocida por otros estados" (Vladimiro Naranjo Mesa).[4]

"El estado es una agrupación humana, establecida en un territorio determinado, bajo una autoridad y un orden jurídico-político orientado hacia los intereses de clase que dicha autoridad representa" (Ignacio Coral Quintero).

Independientemente de las concepciones teóricas, se considera que el Estado es una realidad social y a ella corresponde una realidad jurídica, con características específicas, que son:

1. Es la organización política de una sociedad humana que corresponde a un tiempo y espacio determinados.
2. Su realidad está constituida por los siguientes elementos:
   a. Una agrupación social humana, que viene a ser la población;
   b. Un territorio, que es la realidad físico-geográfica;
   c.Un orden jurídico;
   d. Soberanía, que implica independencia y autodeterminación; y
   e. Un gobierno.

## II. ORIGEN Y EVOLUCIÓN DEL ESTADO

La organización política que es el Estado vive en continuo perfeccionamiento. Desde primigenias organizaciones en el antiguo Oriente, en Grecia y Roma pasando por los Estados-nación del siglo XVI, hasta llegar al Estado actual que seguramente adquirirá mayores dimensiones con los movimientos políticos contradictorios que se viven en Europa occidental (integración económica y política) y Europa oriental y Asia (desintegración política).

Es importante estudiar algunas formas pre-estatales para comprender al Estado actual. Remedio Sánchez Ferriz dice que "en estas sociedades de Oriente se distinguieron dos caracteres específicos: el primero afecta a la naturaleza del poder: se trata del despotismo oriental caracterizado por el arbitrio absoluto del dominante y una total ausencia de derecho en los dominados. El segundo se refiere a la fundamentación de tal poder y al orden de los valores en que la organización descansa: se trata de teocracias en las que el detentador del poder representa al poder divino". El mismo autor, citando a Gettel, "considera que siquiera cabe encontrar en los imperios orientales elementos de filosofía política, ya que el desarrollo de las ideas políticas requiere un cierto grado de individualismo y autonomía. El pensamiento oriental fue tutelar en extremo. Exaltaba las instituciones, glorificaba el despotismo político y religioso, negaba el valor personal de los individuos. La pasividad y el fatalismo, inmersos en el misterio de religiones totalitarias, difícilmente podía representar oposición ni variación alguna en las ideas predominantes siempre creadas, sostenidas y destruidas por los sacerdotes".

[4] Naranjo Mesa, Vladimiro, Teoría Constitucional e Instituciones Políticas. Editorial Temis. Bogotá, Colombia.

## 1. ANTIGUO ORIENTE

Egipto, Babilonia, India y China nos van a servir para hacer un breve estudio sobre el concepto de poder y de organización pre-estatal existente en el antiguo Oriente.

En el antiguo Egipto se sabe que alrededor del siglo IV a. de C. existía una organización social de corte esclavista, donde el faraón tiene poderes ilimitados que le son conferidos en su calidad de dios terrenal, descendiente directo de los dioses, quienes le han entregado la misión de gobernar sobre los hombres.

Ptah – hopet, Gran Visir egipcio, en su libro "La Sabiduría" habla de la inamovilidad social, dividiendo a los hombres en superiores, que son los que han alcanzado riqueza y sitios de privilegio en el gobierno, y en inferiores, que es la gran masa de desposeídos que sólo disponen de su fuerza de trabajo. Dice que los inferiores deben guardar respeto y obediencia a los superiores y éstos deben no maltratar a los inferiores, ya que sólo el Faraón y los mismos dioses pueden despertar temor entre los hombres. Dice que unos son poderosos y otros miserables por designio de los dioses.

Babilonia tuvo su desarrollo por el siglo IV a. de C. La ideología política de estos pueblos está condensada en el Código de *Hammurabi*, un rey deificado y que es coronado por los dioses, quienes lo iluminan y protegen. Su código fortalece el esclavismo, aunque da la impresión de pretender proteger a los débiles. Sus normas prohíben cualquier tipo de modificaciones so pena de incurrir los pobladores en grandes calamidades.



En la India, existió una organización política importante hacia el siglo III a. de C., se presentan unas comunidades muy organizadas con una estructura política donde primaba un concepto patriarcal, con presencia de esclavismo y de castas hereditarias o clases sociales diferenciadas radicalmente.

El Código de *Manú*, escrito en el siglo III a. de C. deja claro que el castigo es el fundamento del poder y deja a salvo el gobierno en cabeza de los nobles, previniendo cualquier posibilidad de que los desposeídos accedan a él. Consigna con firmeza el origen divino del poder y plantea de manera definitiva la desigualdad de clases sociales, divididas en cuatro castas, a saber: Los Brahmanes, que son seres sagrados, encargados de la enseñanza religiosa; los *Chatrias*, que son los encargados de las funciones militares y pueden, incluso, aniquilar a aquellos que los irrespeten; los *Vaisias*, que reducen su actividad social al cuidado de los ganados y a las actividades agrícolas y mercantiles, y los Sudras, que son esclavos por naturaleza y que nunca dejarán de serlo. "Su única posibilidad política es servirle a las clases sociales restantes" y ascender en la escala social en otra vida, partiendo de la reencarnación, que tanto defendieron.

La organización de la India está apoyada en un cerrado esquema religioso que nos presenta a un rey designado por los dioses, reencarnación misma de estos que está, sin embargo, sujeto al consejo y voluntad de los brahmanes que son, en realidad, quienes ostentan el poder. El *Código de Manú* es el ejemplo clásico de un ideario político apoyado en el concepto del castigo y de un rígido cumplimiento de las leyes por más injustas que puedan parecer.

En la compleja civilización China, el imperio de Shang, en el siglo II a. de C. se distinguió por la existencia de un crecido número de esclavos que servían a gobernantes y príncipes, que eran los detentores absolutos del poder. Confucio (551 – 479 a. de C.), fue un sabio chino y sus ideas ejercieron una enorme influencia en la vida, el arte, la política, la religión, la moral y las costumbres de China. Confucio habla por primera vez de la perfección moral como elemento del poder político.

Podemos resumir las tesis de Confucio de la siguiente forma:

1.- Propugna por la perfección del comportamiento moral. Le pide al rico que sea feliz siéndolo y al pobre que disfrute de su condición de desposeído y que obedezca al rico por la felicidad de estar obrando conforme a su condición.
2.- Políticamente defendió la existencia de una monarquía patriarcal de origen divino, en el cual los súbditos deben obedecer al rey como si fuese el padre y el gobernante debe actuar como un buen padre de familia trata a sus hijos. El rey no puede ser cuestionado así se equivoque u obre injustamente, a este solamente le pueden sancionar los dioses.
3.- Su doctrina se fundamenta en el culto a la tradición y a la familia, y resalta la importancia de las virtudes naturales.

Mo Tsi pensador chino que vive entre los años 479 – 381 a. de C., habla por primera vez de la existencia de un contrato social entre los hombres a fin de evitar el Estado de guerra permanente y que el contrato no se hizo para garantizar la grandeza y el enriquecimiento de los nobles y de los ricos, sino para buscar el bienestar general de la comunidad; dice que el poder del soberano debe ser limitado y defiende la existencia de los Estados al condenar la agresión de los más poderosos sobre los Estados más pequeños y débiles.

Finalmente aparece el pensador Lao Tsé quien defiende conceptos sociales de carácter progresista y afirma que la génesis del poder y de la política no se origina en la voluntad divina sino en el discurrir de las leyes naturales. Defiende la existencia de leyes naturales, que son cambiantes y marcan así el desarrollo de la historia sin necesidad de la intervención del hombre.

**2. GRECIA**

Entre los griegos existió no sólo conocimiento y prácticas de alta política sino una amplia democracia. Fueron verdaderos cultores de la política con pensadores como Sócrates, Platón y Aristóteles, pero fue Pericles, el primer político importante de Grecia. Pericles nació en el 494 a. C. y murió 429 a. C. dirigió el partido democrático enfrentado al aristocrático y fue por muchos años, hasta su muerte, líder del llamado Consejo de Estrategas.

Las ciudades-Estados no eran más que diminutos territorios semejantes a nuestros municipios. El poeta griego Hesíodo (siglo VII a. C.) en su obra "*Los trabajos y los días*" concibe la ciudad-Estado como la expresión de la justicia, de las sentencias rectas y no torcidas. Si en la ciudad se aplica justicia recta, la ciudad florece, el pueblo florece, no hay guerra, hay paz, no hay hambre, hay producción en los campos. Al contrario, si no hay justicia, sino

la tiranía de un solo hombre, hay hambre, hay peste, se caen las casas y perecen los hombres.

El poder supremo lo tenía el *Agora* (Asamblea del Pueblo). Le correspondía todo lo relacionado con la administración del Estado. Le seguía en importancia el Consejo de los Quinientos, encargado de labores diplomáticas.

Con el tiempo la organización griega fue decayendo bajo la influencia aristocrática de Esparta y posteriormente se convirtió en inmensas monarquías. Ganó en extensión pero en democracia perdió totalmente.

La población griega presentaba tres grandes clases sociales: Los esclavos (era una institución característica de la época), los extranjeros o metecos y los ciudadanos, verdaderos partícipes en las decisiones políticas de la polis griega.

Se considera de importancia hacer mención de cómo visualizan al Estado dos grandes filósofos:

**2.1. PLATÓN**



En la República, Platón estructura un tipo ideal de Estado dividiendo la población en tres clases sociales, según la actividad que cada una de ellas debe desempeñar dentro de la organización política, a saber, la de los gobernantes, la de los guerreros y la de los artesanos y labradores. Para el perfecto funcionamiento del Estado, entre cada grupo debe haber una puntual armonía, una verdadera sinergia, de tal manera que su actuación reciproca e independiente sea el medio para la convivencia social y el logro de la felicidad común.

Los mejores hombres deben dirigir los destinos de la comunidad, tanto por sus cualidades intelectuales como por virtudes morales, como la sabiduría, el valor, la templanza y la justicia. Por lo que atañe a las formas de gobierno, Platón considera a la aristocracia como la más encomiable, colocando a la democracia en tercer lugar después de la oligarquía y la timocracia, forma intermedia entre ésta y la aristocracia, y en último a la tiranía. La corrupción de la aristocracia engendra a la timocracia, en la que guerreros y gobernantes se apropiaran de las tierras y las casas de los artesanos y labradores, y tratarán a éstos, no ya como hombres libres y amigos, sino como siervos, rompiendo la armonía inicial.

La persistencia de la degeneración política convierte a la timocracia,[5] según el pensamiento platónico en oligarquía que es la forma de gobierno fundada sobre la riqueza, donde los ricos gobiernan con prescindencia de los pobres, para Platón la democracia es un régimen de libertad e igualdad, pero está propensa al desorden y a la anarquía que fatalmente provocaran la tiranía.

## 2.2. ARISTÓTELES

Respecto del Estado, las ideas del ilustre estagirita, compartidas posteriormente y en general por Cicerón, coinciden en varios puntos con el pensamiento de Platón. Partiendo del principio de que el hombre es un zonn politikon, es decir, que por su propia naturaleza siempre ha vivido y vive en relación permanente con sus semejantes, Aristóteles sostiene que el Estado es una entidad necesaria, ya que el hombre forzosamente nace, se desenvuelve y muere dentro de él, llegando a aseverar que fuera del Estado sólo pueden concebirse los seres irracionales o los dioses.

Es bien conocida la idea aristotélica de que la esclavitud es una situación natural de ciertos grupos humanos por la ineptitud cultural y la incapacidad intelectual de sus miembros desde el punto de vista de su mentalidad natural. Aristóteles pretende justificar la esclavitud mediante la consideración de que existe la necesidad dentro de la vida comunitaria para que haya hombres que la sirvan y hombres que la dirijan. El pensamiento aristotélico anticipa ya





[5] TIMOCRACIA: siglo VII a. C. El punto crucial donde se despierta la conciencia política se produce con el cambio de técnica guerra, que consiste en que los nobles sean sustituidos por lo que se denomina la "falange" (una formación de infantería cerrada y sometida a una disciplina rigurosa. Está formada por soldados que tienen que costearse su armamento). Esta falange está sometida políticamente a la timocracia, que se constituye como una etapa intermedia entre la aristocracia y la tiranía. Esta época significa el gobierno de los más ricos. Por lo tanto, los cargos políticos y derechos políticos se atribuyen conforme a un censo distribuido por la riqueza de los ciudadanos. El cambio político hacia la timocracia se produce por la presión que ejerce la falange que tiene dos reivindicaciones como garantía para el pueblo:
1. La codificación del derecho consuetudinario (las costumbres). La no codificación favorece a los ricos ya que no hay leyes que plasmen ese derecho. Se intentará establecer una legislación fija, escrita, que pueda ser conocida por todos y que sustituya a la que hasta entonces había: sentencias de los órganos del poder, decisiones fragmentarias y sin conexión unas con otras. Esta legislación va a unificar a Grecia y a reforzar su poder, el griego orgulloso de someterse a un orden establecido. En el siglo VI a.C. las ciudades más poderosas otorgan sus constituciones y se sustituye el orden de hecho por una legislación más avanzada.
2. La extensión de los derechos políticos, en sentido timocrático (no todo el pueblo, sino ellos mismos). Piden que se les incluya en la Asamblea (núcleo político), que vuelve a coincidir con el núcleo del ejército.
Estos dos avances que se consiguen no evitan tensiones sociales por el aumento de la población, puesto que ahora esta población no tiene la posibilidad de emigrar. Esto da lugar a una masa de población sin derechos políticos, que son ciudadanos, hombres libres. Esta situación se agranda y las poleis entran en una época de disturbios desembocando en dos consecuencias:-En algunas ciudades se da una reforma constitucional para adaptarla a la nueva situación.-En otras ciudades se da un cambio de régimen a la tiranía.

a la soberanía del Estado al hablar de la autarquía[6] de la polis, o sea, el poder y la capacidad de que ésta tiene para darse la organización que más le convenga sin la intervención, interferencia o hegemonía de potencias ajenas o extrañas.

En cuanto a las formas de gobierno que puede adoptar el Estado o la polis, el discípulo de Platón distingue la monarquía, la aristocracia y la democracia como regímenes puros, los cuales, mediante procesos degenerativos, se convierten respectivamente en tiranía, oligarquía y demagogia.[7]

[6] Autarquía. « (Del gr. aÜt§rkeia ´autosuficiencia, independencia´); sust. f. [Nota: Su etimología es distinta a la de la palabra homónima autarquía del. gr. aÜtarc?a.] 1. Capacidad de una persona para ...
(3)[Política] Autarquía. Bases de la autarquía Teoría política que defiende la autosuficiencia de un país en lo económico (con respecto a la producción de alimentos, persigue el autoabastecimiento; ... »

[7] MONARQUÍA: siglos XI-X-IX a.C. Se da en una organización muy simple y de reducidas dimensiones, donde la familia es la base de la sociedad, compuesta por varias familias. El monarca, "basileus" es el jefe de una de las familias y suele ser el más anciano y prestigioso. En él se aglutinan todos los poderes: es el jefe militar, el juez que decide en los litigios, el sacerdote máximo. El poder político es muy limitado y tiene su base en el poder militar. La riqueza o poder está en la propiedad de las tierras que es lo que otorga la capacidad económica para armarse y tener capacidad guerrera, militar. Esta capacidad es lo que da a la persona una posición política que se concreta en su capacidad para formar parte de la Asamblea. En ésta, todos tienen una posición igualitaria incluso el "basileus". En la Asamblea se toman las decisiones que afectan a la polis. Al aumentar la población, se complican los asuntos sociales y con ello aumenta la importancia de la Asamblea frente al ejército y de sus miembros. Esto supone el tránsito hacia la segunda forma política de la polis.
ARISTOCRACIA: siglos VIII-VII a.C. Se caracteriza por el aumento del poder de los nobles y la disminución del poder del "basileus". Esta época tiene similitud con la época feudal europea según algunos historiadores: el monarca va perdiendo funciones a favor de la Asamblea y aparecen cargos vitalicios junto al "basileus", ocupados por los nobles. Poco a poco el monarca es expoliado de sus funciones, hasta que deja de ser monarca y se queda con las meramente religiosas, ya que las funciones políticas son asumidas por la Asamblea. La población va aumentando progresivamente y como Grecia es un territorio poco fértil y poco rico, la población necesita nuevas tierras, por lo que se produce el fenómeno de la emigración, por dos razones: 1. Razón económica: los campesinos van contrayendo deudas con los nobles que tienen la riqueza. 2. Razón social: muchos de los campesinos se ven abocados a la miseria e incluso a la esclavitud porque el noble acreedor podía vender sus tierras, su familia y su persona para cobrarse la deuda.
Estas dos razones originan una época de conflictos que se soluciona con la emigración, tomando la forma de colonización. En el siglo VIII a.C. se fundan nuevas polis que son económica y políticamente independientes de la ciudad madre o "metrópolis". Lo único que les une son los lazos culturales, pero la metrópolis no tiene jurisdicción sobre la polis. El movimiento colonizador se dirige hacia el Norte y sobretodo hacia el Oeste (Italia y Sicilia) y luego se extiende hasta la Península Ibérica. Esta expansión territorial origina un efecto económico muy importante: el desarrollo del comercio. Trae consigo la expansión del comercio que socialmente origina nuevas clases: los artesanos como clase urbana y los marineros en las ciudades costeras, pero la masa principal sigue siendo la de los agricultores.
TIRANÍA: finales de siglo VII a.C. Los tiranos son en Grecia los líderes de la clase noble que tomaron el poder de forma ilegal, pero apoyados en las masas populares. La característica fundamental es que el poder se concreta en una sola persona, pero lo ejerce en beneficio de la comunidad y no propio. Por tanto, la tiranía trajo prosperidad a Grecia. Formalmente seguía la estructura política anterior (los órganos políticos) pero el tirano y su séquito ocuparon los cargos públicos. El tirano atraía a las masas quitándole las tierras a los nobles y destruyendo así la base del poder aristocrático. Con ello se crea un campesinado medio totalmente fiel al tirano (en el campo). En cuanto a las ciudades, se realiza una política de obras públicas para darle muchos servicios a la polis. La tiranía supuso una época de prosperidad para Grecia, no tenía tintes negativos. En esta época se sigue produciendo el desarrollo comercial que surgió con la aristocracia, por lo que hay más prosperidad y en el derrocamiento de los tiranos (por parte de los aristócratas) comienza una larga etapa de cambios políticos, desembocando en el siglo V a.C. cuando se extienden los derechos políticos a todos los ciudadanos, en la Democracia.
DEMOCRACIA: siglo V a.C. Es el gobierno del pueblo.
OLIGARQUÍA
« (Del gr. oligarcia); sust. f. 1. Régimen de gobierno en la cual el poder supremo lo ejerce un corto número de personas de la misma clase social: en la antigua Grecia fueron muy frecuentes las ...
(1 y 2) Oligarquía. Caracterización original de la oligarquía, El significado etimológico de la palabra es gobierno de pocos; pero los clásicos del pensamiento político griego ... »

La monarquía, como la palabra lo indica, es el gobierno de un solo hombre dirigido hacia la consecución del bien común y a la protección de los intereses generales de la comunidad y de todos y cada uno de sus elementos componentes, pero cuando estas finalidades se pervierten y la actividad gubernativa no las procura, sino que se proyecta hacia la opresión de la sociedad en beneficio personal del monarca, dicho régimen se prostituye y se convierte en tiranía.

La aristocracia entraña al gobierno ejercido por los mejores hombres de la comunidad y tiene también como objetivo las mismas finalidades enunciadas, agregando Aristóteles que cuando la conducta pública del grupo dirigente aristocrático se desvía hacia los intereses particulares de sus componentes, degenera en oligarquía.

En el pensamiento aristotélico la democracia es, conforme al concepto respectivo derivado de la vida política de las ciudades griegas, el gobierno que emana de la voluntad mayoritaria del grupo total de ciudadanos, con la modalidad de que debe perseguir el bienestar colectivo, esto es, la felicidad de todos los sectores integrantes de la población.

**3. ROMA**

Los romanos carecían de la formación política y filosófica como los que orientaron a Grecia. Por ello tomaron de los griegos sus principios filosóficos y lograron perfeccionar muchas de las instituciones y principios que de ellos aprendieron. Entre estos principios, la concepción del derecho positivo puede considerarse como el más importante. Implica esa idea la separación de la ética y la política; la creación de una teoría abstracta del Estado, distinto de la sociedad en general y el desarrollo de la personalidad legal del Estado, con su consiguiente soberanía política, como un poder creador del derecho.

Roma fue regida por un gobierno unipersonal. Si la herencia griega fue la democracia, Roma legó al mundo el modelo de un imperio militar y de una fuerte organización administrativa: Cesarismo y funcionarismo.

El emperador es el amo del Estado entero. Él pudo haber dicho: el Estado soy yo. Todas las atribuciones legislativas y jurídicas del Estado que pertenecían a los comicios, al senado, poco a poco las ha absorbido el emperador. Si la democracia ha fracasado aquí, la monarquía ha perfeccionado la organización que servirá después hasta a las naciones democráticas.

En Roma se dieron los tres órganos del poder: *El rey*, elegido por las "gens" y por el pueblo, era la máxima autoridad militar y dirimía los problemas entre los particulares; *el Senado*, era el consejo de los jefes o ancianos y los *Comicio*s o "Asambleas del Pueblo", encargadas de lo relacionado con la paz, la guerra y las leyes.

Roma también aporta a la humanidad el derecho de gentes (*Jus Gentiúm*) de mucha aplicación en los conflictos bélicos y los conceptos de soberanía e *imperium*. Con respecto al primero de estos conceptos "La autoridad del emperador aparecía como la instancia última,

como la autoridad suprema. En cuanto al concepto de *imperium* se entiende como un poder esencialmente político, alejado de los factores religiosos y económicos.

El romano distingue entre derecho público y derecho privado y tiene conciencia de la existencia de una "*res pública*" (cosa del pueblo) distinta de los intereses privados. Es de advertir que en Roma se consideró pueblo a los integrantes del ejército.

Cicerón y Séneca en esta época de la historia evolutiva de la organización estatal, fueron importantes pensadores. Marco Tulio Cicerón que fue un famoso polemista y abogado dijo que "hay en todos los hombres una razón común que proviene de Dios y es la ley misma, es la recta razón en cuanto manda o prohíbe" en una proclamación de la ley natural. Séneca defendió la existencia de un rey justo, quien como espejo de la divinidad se convierta en el Padre de la Patria.

A principios de nuestra era comienza la caída del Imperio Romano y con ella su influencia sobre el mundo occidental. Para ese entonces eran importantes los aportes de Roma a la evolución del Estado.

**4. EL ESTADO MEDIEVAL**

Con la caída del Imperio Romano a finales del siglo V de nuestra era, la Iglesia adquiere mucha preponderancia, la ciencia y la cultura desaparecen del mundo de los laicos para refugiarse en los conventos. El poder espiritual de la Iglesia se torna en poder temporal hasta el punto de que los Estados de occidente en la Edad Media son organizaciones cristianas. Durante diez siglos y hasta el siglo XV va esta tercera fase de la humanidad.



En esta época de la historia, el Estado no es más que un medio para alcanzar a Dios, no un fin.

El Estado medieval existe sólo como canal de ese derecho y de esa justicia soberana; sin justicia el Estado medieval no puede existir. El Papa y el Emperador, los dos más altos dignatarios del medioevo se presentan en sus más altas prerrogativas, como jueces en la aplicación de un derecho preexistente y superior a ellos; cuando luchan entre sí es para determinar, en última instancia, quién de los dos juzga a quién dentro del marco de un derecho inmueble. El Estado medieval no es un Estado, propiamente hablando: es Estado sólo en el sentido de que es un cuerpo político superpuesto, una súper estructuración, el camino para la realización de fines elevados a los cuales se encuentra muy definitivamente subordinado. El Estado medieval es, por decirlo así, la encarnación del derecho.

El único y verdadero vínculo que unificaba esta caótica organización medieval era la definida valoración religiosa que impregna a todo el orden de la vida. De ahí la supremacía de la Iglesia.

Realmente no encontramos en esta época de la historia el Estado tal y como hoy lo conocemos, "Es patente, dice H. Heller, el hecho de que durante medio milenio, en la Edad Media, no existió el Estado en el sentido de una unidad de dominación, independiente en lo exterior

e interior, que actuara de modo continuo con medios de poder propios y claramente delimitada en lo personal y territorial".

Dentro de la rigurosa jerarquización del feudalismo las clases dominantes estaban representadas por la Iglesia y los nobles, que presentaban distintas organizaciones, pero que estaban indefectiblemente ligadas en la dominación que ejercían. De un lado estaba el Papa y luego los patriarcas, obispos, abades, sacerdotes, clérigos, algunos de ellos con total independencia frente a los reyes, pero otros debían juramento a éstos, como lo hacían los vasallos y de otro lado estaba el emperador o el rey y luego estaba el príncipe, el duque, el marqués, el conde, el vizconde, el barón y el caballero o hidalgo. Eran, en ambos casos, jerarquías con alguna complejidad.

Dependiendo de los señores feudales aparece el vasallo, que no es más que un hombre sometido y ligado a su señor por un juramento de fidelidad, mediante el cual se obligaba a prestar servicio militar, a servir a su jefe, a recibir consejos del mismo, a garantizar la tenencia del feudo y a brindar protección y seguridad al señor. Los vínculos que se dieron entre el señor y el vasallo fueron más fuertes que el originado entre éstos y el Estado.

Es de hacer notar que durante toda la Edad Media el influjo de la Iglesia fue definitivo en todos los aspectos de la humanidad. San Agustín, quien vivió en el siglo IV y Santo Tomás de Aquino, quien nació y vivió en el siglo XIII, fueron los grandes pensadores de la época.

**Santo Tomás de Aquino**. Importante pensador que defendió la obligación de los Estados de proteger a los más débiles y de buscar el bienestar material de los súbditos dentro de rigurosos postulados de equidad y justicia. Defendió la naturaleza social del hombre y la ordenación del Estado en la sabiduría y moralidad del gobernante siempre al servicio del bien general. Afirmó que el mayor logro para la salud de un pueblo consiste en la conservación de su unidad, que cuando tiene fundamento en la justicia recibe el nombre de paz.

El Estado es una comunidad natural de hombres, un organismo necesario dentro del cual la persona debe cumplir sus deberes humanos frente a sus semejantes y como criatura de Dios. Su formación se debe a la sociabilidad natural del hombre,ya que Santo Tomás, siguiendo a Aristóteles, lo considera como un zoon politikon. El orden estatal, al igual que el orden de la naturaleza, han sido establecidos por los designios de la Providencia, de tal manera que el Estado implica una organización comunitaria a través de la cual los individuos satisfacen sus necesidades temporales y espirituales.

Destaca uno de los elementos en que fundamenta al Estado y en que hace consistir su finalidad temporal, cual es el bien común, hacia cuya consecución debe dirigirse la actividad de los gobernantes. Rechaza la idea de la potestad absoluta e irrestricta del gobierno de las sociedades, éstas deben organizarse por la ley, que Santo Tomás define como cierta ordenación de la razón en vista del bien común, promulgada por aquel que tiene el cuidado de la comunidad.

En lo que respecta a la forma de gobierno del Estado, Santo Tomás siguiendo en este punto a Cicerón, estima que la mejor forma consiste en un régimen mixto: monárquico, aristocrático y democrático, a la vez, tal sería un Estado en el que se estableciese una buena combinación de monarquía en cuanto preside uno, de aristocracia en cuanto que a muchos se les constituye en magistrados por su virtud y de democracia o poder popular, en cuanto que los magistrados pueden ser elegidos de entre el pueblo.

Como se observa, la Edad Media tenía una organización estatal dividida en pequeñas comunidades rurales de economía cerrada, con un lazo político muy precario que surgía del vínculo personal existente entre los señores y los vasallos.

## 5. EL ESTADO MODERNO

En el Estado moderno se pueden diferenciar las siguientes fases: Estado estamental (siglos XI y XVI); Estado absoluto (siglos XVII y XVIII); Estado liberal (siglo XIX); Estado totalitario (siglo XX) y Estado de derecho, que tiene algunas presentaciones: el Estado legal, el Estado social de derecho y el Estado constitucional (siglos XX y XXI).

La aparición de los comerciantes, de las rutas de comercio y de los productos que esta nueva profesión requería, dio origen a los burgos o pequeñas ciudades fortificadas, donde a sus habitantes con el tiempo les fueron dando el nombre de burgueses. Esta nueva clase social fue creciendo en la medida que prosperaban sus empresas y prontamente se convirtieron en factores de poder muy importantes. Esta fue una causa para que la humanidad fuera entendiendo la necesidad de una organización estatal que creara conciencia nacional y facilitara la vida en sociedad.



"La importancia de la clase emergente, afirma Alejandro Olano, unida a la fuerza de las nuevas ideas, hizo necesario la creación de un centro de autoridad y poder con capacidad suficiente para garantizar el orden público, hacer cumplir los contratos y mantener la seguridad de las personas, principalmente la de quienes se dedicaban al comercio interno y externo. En tales circunstancias surgió el movimiento político que buscaba crear nacionalidades fuertes mediante un Estado poderoso que concentrara la autoridad en las manos del rey y en beneficio de la libertad individual, con el fin de romper el cerco de las limitaciones feudales, así como los privilegios de la nobleza y los señoríos que no permitían el desarrollo de las comunidades humanas más amplias y promisorias".

## 5.1. EL ESTADO ESTAMENTAL [8]

"La primera manifestación del Estado moderno se basa en una estructura dualista, ya que al lado del príncipe se conservaban los estamentos, no sólo como órganos consultivos o deliberantes, sino como verdaderas instituciones decisorias. Se trataba de monarquías limitadas estamentalmente" (Xifra Heras).[9]

"A partir del renacimiento, la compleja estructura medieval es sustituida por una organización política unitaria que concentra los instrumentos de mando militares, burocráticos y económicos. El origen de esta concepción moderna del Estado debe vincularse al racionalismo que se produce a raíz de la rotura del lazo que unía el ser creador y el ser creado, así como la consiguiente secularización de la realidad política. El hombre, al encontrarse inmerso en una radical soledad, no tiene más remedio que acudir a su propia razón en la búsqueda de un principio seguro, y la primera hazaña de esta razón desarraigada consistirá en erigir la realidad política en esfera perfectamente autónoma e independiente y racionalmente determinada. De este esfuerzo exclusivamente racional surgió el Estado moderno"(Xifra Heras).

El renacimiento es factor importante en el nacimiento del Estado moderno, la estructura medieval va dando origen a una mejor organización política que cambió radicalmente la vida de los pueblos; basta mirar las transformaciones en lo jurídico (se adopta una normatividad sistemática y racional), en lo administrativo (consecuente con una organización jurídica deviene una organización administrativa, tanto en lo burocrático como en la distribución de funciones públicas), en lo político (surge el Estado como territorio donde un pueblo está sometido a una normatividad vigente), en lo económico (nace el sistema capitalista, con su consecuente organización de la hacienda pública, la planificación y la fiscalización de la misma) y militar (surgen los ejércitos donde el soldado es remunerado, es decir los ejércitos mercenarios).

En algunos reinos europeos de finales del siglo XI, comienzan a proliferar organismos de representación estamental: cortes, parlamentos, Estados generales, dietas. "De alguna manera, afirma José Antonio de Gabriel, las Asambleas Estamentales comienzan a darle unidad al reino, a reforzar la idea de un cierto orden unificado dentro de un territorio más o menos



[8] La sociedad estamental. La sociedad del Antiguo Régimen se compone de tres ordenes o estamentos: el clero, la nobleza y el Tercer Estado o estado llano. Cada uno de estos estamentos se diferencia de los otros por tener un código de leyes propias que les conceden unos privilegios (alto clero y nobleza) o unos derechos y deberes (Tercer Estado). A saber: 1. La desigualdad social basada en la aceptación durante generaciones de unos derechos y deberes hereditarios que son mantenidos por los estamentos y por el estado; 2. Los estamentos privilegiados son grupos sociales cerrados, en los que no se deja entrar a nadie que no acredite su nobleza heredada ("honor") u otorgada por el rey (" mérito"). Hasta el siglo XVIII la nobleza, el alto clero y la Corona comparten el poder dentro de una estructura social estable, y 3. El espíritu conservador de nobleza y alto clero se mantiene gracias a una serie de " vínculos " jurídicos legales (derechos señoriales), político-sociales (monopolio de los altos cargos) o económicos (vinculación de las propiedades rurales).

[9] XIFRA HERAS, Jorge, Introducción al Estudio de las Modernas Tendencias Políticas.

delimitado y con una autoridad suprema, el rey, que si no es aún soberano efectivo en todo su reino, sí comienza a ser soberano imaginado en ese espacio".

Al servicio de estas ideas, las monarquías europeas comenzarán a construir una simbología y una ideología del rey como supremo poder temporal dentro de su reino, gracias a la legitimidad que le otorga el derecho divino. La consolidación de los reinos como espacios políticos que se van integrando poco a poco bajo una autoridad cada vez más sólida se benefician del fracaso de los dos grandes poderes de la Edad Media europea, el papado y el imperio, para reconstruir en la cristiandad un poder unitario efectivo, como hiciera efímeramente un siglo antes él emperador Carlomagno. Ambos poderes se enfrentarán militar e ideológicamente, y de su combate saldrán reforzados los reinos occidentales.

Otro factor importante en el nacimiento del Estado moderno es la división de la Iglesia, con la aparición de la reforma protestante con las posiciones de Lutero y Calvino.

El Estado Moderno pone fin al individualismo y da origen a la estatización de la vida de los pueblos.

El Estado estamental desaparece cuando se carece de medios para financiar la guerra y los monarcas se ven obligados a reorganizar las finanzas del reino, lo que le permite al rey acumular, paulatinamente, poderes propios de los estamentos.



## 5.2. EL ESTADO ABSOLUTO

Se ha conocido esta etapa del desarrollo del Estado como la época en la cual el monarca es la suprema autoridad, no limitada por norma alguna. El Estado absoluto (siglos XVII y XVIII) es precedido por el Estado estamental (s. XI y XVI) donde los príncipes cuentan con unos estamentos asesores que poco a poco van ganando importancia en el manejo del Estado. Los estamentos ejercían ciertas funciones y las podemos llamar como las pioneras de los cuerpos legislativos modernos, estaban integrados por representantes de la Iglesia, la nobleza y los caballeros.

Absolutismo no es necesariamente sinónimo de despotismo. El primero hace referencia al poder concentrado en una sola persona y el segundo se refiere al manejo radical y arbitrario del poder. El poder absoluto no necesariamente tiene que ser arbitrario. Son famosos algunos apotegmas que durante esta época se repetían a diario: "Lo que quiere el rey, quiere la ley", "Todo por el pueblo pero sin el pueblo" o la famosa frase de Luís XIV, "el Estado soy yo".

El absolutismo se caracteriza por una confusión en los patrimonios del Estado y del rey. Las funciones son ejercidas en nombre del monarca y rey ó monarca es igual a Estado. El monarca absoluto patrimonializa y personifica la autoridad política al máximo. Él es el supremo poder temporal dentro de los límites de su reino, en el que no reconoce superior. Él es la única fuente de la legislación y la justicia. Decide sobre la guerra y la paz y dirige el ejército y la administración. En una palabra, en él reside la soberanía.

**Nicolás de Maquiavelo** (1469-1527). Filósofo y político italiano, autor de la obra "*El Príncipe*". De esta época es el Renacimiento (s. XIV y XV) donde tanta importancia se dio a las letras, al arte, a la política y al pensamiento. El Príncipe fue ganando adeptos y adquirieron importancia en razón de la naturaleza y el individuo. Los estamentos que empezaron a aconsejar o asesorar al soberano, extendieron su influencia de manera sutil hasta constituir, en mayor o menor medida, limitantes del poder absoluto.

Maquiavelo usa por primera vez el término Estado, aunque algunos se lo atribuyen a Guicciardini, pero lo importante es que Maquiavelo es el primero que, aun sin definirlo, transmite la idea de lo que debe ser el Estado. Efectivamente el concepto o contenido de lo que sea el Estado queda aún envuelto en una cierta penumbra: la noción de Estado aún no queda desprendida de la realidad de los hombres que la constituyen.

Las características que debe reunir el príncipe según Maquiavelo son:

- El príncipe dirige a los hombres sabiendo que individualmente valen poca cosa y colectivamente menos que su total. El príncipe debe atenerse al ser, no al deber ser.
- Debe preferir el príncipe ser temido que amado.
- Indiferencia por el bien o el mal. Prefiere el bien pero se decidirá (el príncipe) por el mal si a ello se le obliga como a menudo ocurre.
- La habilidad debe ser la cualidad esencial.
- No es necesario que el príncipe posea todas las cualidades, pero sí que parezca poseerlas. Siempre es bueno parecer clemente, fiel, bueno y sincero.
- El príncipe debe estar por encima de lo común. "Para que el príncipe llegue a su fin no hay medio que no sea honorable".

Maquiavelo sienta las bases del Estado Moderno con la separación entre la moral y la política y la secularización del poder, que deja los asuntos religiosos a la libre determinación de cada individuo. Abogó por un Estado secular fuerte, capaz de hacer frente al poder temporal del papado.

La razón de Estado pone las exigencias políticas por encima del derecho y de la legalidad, justificándose la arbitrariedad del monarca para atender al cuidado de la seguridad y del bienestar del pueblo (Estado policía). Los individuos (súbditos) carecen de derechos políticos: el rey es el único intérprete de las necesidades nacionales y el único titular del poder. Todo por el pueblo, pero sin el pueblo.

La potestad del rey venía de Dios y no era discutible. Se desata una lucha sin precedente por la conquista de territorios. Se fortifica el estamento militar y la propiedad privada.

**Juan Bodin** (1530-1596). Pensador francés, quien dijo que "la soberanía es el poder absoluto y perpetuo de una República". Consideró que el poder absoluto de los gobernantes no se puede extender a las leyes de Dios y de la naturaleza. Habló de "soberanía perpetua" como el ejercicio de la autoridad estatal frente a los súbditos en forma definitiva y una vez organizado el Estado, y como la proyección de las actividades estatales perpetuas.

Afirmó que la soberanía puede residir en la muchedumbre (democracia) o en una minoría (aristocracia) o en un solo hombre (monarquía). Tuvo la visión de formular la teoría de la soberanía, concepto básico sobre el que gira toda la problemática política moderna y, muy especialmente, la concepción jurídica del Estado. Según Bodin la soberanía es suprema, perpetua, no delegada, inalienable, imprescriptible y no sometida a leyes. Es autor de la obra "*Tratado de la República*".

**Tomás Hobbes** (1588 – 1679). Filósofo inglés, considerado como otro de los defensores de las monarquías absolutas, aunque combatió el derecho divino de los reyes. Escribió "*El Leviatán*", tratado político comparable al de Maquiavelo, donde afirma que el hombre es el lobo del hombre y propugna por un Estado fuerte como la mejor forma de gobernar. Dice que el Estado se justifica para asegurar la paz y la seguridad.

Para Hobbes existe un "Estado de naturaleza", presocial, anárquico. Este es un Estado de guerra, de confrontaciones y de abuso, en el que la fuerza es el único argumento válido y la seguridad no existe, allí todos los hombres son iguales y por ello todos compiten entre sí viniendo a comportar cada uno, para el otro, un grave riesgo por cuanto sus deseos egoístas son incompatibles. La vida es un Estado de guerra permanente, donde luchamos todos contra todos y por eso surge la necesidad del Estado para conjurar esa lucha entre los hombres.



En el Estado absoluto el rey no dispone conforme al derecho, sino a principios subjetivos de equidad y prudencia. El rey no puede ser dirigido por nadie, es quien dicta la ley, la reforma o la deroga.[10]

El Estado absolutista se diferencia del estamental en que no conserva tantos vicios medievales como éste.

El absolutismo entra en crisis, a pesar de que recién nacía el concepto de Estado, cuando se cuestiona a la persona del monarca. Se escuchan voces y doctrinas que proponen ponerle límites al poder de los príncipes invocando los derechos del hombre y del pueblo y surgen los verdaderos cimientos del constitucionalismo. Esta inconformidad avanza paralela al ascenso de la burguesía.

[10] Evidentemente que la evolución del Estado no es unificada en Europa. Por un lado marcha Inglaterra, que podemos afirmar le lleva un siglo de adelanto al resto del continente, con su famosa y triunfante Revolución Gloriosa de 1688, que marca la victoria definitiva del parlamento sobre el monarca y por el otro Francia, a la vanguardia del resto de Europa, donde apenas se viven los momentos fulgurantes del absolutismo. Es bueno anotar que la Revolución Gloriosa se produce cuando Jacobo II queda bajo las órdenes del parlamento al dictarse la "Bill of Rights" (Carta de Derechos) que limita enormemente los poderes del monarca y protege al parlamento. Jacobo II es luego obligado a renunciar acusado de querer restaurar el catolicismo y Guillermo de Orange y María, la hija protestante del rey destronado, son coronados reyes. De esta época vienen figuras como la inviolabilidad del congresista y su irresponsabilidad por el voto o sus afirmaciones en el seno del parlamento. Igualmente como resultado de este movimiento, surge la Act of Settlement o Ley de Establecimientos (1701), en la que se establecen los principios básicos de la regulación de la monarquía.

El movimiento constitucional recibe el nombre de "constitucionalismo burgués". La confrontación religiosa es cada día más acentuada. La crisis económica de la segunda mitad del siglo XVIII, el conflicto social generado entre la aristocracia y la burguesía y el aumento desmesurado de tasas e impuestos para sostener a la monarquía, son igualmente factores que ayudan a la desaparición del Estado Absoluto.

En el Estado democrático burgués, con el incremento del comercio y la aparición de pequeñas industrias, el poder y la riqueza se fueron desplazando a otros sectores de la sociedad. Aquí surgen el parlamento como expresión popular, la soberanía popular, la plena libertad (Voltaire), la separación de los poderes para alcanzar los fines naturales del Estado (Montesquieu), la igualdad política y social (Rosseau) y el "laissez-faire" económico (Adam Smith). Podemos afirmar que ésta viene a ser la primera manifestación del Estado Liberal.

**5.3. EL ESTADO LIBERAL**

Es el Estado que durante el siglo XIX alcanza su esplendor. John Locke, el Barón de Montesquieu, Juan Jacobo Rousseau, Emmanuel-Joseph Sieyes, Adam Smith y Edmundo Burke, fueron sus ideólogos.

El Estado Liberal, surge con la idea de que el monarca debe apoyarse en el consenso de sus vasallos para gobernar, contribuyendo a extender los procedimientos de elección y representación. Igualmente colabora en la aparición del Estado Liberal la rivalidad entre el rey y los nobles, que todos los días pedían la existencia de contrapesos al soberano, para disminuir o eliminar los abusos cometidos contra las libertades individuales. La lucha interna de la iglesia (Roma contra protestantes) contribuye también al surgimiento del Estado Liberal.

"El papel de la Iglesia en la sociedad monárquica abrió otras puertas a la ideología liberal. La concepción de un derecho natural, superior a las leyes y decisiones de los gobernantes y que además se les imponía, fue forjada por las autoridades religiosas para limitar el poder de las autoridades civiles en provecho propio. La teoría moderna de la limitación del Estado por el Derecho derivó directamente de ella. De un modo más general y más profundo aún, la idea cristiana de que todos los hombres son iguales ante Dios fue la fuente principal de la igualdad proclamada más tarde por los liberale. Posteriormente, la Reforma protestante dio un impulso muy fuerte a la ideología liberal, poniendo fin a la interpretación autoritaria y jerárquica de la voluntad divina por los obispos y el Papa, y sustituyéndola por el libre examen. Establecer la regla de que cada hombre interpreta la palabra de Dios tal como la Biblia la expresa y que nadie puede imponer su propia interpretación a otro, fue hacer de la libertad e igualdad individuales no sólo la base de la sociedad, sino también la expresión de la voluntad divina. La división de la cristiandad en múltiples religiones –católica, luterana, calvinista, anglicana, amén de múltiples rivalidades entre las sectas protestantes– destruyó la idea de una verdad única y absoluta que se imponía a todos por su misma evidencia…" (Duverger).[11]

[11] Duverger, Maurice, The French Poliical System, Universidad de Chicago. Chicago.

La Revolución Gloriosa de la cual hablamos anteriormente, es un hito importante en la consolidación del Estado Liberal, del gobierno parlamentario y del régimen de partidos.

John Locke (1632 – 1704). Pensador inglés y defensor de la Revolución Gloriosa. Es considerado el padre del liberalismo o el primer teórico liberal; en su obra "Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil" (1689) defiende las tesis de la Revolución Gloriosa, expone lo que en su concepto debe ser el Estado y la sociedad: El poder absoluto y divino de los reyes debe dar paso al liberalismo político y al individualismo económico. Se debe imponer la ley de las mayorías como expresión popular. Todo gobierno está limitado en sus poderes y existe sólo por el consentimiento de los gobernados. Todos los hombres nacen libres.

Contrario a Hobbes cree que el hombre es sociable y bondadoso por naturaleza. Predica que el hombre no debe perjudicar al otro en su vida, pertenencias o libertades. Cree que antes del hombre, vivir en sociedad tenía derechos naturales e innatos. Dice que el Estado surge para garantizar los derechos del pueblo. Habla de la soberanía y de las tres ramas de poder público que para él son la legislativa, la ejecutiva y la federativa.

Dice que la división de poderes es para impedir "que la frágil naturaleza humana tienda a abusar del poder". Afirma que la verdadera libertad consiste en vivir bajo leyes ciertas y estables ya que de esta manera el pueblo puede conocer sus deberes y se siente salvaguardado y seguro bajo la égida de las leyes. Reconoce que existen un conjunto de derechos fundamentales de la persona, como lo son el derecho a la vida, la libertad, la propiedad o la posesión de bienes, y afirma que son derechos anteriores a la constitución de la sociedad y el Estado y que por lo tanto los debe respetar éste.



Locke introduce en el ideario liberal la necesidad de un individuo autónomo con libertad religiosa, de conciencia y de examen, como antes lo había propuesto Maquiavelo. En sus obras "*Cartas sobre la Tolerancia*" (1689) y "*La Razonabilidad del Cristianismo*" (1695) hace una defensa de la necesidad de tener un Estado que tolere y respete todos los credos y prácticas religiosas.

Es una propuesta que lo identifica como un precursor de la democracia. No podemos hablar propiamente de democracia ya que era un sufragio restringido a los varones contribuyentes.

Locke afirmaba que a la sociedad le compete remover a los jefes de Estado que no sepan cumplir con los deberes que les imponga el mandato, porque el Estado no es otra cosa que el fiduciario de la comunidad.

**Charles de Secodant, Barón de Montesquieu** (1689 – 1755). Fue un discípulo de Locke y siguió muy de cerca el constitucionalismo inglés. Su obra más importante es "*El Espíritu de las Leyes*" publicada en 1784. Divide las funciones del Estado en ramas, permitiendo un autocontrol entre las distintas ramas o poderes y un contrapeso para impedir el abuso del poder. Este pensador es quien perfecciona la fórmula de Locke sobre la división de funciones del Estado y que viene a ser el principio estructural del constitucionalismo que hoy tenemos en todo el mundo.

Habla del poder ejecutivo, el legislativo y el judicial como la manera de impedir que no se abuse del poder. "Es preciso disponer las cosas de tal manera que el poder sea limitado por el poder".

"No hay verdadera libertad si el poder de juzgar no se halla separado del poder legislativo y del ejecutivo. Si aquél quedara unido al poder legislativo, el poder (de decisión) sobre la vida y la libertad de los ciudadanos sería arbitrario; el juez sería legislador. Si (en cambio) se hallara vinculado al poder ejecutivo, el juez podría contar con la fuerza de un opresor…" Montesquieu.

**Juan Jacobo Rosseau** (1712 – 1778). Fue otro filósofo del Estado liberal, quien defiende y justifica el Estado contractual. Afirma que la primera consecuencia del pacto es el reconocimiento de la soberanía del pueblo. El hombre no está sujeto a otro hombre, sino a la voluntad general que es el verdadero soberano. Cada individuo al obedecer la voluntad general, no hace sino obedecerse a sí mismo. Dice que la soberanía no puede ser representada. La ley es la voluntad de la expresión general, es decir, que procede de todos y se aplica a todos. Fue Rosseau el gran teórico de la igualdad política y social, doctrina que defendió en su obra "*El Contrato Social*".

El hombre, dice, vivía en un principio en un Estado de naturaleza, sin que en él su actividad estuviese limitada, gozaba sin restricción de su libertad natural. Contrariamente a lo que sostenía Hobbes, Rousseau afirma que en tal Estado las relaciones entre los seres humanos, exentas de toda compulsión, se entablaban espontáneamente sin contiendas ni luchas, ya que todos ellos estaban colocados en una situación de igualdad que generaba la armonía, obedeciendo al orden natural de las cosas según fue dispuesto por Dios.

Agrega Rousseau que como los hombres no pudieron mantenerse en esa situación de igualdad natural, suscitándose diferencias de diverso tipo entre ellos a virtud de las cuales unos dominaban a los otros quebrantándose así la armonía en sus relaciones, surgió la necesidad de que concertaran un pacto de convivencia o contrato social para crear la sociedad civil o comunidad política, dentro de la que a cada uno se garantizaran sus derechos y libertades.

**Adam Smith** (1723 – 1790). Padre Del liberalismo económico. Las principales tesis de este pensador están consignadas en dos libros: "*Teoría de los Sentimientos Morales*" (1759) e "*Investigación sobre la naturaleza y la causa de la riqueza de las Naciones*" (1776). Proclama los principios filosóficos del nuevo Estado: el *laisser faire*, la libertad de iniciativa económica, el derecho de propiedad como un derecho de la persona, la independencia material de los individuos, libre intercambio contractual.

"Su fama se debe a que sentó las bases de la ciencia de la economía", afirma Joseph Cropsey. En todos sus planteamientos no hay mucho de filosofía política, ni siquiera aceptando que se incluya la jurisprudencia en su curso de moral. No obstante, la contribución de Smith a la economía tiene el carácter de una descripción y un alegato a favor del sistema hoy llamado capitalismo liberal; y las relaciones entre el orden económico y

el sistema político, cercanas de por sí se vuelven excepcionalmente fuertes y amplias en el mundo tal como lo concibe Adam Smith.

**Edmund Burke** (1729 – 1797). Escritor y político inglés quien afirmó que la sociedad organizada proviene de un contrato que abarca las generaciones pasadas, presentes y futuras, cuyos intereses deben ser tenidos en cuenta al interpretar la fórmula contractualista del Estado insistiendo en que los cambios tienen que ser limitados y, cuando se hagan necesarios, no deben alejarse de las tradiciones nacionales entendidas más en sentido de restauración que en el de evolución.

Burke defendió la tesis de preservar en el tiempo las estructuras tradicionales del Estado, como expresión de intereses consolidados, buscando proteger la propiedad privada y especialmente la tenencia de la tierra. Sostuvo que la acción del Estado no podía decidirse, sustentado en la teoría de la soberanía popular y de los derechos innatos del pueblo, sino conforme a fines señalados en una larga historia de experiencias acumuladas. Se oponía a que el Estado ayudara a los pobres, considerando que eso equivalía a una interferencia indebida en el campo de los intereses privados. No fue partidario de las reformas a la organización política estatal porque eso era episódico frente a la vida inmortal de los pueblos.

**Emmanuel Joseph Sieyés** (1748 – 1836). Aporta al Estado Liberal el concepto de soberanía nacional. Afirma que no todo el pueblo puede tomar decisiones y de allí surge la representación o la democracia representativa. Es imposible para todas las decisiones la democracia directa. La soberanía nacional también la defendió Carre de Malberg.



El pensamiento político y las tesis que defendieron los anteriores filósofos y políticos, aunados a las circunstancias que se vivían en el mundo occidental, llevaron a que se presentaran tres hechos revolucionarios en la vida de los pueblos: La Independencia americana, la revolución francesa y la emancipación de los pueblos de América Latina.

La misión principal del Estado liberal radicaba en la protección de las libertades individuales y en el mantenimiento de un orden jurídico que permitiese el libre juego de las fuerzas sociales y económicas. Para cumplir esta misión, el Estado se valía de los medios legales que establecía la constitución.

El crecimiento del proletariado industrial y los conflictos imperialistas entre las potencias europeas favorecieron el deterioro y el descrédito de los regímenes liberales desde finales del siglo XIX. El socialismo utópico y, después, el anarquismo y el marxismo negaron la legitimidad del Estado liberal y propusieron nuevos modelos de sociedad en los que el hombre pudiera desarrollar plenamente sus capacidades.

Realizó el anarquismo una crítica directa contra el Estado por considerarlo un instrumento de opresión de los individuos. Los anarquistas mantenían que todo poder era innecesario y nocivo, y propugnaban la sustitución de las relaciones de dominio establecidas a través de las instituciones estatales por una colaboración libre entre individuos y colectividades.

Representantes destacados de las distintas corrientes anarquistas fueron Max Stirner, Pierre-Joseph Proudhon, Mijaíl Bakunin y Piotr Kropotkin.

Para Karl Marx, Friedrich Engels y los marxistas posteriores, la igualdad jurídica y las declaraciones formales de libertades en los Estados liberales encubrían una desigualdad económica y una situación de explotación de unas clases sociales por otras. El Estado capitalista era el medio de opresión de la burguesía sobre el proletariado y las demás clases populares. Según la teoría del materialismo histórico, el propio desarrollo del capitalismo y el crecimiento del proletariado desembocarían en la destrucción del Estado burgués y en su sustitución por un Estado transitorio, la dictadura del proletariado, que finalmente se extinguiría para dar paso a la sociedad sin clases. La revolución rusa y, posteriormente la china, la cubana y otras, trataron de llevar a la práctica el Estado socialista o comunista de la dictadura proletaria en sus diferentes interpretaciones.

En la primera mitad del siglo XX, la crítica al Estado liberal se desarrolló también a partir de las ideologías fascistas, basadas en una concepción radical del nacionalismo. Tanto el fascismo italiano como el nacionalsocialismo alemán defendieron los intereses de la nación sobre la libertad de los individuos. El Estado, encarnación del espíritu nacional debía concentrar todas las energías individuales con el fin de conseguir sus objetivos últimos y trascendentales.

Son varias las fases que presenta el Estado Liberal. Algunos tratadistas presentan estas etapas como una expresión distinta del Estado Liberal y no como una evolución de éste. Los Estados que conocemos hoy en el mundo occidental son Estados Liberales en fases avanzadas.



**5.4. EL ESTADO TOTALITARIO**

Durante el siglo XX entre las dos guerras mundiales y especialmente después de la II Guerra, el mundo civilizado presentó el llamado Estado Totalitario que tiene dos presentaciones: El Estado Totalitario de derecha y el Estado Totalitario de izquierda.

Los más importantes representantes del totalitarismo de derecha fueron el Estado fascista que detentó el poder en Italia entre 1922 y 1943, el Estado nazi implantado en Alemania entre los años 1933 y 1945, el Estado español entre 1936 y 1975, y el Estado portugués entre 1932 y 1974.

El Estado fascista se desarrolló en Italia a partir del "Partido de masas único". Su ideología está basada en el culto al líder, en la exaltación de la colectividad nacional y en el desprecio de los valores típicos del individualismo liberal. Igualmente en el ideal de la colaboración interclasista, frente a las ideas sociales y comunistas, y en el establecimiento de un ordenamiento de tipo corporativo.

"El fascismo se caracteriza también por sus intentos de expansión imperialista, por la movilización de las masas y sus encuadramientos en organizaciones que se ocupan de lograr

la socialización política planificada en beneficio del régimen, por la anulación de todo lo que signifique oposición, incluso con el uso de la violencia terrorista, por un aparato de propaganda que se ejerce controlando toda información de los medios de comunicación de masas, por un amplio dirigismo estatal en lo económico y por el intento de integrar en las estructuras que controla el Partido o el Estado, todas las relaciones que puedan desarrollarse en la sociedad, ya sean económicas, políticas o culturales" (Remedio Sánchez).[12]

Fue Mussolini quien orientó, dirigió y propugnó por la implantación del fascismo, una expresión de extrema derecha.

El nazismo alemán, otra expresión del Estado totalitario dentro de la crisis del Estado Liberal, es defendido y sostenido por Adolfo Hitler después de la I Guerra Mundial. Es un "Estado antiliberal, antiparlamentario, antipartidos; un Estado fundado en el principio y en la mística del jefe, del conductor y cuyo motor es un partido único, intermediario entre las masas y el jefe. Es un Estado radicalmente antimarxista, antiigualitario, jerárquico y corporativo, empeñado, en fin, con ahínco en "nacionalizar", en hacer no simplemente "nacionales" sino agresivamente "nacionalistas", a esas masas que el marxismo judío quería desnacionalizar e internacionalizar" (Chevalier).

En España y Portugal, dos potencias mundiales en los siglos XVI y XVII; la pobreza, las guerras civiles y el atraso con respecto al resto de Europa, permiten la llegada al poder de dos gobiernos de extrema derecha que dan origen a dos Estados totalitarios: En España gobierna Francisco Franco por treinta y siete años (1936 – 1973) y el almirante Carrero Blanco por dos años (1973 – 1975) y en Portugal gobiernan Antonio Oliveria Salazar (1932 – 1968) y Marcelo Caetano (l968 – 1974). Estos fueron gobiernos despóticos, con la existencia de un partido único, liderado por el caudillo que generalmente venía del sector militar. Se distinguían por su odio hacia los Estados totalitarios de izquierda. La intervención del gobernante era absoluta y en casi todos los campos de la vida del Estado y sus pueblos.



**5.5. EL ESTADO DE DERECHO**

"La expresión Estado de Derecho refleja una de las características del Estado moderno en una de sus últimas fases históricas, que indica fundamentalmente que en el mismo se ha sustituido el gobierno de los hombres por el gobierno de las normas" (Xifra Heras). Pero no se debe entender el Estado de Derecho como el Estado actual. A ese Estado de Derecho democrático y participativo se le debe adicionar el concepto de Estado Social de Derecho o Estado Constitucional como lo veremos más adelante.

El Estado de derecho se puede definir como aquel que se rige por la legalidad, donde las ramas y órganos del poder público y los funcionarios que les sirven, tienen plenamente delimitada sus funciones por leyes preexistentes. Rige un control de legalidad sobre los

[12] Sánchez Ferriz, Remedio, El Estado Constitucional y su Sistema de Fuentes. Estudios Políticos. Valencia, España.

actos, procedimientos y hechos de la administración; los jueces son independientes en el cumplimiento de sus funciones y como mínimo una de las ramas del poder público, preferentemente la legislativa, es de elección popular.

Para Kelsen el Estado como persona, no es otra cosa que la personificación del orden jurídico, y el Estado, como poder no es otra cosa que la eficacia de ese orden jurídico; el dualismo entre Estado y derecho desaparece: ambos son una misma cosa.

No podemos confundir Estado legal con Estado de derecho. El Estado legal es aquel en el cual se respeta "el derecho objetivo vigente y los derechos subjetivos que existan" y el Estado de derecho encierra, en cambio, un concepto substancial, teleológico, histórico, con un contenido concreto: aquel cuyo derecho dota de una específica estructura y contenido a una comunidad política y que realiza una determinada concepción de la justicia a través de una técnica específica. En el Estado de derecho existe la garantía judicial de que todos los actos de los poderes públicos han de poder someterse al control judicial.

"El Estado de Derecho en la actualidad –afirma Lucas Verdú– sirvió de apoyo a los derechos públicos subjetivos, convirtiendo a los súbditos en ciudadanos libres. Los movimientos sociales del siglo pasado desvelaron la insuficiencia de las libertades burguesas, permitiendo se tuviese conciencia de la necesidad de la justicia social. Pero el Estado de derecho que ya no podía justificarse como liberal, necesitó para afrontar la marea social, arrojar por la borda su neutralidad, integrar en su seno a la sociedad sin renunciar al primado del Derecho. El Estado de derecho en la actualidad ha dejado de ser formal, neutral e individualista, para transformarse en Estado material de derecho en cuanto adopta una dogmática política y establece la justicia social. De esta suerte puede decirse que nos hallamos ahora ante el Estado social de derecho".

Todo Estado de derecho exige la existencia de los siguientes requisitos:

- Separación de las ramas y órganos del poder público.
- Control jurídico sobre todas las actividades estatales.
- Independencia absoluta de los jueces. Sin que esto entrañe la llamada "dictadura de los jueces". La separación e independencia de las ramas y órganos del poder público debe entenderse dentro de un marco de colaboración armónica para lograr los fines que persigue el Estado, y
- Elección democrática de una de las ramas del poder público, preferiblemente la rama legislativa.

**A. ESTADO LEGAL**

Su "esencia reside en que la mayor garantía de la autonomía individual viene dada por la exigencia formal de que sólo por ley (en tanto que es fruto de la voluntad general y se somete a procedimientos previamente establecidos) puede verse afectado el régimen de dicha autonomía o libertad individual" (Remedio Sánchez Ferriz).

**B. ESTADO SOCIAL DE DERECHO**

Se conoce como Estado Social de Derecho al Estado que incorpora a su normatividad derechos sociales fundamentales, conocidos también como derechos de la segunda generación y que son distintos a los ya conocidos derechos políticos y civiles o de la primera generación. Los derechos sociales son derechos positivos, es decir que el Estado está obligado a prestarlos a los particulares, contrario a lo que sucede con los derechos civiles y políticos que son conocidos como derechos negativos o de defensa, en este caso se trata de evitar que sean conculcados o desconocidos.

Afirma el Doctor Luís Villar Borda[13] que "La primera Constitución en establecer expresamente los derechos sociales fue la llamada Constitución alemana de Weimar en 1919, bajo la presión del triunfo político del partido socialdemócrata y la influencia doctrinaria de Hermann Heller, a quien se considera creador del concepto de Estado Social de Derecho. Herman Heller puso en evidencia que el Estado de Derecho es insuficiente para hacer realidad el principio formalmente consagrado de la igualdad, el Legislador no tiene en cuenta dentro de tal Estado las relaciones sociales de poder, convirtiendo así el derecho en una expresión de los más fuertes y no en un medio de protección a los más débiles. Por el contrario, el Estado Social de Derecho ha de proponerse favorecer la igualdad social real".

El Estado Social de Derecho tiene cabal aplicación cuando efectivamente se cumplen derechos como el de respetar la dignidad humana, el libre desarrollo de la personalidad, la vida y la integridad personal, la igualdad, la prohibición de toda discriminación, la protección del matrimonio y de la familia, la vivienda digna, la educación, el trabajo, la obligación social de la propiedad y el derecho a un ambiente sano y a la cultura.



El Estado Social de Derecho presenta un agrietamiento producido por diversos factores. Podemos decir que el primer gran problema es el descontrol en el gasto público: El capitalismo fue generando una concentración de la riqueza en pocas manos que dejó en cabeza del Estado la necesidad de tratar de equilibrar el ingreso a través de la prestación de algunos servicios como el de la seguridad social y del cumplimiento de algunas obligaciones como el de tener derecho a educación, salud, recreación, vivienda digna, trabajo y otros de los llamados de la Segunda Generación.

"Otros de los síntomas de crisis que presenta el Estado Social es la corrupción generalizada en la mayoría de la burocracia oficial, el cambio de mentalidad operado en el ciudadano que ya se despreocupó de prever la solución a muchos de sus problemas para dejarlos en manos del Estado, la apertura económica, la misma crisis económica que viven algunos Estados y la acumulación de obligaciones sociales por parte del mismo. También surge el problema "entre el ser y el deber ser del derecho, entre la realidad y la idealidad de las normas jurídicas, que en el Estado Social de Derecho se expresan en la distancia entre las promesas

[13] Villar Borda, Luis, Filosofía del Derecho. Universidad Exterado de Colombia, Bogotá.

constitucionales y las posibilidades políticas, económicas, financieras, culturales y sociales de la realización" (Luís Villar Borda).

**C. ESTADO CONSTITUCIONAL**

Si en el Estado Legal estábamos ante una reserva de ley, en el Estado de Derecho ante la garantía judicial en el respeto de la aplicación por la administración de dicha ley, como lo dice Remedios Sánchez, "ahora nos encontramos con un importante plus de garantías: el control de la propia ley por la justicia constitucional". O, dicho de otro modo, el sometimiento (también del legislador) a los dictados constitucionales, de suerte que el Estado legal que fue Estado de Derecho pasa a ser Estado Constitucional en sentido riguroso: Estado constituido, estructurado y organizado según el acuerdo fundamental (democrático y plural) que una Constitución normativa contiene y despliega a lo largo y ancho del ordenamiento jurídico.

"Llamamos –dice Xifra Heras– Estado Constitucional a la organización política que resulta de la concurrencia de varias condiciones que afecta su estructura y su funcionamiento, y que estriban fundamentalmente en el hecho de que la voluntad del Estado no depende de una persona o de un órgano, sino de una pluralidad de órganos distintos, entre los cuales, al menos uno tiene carácter representativo. Consecuencia de ello es la necesidad de realizar una adecuada y pormenorizada distribución de competencias, que suelen traducirse en la aplicación del clásico principio de la división de poderes, calificado de pedestal granítico sobre el que se funda el edificio del Estado Constitucional".

Se citan también como notas fundamentales del Estado Constitucional o limitado, las siguientes:

- La sumisión de los órganos que ejercen el poder a reglas preestablecidas que no pueden modificar a su arbitrio (Laferriere), y
- El reconocimiento a los individuos de una esfera de libertad y del derecho a desempeñar funciones públicas (Cereti).

La existencia de limitaciones o restricciones efectivas a la acción gubernamental constituye la característica propia del Estado Constitucional, pero tales limitaciones reflejan una cuestión de grado, ya que en la práctica es imposible descubrir gobiernos basados en la carencia absoluta de restricciones y gobiernos en que la limitación sea completa.

## III. EL ESTADO SEGÚN HANS KELSEN

Para Kelsen Estado y Derecho son dos cosas idénticas, ya que eleva al primero en el ámbito jurídico como categoría absoluta olvidando el aspecto sociológico que rige también al mismo, el cual constituye un fenómeno de carácter colectivo, que constituye la voluntad de los hombres que participan en la organización política, resultante unificada de la conjunción de fuerzas que integran la comunidad política. Y la norma fundamental del Estado (Derecho como órgano jurídico vigente y válido) es la expresión normativa del hecho resultante de la voluntad que encarna en el poder predominante.

Así, se puede definir que existe una relación de interdependencia entre Derecho y Estado para su existencia y logro de su fin, el bien común para la sociedad. Ya que no puede existir un Estado sin un orden normativo, ni un orden normativo que regule un Estado.

El Estado produce normas desde el nivel constitucional pasando por el poder legislativo, el judicial, los actos administrativos y el negocio jurídico. El Estado en todos esos niveles lo hace conforme a normas jurídicas.

Para Kelsen no hay una distinción satisfactoria entre derecho público y derecho privado. La distinción entre derecho público y derecho privado es un dualismo, piensa Kelsen, de carácter ideológico.

Para KeIsen el conocimiento del Estado que es liberado de factores "ideológicos", "metafisicos" y "místicos" coincide o se identifica con el Derecho. El Estado no es una fuerza o simple organización política si esa coacción no se funda en Derecho. Para Kelsen no todo orden jurídico es un Estado. Para llegar a ser un Estado, el orden jurídico debe realizar una función específica: "Tiene que instaurar órganos que funcionen con división del trabajo para la producción y aplicación de las normas que lo constituyen; tiene que exhibir cierto grado de centralización. El Estado es un orden jurídico relativamente centralizado".

El Estado se fundamenta en el Derecho y posee un grado de centralización o unidad de sus diversas funciones en especial la de establecer órganos jurisdiccionales de aplicación del Derecho. El poder del Estado es la validez de un orden jurídico eficaz, es decir, con normas que se aplican.



La potencia del Estado no es otra cosa que la eficacia del orden jurídico estatal: "Así el Estado queda definido, en cuanto sus elementos esenciales son la población estatal, el territorio estatal y el poder estatal, como un orden jurídico relativamente centralizado, limitado en su dominio de validez territorial y temporal, soberano o inmediatamente determinado por el derecho internacional, eficaz en términos generales".

Kelsen estima que el Estado es una persona jurídica o un sujeto activo de obligaciones y derechos a semejanza de las asociaciones y su actividad se expresa en sus órganos. Las personas realizan "actos"; en cambio las personas jurídicas, como el Estado, efectúan "funciones".

Para Kelsen existe una "ficción"–del orden jurídico– que otorga mandato o representación para que las personas físicas realicen funciones de obligaciones y derechos atribuibles al Estado, lo cual permite considerar al Estado como sujeto de obligaciones y derechos derivados del orden jurídico estatal y no de una entidad supraestatal. Esta atribución de obligaciones y derechos es una función como operación del intelecto humano. Los contenidos son reales. Así el Estado debe sancionar los actos ilícitos y a sus autores, y al mismo tiempo no entrometerse en la esfera de la libertad de los individuos.

El Estado no puede delinquir". La razón es que el Estado quiere el derecho, eso es su "voluntad" y no lo ilícito. Kelsen escribe: "Dado que el delito es un hecho determinado en el orden jurídico, se puede muy bien referírselo a la unidad personificada de ese orden jurídico, es decir, atribuírselo al Estado". Los derechos del Estado, como sus obligaciones, deben ser defendidos y precisados por la unidad de un orden jurídico estatal.

## IV. HERMANN HELLER. [14] CONCEPTO REAL DE ESTADO

Por su parte, Heller ofrece una importante crítica al enfoque de Kelsen, ya que para él el Estado no es una idea, sino una formación social real. Es una forma de vida humano social, vida en forma y forma que nace de la vida. La misión de la teoría del Estado es investigar a éste en cuanto realidad y no para crear una ciencia dogmática o metafísica del derecho, por ello la teoría del Estado es ciencia de la realidad y no del espíritu o del sentido. El sentido del Estado sólo lo podemos encontrar en la convivencia humana real.

De acuerdo con la concepción general de la vida y la actividad intelectual de las últimas generaciones, se creía que era posible trazar una tajante línea divisoria entre la política, como ciencia práctica y de valoración, y la teoría del Estado, como ciencia teórica y no valorativa. Heller manifiesta no compartir tal creencia, y por el contrario, la encuentra como consecuencia de la censurada separación radical entre el sujeto y el objeto, gracias a la cual pudo desconocerse en la teoría del Estado la relación que existe entre lo teórico y lo práctico... las fronteras de la ciencia política y la teoría del Estado son imprecisas. Como resabio del pensamiento iusnaturalista fue usual hasta hace poco equiparar la teoría del Estado a la filosofía del Estado, oponiendo a ésta a la ciencia empírica de la política. Pero dado que la teoría del Estado se vale también de métodos empíricos, tal oposición carece de sentido.

Como el "ser" y el "deber ser" están mezclados en las ciencias sociales, la separación aparece como artificial, es tanto como pretender separar la teoría de la práctica. Sólo en un sentido restringido se puede decir que la ciencia política es práctica y valorativa, en tanto la teoría del Estado es teórica y libre de valoración; la distinción verdadera parece ser sólo de grado, y no tan tajante.

La verdadera diferencia, según Heller, radica en que el teórico de la política estima cada idea por su valor para el conocimiento y no como el práctico, por el influjo que a modo de propaganda puede ejercer en la conducta humana. La voluntad de poder del teórico de la política debe subordinarse a su voluntad de conocimiento y, por esta razón, habrá de atender más a la fuerza del juicio que a la capacidad de exaltaciones éticas o emotivas del hombre. Tanto la conciencia política como la teoría del Estado participan de esta misma distinción, aunque ciertamente la ciencia política tiende a estar más cerca de lo práctico. Además, para Heller, es imposible una teoría del Estado que no contenga juicios de valor, por ser una actividad humana, una realidad social, en la cual estamos inmersos.[15]



[14] Heller, Hermann, Teoría del Estado, México, Fondo de Cultura Económica, 1983.
[15] Heller, Hermann, Teoría del Estado, México, FCE, 1983, pp. 59, 60, 68 y 69.

La función del Estado, según Heller, consiste en la organización y activación autónomas de la cooperación social territorial, fundada en la necesidad histórica de un status vivendi como que armonice todas las oposiciones de intereses dentro de una zona geográfica, la cual en tanto no exista un Estado mundial aparece delimitada por otros grupos territoriales de dominación de naturaleza semejante. Para Heller están en un error tanto los que niegan que haya un fin del Estado, como los que identifican tal fin con el poder, ya que todas las instituciones humanas despliegan poder.

Como todas las funciones sociales que nacen y se mantienen exclusivamente mediante actos de voluntad humana socialmente eficaces, también la función del Estado es algo que se da y se plantea a la voluntad humana, en función del desarrollo histórico y la complejidad creciente de la vida. Sin embargo, aclara Heller, no se debe confundir tal fin con la "justificación" o "legitimidad" del Estado, tal fin no nos dice nada acerca de la justicia, ni de la legitimidad del Estado.

Se debe distinguir entre Estado y política, no es sólo el Estado el que despliega poder político, sino también los grupos políticos como partidos, alianzas, sociedades, grupos de interés, entre otros. Pero eso si, prácticamente todo lo que se hace en nombre del Estado es política.

¿Cómo justificar entonces al Estado de acuerdo con Heller?No basta con hablar de un fin, en todo caso hasta una banda de ladrones tiene un fin. Pero el problema radica en que sin algo que justifique al Estado se pierde la fe en su existencia legítima, en este sentido, el Estado vive de su justificación; ¿por qué hay que realizar tantos sacrificios personales y particulares en nombre del Estado? Dicho problema viene, incluso antes de hablar de la coacción estatal.



Este serio problema que se ha considerado típico de la filosofía política, es respondido por Heller, a diferencia de Kelsen, en el sentido de que finalmente el Estado tiene una justificación moral, hay que admitir la existencia de un "algo" jurídico que está más allá del derecho positivo, de manera similar al concepto de norma fundante de Kelsen, salvo que aquí si intervendrán conceptos valorativos, esto es, la legitimidad antes que la simple legalidad. Por tanto, el Estado esta justificado en cuanto representa la organización necesaria para asegurar el derecho en una determinada etapa de su evolución, y por derecho se entiende, los principios morales que constituyen la base de las normas jurídicas positivas. El precepto jurídico positivo adquiere su fuerza moral obligatoria exclusivamente del principio ético del derecho, que sólo puede ser asumido o supuesto, pero nunca demostrado. Para dar certidumbre de ejecución a las normas éticas supuestas, se hace necesaria la existencia de un poder autoritario que declare y ejecute lo que en cada situación concreta debe ser derecho.

En conclusión, las instituciones organizativas del Estado, por perfectas que se les imagine, sólo podrían garantizar la observancia de las normas jurídicas y la seguridad jurídica; la legalidad, pero no la legitimidad ética de los actos del Estado. Por ello, una recapitulación sin resistencia de la conciencia jurídica ante el poder estatal ha de conducir fatalmente al aniquilamiento del hombre como personalidad moral, y consiguientemente, a la destrucción

de aquellas energías que posee para la formación del Estado. Por lo tanto, también el derecho de resistencia de los individuos respecto al Estado es vital para la misma evolución del Estado.

Para Heller la ley de organización es la ley básica de la formación del Estado. Su unidad es la unidad real de una estructura activa, cuya existencia como cooperación humana, se hace posible gracias a la acción de "órganos especiales", conscientemente dirigida hacia la formación eficaz de unidad. El Estado existe, es real como producto de una acción humana consciente. Pero ni el Estado propiamente tiene una "voluntad", ni es la simple suma de las voluntades individuales. El Estado sólo organiza actividades, no opiniones de ningún tipo.

Respecto al poder del Estado, finalmente, Heller insiste en la necesidad de la soberanía. Lo que permite crear al poder del Estado es la conexión sistemática de actividades socialmente efectivas, la concentración y articulación por la organización de actos que intervienen en la conexión social de causas y efectos; y no la comunidad de voluntad y valores como tal, y menos alguna comunidad natural o cultural específica (tal como la coalición en el poder).

El poder del Estado es siempre legal, es decir, poder político jurídicamente organizado. Pero a causa de su función social, el poder del Estado no descansa sólo en su legalidad técnica o jurídica, sino que para su propia subsistencia requiere de la justificación moral de sus normas jurídicas, busca la legitimidad.

El poder del Estado es necesariamente soberano, esto es, se le atribuye la capacidad tanto jurídica como real de decidir de manera definitiva y eficaz en todo conflicto que altere la unidad de cooperación social y territorial, en caso necesario, incluso contra el derecho positivo y, además, de imponer la decisión a todos, no sólo a los miembros del Estado sino, en principio a todos los habitantes del territorio. Como poder constituyente y como personificación de la organización estatal, aparece la unidad social de poder del Estado que técnicamente no cabe limitar como personalidad jurídica en relación con normas.[16]

Queda claro entonces, que el Estado de Heller está por encima del derecho positivo y con ello establece un distanciamiento respecto a Kelsen.

## V. LA ANARQUÍA

Noam Chomsky[17] –con su característica lucidez– ha redactado, inspirado en Enrico Malatesta ("Socialismo y Anarquía", 1928) las palabras claves que orientan las modernas concepciones anarquistas:

> La anarquía es la negación de los gobiernos. Los gobiernos, de los que somos pupilos, naturalmente no han encontrado nada mejor que hacer que educarnos en el temor y el horror

[16] Ibidem, pp. 221 y ss.
[17] Chomsky Noam, "Anarquía", http/animalracional.tripod.com.mx/Tema 2, htlm

a su destrucción. Pero como, a su vez, los gobiernos son la negación de los individuos o del pueblo, es racional que éste, despertando a las verdades esenciales, paulatinamente se sienta más horrorizado por su propia anulación que por la de sus maestros. Anarquía es una vieja palabra, pero esta palabra expresa para nosotros una idea moderna, o más bien un interés moderno, porque la idea es hija del interés. La historia ha calificado de "anárquico" el estado de un pueblo en cuyo seno se encuentran varios gobiernos en competición; pero una cosa es el estado de un pueblo que, queriendo ser gobernado, carece de gobierno precisamente porque tiene demasiados, y otra el de un pueblo que, queriendo gobernarse a sí mismo, carece de gobierno precisamente porque no lo quiere. En efecto, antiguamente la anarquía ha sido la guerra civil, y esto no porque ella expresara la ausencia de gobiernos, sino la pluralidad de éstos, la competición, la lucha de clases gubernamentales. El concepto moderno de verdad social absoluta o de democracia pura ha abierto toda una serie de conocimientos que invierten radicalmente los términos de la ecuación tradicional. Así, la anarquía, que, confrontada con el término monarquía significa guerra civil, desde el punto de vista de la verdad absoluta o democrática no es nada menos que la expresión verdadera del orden social. En efecto: quien dice anarquía dice negación del gobierno; quien dice negación del gobierno, dice afirmación del pueblo; quien dice afirmación del pueblo, dice libertad individual; quien dice libertad individual, dice soberanía de cada uno; quien dice soberanía de cada uno, dice igualdad; quien dice igualdad, dice solidaridad o fraternidad; quien dice fraternidad, dice orden social. Al contrario: quien dice gobierno, dice negación del pueblo; quien dice negación del pueblo, dice afirmación de la autoridad política; quien dice afirmación de la autoridad política, dice dependencia individual;<BR< clase; quien dice supremacía de clase, dice desigualdad; quien dice desigualdad, dice antagonismo; quien dice antagonismo, dice guerra civil; por lo tanto, quien dice gobierno dice guerra civil.



En una palabra, lo que está en cuestión no es el acto civil –del cual expondré próximamente la naturaleza y el carácter–, sino el contrato social. No hay, no puede haber un contrato social, en primer término porque la sociedad no es un artificio, ni un hecho científico, ni una combinación de la mecánica; la sociedad es un hecho providencial e indestructible. Los hombres como todos los animales de costumbres sociales viven en sociedad por naturaleza. El estado natural del hombre es en sí el estado de sociedad; por lo tanto, es absurdo, cuando no infame, querer constituir con un contrato lo que está constituído de por sí y a título fatal. En segundo lugar, porque mi modo de ser social, mis actividades, mi fe, mis sentimientos, mis afectos, mis gustos, mis intereses y mis hábitos, cambian cada año o cada mes, o cada día, o a veces varias veces al día, y no me complace comprometerme frente a nadie, ni de palabra, ni por escrito, a no cambiar de actividad, ni de convicción, ni de sentimiento, ni de afecto, ni de interés, ni de hábito; y declaro que si yo hubiera tomado un compromiso semejante no habría sido más que para romperlo. Y afirmo que si me lo hubieran hecho tomar por la fuerza habría sido la más bárbara y al mismo tiempo la más odiosa de las tiranías. A pesar de ello, la vida social de todos nosotros ha comenzado por contrato. Rosseau inventó esta cuestión y desde hace sesenta años el genio de Rosseau se arrastra en nuestra legislación. Es en virtud de un contrato, redactado por nuestros padres y renovado últimamente por los grandes ciudadanos del Constituyente, que el gobierno nos prohibe ver, oir, hablar, escribir o hacer nada fuera de aquello que nos permite. Tales son las prerrogativas populares cuya alienación da lugar a la constitución del gobierno. En lo que me atañe, yo pongo en discusión a éste y por otra parte dejo a los otros la facultad de servirlo, de pagarlo, de amarlo y finalmente de morir por él. Pero aún cuando el pueblo francés en pleno consintiera en ser gobernado en materia de edu-

cación, culto, finanzas, industria, arte, trabajo, afectos, gustos, hábitos, movimientos y hasta en su alimentación, yo declaro con todo derecho que su voluntaria esclavitud en nada empeña mi responsabilidad, así como su estupidez no compromete mi inteligencia. Y sin embargo, de hecho, su servidumbre se extiende sobre mí sin que me sea posible sustraerme a ella. No hay duda de ello, es notorio que la sumisión de seis, siete u ocho millones de individuos a uno o más hombres comporta mi propia sumisión a éste o a estos mismos hombres. Yo desafío a cualquiera a encontrar en este acto otra cosa que una insidia, y afirmo que en ningún periodo la barbarie de un pueblo ha ejercitado sobre la tierra un bandolerismo mejor caracterizado. En efecto, ver una coalición moral de ocho millones de siervos contra un hombre libre es un espectáculo de bellaquería, contra cuya barbarie no se podría invocar a la civilización sin ridiculizarla o convertirla en odiosa a los ojos del mundo.

El poder es el enemigo. No hay periódico en Francia que no sostenga a un partido, no hay partido que no aspire al poder, no hay poder que no sea enemigo del pueblo. No hay periódico que no sostenga a un partido, porque no hay periódico que se eleve a aquel nivel de dignidad popular donde impera el tranquilo y supremo desprecio de la soberanía. El pueblo es impasible como el derecho, altivo como la fuerza, noble como la libertad; los partidos son turbulentos como el error, iracundos como la impotencia, viles como el servilismo.

# *Capítulo II*

## Sistemas de Gobierno y Democracia

### INTRODUCCIÓN

Tras caracterizar a los diversos regímenes democráticos, se distinguen las líneas generales y las diversas modalidades de los sistemas de gobierno, tomando en consideración elementos como sus equilibrios de poderes, sus entramados institucionales, sus mecanismos electorales y, evidentemente, las dificultades teóricas de la propia clasificación.

Se centra la atención en el sistema presidencial desde la óptica de su pertinencia para un sistema democrático. Así como la conceptualización de los elementos definitorios de este sistema y el recuento de los cambios que se han introducido en las legislaciones de algunos países latinoamericanos. En un marco comparativo de la región, se analizan las formas de elección del Ejecutivo y algunas especificidades en el tema de la separación de poderes.

En este contexto, se llega a la conclusión de que las variaciones en el desempeño de los sistemas presidenciales dependen más del diseño constitucional de que se trate que de las características del sistema presidencial en sí mismo.

Se retorna a las críticas que algunos autores contemporáneos han dirigido al presidencialismo por lo que toca al funcionamiento democrático. Para ello, se hace un análisis empírico del tema en distintos países de América Latina sobre factores como la legitimidad, la estabilidad, las crisis internas de gobierno, las elecciones “de suma cero” y la fragmentación en el sistema de partidos, entre otros. Se Subraya en el problema de la

segunda vuelta electoral en sistemas presidenciales y se discute una serie de mitos al respecto, sobre todo, en el sentido de que la segunda vuelta no ayuda a superar las situaciones de "empate técnico", no necesariamente refuerza la legitimidad en la elección del Ejecutivo, no genera verdaderas mayorías para el ejercicio del gobierno, no fortalece el sistema de partidos ni otorga mayor respaldo popular al gobernante, entre otros aspectos. Esta reflexión lleva a establecer que la segunda vuelta electoral resulta más pertinente para los sistemas semipresidenciales, si bien, por otra parte, su análisis se refiere a las concreciones de cada sistema político en particular.

En el marco comparativo, se revisan sus distintas modalidades, tomando en consideración variables como las facultades legales del Ejecutivo, sus poderes reales, la posibilidad de su reelección y el diseño constitucional en el que está inserto. Se atribuye la eficacia de estos sistemas a la situación particular que cada país presenta en los ámbitos político, electoral y cultural.

Asimismo, se analiza el tema de los gobiernos divididos atendiendo sus efectos tanto positivos como negativos, por lo que, más que calificar a priori su desempeño, resulta importante revisar los criterios de eficiencia y eficacia de un gobierno, así como su contexto específico en combinación con las posibilidades que brinde para un mayor juego democrático.

Finalmente, se expone que no hay un sistema de gobierno que por sí mismo sea más o menos democrático, sino que un régimen lo es en la medida en que trabaja por la satisfacción de las necesidades de su población sin establecer distinciones y permite la participación (directa o a través de representantes) de sus ciudadanos en la conformación de las decisiones públicas.



## I. EL GOBIERNO

### 1. DEFINICIÓN

Es la expresión institucional de la autoridad del Estado. Su función consiste en la elaboración, ejecución y sanción de normas jurídicas a través de órganos legítimamente constituidos que, en un sentido amplio, cumplen todos aquellos sistemas de gobierno que organizan y estructuran el poder político bajo principios democráticos. En otro sentido, el término también denota el método mediante el cual se gobierna a una sociedad, o bien, se refiere a un grupo de individuos que comparten una determinada responsabilidad en las instituciones gubernamentales.

### 2. CLASIFICACIÓN

En una primera aproximación, según sea la justificación que se tenga para el acceso al poder público y la forma como se concentra, puede establecerse una distinción entre monarquías y repúblicas. Las primeras atenderían a una razón divina o de sangre y a un criterio monocrático de estructuración, mientras que en las segundas su origen es la voluntad popular y, por

tanto, cuentan con un principio de organización de carácter democrático. Sin embargo, tal y como enseguida se tratará de explicar, conviene precisar que en términos empíricos y particulares, si bien es cierto que todos los sistemas presidenciales democráticos son repúblicas, los sistemas parlamentarios pueden ser tanto de naturaleza monárquica (Gran Bretaña) como republicana (Italia) sin afectar su origen legítimo y popular.

Por ello, una sencilla distinción en los gobiernos contemporáneos es "la existente entre gobiernos constitucionales liberales y varias formas de gobierno autoritario", Los gobiernos constitucionales liberales se caracterizan por: a) existen partidos políticos que compiten entre sí por el acceso a la representación política en los órganos de gobierno; b) se realizan elecciones libres y periódicas; c) el partido mayoritario en las elecciones encabeza el gobierno (Rockman); [18] d) se fijan limitaciones normativas al ejercicio del poder: la autoridad sólo puede hacer lo que la ley le faculta expresamente a realizar; e) las autoridades y los ciudadanos se encuentran por igual sometidos al imperio de la ley, y f) el gobierno debe rendir, directa o indirectamente, cuentas a los ciudadanos y responsabilizarse de sus actos y de sus decisiones. Las tres primeras características dotan a los gobiernos de su carácter democrático, mientras que las tres últimas producen lo que se conoce como Estado de derecho.

De su conjunción surge el concepto de Estado democrático de derecho. En contraposición a esto, los gobiernos autoritarios se caracterizan por: a) la ausencia de elecciones constitucionales o que éstas no sean el procedimiento a través del cual se defina el acceso al poder; b) existe un bajo grado de desarrollo de los partidos políticos y de libertad de los ciudadanos para organizarse políticamente al margen del Estado, y c) el poder se ejerce con ausencia o debilidad de limitaciones constitucionales o controles institucionales.

Dentro de los gobiernos constitucionales liberales existen dos formas para clasificar las relaciones entre las instituciones gobernantes: 1) en un mismo nivel, según se atienda a un principio de separación, fusión o repartición del poder, distinguiendo entre gobiernos presidenciales, parlamentarios o semipresidenciales, y 2) entre niveles u órdenes de gobierno –según se organicen en función de la concentración o difusión del poder– podrán ser unitarios o federales. Por ejemplo: una república presidencial unitaria es Colombia, y una federal, Brasil. En lo que toca a los sistemas parlamentarios, una monarquía constitucional unitaria es Japón, mientras que una federal es Australia; y, en el caso de los sistemas semipresidenciales, uno de tipo federal es Rusia, y otro de tipo unitario es Francia.

De lo anterior se desprende que puede haber formas o sistemas de gobierno presidencial, parlamentario o semipresidencial dentro de sistemas de organización política unitarios o federales. Por otro lado, resulta útil precisar que también pueden darse casos de países unitarios que presentan un mayor grado de descentralización del poder que otros de tipo federal.



[18] Rockman, Berta., "Gobierno", en Vernon Bogdanor, Enciclopedia de las Instituciones Políticas, Alianza Editorial, 1991, p. 337.

## II. LOS SISTEMAS DE GOBIERNO

A la forma como cada república o monarquía constitucional integra su representación política y establece relaciones entre sus instituciones gubernamentales se le denomina sistema de gobierno. Los sistemas de gobierno conforman junto con los sistemas electorales de partidos y cultural, lo que se conoce como sistema político.

A los sistemas de gobierno –dependiendo de la óptica con la que se les mire– se les puede catalogar como de variable dependiente o independiente dentro del proceso político en al menos dos dimensiones: 1) si se considera que determinan o que están determinados por el sistema electoral o de partidos (Nohlen);[19] y 2) si se les entiende como causa o efecto de los cambios en el sistema social.[20] De acuerdo con esta clasificación, si a los gobiernos se les considera como de variable independiente, éstos asumirían un carácter autoritario o totalitario; en tanto que si son vistos como de variable dependiente, serán gobiernos pluralistas y democráticos.

Sin embargo, más allá de estas apreciaciones, a los sistemas de gobierno se les puede considerar como el punto neurálgico de todo sistema político, en el que confluyen interacciones mutuamente determinantes entre los sistemas de partidos, electoral y cultural, y el propio sistema de gobierno, haciendo que tanto el funcionamiento como las reformas en uno de estos componentes afecte a los demás. Es decir, un gobierno de tipo democrático es y debe ser sensible a los cambios y demandas del tejido social y, al mismo tiempo, debe moldear o incidir sobre éste en función del interés público.



Siendo tres los sistemas de gobierno (parlamentario, presidencial y semipresidencial), su propagación nos obliga a ser sumamente cautos, tanto en la identificación de los elementos "duros" que distinguen a cada uno de ellos, como en los matices que hacen diversos a los que forman parte de un mismo patrón general. Analicemos las recientes subclasificaciones teóricas y los nuevos elementos atípicos que en algunos de ellos se están presentando.

### 1. SISTEMA PARLAMENTARIO

En sus orígenes, el sistema parlamentario –o más bien dicho, el parlamentarismo– surgió en Inglaterra como el gobierno de asamblea que trajo consigo el nacimiento del constitucionalismo moderno. Con gran acierto, Karl Loewenstein[21] afirma:

El Parlamento Largo en Inglaterra (1640-1649) dominó y gobernó como único detentador del poder hasta que fue sometido por Cromwell y el ejército. Dado que su monopolio fác-

[19] Nohlen, Dieter, "La triología: sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos", en Tercera Conferencia de la Unión Interamericana de Organismos Electorales, Memoria publicada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, julio de 1996.
[20] Apter, David E. "Gobierno", en: Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales, pp. 173-186.
[21] Loewenstein, Karl, Teoría de la Constitución, Editorial Ariel-Ciencia Política, Barcelona, 1983, pp. 97-98.

tico de poder no estaba fundamentado por una teoría política convincente, el dominio del Parlamento provocó la más acerba crítica antiparlamentaria por parte de los protagonistas de la incipiente democracia absoluta encarnada en las figuras de los independientes y de los Levellers. En la historia constitucional inglesa, el gobierno de asamblea quedó como un episodio para el cual apenas si hay un recuerdo, ya que fue sucedido inmediatamente por la restauración monárquica y, posteriormente, por la Glorious Revolution con su parlamentarismo incipiente y su gobierno de gabinete.

A este tipo de gobierno lo caracterizó el siguiente esquema: 1) la Asamblea Legislativa electa por el pueblo estaba dotada del dominio absoluto sobre todos los otros órganos estatales; 2) el Ejecutivo estaba estrictamente sometido a la Asamblea, pudiendo ser designado o destituido discrecionalmente por ésta; 3) ningún órgano estatal era legalmente autorizado para interferir en la autonomía ni en el monopolio del poder ejercido por la Asamblea; 4) no existía ningún derecho del gobierno para disolver el Parlamento, aunque cabía una disolución por parte del electorado soberano.[22]

En nuestros días el gobierno de asamblea ha sido un modelo prácticamente superado en todos los sistemas parlamentarios. Sin embargo, como enseguida se expondrá, en la clasificación reciente sobre este sistema de gobierno algunos países aún mantienen algunas de esas características.

No obstante lo anterior, una primera diferencia entre los sistemas presidencial y parlamentario contemporáneos es que en este último el único órgano soberano –del que emerge el gobierno– es su Asamblea Legislativa, mientras que en el presidencial los ciudadanos definen con su voto la integración de dos órganos de gobierno: el Ejecutivo y el Legislativo.

En el caso del sistema presidencial, por ser la teoría de la separación de poderes su piedra angular, originalmente se planteó la incompatibilidad de que una persona pudiera pertenecer a dos poderes al mismo tiempo. Empero, si bien en el sistema parlamentario la doble pertenencia de los miembros del gabinete a la Asamblea Legislativa no es una condición necesaria, sí facilita su responsabilidad política, ya que es más fácil que la Asamblea ejerza un control sobre sus propios miembros que sobre elementos ajenos a ella.

En la actualidad, otras características de este sistema de gobierno son las siguientes:

a) Las jefaturas de Estado y de gobierno se encuentran separadas: la primera es por sucesión, designación o elección indirecta de un órgano determinado, mientras que la segunda la ejerce un primer ministro[23] electo en el Parlamento.



[22] Ibidem, pp. 97 y ss.

[23] Hurtado, Javier, Sistemas de Gobierno y Democracia, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, No. 19, México, Instituto Federal Electoral, 2004. En un sistema parlamentario el jefe del Ejecutivo puede tener distintos títulos oficiales: primer ministro, premier, presidente del gobierno, canciller, ministro-presidente o taoiseach (Lijphart, 1991: 82).

b) El gobierno o gabinete está constituido por los jefes del partido con mayor apoyo electoral o de los partidos que, uniéndose en coalición, forman una mayoría en la que el poder gubernamental se concentra en la figura del primer ministro, por lo regular el líder de la formación política más votada.
c) No existe dualidad del origen popular y legitimidad democrática entre gobierno y Parlamento como sí lo hay en los sistemas presidenciales.
d) El periodo gubernamental no es fijo, sino que depende del voto de confianza o de censura que sobre el gobierno haga el Parlamento para ratificar o destituir al primer ministro y su gabinete.
e) El gobierno es de gabinete: su funcionamiento y toma de decisiones es de forma colegiada y con el apoyo y responsabilidad de todos los ministros. La dimisión del gobierno puede conducir a la disolución del Parlamento y a nuevas elecciones, o tan sólo a un cambio de gabinete.
f) Si bien el Parlamento puede destituir al primer ministro, éste a su vez puede recomendar al jefe de Estado la disolución del Parlamento (véase cuadro 1).

Es importante observar que el equilibrio entre gobierno y Parlamento ( checks and balances en las relaciones Ejecutivo-Legislativo dentro del sistema presidencial) está dado por el voto de censura del segundo sobre el primero y por la petición de disolución de la Asamblea que formule el primer ministro al jefe de Estado. Como lo apunta Loewenstein: "El derecho de disolución del Parlamento y el voto de no confianza están juntos como el pistón y el cilindro en una máquina", ejerciéndose entre ambos recíprocas facultades y posibilidades de control.



El sistema parlamentario o "gobierno de gabinete" presenta en la actualidad algunas modalidades. Giovanni Sartori[24] menciona "tres variedades principales": 1) el sistema de primer ministro tipo inglés; 2) el sistema de gobierno por asamblea de la Tercera y Cuarta Repúblicas Francesas, y 3) "a la mitad del camino entre ellos encontramos la fórmula del parlamentarismo controlado por los partidos". Más aún: dado que los sistemas parlamentarios son sistemas "en que se comparte el poder", el jefe de gobierno puede relacionarse con los demás ministros como un primero por encima de sus desiguales (Reino Unido), un primero entre desiguales (Alemania) y un primero entre iguales (Italia). De acuerdo con este autor, hoy día habría un parlamentarismo puro o de Asamblea (la Italia de la posguerra); un "semiparlamentarismo funcional" (Alemania y Reino Unido) y un parlamentarismo de partidos (España).

Otra forma de analizar estos sistemas de gobierno es atendiendo a su estabilidad y perdurabilidad. En algunos países, del número y de la disciplina de los partidos en su sistema de partidos y de sus diseños constitucionales depende la posibilidad de evitar gobiernos inestables o efímeros. Contemplados así, en un extremo estaría el parlamentarismo italiano de la posguerra y en el otro el tradicional modelo inglés, junto con el alemán surgido a mediados

[24] Sartori, Giovanni, Ingeniería constitucional comparada, Fondo de Cultura Económica, México, 1996, p. 117.

del presente siglo. En el caso británico, la estabilidad de su gobierno depende –en opinión de Sartori[25]– de al menos tres factores: 1) un sistema electoral mayoritario; 2) un sistema de partidos bipartidista, y 3) una fuerte disciplina partidaria. El caso alemán tiene que ver con: 1) la prohibición de los partidos opuestos al sistema; 2) el porcentaje del 5% (Sperrklause/) como mínimo para tener derecho a representantes en el Bundestag, y 3) con el llamado voto constructivo de censura.[26] Si en el caso de Alemania se alude a este último factor como un elemento que contribuye a que tenga gobiernos longevos y estables conviene señalar que en el caso inglés, para que el voto de censura surta efectos debe ser emitido por la Cámara de los Comunes en tres votaciones aprobatorias sucesivas en un mismo sentido.

Por lo tanto, las supuestas virtudes del parlamentarismo en relación con el presidencialismo no pueden argumentarse en abstracto: al margen del modelo del parlamentarismo que se toma de referencia y dejando de lado el tipo de presidencialismo al que se está criticando. Por último, no debe olvidarse, tal y como lo afirma Loewenstein, que "la existencia de instituciones representativas o 'parlamentarias' en un Estado no significa, a la vez, que en dicho Estado exista una forma de gobierno parlamentario".[27]

## 2. SISTEMA PRESIDENCIAL

El sistema presidencial de gobierno fue creado por los inmigrantes ingleses que llegaron a la costa Este de los Estados Unidos huyendo de los excesos de la Corona. Cuando declararon su independencia y redactaron su Constitución fue con el objetivo de evitar tanto el despotismo del Legislativo como el absolutismo del Ejecutivo. Para ello, produjeron un nuevo modelo de gobierno que contara con un Congreso integrado mediante votación popular y, al mismo tiempo, un gobernante que siendo unipersonal (presidente), tampoco fuera rey. De aquí parte la doctrina de la separación de poderes y de los frenos y equilibrios entre ellos. En el caso del sistema presidencial, como señala Loewenstein: "El concepto de 'poderes' tiene un sentido más figurativo que estructural y debería ser sustituido por el de "funciones", con lo que quedarían designados los diferentes ámbitos de la actividad estatal".[28]

A su vez, la separación de poderes debería entenderse más en términos de la coordinación de las tres ramas de gobierno en pos de objetivos comunes y en el sentido de estar de tal manera divididas y equilibradas, que ninguna puede traspasar sus límites legales sin ser controlada y restringida por las otras. Este modelo gubernamental fue inmediatamente adoptado, mas no adaptado por las naciones latinoamericanas que después consiguieron su independencia de España.



[25] Ibidem, pp. 120-122.
[26] Hurtado, Javier, op. cit. Así se conoce al procedimiento establecido en la Constitución alemana (Art. 67) consistente en que el Bundestag sólo puede destituir al canciller si previamente ha electo a su sucesor. Es decir, la misma coalición de votos que derroca un gobierno debe crear otro.
[27] Loewenstein, Karl, Teoría de la Constitución, Editorial Ariel-Ciencia Política, Barcelona, 1983, p 104.
[28] Ibidem, p. 131.

En un principio la distinción entre los sistemas de gobierno europeos y los surgidos de las nuevas naciones americanas era que a aquellos se les consideraba monarquías y a los segundos repúblicas. A mediados del siglo XIX, Walter Bagehot utilizó en The English Constitution el término "régimen presidencial", para designar al sistema de gobierno de Estados Unidos en oposición a lo que denominaba "gobierno de gabinete", propio del sistema británico. A finales de ese mismo siglo, Woodrow Wilson en su obra Congressional Government (1885), polemizó con Bagehot al referirse al de Estados Unidos como un "gobierno congresional", dadas las importantes atribuciones que en esa época tenía el Congreso norteamericano; en su opinión, por encima de las del presidente.[29] Hoy día, ciertos hechos dan la razón a la conceptualización de Bagehot y otros a la de Wilson.

Las características distintivas del sistema presidencial son:

a) Las jefaturas de Estado y de gobierno se concentran en una sola persona: el presidente.
b) Los presidentes son electos por sufragio universal de todos los ciudadanos en aptitud de votar y, salvo en contadas excepciones, por un Colegio Electoral.[30]
c) El jefe del Ejecutivo y su gabinete son independientes del Legislativo, en virtud de que constituyen poderes distintos, electos en forma separada.
d) El presidente y los congresistas cumplen un periodo fijo de duración en el cargo, por lo que el Congreso no tiene capacidad para destituir al presidente[31] y el Ejecutivo no tiene facultades para disolver al Legislativo.[32]



[29] Hurtado, Javier, op. cit. Por ejemplo, en lo que se refiere a la facultad del presidente de Estados Unidos para declarar y hacer la guerra a otro país sin la aprobación del Congreso: "El acceso de los Estados Unidos al estatuto de gran potencia invirtió el orden constitucional y dio al presidente lo esencial de los poderes. Él prepara la guerra, la declara de hecho y la dirige", Marie-France Toinet, El sistema político de los Estados Unidos, Fondo de Cultura Económica, México. 1994, p. 141.

[30] Ibidem, La Constitución de Estados Unidos establece que en caso de que ningún candidato alcance la mayoría de votos, la Cámara de Representantes elegirá, de entre los cinco más votados, al presidente. Por otra parte, en Bolivia, el Congreso designa al presidente cuando ninguno de los candidatos obtiene el 50% más uno de los votos emitidos por los ciudadanos.

[31] Ibidem, Al respecto, conviene diferenciar el voto de censura para destituir a un primer ministro y a su gabinete en los sistemas parlamentarios, del procedimiento de juicio (político) que, con ese u otro nombre, existe en todas las constituciones de los sistemas presidenciales para destituir o inhabilitar a un funcionario por violaciones a la Constitución y a las leyes durante el periodo de su encargo, y del juicio de responsabilidad penal mediante el cual un funcionario es destituido (desaforado) para que responda ante las autoridades por delitos del orden común que hubiere cometido durante su gestión.

[32] Ibidem, Situación que se refuta en Chile, donde su Constitución, en su artículo 32, otorga atribuciones al presidente de la República para: "5. Disolver la Cámara de Diputados por una sola vez durante su periodo presidencial, sin que pueda ejercer esta atribución en el último año del funcionamiento de ella"; en Perú y Uruguay, sus constituciones establecen una situación similar: en el primero de estos países su Constitución, en el artículo 134, dice: "El Presidente de la República está facultado para disolver el Congreso si éste ha censurado o negado su confianza a dos Consejos de Ministros"; en tanto que en el segundo, el artículo 148 establece: "Si la Asamblea General mantuviera su voto por un número inferior a los tres quintos del total de sus componentes, el presidente de la República, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes, podrá mantener por decisión expresa, al ministro, a los ministros o al Consejo de Ministros censurados y disolver las Cámaras".

e) El Poder Ejecutivo es unipersonal (a diferencia de los sistemas parlamentarios en los que el primer ministro y el gabinete constituyen un cuerpo ejecutivo de carácter colectivo).
f) El presidente, en forma libre y directa, nombra o sustituye a sus ministros o secretarios, quienes tan sólo son sus colaboradores.

La mejor forma de resumir las diferencias entre el sistema presidencial y el parlamentario consiste en señalar que lo distintivo del primero es la rigidez, mientras que lo propio del segundo es la flexibilidad.

**3. SISTEMA SEMIPRESIDENCIAL** [33]

Este sistema en lugar de ser un punto intermedio entre los otros dos, una distorsión de cualquiera de ellos o un proceso evolutivo que invariablemente lo empuje a dejar de ser "semi" para convertirse en plenamente parlamentario o presidencial, ha adquirido en la actualidad, por la fuerza de los hechos, cada vez más un estatus propio.

Señala Maurice Duverger[34] que la mayor parte de los constitucionalistas presentan "todavía un culto fetichista a esta visión dualista [que supone que sólo existen dos sistemas de gobierno] y juzgan sacrílego que se proponga un modelo completamente nuevo, aparecido desde hace más de setenta años en Finlandia y en la Alemania de Weimar (1919-1920) y extendido después en Austria (1929), en Irlanda (1937), en Islandia (1944), en Francia (1962), en Portugal (1976)" y recientemente incorporado en Rusia, así como en la mayor parte de los países de Europa Central.

La creciente difusión y funcionalidad de sus características han hecho de éste un sistema de gobierno tan o más importante que el parlamentario o el presidencial, desde el punto de vista de la población que gobierna y de la recurrente adopción que de él hacen países que deciden modificar su estructura de gobierno. Esto, por conciliar las ventajas del sistema parlamentario con las del presidencial, atenuando en la mayor medida posible las desventajas que por separado presenta cada uno de estos sistemas. A este sistema lo distinguen los siguientes elementos (véase cuadro 2).

a) Un presidente electo directamente por sufragio universal para un periodo predeterminado en el cargo, que comparte el Poder Ejecutivo con un primer ministro (a lo que Duverger llama poder bicéfalo) que nombra con aprobación de la Asamblea.





[33] Ibidem. Muchos de los errores de concepción de este sistema derivan del nombre que le adjudicaron (semipresidencial), donde el prefijo semi tiene una significación de "medio, en sentido recto o equivalente a casi, como semicírculo o semidiós" (Diccionario Enciclopédico Salvar, 1957). Posiblemente, si Benué Mery Hubert (antiguo redactor en jefe del periódico francés Le Monde) y posteriormente Duverger no hubieran utilizado esa palabra en 1960 y 1970, respectivamente, para designar al sistema político de la Quinta República Francesa, muchos de los errores de concepción se habrían evitado.
[34] Duverger, Maurice, "Régime Semi-Présidential", en O. Duhamel e Y. Mény (eds.), Dictionnaire, 1992, constitutionnel, París, Presses Universitaire de France, 1992, pp. 901-904.

b) El gobierno es responsable ante la Asamblea Nacional: su permanencia depende del voto de confianza o de la moción de censura aprobatoria que ésta emita.
c) El presidente es independiente del Parlamento y puede disolverlo, tomando el parecer del primer ministro y de los líderes de la Asamblea Legislativa.
d) El primer ministro y los demás miembros de su gobierno dependen de la confianza del presidente y del Parlamento. El presidente nombra al primer ministro y a los demás miembros de su gobierno a propuesta de éste último.
e) El gobierno no emana del Parlamento; sólo es responsable ante éste. Esto es, el Parlamento puede hacer caer a los gobiernos, mas no investirlos (el presidente designa –y al hacerlo otorga la investidura– y el Parlamento tan sólo ratifica).
f) El Poder Ejecutivo (o mejor dicho, la función ejecutiva) "oscila"[35] entre el presidente y el primer ministro: pasa del primero al segundo y viceversa, adaptándose al cambio de las mayorías parlamentarias (se podría decir: secundando a la mayoría parlamentaria del momento).
g) Existe el poder mayoritario, que "es la fuerza derivada de que el jefe del partido o de una coalición forma una mayoría parlamentaria estable (durante toda una legislatura) y disciplinada (que vota en bloque en todos los escrutinios importantes, siguiendo las instrucciones que reciben). Este poder mayoritario es una autoridad de facto y no una autoridad de derecho que define un poder verdadero".[36]

En los regímenes parlamentarios el poder mayoritario está en manos del primer ministro. En cambio, en los semipresidenciales la situación se complica ya que, como lo describe Duverger, "puede caer en manos del presidente o de un primer ministro" dependiendo de la situación de su partido en la Asamblea. Así, entonces, lo que dota de estabilidad política a este sistema de gobierno es el poder mayoritario que se encuentra en manos del presidente o del primer ministro.



El poder mayoritario al que se refiere Duverger, como variable dependiente, puede manifestarse de dos maneras: 1) en tanto sistema mayoritario del partido del presidente con dos posibilidades: a) cuando el presidente es líder de su partido y éste es mayoritario en la Asamblea, y b) cuando el presidente no tiene poder, no obstante que su partido sea mayoritario en la Asamblea por ser el primer ministro el dirigente real del partido, y 2) como sistema sin mayoría, con dos variedades: a) con presidente activo que atenúa la debilidad del Parlamento y del gobierno (caso de Finlandia), y b) cuando el presidente dispone de medidas excepcionales, sobre todo en casos de crisis nacionales (la Alemania de Weimar).

De esta forma, el poder/fuerza mayoritaria tendría tres opciones: 1) que el presidente no sólo es jefe del Estado sino también líder de su partido, y por lo tanto poderoso jefe de gobierno

[35] Hurtado, Javier, op. cit., Concepto utilizado por Sartori (1996: 138) para explicar el sistema francés como "un sistema bicéfalo cuyas dos cabezas son desiguales, pero esta desigualdad oscila de una a la otra".
[36] Duverger, Maurice, "Régime Semi-Présidential", en O. Duhamel e Y. Mény (eds.), Dictionnaire, 1992, constitutionnel, París, Presses Universitaire de France, 1992, pp. 19-30.

que actúa por encima del primer ministro y del gabinete, y de esa manera logra controlar el Legislativo (Francia de 1962 a 1978); 2) el primer ministro tiene todas las ventajas del poder mayoritario (por ser líder del partido antagónico al del presidente), pero al mismo tiempo el presidente no está completamente desarmado de sus prerrogativas constitucionales (Duverger llama a esto "estructura dual", que es el sistema típico de la cohabitación), y 3) el presidente pertenece al partido mayoritario pero no es el jefe de esa mayoría.

En lo que corresponde a quién predomina sobre quién en el Poder Ejecutivo dentro de un sistema semipresidencial, Shugart y Carey observan dos posibilidades: a) la premier presidencial, y b) la presidencial parlamentaria. En la primera se daría la primacía del primer ministro sobre el presidente y en la segunda la del presidente sobre el primer ministro. Asimismo, entienden este sistema de gobierno como "un régimen que se localiza a la mitad de un continuum que va del presidencial al parlamentario".[37]

Exista o no ese poder mayoritario, en el sistema semipresidencial francés –de acuerdo con su Constitución– el presidente encabeza al Consejo de Ministros y puede disolver la Asamblea, conserva como campos reservados de su actuación la política exterior y la defensa nacional, y tiene poderes para someter a referéndum todas las leyes o decretos aprobados por el Legislativo. Sin embargo, también debe decirse que la clave de la estabilidad política de Francia durante los periodos de cohabitación reside precisamente en el hecho de que el presidente no ha ejercido los poderes que la Constitución le otorga cuando éstos no se pueden corresponder o sustentar en la correlación real de fuerzas políticas de su país.



Explica Duverger que "el régimen semipresidencial es producto de tres subsistemas que están alrededor de él: el sistema cultural, el sistema de partidos y el sistema electoral. Los cuatro forman en conjunto del sistema político". Precisa el autor francés que la fortaleza o debilidad del presidente, del Parlamento o del primer ministro depende mucho de como sean percibidos por los ciudadanos, de su tradición, de sus aspiraciones y de su cultura política.

En la práctica política sus pesos respectivos pueden ser completamente desiguales, según la imagen del Presidente y del Parlamento en el espíritu de los ciudadanos.

En Irlanda y en Islandia se ha querido que la investidura popular aureole en su jefe de Estado el mismo prestigio que las coronas reales de Inglaterra y de Dinamarca, sin por ello otorgarle el poderío que tiene un monarca constitucional [...].

La cultura nacional puede así tener más control sobre las instituciones jurídicas. El presidente, hoy día, es más débil en Islandia –no obstante que la Constitución le atribuye ciertas prerrogativas considerables– que en Irlanda, donde éstas se reducen a una proporción relativamente breve. De manera inversa, el presidente francés es el más poderoso de los siete regímenes [semipresidenciales], aun si sus poderes constitucionales están apenas reducidos



[37] Shugart, Matthew Soberg y John M. Carey, Presidents and Asamblies. Constitutiona(Design and Electoral Dynamics, Cambridge University Press, 1992, pp. 23-27.

a los que tenía su colega irlandés. Pero las tradiciones gaullistas están aquí reforzadas por la evolución del sistema de partidos, que depende sobre todo de mecanismos electorales.

De alguna manera la dificultad en la comprensión de este sistema de gobierno se ha visto reflejada en la múltiple y hasta contradictoria conceptualización que del mismo se ha hecho. Así, Lijphart[38] lo entiende como una estructura "mixta" o de "alternativa" (alternancia) entre las fases presidencial y parlamentaria, para refutar la concepción que del mismo se ha hecho como "síntesis" de ambos.[39] Por su parte, Giovanni Sartori, citando la opinión que Vedel y Duverger tenían en 1980 sobre este sistema (cuando decían que "el semipresidencialismo no es una síntesis de los sistemas parlamentario y presidencial, sino una alternancia entre las fases presidenciales y parlamentarias"), declara: "No estoy de acuerdo con ninguna de estas dos interpretaciones",[40] y que:

"Concebir al semipresidencialismo como una alternancia entre otros dos especimenes, sencillamente equivale a eliminar la naturaleza mixta del sistema y de hecho es afirmar que en él no tenemos un verdadero sistema. Creo que esto es un equívoco total que no capta lo que sí expresa mi concepto de oscilación. Porque la alternancia sugiere que se pasa de una cosa a otra, mientras que la oscilación es un movimiento dentro de un sistema. Cuando algo oscila sigue siendo lo mismo".

De acuerdo con esta concepción, el semipresidencialismo sería una estructura mixta de carácter mutante que se transforma para adquirir los rasgos específicos de alguna de las dos especies a las que se debe: presidencialismo o parlamentarismo. Por su parte, Pedro Aguirre sostiene que "debe considerarse al semipresidencialismo como un sistema político peculiar en virtud de que presenta características propias que lo distinguen del presidencia1ismo y del parlamentarismo".[41]



Por lo anterior, no son de extrañar las concepciones que reconocidos autores han formulado acerca de los sistemas de gobierno de diversos países. Así, por ejemplo, Duverger cataloga a Austria, Islandia, Irlanda, Finlandia, Portugal, Francia y República de Weimar, e incluso Sri Lanka, como sistemas semipresidenciales, y ha insistido, desde 1958, en que el semipresidencial no es un régimen parlamentario, mientras que Sartori por su parte, ubica a esos tres países como parlamentarios ya que, dice:"no se les puede clasificar como presidencialistas a pesar de sus presidentes electos", y los llama "presidencialismos de fachada". Lijphart por su lado, considera a Finlandia y a Francia entre los países con sistemas presidenciales.

[38] Lijphart, Arendt, Las democracias contemporáneas, Editorial Ariel-Ciencia Política, Barcelona, 1991, p. 97.
[39] Hurtado, Javier, op. cit., "La Quinta República no debería [...] describirse como 'una síntesis de los sistemas parlamentario y presidencialista', sino como una 'alternativa de fases presidencialistas y parlamentarias' " (Duverger, 1991: 97).
[40] Sartori, Giovanni, Ingeniería constitucional comparada, Fondo de Cultura Económica, México, 1996, pp. 139-140.
[41] Aguirre, Pedro, Elecciones y política en Francia, Nuevo Horizonte Editores, México, 1996, p. 3.

Siguiendo con las divergencias en torno a la clasificación que los autores hacen de los distintos países, en el caso de Sri Lanka, por un lado Sartori afirma que es semipresidencial pero, por otro, se pregunta si no es más bien un sistema totalmente presidencial. Respecto a Finlandia en una parte dice que "funciona como un sistema parlamentario normal" y, en otra, que "califica bien, actualmente, como un sistema semipresidencial". Por otro lado, critica la subclasificación que Shugart y Carey hacen sobre los sistemas semipresidenciales en la subcategoría de presidenciales parlamentarios, cuando incluyen en éstos los casos de Ecuador, Alemania (Weimar), Corea, Perú y Sri Lanka. Lijphart, sostiene que: Francia y Finlandia eran difíciles de clasificar porque ambos aparecían como sistemas parlamentarios con un primer ministro sujeto a la confianza del Legislativo, a la vez que sistemas presidencialistas con un presidente electo por voluntad popular. Austria, Islandia e Irlanda –igual que la República de Weimar de 1919 a 1933 y el Portugal contemporáneo– se ajustan a esta descripción.

Recapitulando sobre la diversidad de opiniones que existen sobre el semipresidencialismo. Para algunos es un sistema mixto o híbrido; para otros, es un punto medio entre un continuum en cuyos extremos estaría el presidencialismo y el parlamentarismo. Hay otros todavía que lo entienden como una síntesis de los sistemas parlamentario y presidencial; otros más hablan de que "alterna" entre fases presidenciales y parlamentarias, o de que "oscila" entre ambas fases y que puede llegar a ser "un sistema con dos motores".

Hoy día, el régimen semipresidencial prácticamente ha sido implantado en todas las nuevas repúblicas de la antigua Unión Soviética, en Polonia y en Rumania, convirtiéndose en el régimen típico de la transición. Su importancia en los años presentes y en los que están por venir, será sin duda alguna cada vez más creciente. Por ello, no es exagerado afirmar que el papel que jugó el parlamentarismo en los siglos XVIII y XIX, ahora lo cumple el sistema semipresidencial. Es por ello que coincidimos con Aguirre en que "la originalidad con la que el semipresidencialismo ha funcionado y el hecho de que varios países, sobre todo de Europa Oriental, se estén decidiendo por esta opción, hace que se le deba considerar como un nuevo tipo de gobierno".[42]

Cabe en este contexto citar a Duverger: "Lo que nosotros llamamos regímenes políticos no son otra cosa que modelos heurísticos destinados a una investigación de este tipo. El concepto de "régimen semipresidencial" permite llegar más adelante y más lejos de esta distinción bipolar de "regímenes parlamentarios" y de "regímenes presidenciales".

Adicionalmente a los tres grandes regímenes políticos de la actualidad, podemos considerar al modelo semipresidencial, el cual imperaba en los años 20 (España, Alemania, Austria...); sobre la base de un régimen parlamentario en donde el Presidente goza de facultades especiales para nombrar Primer Ministro, nombrar a los miembros del gobierno o presidir sus reuniones. El gobierno mientras sigue siendo responsable ante el Parlamento. El Presidente está dotado de legitimidad propia en tanto es elegido de forma autónoma.

[42] Ibidem, p. 4.

Además de esta clasificación, existen otras tipologías de los regímenes democráticos que permiten dividirlos en dos modelos:

a) Modelo Westminster. Proviene de la experiencia política del Reino Unido y alcanza a la mayor parte de los países de área de la Commonwealth. Se basa en un sistema de representación mayoritario, con una alta concentración de poder donde un solo partido tiene la mayoría y controla el gobierno. Cabe advertir una cierta fusión de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, pero manteniendo la preeminencia del gabinete sobre el Parlamento. El modelo parlamentario normalmente tiende a un bicameralismo asimétrico, lo que puede atribuirse al sistema de partidos bipartidista y bidimensional.
b) El modelo de democracia de consenso. Característico de las democracias continentales europeas, suele ofrecer unos rasgos comunes que se sintetizan en la existencia de gobiernos de coalición, lo que implica la participación de múltiples fuerzas políticas en el Ejecutivo. La separación de poderes es más estricta que en el caso anterior, siendo el Ejecutivo y el Legislativo autónomos entre sí, lo que suele producir un bicameralismo equilibrado. El sistema de partidos es pluripartidista y pluridimensional, que viene a caracterizar a las sociedades segmentadas y enfrentadas. Los criterios de representación electoral son proporcionales. La organización territorial de estos modelos admite cualquier forma de Estado, ya sea unitaria, federal o regional.

**Sistemas de gobierno**



| *Presidencial* | *Parlamentario* | *Semipresidencial* |
|---|---|---|
| El presidente es jefe de Estado y de gobierno.<br><br>El presidente es electo popularmente, directa o indirectamente por un periodo fijo.<br><br>El presidente no puede ser destituido por el Congreso y aquél no puede disolver a éste.<br><br>El presidente tiene el control total del Ejecutivo y dirige el gobierno.<br><br>El gobierno es unipersonal y el gabinete sólo aconseja al presidente.<br><br>Los ministros sólo son responsables ante el presidente.<br><br>Se basa en el principio de separación de poderes. | Las jefaturas de Estado y de gobierno están separadas.<br><br>La jefatura de Estado es por sucesión, designación o elección no popular, y la de gobierno emana del Parlamento.<br><br>El primer ministro puede ser destituido por el Parlamento.<br><br>El primer ministro puede recomendar al jefe de Estado la disolución del Parlamento.<br><br>El primer ministro dirige el gobierno, compartiéndolo o controlándolo.<br><br>El gobierno es colegiado; el gabinete toma decisiones colectivas y sus ministros deben apoyarlas.<br><br>Los ministros son responsables ante el Parlamento.<br><br>Se basa en el principio de fusión de poderes. | El presidente es jefe de Estado; la jefatura de gobierno es dual o bicéfala.<br><br>La jefatura de Estado es por elección popular y la de gobierno se instituye a propuesta del presidente, pero con aprobación de la Asamblea.<br><br>El presidente no puede ser destituido y el primer ministro puede ser removido por el presidente o la Asamblea.<br><br>El presidente dirige el Ejecutivo compartiéndolo con el primer ministro; de la misma forma que el gabinete comparte responsabilidades con el primer ministro.<br><br>La Asamblea puede sostener o destituir gabinetes contra la voluntad del presidente.<br><br>Se basa en el principio de la compartición de poderes. |

**El sistema semipresidencial de gobierno**

| *Elementos que toma del presidencialismo* | *Elementos que toma del parlamentarismo* | *Características propias* |
|---|---|---|
| En lo que se refiere al presidente o jefe de Estado, es electo popularmente para un período determinado.<br><br>Goza de veto en el proceso legislativo.<br><br>Nombra a los miembros del gobierno.<br><br>Dispone de la fuerza militar, erigiéndose como comandante en jefe de las fuerzas armadas.<br><br>No puede ser destituido por el Congreso.<br><br>Preside el Consejo de Ministros.<br><br>Tiene derecho de indulto.<br><br>Puede convocar al recurso de referéndum.<br><br>Presenta iniciativas de ley y promueve el recurso de inconstitucionalidad.<br><br>Puede gobernar por decreto. Representa internacionalmente al Estado.<br><br>Conduce la política exterior y la defensa nacional. | El gobierno emana del Parlamento y es responsable ante éste.<br><br>Por lo que toca al primer ministro, puede ser depuesto mediante voto de censura del Parlamento.<br><br>Cuando el partido del presidente no tiene mayoría legislativa. Éste sólo se limita a designar como jefe de gobierno a quien la Asamblea le propone.<br><br>El voto de confianza o de censura del Parlamento.<br><br>La segunda Cámara pueden ser estamental.<br><br>Los diputados pueden forzar a dimitir al gobierno (pero se van con él).<br><br>Para que el gobierno permanezca debe haber una mayoría legislativa estable y disciplinada. Cuyo líder sea el primer ministro. | Estructura dual de poder.<br><br>El jefe de Estado interviene en el gobierno, compartiéndolo.<br><br>El presidente puede disolver la Asamblea en respuesta a sus intereses políticos y partidistas.<br><br>El gabinete es responsable ante el primer ministro.<br><br>El presidente se comunica con la Asamblea mediante mensajes, frenando con ello la posibilidad de debate o diálogo directo entre los poderes.<br><br>El presidente y el primer ministro deben estar de acuerdo para que no se paralice el sistema.<br><br>El jefe del Estado propone ante la Asamblea al jefe de gobierno; o bien, inviste como tal al que la mayoría legislativa le propone.<br><br>Cuando el Ejecutivo lo comparten un primer ministro de un partido y un jefe de Estado de otro, surge lo que se conoce como "cohabitación".<br><br>El presidente de la República es electo mediante el sistema de dos vueltas a fin de dotarlo de la debida fuerza y legitimidad ante el primer ministro. |

## III. EL SISTEMA PRESIDENCIAL EN LA ACTUALIDAD

En la actualidad cuatro son los puntos principales de debate en torno al sistema presidencial, como lo son:

1) Si se deben o no conservar sus características definitorias originales;
2) Si es un sistema de gobierno menos favorable a la tradición y consolidación democráticas;

3) Si la segunda vuelta electoral contribuye a dotar de la fuerza y la legitimidad necesarias a un presidente que tiene que gobernar en situaciones en que su partido no tenga mayoría en el Legislativo y, finalmente,
4) Cuáles son las modalidades del sistema presidencial y cuáles de éstas pueden estar más acordes con la democratización: unificado o dividido; fuerte o débil.

## 1. EL SISTEMA PRESIDENCIAL ¿PURO O RÍGIDO?

Recientemente la tipología o clasificación sobre los sistemas de gobierno ha sido objeto de una drástica reformulación, producto de dos fuentes: una de carácter empírico, ya sea derivada de la adopción cada vez más constante del sistema semipresidencial en países que transitan a la democracia o que logran su independencia, o bien, por la inserción de características de los otros dos sistemas de gobierno en los sistemas presidenciales de diversos países. La otra surge del lado de la teoría y es producto de las nuevas subdivisiones conceptuales realizadas en los sistemas parlamentario y presidencial. Así, la pretendida "pureza" de los elementos definitorios que los distinguen a cada uno de ellos ha pasado, desde hace tiempo, a ser un mero supuesto que difícilmente puede encontrarse en la realidad.

En la distinción entre gobierno parlamentario y presidencial –como ya quedó estipulado– lo básico es establecer si el jefe del Ejecutivo es electo por los votantes o por el Legislativo, y si está sujeto o no a la confianza de este último para permanecer en el cargo. Podría decirse que todo sistema con un Ejecutivo electo por el Legislativo y sujeto a su voto de confianza es parlamentario, y que todo sistema con un Ejecutivo electo por los votantes e independiente del Legislativo es presidencial. Estas distinciones no son sino tipos ideales, puesto que difícilmente se presentan en forma pura y exclusiva en la realidad. Por tanto, se da el caso de un Ejecutivo electo por el Legislativo, independiente de su confianza, y además colegiado, que es el Consejo Federal Suizo.



De igual forma, tenemos un presidente electo indirectamente por los votantes e independiente de la confianza del Legislativo, que es el de los Estados Unidos.[43] Y, por si las anteriores excepciones a la regla fueran pocas, está Israel, cuyo sistema parlamentario introdujo en mayo de 1996, la elección popular directa del primer ministro con un periodo fijo en el cargo y, al mismo tiempo, sujeto a la confianza del Legislativo.

En Latinoamérica las características definitorias del sistema presidencial se han visto recientemente cuestionadas a raíz de las reformas constitucionales que algunos países han realizado, incorporando características del parlamentarismo. Destacan los casos de Argentina, Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Paraguay, Perú y Venezuela. En Argentina, su reforma de 1994 permite al Congreso exigir responsabilidad política al jefe del Gabinete de Ministros, a través de la aprobación de una moción de censura. En Colombia, Ecuador, Guatemala, Paraguay, Perú, República Dominicana, El Salvador, Uruguay y Venezuela, sus constitucio-

[43] Lijphart, Arendt, Las democracias contemporáneas, Editorial Ariel-Ciencia Política, Barcelona, 1991, pp. 82-101.

nes permiten la interpelación de los ministros de Estado y la posibilidad de una moción de censura que, al desaprobar sus políticas, conduzca a su remoción del cargo.

Lo anterior, sin dejar de considerar los casos de Uruguay y Perú, países en los cuales su Constitución faculta al Ejecutivo a disolver el Congreso; o bien, los casos de Costa Rica, Chile, Ecuador, Guatemala y Perú, donde el Congreso tiene la capacidad para destituir al presidente (por "incapacidad física o mental"), características todas ellas tomadas del sistema parlamentario. Por otro lado, están los casos de Argentina y Perú, donde existe la figura de "jefe de Gabinete", responsable ante la Asamblea, signo distintivo de los sistemas semipresidenciales.

En relación con la separación de poderes derivada de la elección separada de los miembros del Ejecutivo y del Legislativo, en algunos países latinoamericanos se elige con la misma boleta tanto al presidente como al Congreso o a una parte de éste. Así, por ejemplo, "en Argentina Bolivia, Honduras, República Dominicana (hasta 1990) y Uruguay, el elector sólo tiene un voto para elegir los cargos ejecutivos y legislativos. En Guatemala con el voto que emite el elector para las elecciones presidenciales [que se realizan paralelamente], escoge un cuarto de los diputados a la Asamblea Legislativa".[44]

Por si lo anterior fuera poco, algunos sistemas presidenciales de América Latina (como el de Perú, por ejemplo)[45] han introducido en sus constituciones la posibilidad de que un ministro de Estado pueda ejercer al mismo tiempo la función legislativa y tenga derecho al voto en la aprobación de todos los proyectos de ley, siempre y cuando no sean los de su ramo.

En nuestros días, los elementos exclusivos y distintivos de cada sistema presidencial se han reducido sensiblemente y para el caso del presidencialismo quedan los siguientes: la elección del presidente por sufragio universal directo o indirecto; la conjunción de las jefaturas de Estado y de gobierno; el periodo fijo de duración en el cargo y que el presidente es quien dirige el gobierno.

De esta forma, la realidad es que el presidencialismo con las características prototípicas del sistema sólo existe en cinco de los países americanos: Brasil, Estados Unidos (cuando no se dé la elección del presidente por el Congreso), México, Nicaragua y Panamá. Los sistemas presidenciales restantes presentan predominantemente rasgos del sistema parlamentario, con la excepción de Perú y Argentina, que reproducen características del sistema semipresidencial.





[44] Nohlen, Dieter, "La trilogía: sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos", en Tercera Conferencia de la Unión Interamericana de Organismos Electorales, Memoria publicada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, julio de 1996, p. 396.

[45] N. de A., En Perú el Jefe de Gabinete ha sido uno de los factores más importantes para la estabilidad política en un escenario donde el Presidente de la República tiene escasa aceptación. En Argentina, la falta de adecuación de corresponsabilidades entre el jefe del gabinete y el Presidente de la Rúa, propició la caída de éste.

Por ello, conviene concluir en primer lugar, que no existen en los hechos sistemas de gobierno puros; en segundo termino, que –por lo que atañe al sistema presidencial– sus problemas de funcionamiento no le son consustanciales, sino que dependen del tipo de diseño constitucional con que se cuente.

## 2. CRÍTICA AL SISTEMA PRESIDENCIAL

A principios de la presente década, los politólogos Juan J. Linz y Arturo Valenzuela[46] realizaron, en diversos estudios, acres críticas al sistema presidencial y, en particular, a las posibilidades que puede tener para favorecer la política y la estabilidad democráticas. Ambos sostuvieron que el parlamentarismo ha tenido, en estos aspectos, un "desempeño histórico superior" al presidencialismo.

Las críticas de ambos autores se enfocan principalmente a los siguientes puntos:

1) La legitimidad dual: el hecho de que tanto el presidente como el Poder Legislativo sean electos mediante sufragio popular puede conducir a un "callejón sin salida", sobre todo cuando el partido del presidente no cuente con mayoría legislativa. Lo anterior, debido a que en los regímenes presidenciales no existe ningún principio democrático que permita resolver la disputa entre la rama ejecutiva y la legislativa a fin de dirimir cuál de los dos representa verdaderamente la voluntad popular.
2) La doble investidura: un presidente reúne en su persona lo que el pensador político británico Walter Bagehot describió como la conjunción de las funciones "ceremoniales" de jefe de Estado con las "efectivas" de jefe del Ejecutivo. La situación se complica cuando el presidente, en tanto líder de una opción partidista definida, interviene en un asunto público sin que sea posible establecer de forma clara los límites entre una función y otra, como tampoco exigirle el comportamiento neutral propio de su investidura como jefe de Estado.
3) La estabilidad: lo estable del sistema presidencial deriva del carácter invariable del periodo en funciones de su titular. Sin embargo, esta virtud bien puede convertirse en defecto, argumentan los autores, al acentuar la rigidez o ausencia de flexibilidad para resolver el problema de un presidente que ha fracasado definitivamente, pero que aún le quedan años de mandato.
4) La sustitución del presidente: en casos de falta absoluta del presidente –ya sea por muerte o incapacidad–, transcurrido un tiempo será el Congreso el que elija al sustituto, quien en ocasiones puede representar una opción política diferente a la del ex mandatario, trayendo consigo una variación importante en la opción política y el programa



[46] Las críticas de estos autores al presidencialismo están formuladas en: The Failure of Presidential Democracy: Comparalive Perspectives, editado por Juan J. Linz y Arturo Valenzuela, The John Hopkins University Press, Baltimore, 1994; Juan J. Linz, "Los peligros del presidencialismo" y "Las virtudes del parlamentarismo", en El re.\"urgimiento global de la democracia. compilados por Larry Diamond y Marc F Plattner, UNAM/!IS. México, 1996; "Los dos rostros de la democracia", en Facetas, núm. 92, segundo trimestre de 1991 ; y Arturo Valenzuela, " América Latina: presidencialismo en crisis", en Etcétera. Semanario de Política y Cultura, 12 de enero de 1995.

de gobierno por el que votó el electorado. Si la situación se resolviera por un sucesor automático (vicepresidente ),[47] habría tres posibilidades para acceder a este cargo: a) producto de una alianza electoral por ser representante de una opción política diferente a la del presidente; b) por dispositivo constitucional que establezca que alguno de los presidentes de los otros dos poderes u órganos del Estado pase a ocupar el cargo de vicepresidente ante las ausencias temporales o absolutas de su titular o de los vicepresidentes, y c) impuesto como su compañero de fórmula, sin considerar su capacidad para ejercer el cargo o atraer el apoyo popular. Las dos primeras opciones pueden generar disputas por el poder y la tercera problemas de gobernabilidad.

5) La potenciación de las crisis internas del gobierno: con frecuencia, las crisis en el despacho de alguna de las entidades de la rama ejecutiva de gobierno pueden llevar a la sustitución del ministro o secretario responsable del ramo, y ello a su vez puede convertirse en una crisis que afecte al sistema presidencial en su conjunto, por el alto grado de concentración y personalización de los méritos y responsabilidades depositados en su único titular.

6) El carácter plebiscitario de la elección del presidente: esta situación, además de favorecer la disputa por la legitimidad democrática, también puede hacer posible que un político diletante acceda a la máxima responsabilidad política de un país apelando al apoyo popular. Situación similar ocurre con los miembros de su gabinete: en vez de incluir personalidades fuertes o políticos independientes (como con frecuencia sucede en el parlamentarismo), los funcionarios de un presidente ostentan sus cargos según el arbitrio de su jefe y aparecen o desaparecen de la vida pública según sea la voluntad presidencial.

7) Las elecciones suma cero: la lógica que guía las justas electorales en los sistemas presidenciales es la de "todo para el vencedor": los ganadores y los perdedores quedan claramente definidos para todo el periodo presidencial. No hay esperanza de lograr cambios por medio de alianzas o coaliciones en respuesta a acontecimientos importantes. Los perdedores deben esperar cuatro o cinco años, cuando menos, para poder aspirar otra vez al Poder Ejecutivo. Por ser la Presidencia el cargo más disputado, la apuesta en las elecciones presidenciales es mayor, al igual que la tensión y polarización política entre contendientes. Además, como en las elecciones opera la máxima de que "lo que pierde mi adversario lo gano yo", durante el periodo de la administración gubernamental las oposiciones tratarán de aplicarle la misma regla al presidente y a su gobierno.

8) Carencia de mayoría legislativa por el partido del presidente: los gobiernos presidenciales no tienen soluciones disponibles para el impasse político que puede emerger cuando un presidente no tiene un apoyo mayoritario en la legislatura. La parálisis gubernamental debilitadora es particularmente posible cuando el presidencialismo coexiste con un sistema multipartidista. Cuando esto ocurre, los presidentes se ven obligados a presionar a los líderes parlamentarios para conseguir el apoyo requerido o intentan gobernar usando decretos legislativos.





[47] Hurtado, Javier, op. cit., Todos los sistemas presidenciales de América, con excepción de Honduras, México y Venezuela, contemplan la figura de vicepresidente como sustituto automático del presidente. Colombia, Panamá y Perú cuentan con dos vicepresidentes de la República.

9) No proporciona incentivos para construir coaliciones: debido a la lógica de que el futuro político de la oposición depende del fracaso de la administración vigente, los líderes opositores tienen pocos incentivos para colaborar y, cuando ello se da, es a cambio de otorgarles algunos ministerios u otros puestos gubernamentales. Sin embargo, debido a la prohibición existente en gran parte de los regímenes presidenciales de que una misma persona pueda pertenecer a dos poderes o ramas del gobierno al mismo tiempo, los puestos en el gabinete no serían otorgados a los dirigentes en el Congreso –que generalmente están inhabilitados– sino a los dirigentes partidarios fuera de la legislatura, siendo muchos de ellos rivales políticos de los líderes en el Congreso.

Como puede observarse, de lo anterior se desprende una cierta recomendación para que los países latinoamericanos opten por el parlamentarismo en lugar del presidencialismo. Es importante precisar que tal cambio en el sistema de gobierno podría crear mayores problemas que los que podría resolver, si se deja de lado –como afirma Scott Mainwaring– el número y, sobre todo, el grado de disciplina de los partidos políticos ya que, si de algo requieren los sistemas parlamentarios es de lo que se conoce como "partidos parlamentarios" y, además, disciplinados.[48]

De la misma manera en que se han formulado estas críticas, otros autores con gran agudeza han hecho puntualizaciones importantes al respecto. Por ejemplo, Mainwaring, quien se ha referido a cuatro de ellas argumentando estar "de acuerdo con el propósito central de tres", señala: "Coincidimos en que el asunto de la legitimidad dual es problemático dentro de los sistemas presidenciales; sin embargo, recuérdese que el mismo problema se presenta en los sistemas parlamentarios bicamerales". También coincide con Linz en el problema de la rigidez del presidencialismo, pero aclara que el periodo fijo y sin reelección, de la misma forma que impide deshacerse de presidentes impopulares o ineptos, también prohíbe reelegir a un buen presidente. Precisa el autor que "el problema de los periodos fijos podría remediarse sin adoptar el parlamentarismo, al permitir –bajo ciertas condiciones– la convocatoria a elecciones anticipadas". Observa también que la lógica del ganador único no sólo se presenta en los sistemas presidenciales, sino también en los parlamentarios, como el de Gran Bretaña donde "un partido ha ganado frecuentemente una mayoría decisiva de asientos parlamentarios (y cargos en el gabinete), a pesar de haber obtenido mucho menos de1 50% de los votos populares". Además, "el presidencialismo es un sistema de pesos y contrapesos orientado a inhibir las tendencias de ganador único, ya que si un partido pierde la Presidencia no hay nada que impida que pueda ganar el Congreso". Más aún, mientras que en el parlamentarismo es un sistema electoral de distritos uninominales y 100% mayoritario es el que produce los resultados del tipo de ganador único, "en los sistemas presidenciales con sistemas electorales uninominales y de mayoría relativa, el partido que no controle la Presidencia puede controlar el Congreso" (Mainwaring y Shugart).[49]



[48] Ibidem. Los partidos parlamentarios son, a diferencia de los electorales, los que definen su práctica parlamentaria en función de las políticas del partido; y no de los intereses de los electores de los distritos o circunscripciones. Por disciplina partidaria puede entenderse que los congresistas voten regularmente en un mismo sentido en diferentes ocasiones cuando se trate de aprobar leyes o tomar acuerdos. Sobre este tema, véase Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart. "El presidencialismo y los sistemas de partido en Latinoamérica", en La reforma del Estado: estudios comparados. UNAM/Presidencia de la República, México, 1996.
[49] Idem.

Otra atenuante de esta lógica es el carácter unitario o federal que pueda tener el sistema presidencial: un sistema de organización política de tipo federal se convierte –tal y como lo sostiene Alonso Lujambio– en un poderoso aliado para atemperar su carácter excluyente en la distribución del poder político, al permitir el acceso a los órganos de poder locales a partidos que hayan resultado derrotados en el orden federal. Al darse lo anterior, los partidos políticos excluidos del Poder Ejecutivo federal no esperarán la llegada de la próxima elección presidencial como la única oportunidad que, en cuatro o más años, se les presenta para poder participar en una distribución del poder que vaya más allá de su presencia y participación en las asambleas legislativas.

En relación con el problema de la doble investidura puede decirse que ésta deriva de que el presidente, en tanto jefe de Estado, puede inclinar el poder del Estado hacia una opción partidista determinada. El hecho de que como jefe de gobierno intervenga en la política partidista también se observa en todos los sistemas parlamentarios.

En lo que corresponde a la sustitución del presidente, la problemática sólo existe cuando se provee un "sucesor automático", ya que, cuando se convoca a nuevas elecciones o el Congreso elige al sustituto, se está exactamente –sobre todo en este último caso– en la misma situación que de manera regular se produce en el parlamentarismo.

Respecto de que las crisis internas del gobierno se convierten en crisis de todo el sistema, por la remoción de algunos de los ministros o secretarios, el hecho de que se den depende de su fortaleza o debilidad, ya que en algunos casos la sustitución misma del presidente no ha llevado a una crisis.

En cuanto al carácter prebiscitario de su elección, que aparece como una desventaja, bien puede ser una de las ventajas del presidencialismo: la mayoría de los ciudadanos de un país elige por sufragio universal al responsable del gobierno, mientras que en el parlamentarismo el acceso a dicho cargo por lo regular se define en negociaciones "tras bambalinas", ex post al proceso electoral. Por otro lado, el acceso al poder público de diletantes no sólo se da en el presidencialismo, sino que también se ha presentado en algunos sistemas parlamentarios, tal como en Italia con el gobierno de Berlusconi, quien accedió al cargo de primer ministro convirtiendo a su partido en mayoritario en virtud de la utilización que hizo de los medios de comunicación para tal fin.

La ausencia de incentivos para construir coaliciones puede presentarse también en los sistemas parlamentarios, con la salvedad de que en éstos los conflictos serían más directos con quienes toman las decisiones: los líderes congresistas que, por lo regular, son al mismo tiempo dirigentes partidarios.

La mayor desventaja que el presidencialismo muestra es que el jefe de gobierno puede coexistir y permanecer en el cargo enfrentado con una mayoría legislativa de signo partidario distinto al suyo. Empero, esta circunstancia, como bien puede ser un factor desencadenante de una parálisis gubernamental, también puede constituirse en un importante aliciente para fortalecer la independencia entre los poderes y su colaboración.

Por lo tanto, es obvio que no existen sistemas de gobierno perfectos y que las desventajas de uno pueden ser al mismo tiempo ventajas frente al otro. Más aún, tampoco existe un sistema de gobierno que pueda ser construido ad hoc para un ideal de democracia.

## 3. LA SEGUNDA VUELTA EN LOS SISTEMAS PRESIDENCIALES

La segunda vuelta, segunda ronda o ballotage es una creación de la República Francesa, que ha regido la mayoría de sus consultas electorales desde 1848. Salvo por la elección de 1886, este mecanismo se convirtió en una característica distintiva de su sistema de gobierno semipresidencial, que surgió como producto de las reformas efectuadas en 1962. Años después, la segunda vuelta fue importada por Latinoamérica para introducirla, a partir de 1978, en la mayoría de sus sistemas presidenciales (empezando por Ecuador) con la finalidad de tratar de dar una respuesta constitucional tendente a fortalecer al presidente en situaciones de gobierno dividido.

Sin embargo, al trasladar la fórmula al continente americano no se reparó en la naturaleza distinta de los sistemas de gobierno ni en los diferentes efectos que en cada uno de éstos podía tener: en Francia su existencia se justifica para dotar al presidente de la legitimidad popular necesaria en casos, como los recientes, en los que debe cohabitar en el gobierno con un primer ministro de un partido distinto al suyo que tiene mayoría en la Asamblea Legislativa.



En un sistema presidencial en el que no existe la figura de primer ministro y donde el presidente no comparte la función de gobierno con ningún otro líder político –mucho menos de la oposición–, si para algo sirve la segunda vuelta es para producir gobiernos divididos, ya que en la primera se configuran las mayorías legislativas –de entre las cuales, por lo regular, el partido del futuro presidente no obtiene mayoría absoluta en el Legislativo– y en la segunda tan sólo se dota de una artificiosa mayoría y legitimidad al nuevo gobernante.

El carácter fragmentado o atomizado que América Latina presenta en sus sistemas de partidos ha llevado a que la mayoría de sus sistemas electorales contemplen el ballotage o segunda ronda electoral en la elección del presidente de la República. De los 19 sistemas presidenciales de América Latina, en once de ellos existe la segunda ronda electoral y de éstos (hasta febrero de 1999) en nueve (Argentina, Brasil, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Paraguay y República Dominicana) el partido del presidente es minoritario o mayoritario relativo en la Cámara baja o en su Asamblea Legislativa. Es decir, la correlación segunda vuelta electoral-gobierno dividido es contundente: 81.8% de los países que la tienen presentan actualmente una situación de gobierno dividido.

La fórmula se vuelve más explosiva cuando la segunda vuelta se combina con elecciones concurrentes para el Ejecutivo y el Legislativo. Por ejemplo: en 1990 en Guatemala, Jorge Serrano Elías triunfó en la segunda vuelta con el 68% de los votos y su partido tan sólo logró el 15.5% de los escaños en el Congreso; en 1984, en Ecuador, León Febres Cordero consiguió en la primera ronda el 27% de los sufragios (su contrincante, Rodrigo Borja, logró el 28.7% ) y su partido tan sólo obtuvo el 12.6% de los escaños; en 1997, en ese mismo país, el

hoy depuesto Abdalá Bucarám triunfó en la segunda vuelta (después de quedar en segundo lugar en la primera), pero su partido tan sólo logró 15 de los 82 lugares del Congreso (y ya vimos lo que sucedió); en 1990, en Perú, Mario Vargas Llosa logró el 32.6% de votos en la primera ronda y Alberto Fujimori consiguió pasar del 29% al 62.5% en la segunda; sin embargo, su partido tan sólo obtuvo 32 de los 180 congresistas (y ya vimos lo que le pasó en el Congreso peruano), entre otros. En síntesis, si en 1970 ya hubiera existido la segunda vuelta en Chile, Salvador Allende no hubiera sido presidente de ese país; por el contrario, si en 1990 no la hubieran utilizado en Perú, Vargas Llosa habría sido su presidente, y la historia de estos dos países –y de Ecuador– sería hoy día radicalmente diferente.

Dependiendo de cada país, en un sistema presidencial la segunda vuelta puede traer efectos que vayan desde dañar sensiblemente al Legislativo, hasta afectar drásticamente la relación y la cooperación entre las dos ramas de gobierno. En otros casos, la democracia y la gobernabilidad se han salvaguardado a partir de configurar gobiernos de coalición, no deseados ni buscados entre antagonistas políticos, con la consiguiente afectación de las expectativas de las políticas públicas que debería realizar un presidente electo (en la segunda vuelta) por el voto mayoritario del electorado.

El principal problema del ballotage en los sistemas presidenciales consiste en que el apoyo electoral que recibe el candidato más votado en la segunda ronda electoral no es genuino, sino que más bien se configura artificialmente a partir de las reglas del sistema electoral y, por tanto, el partido del titular del Ejecutivo queda en franca desventaja o con una raquítica minoría en el Congreso. Dicho de otra manera: la primera vuelta es para que el electorado defina quién quiere que lo gobierne, mientras que en la segunda ronda lo que se define es quién no quiere que lo gobierne; en la primera vuelta se selecciona, en la segunda se elimina.

La implantación de la segunda vuelta electoral en Latinoamérica ha sido realizada sin considerar dos cuestiones clave: 1) la segunda vuelta no existe en los sistemas parlamentarios,[50] toda vez que en ellos la elección del primer ministro o jefe de gobierno es indirecta; 2) siendo la segunda ronda electoral una creación francesa -específicamente de su sistema semipresidencial- ésta se orienta a dotar al presidente de la República de la suficiente legitimidad popular, sobre todo en situaciones en que tenga que coexistir con un primer ministro de un partido diferente al suyo.[51]

Por otro lado, en el sistema de ballotage parecería existir una regla general: el candidato que obtiene el segundo lugar en la primera ronda es quien, por lo regular, consigue alzarse con





[50] Hurtado, Javier, op. cit., Excepción hecha de Hungría, donde la segunda ronda se contempla para la elección de parlamentarios en el caso de que ninguno de ellos obtenga el 50% más 1 de los votos; o bien, en el caso de que en la elección de que se trate no participe el 50% más 1 de los miembros del cuerpo electoral, al margen de que aun en este caso alguno de los candidatos haya logrado conquistar la mayoría absoluta de votos.

[51] Ibidem, Además de Francia y América Latina, la segunda vuelta existe en Benin, Bulgaria, Chipre, Moldavia, Namibia, Rumania, Ukrania, São Tome y Príncipe, Seychelles y Zambia. De estos diez países, siete son semipresidenciales y tan sólo tres presidenciales (Chipre, Seychelles y Zambia).

el triunfo en la segunda vuelta. Del total de 21 países del mundo en donde está vigente este mecanismo, en doce fue necesaria su aplicación debido a que ningún candidato obtuvo mayoría absoluta, y de estos doce, en cinco el candidato triunfador en la primera vuelta fue el que también resultó vencedor en la segunda, mientras que en siete quien quedó en segundo lugar en la primera ronda a la postre resultó gobernante, gracias a que obtuvo el triunfo en la segunda vuelta.[52]

Adicional a lo anterior, de la misma forma que en torno a la segunda vuelta se ha construido una serie de mitos para su implantación, en los sistemas presidenciales también existe un conjunto de realidades que parecen refutarlos. Un primer mito consiste en que "la segunda vuelta se hace necesaria para superar un resultado de' empate técnico' que se pudiera dar en una elección presidencial". Falso: lo que la segunda ronda hace es precisamente producir estas situaciones que algunos llaman de "empate técnico". En Francia, en 1974 y en 1981 la elección presidencial se definió por un 0.7% y un 1.7% respectivamente, en tanto que en las Últimas elecciones presidenciales de Colombia, Ecuador, Guatemala y República Dominicana el cargo en disputa se definió por un 2%, 1.3%, 1.2% y 2.4%, respectivamente.

Un segundo mito dice: "la segunda vuelta es para dotar de una mayor legitimidad y fuerza al gobernante". Falso: la Ilegitimidad de un presidente no depende de determinada modalidad para su elección, sino que más bien está en relación directa con la legalidad y la transparencia del proceso en que sea electo. Por su parte, la fortaleza de un presidente no tiene nada que ver con el número de veces que un candidato sea votado (si fuera así, habría que crear entonces la tercera ronda para que todo el electorado votara unánimemente por el triunfador en la segunda vuelta), sino con el número de asientos que el partido del Ejecutivo tenga en la Asamblea Legislativa.



Un tercer mito reza: "la segunda vuelta tiende a construir mayorías gobernantes". Falso: una cosa es "mayorías artificiosas" producto de fórmulas electorales y otra muy distinta las coaliciones o mayorías gubernamentales con una vigencia que vaya más allá del proceso electoral.

El cuarto sostiene: "la segunda vuelta fortalece al sistema de partidos". Falso: el fortalecimiento o debilitamiento de éste se define desde la primera vuelta y, en todo caso, está en relación directa con otro conjunto de reglas y fórmulas electorales.

El quinto argumenta: "en la segunda vuelta se dota de un mayor respaldo popular al futuro gobernante". Falso: matemáticamente es posible que el incremento en los números relativos no coincida con los números absolutos, y que la cantidad total de votos que logre el triunfador en la segunda ronda sea inferior a la que obtuvo el que ganó en la primera vuelta.

[52] Ibidem, Las conclusiones anteriores se extraen de los resultados electorales obtenidos hasta enero de 1999".

El sexto dicta: "es recomendable pasar a una segunda vuelta cuando ninguno de los candidatos logra el 50% más uno de los votos". Falso: la barrera legal depende de las condiciones que el sistema de partidos presenta en cada país y de su grado de competitividad electoral. En Argentina, la segunda vuelta se realiza cuando ningún candidato logra más del 45% de los votos, o bien cuando el candidato más votado logra al menos el 40% de los votos y la distancia con el segundo competidor no es superior a diez puntos. En Costa Rica, la segunda vuelta está contemplada para cuando ningún candidato obtenga al menos el 40% de los sufragios; en Nicaragua, cuando ningún candidato logre al menos el 45% de la votación; y en Ecuador, cuando ninguno obtenga al menos el 40% de los votos con una diferencia mayor de diez puntos respecto del segundo lugar.

El séptimo arguye: "La segunda vuelta sólo debe aplicarse en la elección presidencial". Falso: en algunos países que combinan la elección directa del presidente de la república con un sistema 100% proporcional en la elección de congresistas, la segunda ronda sólo se aplica en la elección de presidente. Sin embargo, en países como Francia, que combinan dicho sistema de elección presidencial con distritos uninominales, la segunda vuelta también se aplica en elecciones congresionales en las cuales los candidatos a congresistas hayan reunido por lo menos el 12.5% de los votos.

En síntesis, la segunda vuelta electoral es más bien propia de los sistemas semipresidenciales y su implantación, en todo caso, debe responder a los objetivos específicos que cada sistema político persigue en relación con su sistema de partidos y a los efectos deseados en su sistema de gobierno.



## 4. MODALIDADES DEL SISTEMA PRESIDENCIAL

### 4.1 UNIFICADO O DIVIDIDO

La otra modalidad de los sistemas presidenciales es la presencia de una situación de gobierno unificado o de gobierno dividido. En términos convencionales, en una primera aproximación puede decirse que un gobierno dividido "es aquél en el que la mayoría de la Cámara pertenece a un partido y el presidente (o el gobernador) a otro"[53] y, por el contrario, cuando un partido posee el control tanto del Ejecutivo como del Legislativo, unicameral o bicameral, se habla de un "gobierno unificado", mientras que "cuando nadie cuenta con mayoría [absoluta] congresional se habla de 'gobiernos no unificados". Para el caso de los sistemas bicamerales conviene distinguir como lo hace James A. Thurber en sus análisis del sistema de Estados Unidos[54], "dos variedades de Gobierno Dividido: control partidario dividido del Congreso y control repartido entre el Congreso y [el Ejecutivo] la Casa Blanca". Es decir, en la primera el partido del presidente domina en el Senado o la Cámara baja y otro partido



[53] Lujambio, Alonso (editor), Poder Legislativo: gobiernos divididos en la Federación Mexicana, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C., Universidad Autónoma Metropolitana, Instituto Federal Electoral, México, 1997, p. 9.
[54] Thurber, James A., La democracia dividida. Cooperación y conflicto entre el presidente y el Congreso, Editoral Heliasta, Buenos Aires, 1995, p. 17.

en la otra, y la segunda variedad es la consabida situación en que un partido domina en el Ejecutivo y otro en el Legislativo.

Cuando en un sistema presidencial bicameral el partido del presidente no tiene la mayoría en una de las cámaras, pero sí en la otra, lo que existe es un gobierno no unificado con control partidario dividido del Congreso. Conviene aquí aclarar que estas tres categorías son modalidades distintas en las relaciones Ejecutivo-Legislativo en el marco de un sistema de gobierno presidencial.[55]

De lo anterior, se deduce que tanto los Gobiernos Divididos como los no unificados son productos típicos del sistema de gobierno presidencial. Las causas o factores que los originan tienen que ver, esencialmente, con variables político-electorales: 1) separación de poderes; 2) boletas múltiples y separadas para elegir Ejecutivo y Legislativo; 3) política de partidos; 4) elecciones intermedias; 5) segunda ronda electoral, y 6) poder fluctuante.[56]

Por lo tanto, la separación de poderes, las elecciones intermedias y la política de partidos, características originarias del sistema de gobierno presidencial, son al mismo tiempo factores causales de la existencia de los Gobiernos Divididos. Con el tiempo, la inexistencia de elecciones concurrentes Ejecutivo-Legislativo, el multipartidismo, la volatilidad electoral y, sobre todo, la introducción reciente de la segunda ronda electoral en 12 de 19 sistemas presidenciales en América, se ha venido a constituir en la fórmula ideal para producir Gobiernos Divididos, tal y como la experiencia lo demuestra.



En la actualidad, la cada vez más constante eventualidad de la existencia de gobiernos divididos en un sistema presidencial (que también se presenta incluso en los sistemas bipartidistas, como el de Estados Unidos) obliga a revisar sin tabúes, las inconveniencias que en las actuales circunstancias puede tener la opción de mantener el veto para que un congresista no pueda participar en el Ejecutivo o de que un ministro o secretario del presidente esté impedido para ocupar también un cargo electivo en la Asamblea Legislativa.

## A. EFECTOS DE LOS GOBIERNOS DIVIDIDOS

Los Gobiernos Divididos generan efectos tanto positivos como negativos en su funcionamiento. A este tipo de gobiernos algunos los han visto como el modelo "normal", "ideal" o deseado de las democracias presidenciales. Otros más escépticos –quizá por la experiencia de largos años de experimentarlos– los conciben como una especie de "accidente", o bien, una suerte de sueño o pesadilla que ha padecido el electorado. Como quiera que sea, lo cier-

[55] Hurtado, Javier, op. cit. En los sistemas parlamentarios no se da el fenómeno de los gobiernos divididos ni el de la cohabitación. Debido a que el gobierno emana de un Parlamento en el que el partido del primer ministro retiene por sí solo. o en coalición con otras formaciones políticas el control mayoritario del mismo.
[56] Ibidem. Término utilizado por Thurber para designar la situación derivada de que el Congreso reclama parte de las atribuciones que han ido perdiendo los presidentes (1995: 18).

to es que los efectos de los GDS serán diferentes dependiendo del lugar en que se den y del tiempo de duración y resultados del gobierno unificado al que sustituyan.

Con independencia de lo anterior, lo que aquí importa destacar es que, en cualquier latitud y contexto, los Gobiernos Divididos invariablemente habrán de propiciar las siguientes consecuencias: la primera es "el inefectivo y caótico gobierno que hace eco de las críticas del gobierno dividido [...]; la segunda es la quiebra de la democracia".[57] Esta última, debido a que mina la cooperación entre las ramas de gobierno y puede propiciar cierto desencanto en el electorado acerca de las experiencias de una naciente o débil democracia presidencial moderna llevada hasta sus últimas consecuencias.

Otro de los efectos que estas situaciones producen es el de configurar gobiernos de coalición, no deseados ni buscados entre antagonistas políticos, Sundquist[58] manifiesta, que a su vez, pueden traer como consecuencia una modificación de las expectativas de las políticas públicas a instrumentar por un Ejecutivo electo por el voto mayoritario del electorado. Es decir, los Gobiernos Divididos vienen a dar al traste con la voluntad ciudadana mayoritaria que vota en favor del programa político de un candidato para ocupar el cargo del titular del Ejecutivo. Además, en los Gobiernos Divididos la responsabilidad sobre las ineficiencias gubernamentales se diluye en las dos ramas del gobierno: el Congreso le echará la culpa de ello al presidente y el presidente al Congreso.

Los Gobiernos Divididos también producen efectos positivos. Entre ellos habrá que mencionar la existencia de una efectiva independencia entre los poderes en situaciones en las que el Ejecutivo ha sobredeterminado la vida del Legislativo, así como el mayor control y vigilancia sobre aquél. Sin embargo, en condiciones en las que lo primero no existe, se obstruye la necesaria colaboración y el acuerdo entre las dos ramas del gobierno.

## B. ¿EVITAR O SUPERAR LOS GOBIERNOS DIVIDIDOS?

Por ser los Gobiernos Divididos una suerte de consecuencia inevitable del desarrollo de la democracia, de la política de partidos y del escrupuloso apego a las características que le han dado especificidad a los sistemas presidenciales, el quid del asunto –coincidiendo con Lujambio– no es cómo evitarlos, sino cómo "enfrentarlos exitosamente". Sin embargo, a simple vista resulta más recomendable tratar de evitarlos que enfrentarlos en una justa de la que se puede salir derrotado si no se cuenta con todos los dispositivos de diseño legal e institucional para poder salir airoso cuando se les enfrente.

Si de evitarlos se trata, Sundquist ha propuesto una serie de cambios legislativos y constitucionales que incluyen: 1) la boleta conjunta que obligaría a los votantes a sufragar por



[57] Jones, Mark P., Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies, Notre Dame, University of Notre Dame Press; 1995, p. 19.
[58] Sundquist, James L., "Needed: A Politica:l Theory for the New Era of Coalition Government in the United States", en Political Science Quarterly, núm. 103, invierno de 1988-1989, p. 169.

un presidente y por candidatos a la Cámara y al Senado en una lista "sábana"; 2) mandatos similares para los representantes y el presidente, y del doble de duración para el Senado; 3) elecciones especiales para permitir la reconstitución de un "gobierno fallido"; 4) servicio simultáneo en el Congreso y en el Poder Ejecutivo.

Por su parte, Shugart y Carey recomiendan: 1) un sistema electoral de mayoría simple para elegir al presidente, sin segunda vuelta; 2) concurrencia de elecciones presidenciales y legislativas; 3) ausencia de elecciones legislativas intermedias, y, 4) un sistema electoral de representación proporcional, pero con distritos de baja magnitud para evitar la fragmentación del sistema de partidos.

Otras medidas para atenuar los efectos del toma y daca entre el Ejecutivo y el Legislativo en este tipo de gobiernos son: 1) otorgar al Ejecutivo facultades de veto parcial, y 2) establecer la figura de jefe de gabinete, propuesto por el presidente con refrendo del Congreso, con la posibilidad de ser destituido por este último.

Como puede observarse, todas las medidas recomendadas pueden ser realizables, siempre y cuando se dejen de lado los paradigmas clásicos sobre los sistemas de gobierno, además de que se busque conciliar en un sistema presidencial la eficacia y la eficiencia gubernamentales y la estabilidad política, con un mayor juego democrático entre ciudadanos y gobierno, al igual que entre los poderes.



Debe señalarse también que ninguna receta o recomendación puede ser en sí misma efectiva para dotar de eficiencia y eficacia a un sistema de gobierno, si de entre los medios para conseguirlas no se consideran los factores subjetivos siempre presentes en la política y en los actos y decisiones de gobierno: sin políticos hábiles y capaces al frente de los gobiernos no puede haber ningún gobierno unificado o dividido que produzca buenos resultados con la sola aplicación de los medios institucionales o legales al alcance. Pero, en todo caso, debe subrayarse que si algo requieren los Gobiernos Divididos es la extremada habilidad negociadora y la gran sensibilidad política por parte de los miembros de los poderes ejecutivos. Por otra parte, en los Gobiernos Divididos también se puede dar el caso de que se elijan líderes políticos osados y creativos sin que tengan los medios y mecanismos institucionales necesarios para hacer efectivo su liderazgo.

Todo lo anterior quiere decir que este tipo de gobiernos no son ni más ni menos democráticos que los de carácter unificado. En todo caso, se trata de una configuración diferente de las relaciones Ejecutivo-Legislativo.

En síntesis, en esta modalidad de gobiernos presidenciales, al igual que en la anterior, los procesos de reforma del sistema, al mismo tiempo que deben buscar equilibrar facultades reales con poderes reales, deben estar orientados a encontrar un justo balance entre el Ejecutivo y el Legislativo. Los contemporáneos seguidores de George Madison anhelan un Congreso más democrático y poderoso que limite al presidente; por su parte, los actuales continuadores de Jay Hamilton consideran que el Congreso debería permitir mayor libertad de actuación a los presidentes. Un criterio orientado a reducir las atribuciones y facultades

del presidente, para destinarlas sistemáticamente al Legislativo, equivale a que en un sistema parlamentario se realicen continuas reformas para reducirle atribuciones al Parlamento y asignárselas al primer ministro.

### 4.2 FUERTE O DÉBIL

Tratar de definir qué tan fuerte o débil es un sistema presidencial de gobierno no depende de cómo nos parezca que lo sea, sino de cómo lo demuestra en los hechos.

### A. FACULTADES LEGALES

La fortaleza de un presidente de la república en un sistema presidencial se mide, sobre todo, por sus facultades legislativas. En esta materia, cuatro son las principales: 1) disolver el Congreso;[59] 2) emitir decretos legislativos[60]; 3) iniciar leyes[61], y 4) convocar al Congreso a sesiones extraordinarias y establecer sus periodos de sesiones.

Sin duda, uno de los poderes legales más importantes de que dispone el Ejecutivo en un sistema presidencial es el del veto. Tres son las modalidades que empíricamente se pueden encontrar al respecto en los países de América: veto parcial; veto total con efectos suspensivos superable por mayoría calificada, y veto total con efectos suspensivos superables por mayoría absoluta de los miembros del Congreso.

En esta situación, el presidente es más fuerte si posee el veto parcial superable por mayoría calificada y no el veto total superable por mayoría absoluta, ya que en el primero de los casos tan sólo requerirá del apoyo del 34% de los congresistas para que sus objeciones impidan la aprobación de una ley en el Congreso, mientras que en el segundo, estaría requiriendo del apoyo de al menos el 50% de los congresistas. Otro de los indicadores legales para determinar la fuerza-debilidad de un presidente es el relativo a su forma de elección: se considera que es más fuerte si es electo por sufragio universal directo (por el apoyo plebiscitario y la legitimidad que el procedimiento supone), a que si adquiere el cargo por nombramiento del





[59] Huerta, Javier, op. cit. Salvo los casos de Chile, Perú y Uruguay, ningún otro sistema presidencial de América le otorga al presidente esta atribución. La negativa a incorporarla en los textos constitucionales de otros gobiernos presidenciales tiene que ver con el hecho de considerar que el otorgar esta prerrogativa al jefe de Estado es más bien propio de los sistemas parlamentarios.

[60] Ibidem. La distinción clásica entre una ley y un decreto establece que la primera es de carácter general y abstracta, y el segundo contiene disposiciones de carácter particular y su vigencia está limitada en espacio y tiempo. En cambio el concepto "decretos legislativos" se refiere a la delegación de facultades legislativas en ciertas áreas o ramas, en la persona del titular del Poder Ejecutivo, aunque éste debe de dar cuenta al Congreso de los que expida.

[61] Ibidem, Con excepción hecha de los Estados Unidos y Panamá, todos los sistemas presidenciales de América otorgan al presidente esta facultad. En este particular, no deja de llamar la atención que en Estados Unidos, cuna del sistema de gobierno presidencial, el Ejecutivo carezca de esta atribución.

Congreso. En este punto, prácticamente todos los sistemas presidenciales de América (excepción hecha de Estados Unidos y Bolivia) tratan de conseguir real o artificiosamente (esto último a través de la llamada segunda vuelta electoral) presidentes fuertes.

**B. PODERES REALES**

Por poderes reales se entienden aquellos que tienen que ver con: 1) el ejercicio efectivo del poder y la autoridad del presidente con las fuerzas armadas; 2) las posibilidades de reelección y de su destitución política por el Congreso, y 3) el grado de responsabilidad con que desempeña el cargo. Todas estas situaciones están determinadas, entre otras cosas, por el porcentaje de asientos que el partido del presidente posea en el Congreso y por el liderazgo efectivo que ejerza sobre éste.

Salvo en los casos de Chile y Panamá,[62] en todos los demás países el presidente es, al mismo tiempo, comandante supremo de las fuerzas armadas. Empero, el comando efectivo sobre éstas se mide, en todo caso, por las prácticas y procedimientos reales a través de los cuales el presidente nombra a los altos oficiales del ejército: las variedades pueden ir desde que la Constitución le otorgue facultades para designarlos unilateralmente a hacerlo con la aprobación de una cierta mayoría del Congreso, y de ahí a que en la práctica el presidente tan sólo otorgue o proponga formalmente nombramientos que con anterioridad le fueron sugeridos por el alto mando. De alguna manera, el comando efectivo del presidente sobre el ejército se refleja en el hecho de que el nombramiento de su secretario de Defensa recaiga en un civil o en un militar.



Por otra parte, la variable "reelección", al igual que la capacidad del Congreso para juzgar a un presidente, produce mecanismos de protección durante el periodo de su encargo. En este particular, el presidente es más fuerte si está en condiciones de reelegirse –aun reformando la Constitución para lograrlo–, y es menos fuerte si no tiene posibilidad de hacerlo, toda vez que en un sistema democrático se puede dar la situación de que un miembro de un partido político antagonista al del presidente alcance la primera magistratura y pudiera juzgar al responsable de la administración pasada por los delitos o faltas cometidas durante su encargo (incluso existen países en donde un presidente está impedido de abandonar el país antes de que se cumplan seis meses de dejar su cargo). Es a su vez menos fuerte si sólo está prevista la reelección continua (ya sea abierta o limitada a un solo periodo), ya que para aspirar a ella el presidente en funciones debe esforzarse por tener un ejercicio gubernamental responsable y eficiente, todo lo cual es garantía de que habrá menos posibilidades de que se incurra en excesos en el ejercicio del poder y menos poderoso será si lo que se prevé es la reelección continua indefinida ya que, en estas situaciones, cada elección se convierte, como dijera Karl Poper, "en el día del juicio final".

[62] Ibidem. En Chile su Constitución establece que el presidente nombra, de entre los cinco oficiales con mayor antigüedad, a los comandantes en jefe del ejército, armada y fuerza aérea, y que podrá "asumir, en caso de guerra, la jefatura suprema de las fuerzas armadas". En Panamá, la Constitución no establece que el presidente sea el comandante supremo del Ejército: en cambio, dice que el nombramiento de los altos oficiales de la fuerza pública es una atribución que el presidente ejerce con la participación del ministro del ramo.

Otra de las variables para medir los poderes reales de un presidente es la que tiene que ver con los grados de responsabilidad con los que ejerce el cargo.[63] Así, tenemos que los presidentes más fuertes, o mejor dicho, que menos restricciones o impedimentos tienen para el ejercicio pleno de sus poderes son los de Colombia, Estados Unidos, México, Nicaragua, República Dominicana y Uruguay. Los más débiles y que están más expuestos a la posibilidad de que el Congreso los pueda destituir en cualquier momento, "por incapacidad física o mental", son los de Chile, Ecuador, Guatemala y Perú. En el extremo se encuentra el caso de El Salvador en donde el presidente no cuenta con ninguna inmunidad o fuero por la investidura que ostenta ya que, de acuerdo con su Constitución, cualquier ciudadano puede detener, para "poner inmediatamente a disposición de la Asamblea", al presidente de la República si éste "fuere sorprendido en flagrante delito".

Visto lo anterior, podemos ahora enfocar a partir del análisis de sus constituciones y desde una perspectiva comparada, la situación que presenta el presidencialismo americano en relación con los poderes reales de que disponen sus Ejecutivos. Así las cosas, los de Argentina, Colombia y México serían los más fuertes, mientras que los de Chile, Nicaragua y Panamá los más débiles. No obstante, aquí, al igual que en lo que respecta a las facultades legales, el análisis debe hacerse desde una perspectiva global: si el presidente de Estados Unidos es fuerte en materia de defensa es (además de las condiciones de política internacional que así lo explican) porque es débil en materia de reelección y porque no tiene inmunidad durante su gestión presidencial. De igual forma, si la República Dominicana tiene un presidente fuerte en lo que respecta al comando de las fuerzas armadas es porque es muy débil en materia de reelección.



Por otro lado, en términos comparativos si Chile y Panamá tienen presidencialismos sumamente débiles en materia de poderes reales se debe a que tienen un presidente muy fuerte en el rubro de las atribuciones legales. Y, a su vez, si la República Dominicana, Guatemala y Honduras aparecen como débiles en materia de atribuciones legales es porque son más fuertes en el aspecto de poderes reales.

Argentina, México y Estados Unidos son los países que mayor equilibrio presentan en el grado de debilidad-fuerza de su presidente, tanto en atribuciones legales como en poderes reales. Y, una vez más, El Salvador, Venezuela y Bolivia son muestras elocuentes de un diseño constitucional orientado a restarle fuerza a su presidente.

La eficacia y funcionalidad de un sistema presidencial responde a un conjunto de factores políticos, electorales y culturales que de manera específica se presentan en cada país. En algunos casos, tener presidentes débiles es la mejor opción para sus circunstancias; en otros



[63] Ibidem. Esta variable depende de disposiciones constitucionales y puede modificar drásticamente en los hechos las peculiaridades del ejercicio efectivo del poder presidencial: es muy distinto saberse impune en la toma de decisiones políticas a estar consciente de que puede ser llevado a juicio por la forma como las resuelva.

los Ejecutivos más fuertes han sido la respuesta adecuada a sus necesidades. Por ello, un modelo de presidencialismo fuerte o débil no puede ser un ideal a alcanzar establecido a priori. En todo caso, el tipo de presidencialismo que cada país tenga será fruto de los acuerdos, alianzas y anhelos que entre las distintas fuerzas políticas se logren concretar. Lo que sí puede afirmarse es que el mejor presidencialismo no es aquel que sea tan débil al grado de que dificulte la labor de gobierno, ni uno tan fuerte que genere al mismo tiempo problemas de gobernabilidad democrática.

Por lo tanto, la fortaleza o debilidad de un presidente debe constituir un proceso de ingeniería política y constitucional que atienda la tradición, la cultura y el proyecto de desarrollo de un país y que, por otro lado, equilibre facultades legales con poderes reales.

## IV. SISTEMAS DE GOBIERNO Y DEMOCRACIA

En el estudio y análisis de los procesos de cambio político y democratización, es preciso distinguir el sistema político del régimen político y ubicar correctamente, entre ambos, a los sistemas de gobierno. Por sistema político debe entenderse el conjunto de prácticas y relaciones efectivamente vigentes que determinan las reglas y procedimientos a través de los cuales se accede a las funciones gubernamentales. Por su parte, el régimen político es el entramado institucional y el conjunto de normas en el que funciona el gobierno. Lo anterior significa que el concepto "sistema de gobierno" se ubica, en su expresión institucional, en el régimen político y que sólo en la dimensión cultural, a la que hace referencia Duverger,[64] se puede incluir dentro del sistema político.



Por otro lado en lo que concierne a la democracia, si para entenderla partimos de la clásica definición de Abraham Lincoln: "gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo", de entrada nos encontramos con una dificultad: el gobierno podrá ser del pueblo, pero no ejercido por el pueblo, ya que una de las características de la democracia moderna es la de ser representativa. Por lo tanto, la definición correcta de democracia debería ser: gobierno elegido por el pueblo, ejercido por representantes del pueblo que pueden aplicar políticas públicas de mayor o menor beneficio para el pueblo.

Hoy día, democracia se ha convertido en un término polisémico que va desde un plano normativo donde se establece el ideal de lo que debería ser, hasta el descriptivo en el que se da cuenta de lo que en la realidad es. En relación con su expresión institucional como gobierno, prácticamente todos los que existen en el mundo se reivindican como democráticos, al margen de que algunos indicadores empíricos (elecciones competitivas, partidos políticos institucionalizados, imperio de la ley y apego a la misma por gobernantes y gobernados, libertades de expresión, de asociación y de prensa, entre otros) pudieran sustentar ese supuesto.

[64] Duverger, Maurice, "Régime Semi-Présidential", en O. Duhamel e Y. Mény (eds.), Dictionnaire constitutionnel, París, Presses Universitaire de France, 1992, pp. 20-23.

Por ello resulta útil tener presente la recomendación de Robert Dahl y "mantener la distinción entre la democracia como sistema ideal y los convenios institucionales que deben verse como una especie de aproximación imperfecta al ideal".[65] En esta última dimensión, el gobierno democrático será aquel que: a) sea capaz de satisfacer las demandas de sus ciudadanos sin establecer preferencia o discriminación política entre ellos; b) favorezca la mayor participación posible de los interesados en las decisiones de las autoridades, ya sea directamente (si el asunto es de pequeña escala) o por medio de sus representantes electos.

Siendo la característica esencial de la democracia contemporánea el ser representativa, tres son los modelos de gobierno en que ésta se manifiesta: parlamentarios, presidenciales y semipresidenciales, los cuales pueden ser plenamente democráticos, en vías de democratización o no democráticos. Si cualquiera de aquellos tres son plenamente democráticos, deben existir en el marco de un régimen y un sistema político democráticos. A su vez los no plenamente democráticos pueden existir en el ambiente de un régimen político democrático o medianamente democrático, y de un sistema político no democrático. Por su parte, los no democráticos pueden coexistir con un régimen político democrático, siempre y cuando su sistema político sea no democrático.

Si los sistemas de gobierno están conceptualmente incluidos en el régimen político, es importante señalar, tal y como lo hace Alfredo Ramos, que "un régimen democrático no debe identificarse con un solo sistema de gobierno",[66] ya que como se estableció con anterioridad, tanto éste como el sistema político pueden expresarse en combinaciones diversas con respecto a su grado de democratización en cualquiera de los tres sistemas de gobierno mencionados.

Es posible afirmar que, en nuestros días, uno de los principales problemas que existe en la percepción sobre los procesos de democratización y de reforma constitucional no sólo consiste en que al régimen democrático se le trate de identificar con un determinado modelo de sistema de gobierno (recurrentemente, el parlamentario), sino que, de no ser así, se le asocia entonces con cierto tipo o variedad de un sistema de gobierno ( en el caso del presidencialismo con los gobiernos divididos y la debilidad del Ejecutivo frente al Legislativo). En este sentido, Phillipe Schmitter[67] sostiene: "Para mucha gente (y para gran parte de la ciencia política) el sistema político estadounidense con su presidencialismo, su bipartidismo, su separación de poderes, etc., representa el modelo de la democracia. Si uno no se aproxima a este modelo democrático, su democracia tiene que considerarse inferior".



[65] Dahl, Roberth A., La poliarquía. Participación y oposición, Editorial Tecnos, Madrid, 1989, pp. 42 y ss.
[66] Ramos Jiménez, Alfredo, "La democracia como forma institucional del cambio político en América Latina", en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Federal Electoral, vol. v; núm. 7 , 1996.
[67] Schmitter, Philippe C., "Cinco reflexiones sobre la cuarta ola de democratizaciones", en Transiciones a la democracia en Europa y América Latina, Carlos Barba, José Luis Barros y Javier Hurtado (compiladores), Miguel Ángel Porrúa/Universidad de Guadalajara, México, 1991.

No se puede pretender a priori alcanzar determinado sistema de gobierno como tampoco cierto tipo o variedad en que alguno de ellos se presente, suponiendo que con ello y sólo con ello podrá entonces arribarse a la democracia o ser, o dejar de ser, menos o más democráticos. De la misma forma en que no existe un solo sistema de gobierno o un solo tipo o variedad de ellos, tampoco existe -como argumenta Schmitter "un solo modelo de democracia o un solo patrón o camino para acercarse a ella. No hay una democracia. Hay democracias". La forma en que puedan presentarse tales democracias depende de las vías utilizadas para implantarlas o reimplantarlas; de los pactos entre partidos políticos y élites representativas; de la participación de la sociedad civil en los procesos de democratización o de redemocratización, y de las tradiciones, anhelos y aspiraciones políticas de las comunidades nacionales.

Logrado lo anterior, si lo que de ahí surge, tanto en el plano de las normas y las instituciones como en el de las prácticas y las relaciones políticas es algo que se acerque empíricamente al "ideal imperfecto" de democracia, el resultado será un determinado modelo de democracia que responda a las necesidades y características de una sociedad determinada, pero no una deformación de cierta democracia real elevada a la categoría de ideal democrático.

Por ello, para pensar en una reforma o modificación de un sistema de gobierno en aras de buscar una mayor aproximación al "ideal imperfecto" de la democracia, quizá lo más saludable sea no perder de vista lo anterior e ir más allá de la falsa disyuntiva entre presidencialismo o parlamentarismo, pensando en un modelo que pueda trascender tanto esta distinción bipolar como las supuestas fronteras infranqueables existentes entre los sistemas de gobierno.

# *Capítulo III*

## El Semipresidencialismo

### INTRODUCCIÓN

El reciente debate politológico y político italiano ha sacado de su marasmo al semipresidencialismo, también denominado sistema de gobierno mixto o de ejecutivo dual.[68]

Desde el congreso organizado por Duverger y celebrado en París en 1986,[69] ha habido pocas aportaciones novedosas sobre el tema;[70] en cambio, lejos del desinterés de los estudiosos, el modelo se ha ido extendiendo apareciendo actualmente en los textos constitucionales de Angola, Austria, Colombia, Egipto, Finlandia, Francia, Guatemala, Haití, Irán, Irlanda, Islandia, Perú, Polonia, Portugal, Rumania y Sri Lanka. Lo primero que salta a la vista al leer esta relación es la disparidad evidente entre todos estos sistemas políticos e incluso la evidencia de que la gran mayoría de ellos no son ni democráticos, luego difícilmente serán semipresidenciales.

[68] N. del A. Basten como ejemplos el libro de Cecanti, Massari y Pasquino: Semipresidenzialismo. Analisi delle esperienza europee. Bolonia, Il Mulino, 1996; o el reciente congreso celebrado en Trieste el 13 de mayo de 1997. Convegno internazionale: Semiprezidencialismi.

[69] N. del A. Las discusiones del congreso se recogen en Duverger, M. (dir.): Les régimes semi-présidentiels. París, PUF, 1986.

[70] Linz, J.J. y Valenzuela, A. (eds.): The Failure of presidential democracy. Comparative perspectives. (2 vol). Baltimore y Londres, The Johns Hopkins University Press, 1994. Soberg Shugart, M. y Carey, J.M.: Presidents and Assemblies. Constitutional design and electoral dynamics, Cambridge University Press, 1992.

Partiendo de la definición de Duverger y acotando un poco más el concepto, se han seleccionado los dieciséis sistemas políticos que recogen en sus textos constitucionales, las que se estiman como condiciones necesarias del modelo. Tras la constatación constitucional se ha comprobado que, además de la cobertura legal, existiese la fluidez democrática necesaria para el desarrollo del semipresidencialismo o de cualquier otra fórmula. Por tal motivo, se excluyen aquellos Estados (Angola, Egipto, Guatemala, Haití, Irán, Perú y Sri Lanka) que presentaban algún rasgo significativo que desnaturalizaba el concepto mismo de democracia.[71] Para los restantes Estados se plantea una clasificación vinculada al grado de desarrollo del semipresidencialismo. Así, se distingue entre Estados aparentemente semipresidencialistas y realmente semipresidencialistas, ello supone descartar otros tres países (Austria, Irlanda e Islandia) que pese a la cobertura constitucional y al funcionamiento democrático no son en la práctica semipresidencialismos.

Son sólo seis las poliarquías (Colombia, Finlandia, Francia, Polonia, Portugal y Rumania) a las que se puede catalogar de semipresidencialistas, pero aún dentro de este reducido grupo he establecido distingos en función de sus precedentes político-institucionales inmediatos. De este modo, se ha dividido entre las razones atribuibles a las democracias consolidadas[72] que adoptan el semipresidencialismo tras un pasado de parlamentarismo, y las razones de aquellos Estados que instauran este régimen durante sus transiciones democráticas tras un pasado, generalmente, de iure presidencial y de ipso dictatorial.



Establecida la nomina de semipresidencialismos y las dos vías más genéricas de acceso a este sistema de gobierno, se mencionará alguno de los efectos que la adopción del mismo genera en el sistema de partidos y en el propio sistema político. Esta tarea desemboca irre-

[71] Para Schumpeter "El método democrático es aquella ordenación institucional establecida para llegar a la adopción de decisiones políticas en la que los individuos adquieren el poder de decidir por medio de una lucha competitiva por el voto del pueblo". La consideración de la democracia como un conjunto de reglas procedimentales para la toma de decisiones políticas nos recuerda que la legitimación formal, o por medio de un procedimiento, es un componente esencial de la legitimación general del Estado burgués-democrático. En opinión de Sartori la definición de Schumpeter debe ser completada; a tal efecto, aportará una primera definición descriptiva: "La democracia es un subproducto de un método competitivo de reclutamiento de líderes"; pero que completa más adelante: "La democracia a gran escala es un procedimiento y mecanismo que: a) genera una poliarquía abierta cuya concurrencia en el mercado electoral b) atribuye el poder al pueblo y c) específicamente hace valer la responsabilidad de los líderes para con los liderados". Sartori, G.: Teoría de la democracia. 1. el debate contemporáneo. Madrid, Alianza, 1988, p. 197 y 202. Sobre la definición de poliarquía ver DAHL, Robert A.: Polyarchy: Participation and Opposition. New Haven, Yale University Press, 1971.

[72] N. de A. Se entiende por tales, aquellas que han culminado el proceso de consolidación democrática que define Morlino: "proceso de reforzamiento, afirmación, robustecimiento del sistema democrático, encaminado a aumentar su estabilidad, su capacidad de persistencia y a contrarrestar y prevenir posibles crisis". No obstante, esta definición es completada, de un modo mucho más preciso por el propio Morlino: "proceso de adaptación-congelación de estructuras y normas democráticas que son aceptadas como legítimas, en parte o en todo, por la sociedad civil. Tal proceso, complejo y variado, se desarrolla en direcciones diferentes y alcanza tal refuerzo de aquellas instituciones y normas como para permitir su persistencia". Morlino, L.: "Consolidación democrática. Definición, modelos, hipótesis", Revista Española de Investigaciones Sociológicas, nº 35/1986, p. 13 y 19.

mediablemente en el análisis de los poderes que en tales circunstancias son atribuidos al presidente. E igualmente, será imprescindible advertir las diversas tipologías de semipresidencialismo a las que conducen la existencia o no de mayorías parlamentarias y la afinidad u oposición de éstas con la mayoría presidencial.

## I. ORIGEN DEL CONCEPTO

"Todos los países deben preservar un conjunto de instituciones que permitan a un pequeño grupo de hombres políticos tomar decisiones que revistan un carácter obligatorio para la sociedad entera".[73] En el marco institucional de los sistemas políticos tradicionalmente se han distinguido dos formas de conjugar las instituciones en orden al diseño de un gobierno democrático: el presidencialismo y el parlamentarismo. Es decir, se ha optado o por una rígida separación de poderes, prácticamente sin conexiones entre el Parlamento y el gobierno;[74] o por interconectar el funcionamiento institucional, a partir de la existencia de un gobierno elegido por el Parlamento y responsable ante éste, pero que a su vez tiene la potestad de disolverlo.

El parlamentarismo, forma predominante en las democracias de fines del siglo XX, reposa sobre la idea de una sola expresión de la voluntad general mediante sufragio universal: las elecciones generales. Estos comicios conforman, mediante elección popular, el poder legislativo y, vinculado a éste, el gobierno del país. En las democracias parlamentarias el gobierno nace de la confianza del Parlamento y de esa concepción surge el vínculo de la responsabilidad política.[75]





[73] Rose, R.: "Présidents et Premiers ministres: élements de comparaison", Pouvoirs, nº 41/1987, p. 5.

[74] La alusión genérica al concepto "separación de poderes" puede resultar engañosa, porque los poderes están separados tanto en el presidencialismo como en el parlamentarismo. Es cierto que, en parte ambos sistemas pueden distinguirse por el grado de separación de poderes, pero principalmente es el grado de separación de las instituciones y de sus titulares lo que distingue al presidencialismo del parlamentarismo. Vid Verney, D.V.: "Analysis of political systems" en Eckstein, H. y Apter, D.E. (eds.): Comparative Politics. Nueva York, The Free Press, 1963, p. 184-185.

[75] En un estudio, ya clásico, Verney precisó que los principales elementos que describen el parlamentarismo son: 1) el gobierno surge de la Asamblea legislativa, 2) el ejecutivo es dividido en: jefe del Estado y gobierno, 3) el jefe del Estado elige al primer ministro, 4) el primer ministro designa a sus ministros, 5) los ministros conforman un organismo colegiado (Consejo de ministros), 6) los ministros son generalmente parlamentarios, 7) el gobierno es políticamente responsable ante la Asamblea, 8) el primer ministro puede solicitar al jefe del Estado la disolución del Parlamento, 9) el Parlamento está por encima del la Asamblea legislativa y sobre el gobierno, a su vez, ninguno de éstos puede dominar al otro. 10) el gobierno es indirectamente responsable ante el electorado, y 11) el Parlamento focaliza el poder dentro del sistema político. Verney, D.V.: "Analysis…" op. cit., p. 175-184. Para una mayor profundidad sobre el modelo parlamentario ver SartoriI, G.: Comparative Constitutional Engineering. An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes. MacMillan, 1994. Linz, J.J.; Lljphart, A.; Valenzuela, A. y Godoy, O. (eds.): Hacia una democracia moderna. La opción parlamentaria. Santiago de Chile, Universidad Católica de Chile, 1990. Consejo para la Consolidación de la Democracia,: Presidencialismo vs. parlamentarismo. Materiales para el estudio de la Reforma Constitucional. Buenos Aires, Eudeba, 1988.

El régimen presidencialista, sin embargo, es "dualista"; en él la voluntad popular se expresa en momentos distintos y de modo diferente, mediante elecciones legislativas y elecciones presidenciales. El presidencialismo comporta dos consultas electorales, una para configurar el Parlamento y la otra el poder ejecutivo; ello implica ausencia de responsabilidad de éste ante el Parlamento. El presidencialismo se caracteriza, como es sabido, por una nítida división entre los poderes legislativo y ejecutivo.[76]

Lijphart entiende que el presidencialismo es condensable en tres palabras:"presidencialismo anuncia majoritarianism", entendiendo por tal una concentración del poder político en manos de la mayoría. Esta línea de razonamiento le llevará a concluir que el presidencialismo es inferior al parlamentarismo, al margen de si el presidente es fuerte o débil. En el primer caso, el sistema tenderá a ser demasiado mayoritario; en el segundo caso el majoritarianism no es reemplazado por consenso, sino por conflicto, frustración y paralización. Igualmente crítico con el presidencialismo es Linz, para quien este régimen arrastra problemas estructurales.[77] Así, la existencia de una doble legitimidad: presidencial y parlamentaria, aumenta la probabilidad de conflicto en caso de que ambas mayorías no coincidan; además ante estas eventualidades el presidencialismo carece de mecanismos obvios de resolución. Por otro lado, la elección presidencial tiene carácter de suma-cero, pudiendo generarse situaciones en las que los wasted votes superen el 60% de los votos expresados.

Un tercer problema será la potencial polarización de la sociedad. En cuarto lugar, mientras el parlamentarismo permite respuestas institucionales flexibles en función de los cambios de coyuntura, el presidencialismo no es tan versátil debido a la rigidez del término de los man-



[76] En opinión de Verney las características principales a que responden los presidencialismos son las siguientes: 1) el gobierno no es parte de la Asamblea legislativa, 2) el poder ejecutivo no es dividido en jefe del Estado y gobierno, 3) el presidente es elegido por el pueblo en un momento distinto a la elección legislativa, 4) el jefe del Estado es a su vez jefe del ejecutivo, 5) el presidente nombra a sus ministros, 6) dentro del ejecutivo, el presidente es un primus sobre desiguales, 7) el mandato parlamentario es incompatible con la función ministerial, 8) el ejecutivo no es responsable ante la Asamblea, pero sí ante la Constitución, 9) el presidente no puede disolver ni obligar a la Asamblea, 10) en última instancia el poder supremo corresponde a la Asamblea, la única legitimada para reformar la Constitución, 11) el ejecutivo es directamente responsable ante el electorado y 12) en el presidencialismo no hay un centro de poder del sistema político. VERNEY, D.V.: "Analysis…" op. cit., p. 185-191. Para una mayor profundidad sobre el modelo presidencial ver LINZ, J.J. y Valenzuela, A. (eds.): The Failure… op. cit. Soberg Shugart, M. y Carey, J.M.: Presidents and Assemblies. Constitutional design and electoral dynamics. Cambridge University Press, 1992. Consejo para la Consolidación de la Democracia,: Presidencialismo vs. parlamentarismo… op. cit. NINO, C.S. y otros: El presidencialismo puesto a prueba. Madrid, CEC, 1992. SARTORI, Giovanni: Comparative Constitutional Engineering. An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes. MacMillan, 1994.

[77] Un primer esbozo de los mismos aparecerá en LINZ, J.J.: La quiebra de las democracias. Madrid, Alianza, 1987. Este es completado de modo mucho más exhaustivo en su reciente obra "Presidential or Parlamentary Democracy: Does it Make a Difference?" en LINZ, J.J. y Valenzuela, A. (eds.): The Failure…op. cit., vol I, p. 3-87.

datos; esto puede entorpecer profundamente los procesos de consolidación democrática. En último lugar el presidencialismo carece de poder moderador, por tal motivo, en no pocas ocasiones, en Latinoamérica el ejército se ha autoproclamado de tal condición.

Fruto de las ventajas e inconvenientes que se pueden atribuir a cada una de estas dos formas de gobierno pudiera llegarse a afirmar que el parlamentarismo favorecía, a priori, la gobernabilidad del sistema. De hecho, los casos de máxima crisis de la gobernabilidad e incluso de quiebra del sistema, parecen caer del lado de los presidencialismos. No obstante, esta constatación se ve tamizada por las discontinuidades en los sistemas políticos latinoamericanos que adoptaron unánimemente el presidencialismo, encontrando en cambio la explicación a sus recurrentes crisis en otros problemas.[78]

En este orden de cosas, Linz ha señalado que el presidencialismo todavía se ve más agravado en sus efectos sobre la gobernabilidad de un sistema cuando se combina con la fórmula electoral de representación proporcional;[79] siendo incluso mucho más grave cuando nos encontramos además ante sistemas no consolidados democráticamente.[80] Y ello por la sencilla razón de que tales escenarios pueden comportar tres elementos negativos: en primer lugar, porque disminuye el rendimiento del sistema político como consecuencia del bloqueo entre poder ejecutivo y poder legislativo; en segundo término, porque debilita enormemente el sistema de partidos; y por último, porque polariza la vida política de la nación, generando un clima de enfrentamiento político que la débil estructura democrática del sistema puede no soportar.

Desde esta perspectiva, Juan Linz aboga claramente por el parlamentarismo, especialmente para sistemas políticos en fase de consolidación democrática.[81] Los planteamientos de Linz





[78] Alcantara Saez, M.: Gobernabilidad, crisis y cambio. Madrid, CEC, 1994. p. 85.

[79] Linz, J.J.: "The perils of presidentialism" Journal of Democracy, vol 1 nº 1/1990, p. 51-69 y "The virtues of parlamentarism", Journal of Democracy, vol 1 nº 4/1990, p. 84-91. Insiste en estos argumentos en Linz, J.J.: "Presidential or Parlamentary Democracy: Does it Make a Difference?" en LINZ, J.J. y Valenzuela, A. (eds.): The Failure of presidential democracy… op. cit., vol I, p. 3-87. En sentido similar y en la misma obra véase Lijphart, A.: "Presidentialism and Majoritarian Democracy: Theoretical observations" en LINZ, J.J. y Valenzuela, A. (eds.): The Failure… op. cit., vol I, p. 91-105 y SARTORI, G.: "Neither Presidentialism nor Parlamentarism", en Linz, J.J. y Valenzuela, A. (eds.): The Failure… op. cit., vol I, p. 106-118.

[80] Un reciente estudio de Stepan y Skach concluye que el parlamentarismo presenta una mejor disposición estructural que el presidencialismo para la consolidación de la democracia. La razón de esta conclusión viene avalada por seis tendencias que se dan en los parlamentarismos: a) gran propensión de los gobiernos a formalizar mayorías con las que llevar a cabo sus programas b) gran capacidad para gobernar en escenarios multipartidistas c) baja propensión de los ejecutivos para gobernar bordeando la Constitución y gran facilidad para destituir al ejecutivo que lo haga d) baja susceptibilidad al golpe militar e) gran tendencia a suministrar una larga carrera política en el partido o en el gobierno, lo que añade lealtad y experiencia a la sociedad política. Stepan, A. y Skach, C.: "Presidentialism and Parlamentarism in Comparative Perspective" en Linz y Valenzuela (eds.): The Failure… op. cit., p. 119-136.

[81] Llega a afirmar que un sistema presidencial o semipresidencial en España hubiera generado una transición a la democracia mucho más difícil y arriesgada, corriendo el riesgo de no haber alcanzado el consenso necesario. LINZ, J.J.: "Democracia: Presidencialismo o parlamentarismo. ¿Hace alguna diferencia?" en Linz, J.J.; Lijphart, A.; Valenzuela, A. y Godoy, O. (eds.): Hacia una democracia…op. cit.

suponen que (1) el presidencialismo en Latinoamérica es una de las causas del desplome de las democracias, (2) hace compleja la redemocratización y (3) dificulta la consolidación de las nuevas democracias.[82] Sin embargo, esta defensa del parlamentarismo contrasta con los planteamientos de Dieter Nohlen que, sin negar los postulados de Linz, sostiene la necesidad de profundizar en el estudio del presidencialismo sudamericano.[83]

Mientras la idea genérica de este régimen se asienta en la convicción de los poderes plenipotenciarios del presidente de la República, Nohlen defiende el tipo de presidencialismo que pretenden algunos países de América Latina, porque se basan en reducir y contrapesar los poderes del presidente de la República. Así, Sartori propone para Latinoamérica un sistema que, en principio, no sea ni presidencialista ni parlamentarista en sus formas puras, siendo cada país, en función de sus propias características el que se incline hacia una u otra forma de gobierno.[84] De igual manera, los países del este de Europa se inclinan por un tipo de presidencialismo capaz de generar una combinación que asegure simultáneamente liderazgos sólidos y partidos potentes.[85]

Presidencialismo y parlamentarismo no son arquetipos estáticos. La superación de la dicotomía presidencialismo-parlamentarismo viene ratificada por la inclusión de nuevas variables que vienen a relativizar el supuesto inmovilismo de ambos sistemas, e implican que cada presidencialismo y cada parlamentarismo sea peculiar. Así, por ejemplo, el grado de control y presencia de partidos, los mecanismos de participación y representación, y las características de la sociedad en que estén asentados, son elementos que vienen a matizar sensiblemente cada uno de los casos, provocando unidades de análisis no coincidentes plenamente, aunque con elementos de similitud que permiten el estudio comparativo.



Se ha tomado como punto de partida que una de las diferencias esenciales entre parlamentarismo y presidencialismo es la expresión, única o doble, de la voluntad ciudadana. Así, las monarquías europeas habrían ido evolucionando paulatinamente hacia el constitucionalismo liberal, lo que presuponía la elección de un Parlamento y un gabinete gubernamental acorde. Mientras tanto, las Repúblicas elegían su Parlamento, pero elegían también un presidente al

[82] Lijphart afirma que "el presidencialismo es enemigo de compromisos de consenso y de pactos que puedan ser necesarios en el proceso de democratización y durante períodos de crisis…, el presidencialismo es inferior al parlamentarismo". "Presidencialismo y democracia de mayoría" en LINZ, J.J.; Lijphart, A.; Valenzuela, A. y Godoy Lijphart, O. (eds.): Hacia una democracia… op. cit., p. 121.
[83] Nohlen, D.: "Presidencialismo vs. parlamentarismo en América Latina", Revista de Estudios Políticos, nº 74/1991. p. 43-54.
[84] Sartori, G.: "Li riforme istituzionali tra buone e cattive" Rivista Italiana di Scienza Politica, nº 3/1991, p. 375-407. En idéntico sentido se pronuncia Serraferro al entender que, en América Latina, es posible avanzar sobre la vía del presidencialismo introduciendo mejoras a través de las críticas formuladas por Linz y Lijphart, provocando, no un sistema mixto, sino una moderación del presidencialismo. SERRAFERRO, M.D.: "Instituciones políticas en América Latina: revisión de enfoques teórico-metodológicos", Sistema, nº 122, p. 83-99.
[85] Alcantara, M.: Gobernabilidad… op cit., p. 96.

que dotaban de un conjunto de competencias ejecutivas. Junto a estos dos modelos, algunos países introdujeron la dualidad de elecciones, pero manteniendo, sin embargo, la responsabilidad gubernamental ante el Parlamento. Este nuevo híbrido no respondía a la fórmula presidencialista, el presidente tenía menos poderes; y tampoco al tipo de parlamentarismo monárquico, dado que el presidente disponía de legitimidad democrática directa. Se trataba de una nueva forma de gobierno en la que conviven elementos típicos del presidencialismo: presidente elegido por sufragio universal, con importantes competencias ejecutivas; y elementos del sistema parlamentario: gobierno con poder ejecutivo surgido de la Asamblea y responsable ante la misma.

Generalmente se asocia esta nueva fórmula con Francia; sin embargo, como se ha anticipado, las vigentes constituciones de Angola, Austria, Colombia, Egipto, Finlandia, Francia, Guatemala, Haití, Irán, Irlanda, Islandia, Perú, Polonia, Portugal, Rumania y Sri Lanka, contienen tipos similares.[86]

¿Cómo y cuándo se dio nombre a este nuevo sistema de gobierno? A principios de los sesenta, François Goguel se cuestionaba qué tipo de régimen era el que aparecía tras la reforma constitucional francesa de octubre de 1962; reforma que implicaba la elección directa del presidente de la República.[87]

Entendía que el jefe del Estado de un régimen parlamentario (monarca o presidente) carecía de poder efectivo, desempeñando más bien un papel de símbolo y árbitro frente a una débil separación de poderes. Por su parte, el jefe del Estado francés poseía más poderes que un jefe del Estado parlamentario y, a su vez, prerrogativas que la separación de poderes requerida por un régimen de tipo presidencialista nunca concedería al presidente; así por ejemplo, el poder de disolución de la Asamblea Nacional y la moción de confianza. La nueva fórmula de gobierno propuso un punto de encuentro entre el presidente y el Parlamento capaz de amortiguar los choques, de evitar los conflictos y, en último caso, de solventarlos. Este punto de encuentro era el gobierno, nombrado por el jefe del Estado pero responsable ante el Parlamento. Al gobierno le correspondía relacionar ambas instituciones y contribuir a establecer los compromisos necesarios.

Para el politólogo galo la diferencia fundamental radicaba en la jefatura de Estado. El presidencialismo supone un poder personal, "que se ejerce sólo, sin control, y que vive siempre



[86] Alcántara cita también el caso de Rusia; sin embargo, la actual configuración institucional queda lejos del semipresidencialismo. Alcantara, M.: Gobernabilidad… op cit., p. 88. Duhamel indica que, excepción hecha de Francia, da la sensación de que en todos los regímenes semipresidenciales, a causa de la distribución de poderes constitucionales, la elección directa del Presidente no supone una puerta gubernamental; así ocurre por ejemplo en Portugal, Austria, Islandia, Irlanda. Incluso ocurre, en el Este europeo, en donde, salvo Polonia, parece que tampoco tenga gran poder gubernamental la elección presidencial mediante sufragio universal directo. "Por la razón que sea Francia es la única democracia estable con dualidad de elecciones gubernamentales". Droit Constitutionnel… op. cit, p. 556.

[87] GogueL, F.: "Quelques remarques sur le probleme des institutions politiques de la France", Revue Française des Sciences Politiques, vol. XIV, nº 1/1964, p. 7-19.

bajo la amenaza de convertirse en dictatorial".[88] El parlamentarismo, sin embargo, carece de ese poder y se ubica en el ámbito del poder relacional o colegiado que presupone control y discusión. La nueva forma de gobierno incoa un poder personalizado, que no tiene por qué ser necesariamente personal, y evita el riesgo dictatorial por las posibilidades de control y discusión de sus actos y decisiones. La reforma de 1962, en todo caso, supuso una acentuación sensible de la personalización del poder de la jefatura de Estado.[89]

Mientras que un poder personal favorece la forma de gobierno presidencialista, este poder personalizado propicia el parlamentarismo al existir un control político del gobierno por parte de la Asamblea; pero con la radical diferencia de que aquél no se encontraba en situación política de inferioridad. Sin atribuir una denominación concreta a esta nueva fórmula de gobierno, parece evidente que para Goguel estaríamos ante un parlamentarismo de poder personalizado en el que el gobierno actúa de amortiguador de una débil separación entre poderes, y uno de los cuales es bicéfalo.

La primera conceptualización se debió a Maurice Duverger, quien acuñó la voz semipresidencialismo.[90] Antes de la reforma de 1962, que supuso la elección por sufragio directo del presidente de la República, Duverger creía que el sistema de gobierno francés era un régimen parlamentario con dos diferencias respecto de anteriores experiencias: los poderes del Parlamento habían sido fuertemente corregidos y el jefe del Estado dejaba de ser un personaje honorífico para pasar a tener algunos poderes concretos. En su opinión, el constituyente se había equivocado, puesto que si pretendía reforzar el ejecutivo debió haber incrementado el prestigio y poderes del primer ministro y no los del presidente.[91] Para Duverger, era obvia la necesidad de reforzar el ejecutivo y abandonar viejos tabúes de desconfianza gubernamental, pero también entendía necesario que el marco en que se desarrollara este reforzamiento, en occidente, fuera parlamentario.[92]



[88] Ibídem. p. 9. Vid: Linz, J.J.: "Presidentialism…" op. cit., p. 55.

[89] En este sentido Portelli entiende que la arquitectura de la Vª República se cimenta en una doble separación de poderes: la ya clásica entre ejecutivo y legislativo, bajo la forma de poder gubernamental frente a poder parlamentario, y una novedosa, anunciada por De Gaulle en su discurso de Bayeux, entre Estado y partidos. Portelli, H.: "Les partis et les institutions", La Ve République -30 ans-. Pouvoirs, nº 49/1989, p. 57 y ss.

[90] Aparece por primera vez en la undécima edición francesa de su obra Institutions politiques et droit constitutionnel. París, PUF, 1970, p. 277-282. Años más tarde, Colliard, para evidenciar el carácter dualista del ejecutivo de este nuevo régimen, prefirió denominarlo régimen parlamentario con correctivo presidencial. Colliard, J.C.: Les régimes parlamentaires contemporains. París, Presses de la FNSP, 1978, p. 280.

[91] Afirmaba incluso que el régimen configurado por la Constitución de 1958 era un parlamentarismo orleanista, a caballo entre la monarquía limitada y el parlamentarismo clásico. Duverger, M.: Instituciones y derecho constitucional. Barcelona, Ariel, 1962, p. 304.

[92] Duverger achacaba a dos razones las reticencias para con el ejecutivo. Por un lado el hecho de que las Asambleas habían sido las primeras instituciones democráticas, nacidas en el seno de las monarquías con la finalidad de limitarlas. Y por otro, que acrecentar los poderes del diputado era aumentar la influencia, dentro del Estado, del elemento democrático; mientras que, restringir las prerrogativas del ejecutivo era disminuir, en el Estado, el papel del elemento autocrático. Pero con el fin de asegurar la gestión económica de un aparato semippúblico, semiprivado, y de actuar de contrapeso principal de los grupos de presión, el ejecutivo debía ser reforzado; y ambos tabúes superados. Duverger, M.: Francia: Parlamento o Presidencia. Madrid, Taurus, 1962, p. 15-31.

Será la reforma constitucional, ratificada mediante el referéndum de 1962, la que le hizo cambiar de opinión respecto del régimen francés y acuñar el nuevo concepto. El régimen semipresidencialista se caracterizaría por la elección del jefe de Estado mediante sufragio universal; además, suponía una jefatura de Estado con más poderes que los de un jefe del Estado parlamentario, lo que implicaba automáticamente una limitación del Parlamento. El gobierno estaba formado por un gabinete, con un primer ministro al frente nombrado por el presidente. Y por último, el gobierno era responsable ante la Asamblea, lo que confería al nuevo régimen no sólo caracteres de presidencialismo, sino también de parlamentarismo. En definitiva estábamos ante una nueva fórmula de gobierno: el semipresidencialismo.

La razón por la que, tratándose de un régimen político a caballo ante el presidencialismo y el parlamentarismo, optó por la denominación de semipresidencialismo y no por la de semiparlamentarismo,[93] estribó en que la dualidad que esta nueva forma política presentaba quedaba localizaba en el seno del ejecutivo. "Las relaciones entre presidente y primer ministro son reflejo de la doble expresión de los ciudadanos a través de dos sufragios distintos".[94]

## 1. CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA

De la conceptualización de Duverger se desprende que el sistema semipresidencialista se caracteriza por (1) un presidente de la República elegido mediante sufragio universal y directo, dotado de notables poderes y (2) un primer ministro y gobierno responsables ante el Parlamento.[95]

Para que se desarrolle este sistema, se requieren cinco condiciones necesarias:

La primera condición necesaria es la elección del presidente de la República mediante sufragio universal directo. Nadie pone en duda que la principal fuente de poder del presidente es un poder frente o sobre la mayoría parlamentaria; pero "el presidente francés dispone de más prestigio debido a la elección directa por el pueblo y a la posición simbólica del jefe del Estado, personificación de la nación".[96] La elección directa de cualquier responsable





[93] En un artículo de opinión publicado el 29 de mayo de 1996, en El País, Duverger acuñó la voz semiparlamentario para definir el nuevo modelo de gobierno israelí e italiano. La diferencia fundamental estriba en que la población elige directamente al Parlamento y al Primer ministro y en que ambos están obligadamente vinculados ya que la caída del Primer ministro implica la disolución automática de la Asamblea.

[94] AA.VV.: Les régimes semi-présidentiels, bajo la dirección de M. Duverger, París, PUF, 1986, p. 7 y ss.

[95] Estas son las premisas bajo las que se desarrolló, en París, el 20 y 21 de enero de 1983, bajo el patrocinio del Centree d'analyse comparative des systèmes politiques, y la dirección de Maurice Duverger, un coloquio sobre: "Los regímenes semi-presidenciales".

[96] Duverger, M.: "L'experience française du régime semi-présidentiel" en Les régimes semiprésidentiels, bajo la dirección de M. Duverger, París, PUF, 1986. p. 47-54. Para Sabsay, la doble vuelta sirve de "superlegitimidad" presidencial, para asegurar su ubicación por encima de los partidos y para garantizar el uso de especiales poderes en caso de crisis. Sabsay, D.A.: "El ballotage: su aplicación en América Latina y la gobernabilidad", Cuadernos de Capel, 34/1992, p. 72-73. Por su parte Hauriou, cree que la doble vuelta piensa en la legitimidad presidencial y en el sistema de partidos vigente: "esta disposición (la doble vuelta) tiene en cuenta el multipartidismo francés, pero pretende obtener que el Presidente de la República cuente finalmente con la mayoría absoluta de los sufragios emitidos, a fin de que su legitimidad no pueda ser discutida" Haoriou, A.: Derecho Constitucional e instituciones políticas. Barcelona, Ariel, 1971, p. 538.

político refuerza la legitimidad del elegido. Con el fin de acotar el concepto de legitimidad Sartori indica que: "la pertenencia del poder al pueblo sienta un principio que concierne a las fuentes y a la legitimidad del poder; significa que el poder es legítimo sólo si se otorga desde abajo, sólo si constituye una emanación de la voluntad popular, y solamente si descansa en algún consenso básico manifiesto".[97] Esa emanación popular, que podrá ser directa o indirecta, resulta fortalecida cuando se es el fruto directo del sufragio popular.

Por otro lado, que sea directamente el voto popular el que designa al presidente le ha prestado una legitimidad directa parangonable a la de la Asamblea. Ello va a suponer que en el presidente confluye una legitimidad que puede tener un alto componente plebiscitario y en la Asamblea la legitimidad democrática tradicional.

Un ejecutivo dual es la segunda condición. Ejecutivo compuesto por el presidente de la República y el gobierno, al frente del cual figura el primer ministro. La primacía de ambos órganos la ostenta el presidente, que es a la vez jefe del gobierno y del Estado; además, "este último rol hace de un único político el presidente del pueblo entero".[98] El sistema semipresidencial goza de tres órganos políticos, presidente de la República, Consejo de Ministros/ Primer ministro y Parlamento con competencias efectivas propias. Los dos primeros se alojan en el poder ejecutivo y el tercero en el legislativo.



El dualismo de presidente y primer ministro, dentro del poder ejecutivo, se solventa mediante un reparto de funciones, que permite al presidente tomar cierta distancia con relación a los asuntos cotidianos. El presidente tiene la posibilidad de escapar a la política diaria, parapetándose en el gobierno: "la distinción entre las tareas del presidente y las del primer ministro hace que sea más fácil para el presidente evitar implicarse directamente en las cuestiones secundarias de prestaciones de servicios públicos, mientras que la centralización de las políticas gubernamentales hace intervenir forzosamente al primer ministro y sus colegas".[99] Esta relación dual del ejecutivo fue sintetizada por Chaban-Delmas en una sola frase: "Todo lo que va mal es por culpa del primer ministro; todo lo que va bien es fruto de la acción del presidente".[100]

Sartori parte de considerar el semipresidencialismo como un sistema basado en el power-sharing y no en la separación de poderes. La articulación del power-sharing excluye la opción de concentración de poder en una sola persona, y por lo tanto la autoridad de la jefatura del ejecutivo se articulará como (1) un primero sobre desiguales, o como (2) un primero entre desiguales, o como (3) un primero entre iguales. Ante estas categorías, Sartori inscribe el semipresidencialismo dentro de la primera opción, un primero sobre desiguales, lo que

[97] Sartori, G.: Teoría de la democracia. Madrid, Alianza Universidad, 1987, p. 59.
[98] Rose, R.: "Présidents et Premiers ministres: élements de comparaison", Pouvoirs, nº 41/1987, p. 20.
[99] Sabsay, D.A.: "El semipresidencialismo: una visión comparada" en NINO, C.S. y otros: El presidencialismo puesto a prueba. Madrid, CEC, 1992, p. 14-15.
[100] Recogido por Duverger, M.: "L'experience française du régime semi-présidentiel" en Les régimes semi-présidentiels, bajo la dirección de M. Duverger. París, PUF, 1986, p. 50.

puede suponer que (1) es jefe del ejecutivo el secretario general del partido mayoritario, (2) no puede ser fácilmente removido por una decisión parlamentaria, y (3) tiene la capacidad de nombrar y cesar a los miembros del gobierno.[101]

La tercera condición son los amplios poderes de que constitucionalmente goza el presidente de la República.[102] Tiene los poderes y atribuciones de un jefe de Estado en el sistema parlamentario; pero al mismo tiempo goza de facultades de orden ejecutivo. Ya hemos indicado que por su posición dentro del sistema político y por su posibilidad real de actuar, está a caballo entre el jefe de Estado del régimen presidencialista y el del régimen parlamentario; pero mucho más próximo del primero, por las funciones ejecutivas que puede desempeñar. Dentro de la tríada de poderes políticos antes señalada, el presidente de la República cumple la función de símbolo político, de árbitro moderador de los tres poderes del Estado; es decir, asume el rol de poder neutro que definiera Benjamin Constant al referirse a los Jefes de Estado. Pero junto con esa función típica de Jefe de Estado parlamentario, el presidente goza de un plus competencial que le acerca al presidencialismo.

Ese plus competencial es una esfera propia del poder ejecutivo, no compartida con el Consejo de ministros, que varía de sistema político en sistema político pero cuyos contenidos más habituales son: nombramiento del primer ministro y presidencia del Consejo de ministros, poder de convocatoria de sesiones parlamentarias extraordinarias, poder de disolución anticipada del Parlamento, capacidad de iniciativa legislativa, dirección de las relaciones exteriores, poderes excepcionales en caso de crisis, legitimación activa para plantear la inconstitucionalidad de normas ante la Corte Constitucional, mando supremo de las Fuerzas Armadas, nombramiento de altos cargos de la Administración y convocatoria de referéndum.

En cuarto lugar, el presidente es el jefe del Estado y también del ejecutivo; esto último implica la facultad de nombrar al primer ministro y en no pocas ocasiones de presidir los Consejos de ministros. No es común la exigencia de investidura parlamentaria tras la designación presidencial; pero en cualquier caso, la posibilidad que tiene el Parlamento de controlar y censurar al gobierno, si bien no exige formalmente la investidura sí que fuerza a que la elección presidencial de primer ministro pueda gozar, llegado el caso, del respaldo de las Cámaras.[103]





[101] Sartori, G.: "Neither Presidentialism…", op. cit., p. 109-110.

[102] Martínez Sospedra apunta que esta cuestión, más que por el contenido de las disposiciones de las constituciones, se rige por usos y costumbres. Martinez Sospedra, M.: Las instituciones del gobierno constitucional. Sistemas de gobierno y órganos constitucionales. Valencia, Fundación universitaria San Pablo CEU, 1988, p. 86-92.

[103] En Francia, por ejemplo, no es obligado obtener la confianza parlamentaria para poder desarrollar las tareas de gobierno. El artículo 49 de la Constitución de 1958 faculta al gobierno a presentar ante la Asamblea un programa. No es una práctica obligatoria, pero sí habitual. François Goguel entendía que este era el único sistema capaz de conciliar la estabilidad gubernamental y la compleja composición de las sucesivas asambleas francesas. Goguel, F.: "Réflexions sur le régime présidentiel", Revue Française des Sciences Politiques, vol. XII, nº2/junio 1962, p. 305 y ss.

Aunque dentro de este régimen el gobierno se considera independiente, es incuestionable que tiene una fuerte vinculación con la presidencia de la República y que ésta se puede parapetar mediante su gobierno de la oposición política. Pero no obstante, cabe la posibilidad, cada vez más frecuente de que las mayorías presidencial y parlamentaria no coincidan. En estos escenarios el presidente se ve constreñido a optar por un candidato a primer ministro, ajeno a su opción partidista y difícilmente se puede escudar en un gobierno que no es propio. Sobre estos escenarios de coexistencia política –no cohabitación– y sobre las desafinidades entre las mayorías presidencial y parlamentaria me detendré más adelante.

La quinta condición, la responsabilidad del gobierno ante el Parlamento, puede recabar la confianza del Parlamento y puede sufrir una censura por parte del mismo. El gobierno en el semipresidencialismo, aparentemente, es una institución típica del sistema parlamentario, pero difiere en cuestiones sustanciales: por ejemplo no goza del derecho de disolución, medida típicamente parlamentaria, que pertenece al presidente en calidad de jefe del poder ejecutivo. En cambio, aunque el presidente tiene funciones ejecutivas, no está sujeto a una moción de censura.

La estabilidad del presidente es total, la duración de su mandato es tasada y sólo puede ser removido mediante responsabilidad de carácter penal (Impeachment o Alta Traición).

En principio ninguna condición por sí sola facilita la existencia del modelo semipresidencialista, luego no podemos hablar de condiciones suficientes; pero todas ellas son imprescindibles para poder hablar en rigor del modelo. Es decir, la falta de alguna de las características citadas imposibilita el desarrollo del modelo y nos colocaría ante otro modelo distinto.



## II. COMPARACIÓN CONSTITUCIONAL

Con el fin de determinar qué Estados son siquiera potencialmente semipresidencialistas, se han consultado los respectivos textos constitucionales para verificar si se recogían las condiciones necesarias del sistema de gobierno semipresidencial.[104] Esta primera comprobación indica y devela que son 16 los Estados constitucionalmente semipresidenciales. Ocho son europeos (Austria, Finlandia, Francia, Irlanda, Islandia, Polonia, Portugal y Rumania), cuatro americanos (Colombia, Guatemala, Haití y Perú), dos africanos (Angola y Egipto) y dos asiáticos (Irán y Sri Lanka).

### 1. SISTEMAS NO DEMOCRÁTICOS

Los regímenes no democráticos se caracterizan por el ejercicio del poder de forma monopolista, sin límites ni control, ya lo realice una persona o grupo de personas.

[104] López Guerra, L. y Aguiar de Luque, L. (comp.): Las Constituciones en Iberoamérica. Madrid, CEC, 1992; Daranas, Pelaez, M. (comp.): Las constituciones Europeas. Madrid, E.N. 1979).

Como antecedente histórico debemos considerar las aportaciones doctrinales tanto del constitucionalismo liberal, que identifica dictadura con régimen no constitucional; como las del marxismo, que induce el concepto de dictadura del proletariado, para describir la naturaleza coactiva–represiva del proceso transitorio que precede al establecimiento de la sociedad ideal; este periodo tiene una finalidad revolucionaria. En la misma línea, durante el siglo XX, las experiencias derivadas de la Revolución Rusa y de los fascismos, produce una reformulación de las categorías que definen el análisis de la dictadura.

De la relación establecida resulta obvio que Angola, Egipto, Guatemala, Haití, Irán y Perú, no son sistemas políticos democráticos. El simple reconocimiento constitucional no basta para considerar un Estado como un régimen de ejecutivo dual. Es necesario que, además de la cobertura legal, exista un funcionamiento práctico, una aplicación eficaz de las condiciones necesarias del semipresidencialismo; no sólo deben existir las condiciones necesarias en potencia, también deben darse las circunstancias que permitan su desarrollo. En suma, la existencia constitucional de los requisitos del semipresidencialismo no garantiza su puesta en práctica. La democracia es requisito previo e imprescindible para entrar a valorar el supuesto semipresidencialismo y, como a continuación se comenta, en ellos no se desarrolla.

El 31 de mayo de 1991, se firmó en Angola un acuerdo de paz que ponía fin a 16 años de guerra civil entre el MPLA (Movimiento Popular para la Liberación de Angola) apoyado por URSS y Cuba, y el UNITA; (Unidad Nacional por la Independencia Total de Angola) que, gracias a su condición de anticomunista, recibía importantes apoyos de EEUU. En junio de 1991 se estableció en el país una misión de NN.UU. para verificar el proceso de desmovilización de las fuerzas de ambos bandos (UNAVEM II). El 12 de mayo de1992, ambas partes acordaron la realización de unas elecciones legislativas que pondrían el broche al proceso de paz. Estas se celebraron el 29 y 30 de septiembre de 1992. La ONU controló el proceso electoral, declaró que se había desarrollado con limpieza y otorgó la victoria al MPLA. Jonas Savimbi, líder de UNITA, no aceptó la derrota, afirmó que los comicios habían sido fraudulentos y escapó de Luanda, capital de Angola, y del control de los cascos azules, estableciendo su cuartel general en la ciudad de Mambo. De modo fulminante el UNITA se hizo con los dos tercios del territorio y, a pesar de las encarnizadas luchas, no consiguió tomar Luanda. A principios de noviembre se estableció un alto el fuego. La pérdida de apoyos que sufrió UNITA, por parte de la administración estadounidense y la presión de la ONU, forzó a que a finales de1993 esta formación aceptase retirarse de las zonas que ocupaba desde 1992.

El proceso de paz sigue todavía sin cerrarse y la segunda vuelta de las elecciones presidenciales congelada desde 1992. El presidente egipcio Anwar el-Sadat, fue asesinado en 1981, sustituyéndole su vicepresidente Hosni Mubarak que fue reelegido en 1987 con un 97.1% de los votos expresados. En el mismo mes se celebraron elecciones legislativas, siendo, al igual que ocurrió con las de 1984, declaradas inconstitucionales en mayo de 1990. En marzo del mismo año también se declaraba inconstitucional el modo de elección del Majlis as-shura (Consejo consultivo). Tanto las nuevas elecciones al Consejo consultivo celebradas en junio de 1990, como las nuevas elecciones al Parlamento –29 de noviembre y 8 de diciembre de 1990– fueron boicoteadas por todos los partidos políticos de oposición y por las corrientes

islámicas, a las que les está prohibida la configuración de una fuerza política.[105] Tal boicot que reclamaba una revisión del texto constitucional de 1971, supuso una aplastante victoria del Partido Nacional Democrático. No obstante el triunfo y el boicot, el pueblo egipcio continúa viviendo la política con profundo desinterés (el índice de participación fue del 44.9%, pero además los electores inscritos representaban menos del 50% del cuerpo electoral).

Este clima de escepticismo político se ve agravado por el profundo conflicto que grupos armados islamitas mantienen con el gobierno del PND, lo que ha implicado una declaración del Estado de emergencia, vigente desde1990. Además en el referéndum del 11 de julio de 1993, Hosni Mubarak ha sido reelegido para un tercer mandato, obteniendo, según datos del ministerio del interior, el 96.28% de los votos; increíble de todo punto cuando el Partido del Trabajo, los Naseristas, la Unión Progresista y los ilegales Hermanos Musulmanes habían llamado al voto negativo. Tal circunstancia ha supuesto un recrudecimiento de las acciones de los radicales islamitas que, en un primer momento, atentaron contra el ministro del interior y el primer ministro, y posteriormente contra los turistas occidentales; además, desde febrero de 1994 han iniciado una campaña de "advertencias" contra los inversores extranjeros conminándoles a abandonar el país.

Ante el grave clima político, el gobierno lanzó a las fuerzas políticas de oposición legalizadas, una propuesta de "diálogo nacional" para consolidar la democracia y rechazar la violencia integrista.



Guatemala inició en los meses de abril y junio de 1991, conversaciones de paz con la guerrilla del URNG (Unión Revolucionaria Nacional Guatemalteca); en agosto de 1992 se desarrollaron nuevas conversaciones entre el gobierno y la guerrilla. Este proceso de pacificación se vio fuertemente enturbiado el 25 de mayo de 1993, cuando el presidente democráticamente elegido, Jorge Serrano, dio un auto-golpe de Estado sin contar con el apoyo del ejército. Ante su fracaso, el Parlamento llevó a la Presidencia a Ramiro León Carpio que situó a militares en altos cargos gubernamentales. El país recrudeció una guerra civil que ha durado 36 años. Bajo una altísima abstención en enero de 1996 fue elegido presidente Álvaro Arzú. Su primera política fue el inició de conversaciones con Ricardo Ramírez, líder del URNG, para construir un proceso de paz. El éxito de las mismas les ha supuesto la concesión del premio Príncipe de Asturias a la Concordia en 1997; pero el país está todavía lejos de ser una democracia.

Haití padeció un golpe de Estado el 30 de septiembre de 1991. El hasta entonces jefe del estado mayor del ejercito, Raúl Cedrás; se hizo con el poder deponiendo al recientemente

[105] En el plano de los derechos humanos Egipto no es especialmente modélica, sobre todo en lo relativo a la represión de los grupos extremistas islámicos. Vid Lawrson, E.: Encyclopedia of Human Rights. Nueva York, Taylor and Francis, 1991, p. 435.

elegido presidente Jean-Bertrand Aristide. En julio de 1993, en la isla de los Gobernadores, se estableció bajo los auspicios de Naciones Unidas un acuerdo para restituir la democracia haitiana, pero la negativa de Cedrás dejó en papel mojado el pacto. El grave conflicto civil que vivía la isla debido a los enfrentamientos entre los partidarios del exilado presidente y los del golpista Cedrás, obligó a NN.UU. a establecer desde septiembre de ese año una misión de mantenimiento de la paz (UNMIH). Entretanto, el ejercito haitiano, grupos policiales y paramilitares, todos ellos fieles al golpista, consiguieron evitar, mediante el bloqueo del puerto y la toma de las calles de la capital, Puerto Príncipe; no sólo el regreso de Aristide (previsto para el 30 de octubre de 1993) sino también el desembarco de 200 asesores norteamericanos enviados por NN.UU. como garantes del proceso de transición.

Por fin, en el último trimestre de 1994, no sin violencia y muertes, y tras pactar un exilio de lujo para Cedrás y su familia, regresó el depuesto presidente Aristide. Haití es hoy un país en transición democrática y ello priva de la perspectiva suficiente como para analizar el semipresidencialismo que sostiene su texto constitucional.

Tras la revolución de 1979, Irán proclama en su constitución (Principio 56) que "la soberanía absoluta sobre el hombre y el universo pertenece a Dios, y es él quien hace al hombre soberano sobre su destino social". Además, la construcción de una república sobre la deidad soberana conduce a que la revelación divina sea un elemento fundamental para la explicación de las leyes, y a considerar el imanato y el "liderazgo" fundamentales para la continuidad de la revolución islámica. Por otro lado, el preámbulo constitucional, en el apartado referido a la soberanía del alfaquí justo, dirá: "el curso de los asuntos está en manos de aquellos ulemas que distinguen lo lícito de lo ilícito". Por estas causas entiendo que el hecho de que la constitución Iraní recoja, en principio, las condiciones necesarias para conformar un régimen semipresidencialista, no confirma la existencia del mismo. La soberanía divina, o la potestad del Líder, anulan hoy por hoy el virtual semipresidencialismo.

En 1990, Alberto Fujimori venció en las elecciones presidenciales peruanas. El 5 de abril de 1992 el propio Fujimori dio un auto-golpe ocupando el Congreso con las fuerzas armadas y destituyendo a todos los jueces del país. El clima de corrupción en que vivía la clase judicial y el tradicional rechazo popular a la clase política favoreció, junto con los logros económicos y la captura de Abimael Guzmán ("presidente Gonzalo"), líder de Sendero Luminoso, que el gobierno de emergencia y reconstrucción nacional obtuviese un fuerte respaldo popular. El 13 de noviembre hubo una intentona golpista por parte de las fuerzas armadas. Sofocada la misma, el 6 de diciembre hubo elecciones al "congreso constituyente democrático"(sic), en las que no participaron los partidos tradicionales del Perú. Fujimori consiguió el 31 de octubre de 1993, aprobar en referéndum una nueva constitución. En definitiva, la democracia peruana vive secuestrada desde hace más de cinco años.

Sri Lanka vive desde hace más de una década una guerra civil entre la mayoría cingalesa y la minoría tamil. En 1987 el presidente Jayewardene, líder del UNP (United National Party) rubricó un acuerdo con el primer ministro hindú Rajiv Gandhi en virtud del cual las tropas hindúes se desplegarían por la isla con el fin de garantizar la paz. El intento de diálogo entre el UNP y el LTTE (Tigres Liberadores del Tamil Eelam) no fructificó y el abandono del

país en 1989 de las tropas hindúes provocó una nueva oleada de violencia. En 1994, con el boicot de la minoría tamil, se celebraron elecciones generales en la isla. La UNP perdió las elecciones y el PA (People's Alliance) triunfó con Kamaratunga al frente. En noviembre de ese año se celebraron elecciones presidenciales y la guerrilla tamil asesinó al candidato y al secretario general del UNP. El triunfo de Kamaratunga abrió un nuevo proceso de paz entre cingaleses, ahora encabezados por el PA y el LTTE en representación del pueblo tamil. A finales del 96 ambas partes se acusaron de boicot del proceso y este sucumbió dando lugar a una nueva oleada de hostilidades.

Resulta evidente que en los siete sistemas políticos sucintamente descritos nos hallamos institucionalmente ante hipotéticos semipresidencialismos; pero, además de las condiciones necesarias, resulta imprescindible un contexto democrático en el que éstas se puedan llevar a efecto, y eso no se da en ninguno de los casos, razón por la que todos estos sistemas son excluidos del análisis.

## 2. SEMIPRESIDENCIALISMOS APARENTES

Los otros nueve Estados (Austria, Colombia, Finlandia, Francia, Irlanda, Islandia, Polonia, Portugal y Rumania) no sólo han instaurado en sus textos constitucionales las condiciones para poder establecer un semipresidencialismo, sino que, en mayor o menor medida, gozan de las condiciones mínimas de estabilidad democrática para poder desarrollar efectivamente los requisitos citados. La cuestión ahora es evaluar si realmente esas condiciones se desarrollan o si, por el contrario, se trata de fórmulas jurídicas alejadas de la realidad política.



Esta nueva división nos coloca ante tres países en los que se desarrolla un semipresidencialismo aparente, que encubre un parlamentarismo real; se trata de Austria, Irlanda e Islandia.[106] En los tres casos, las distintas fuerzas políticas existentes han pactado una neutralización consensual de los poderes presidenciales, anulando las potencialidades que suponía la elección directa del presidente y privándole a éste, de hecho, de sus poderes;[107] podríamos encontrarnos ante un supuesto de mutación constitucional.

[106] En un primer momento Duverger denominó a estos Estados como "más próximos al régimen parlamentario tradicional", Duverger, M.: Institutions politiques et droit constitutionnel. París, PUF, 11ª edición, p. 279. Más adelante, para definirlos de un modo más concreto, acuñó la fórmula de semipresidencialismo aparente. Duverger, M.: "Le concept de régime semi-présidentiel" en Les régimes semi-présidentiels, bajo la dirección de M. Duverger. París, PUF, 1986, p. 7-17. Lijphart, de un modo descriptivo, los denomina "sistemas parlamentarios con elección directa del presidente". Lijphart, A.: Electoral systems and party systems. A study of twenty-seven democracies, 1945-1990. Oxford University press, 1994, p. 15. En un reciente estudio de Linz se denomina a los semipresidencialismos como "sistemas de ejecutivo dual" e indica que una de las acepciones utilizadas por la literatura ha sido la de "república parlamentaria presidencial". Recogiendo esta denominación, creo que podemos afirmar que los semipresidencialismos aparentes son simplemente "repúblicas parlamentarias". LINZ, J.J.: "Presidential or Parlamentary Democracy: Does it Make a Difference?" en LINZ, J.J. y Valenzuela, A. (eds.): The Failure… op. cit., vol I, en especial p. 48-55 y nota 64.

[107] Sartori cree que, en estos tres países la elección popular del presidente sirve para poco o nada. SARTORI, G.: "Neither Presidentialism nor Parlamentarism" en LINZ, J.J. y Valenzuela, A. (eds.): The Failure… op. cit., vol I, p. 106.

En el caso de Irlanda, la Constitución de 1937 otorga escasos poderes presidenciales y además, están ampliamente sometidos a la tutela gubernamental, dado que el poder ejecutivo se ejercita "por el gobierno o bajo su autoridad" (art. 28.2), lo que implica que "las facultades o funciones asignadas al presidente sólo serán ejercitables y realizables a propuesta del gobierno" (art.13.9). Además, el candidato a presidente suele ser previamente pactado entre los partidos y juega escaso papel en la vida política. El régimen irlandés "es esencialmente parlamentario".[108]

En Islandia y en Austria, en cambio, el presidente goza potencialmente demás poder pero, al igual que en Irlanda, no lo utiliza. Islandia al separarse de Dinamarca en 1944, incluyó la figura del presidente dentro de un sistema parlamentario que venía funcionando desde principios de siglo. La pretensión islandesa fue la de establecer un jefe de Estado simbólico, al estilo del monarca danés, en el cual el sufragio universal sustituyese la unción real[109].

En Austria la reforma para elegir directamente al presidente fue realizada en 1929, debido a la presión de una derecha austríaca próxima al nazismo y con la oposición de los socialdemócratas. La primera elección presidencial se celebró tras la segunda guerra mundial, y ya entonces ninguno de los dos grandes partidos (socialdemócratas y democristianos) apoyaba esa medida. Por tal razón, ambos acordaron presentar candidatos respetables, pero incapaces de aparecer como autoridad política suprema; de esta manera, sin una nueva reforma constitucional, el presidente queda reconducido a funciones simbólicas y privado de toda capacidad de intervención política.



## III. SISTEMAS SEMIPRESIDENCIALES DE FACTO

### 1. LAS DOS VÍAS DE ACCESO

La extensa relación constitucional ha quedado políticamente reducida a seis: Colombia, Finlandia, Francia, Polonia, Portugal y Rumania. Son los sistemas políticos que además de gozar de las preceptivas coberturas constitucionales, éstas tienen un desarrollo político de cierta intensidad. Quizá sea ésta la primera aunque es evidente –advertencia que conviene hacer: no todos los Estados desarrollan del mismo modo y en idéntica intensidad los postulados del semipresidencialismo–. Por tal razón, a la hora de intentar encontrar explicaciones genéricas debemos acudir a circunstancias comunes o muy frecuentes, entre los seis sistemas. Cada sistema político es distinto; pero en lo relativo al semipresidencialismo y sus virtualidades sí que existen elementos de comparación.



En primer lugar, cuatro de los Estados: Colombia, Polonia, Portugal y Rumania adoptan el semipresidencialismo en constituciones que sirven de arranque a un proceso de transición

[108] Duverger, M.: Institutions politiques… op. cit., p. 279-280.
[109] Duverger, M.: "Le concept de régime semi-présidentiel" en Les régimes semi-présidentiels, bajo la dirección de M. Duverger. París, PUF, 1986, p. 11.

política hacia la democracia. Así, la nueva constitución colombiana de 1991 supone "la primera vez en la historia de Colombia en que no ha habido ni vencedores ni vencidos".[110] Pese a la dificultad para la consolidación de la democracia que sufre casi toda América Latina, la situación generada en Colombia desde 1991 invita a la esperanza.[111]

El caso polaco es quizá más conocido. Las huelgas y presiones del sindicato Solidaridad y, en parte, de la iglesia católica, forzaron una serie de reformas que encaminaron a Polonia hacia la democracia. Las negociaciones entre el partido comunista y el sindicato encabezado por Lech Walesa propiciaron la instauración de un fuerte presidencialismo y la reserva de un 65% de los escaños del Sejm (Asamblea legislativa) al partido comunista[112] y sus aliados. Desde los acuerdos de la Mesa Redonda de 1989 hasta la aprobación de la Constitución en abril de 1997 se ha desarrollado una doble tarea constituyente, que culmina en 1997 pero que tuvo un primer adelanto en la Pequeña constitución de 1992; y a su vez, un complejo proceso de transición no exento de tensiones entre los ex-comunistas y Solidaridad aun entre los partidos con origen remoto en Solidaridad entre sí. El caso portugués es mucho más conocido entre nosotros por tratarse de un precedente cercano de nuestra transición. Baste decir que el 25 de abril de 1974, la revolución portuguesa llamada "de los claveles" puso fin a la dictadura e impulsó un proceso democratizador, coronado con la aprobación el 2 de abril de 1976 de un texto constitucional y cuya última reforma se ha realizado en 1997.

En Rumania, la desmembración comunista a raíz de la caída del Muro berlinés tuvo como resultado inmediato por un lado, una revuelta social que nace en Timinsoara (ciudad fronteriza con Hungría y Yugoslavia) y se extiende por todo el país; y por otro, un juicio sumarísimo al presidente Ceaucescu y su inmediata ejecución. Ante la desorganización de la oposición democrática los excomunistas del FSN (Frente de Salvación Nacional), encabezados



[110] Duhamel, O.: "El constitucionalismo contra la violencia: Colombia" en Droit constitutionnel et politique. París, Seuil, 1994, capítulo escrito conjuntamente con M.J. Cepeda, p. 637.

[111] De hecho, Latinoamérica sufre un contexto socio político que dificulta el desarrollo efectivo de la democracia. Así, para Diamond y Linz, las desigualdades sociales y económicas extendidas por el área latinoamericana son incompatibles con el principio democrático de igualdad de derechos y de participación, y ello porque: "la estabilidad democrática es altamente dependiente de la coyuntura económica, entendida no sólo como ininterrumpido crecimiento sino como promoción de la movilidad social y de la constante y amplia mejora en el nivel de vida de la población". Diamod, L. y Linz J.J.: "Introduction: Politics, Society and Democracy in Latin America" en Diamond, L.; LINZ, J.J. y LIPSET, S.M. (eds.): Democracy in developing countries. Latin America, vol. 4. Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1989, p. 46. Por otro lado, Anglade sostiene que para que la democracia liberal se acerque al Estado de derecho es imprescindible la existencia de: a) iguales derechos civiles y políticos, b) mínimos derechos socioeconómicos, c) responsabilidad de los cargos políticos. El análisis que hace de estos tres elementos en los países sudamericanos invita al desaliento; no obstante, Colombia se sitúa entre los países del entorno en que existe mayor cumplimiento de los tres requisitos. Anglade, Ch.: "Democracy and the Rule of Law in Latin America", en Budge, I. Y Mckay, D. (eds.): Developing Democracy, Comparative studies in honour of J.F.P. Blondel, SAGE, 1994, p. 233-252. Para una reflexión sobre posibles enfoques de las teorías de la transición vid Colomer, J.M.: "Teorías de la transición", Revista de Estudios Políticos, nº 86/1994, p. 243-253.

[112] El presidente, general Wojciech Jaruzelski, fue elegido por las dos cámaras del parlamento, pero no estaba sometido a su confianza.

por Illiescu y Roman, coparon el gobierno e iniciaron un controvertido proceso de transición democrática. En mayo de 1990 se realizaron elecciones a Cortes Constituyentes con una aplastante victoria del FSN y con una oposición dividida y desorganizada. A los dieciocho meses el Parlamento por 414 de 510 posibles aprobó el nuevo texto constitucional, ratificado en referéndum el 8 de diciembre del mismo año. La oposición volvió a perder en las elecciones de 1992 y se ha alzado al poder en las recientes elecciones de 1996.

Por otro lado, Finlandia adoptó la forma semipresidencialista en el texto constitucional surgido tras su independencia.[113] En una primera época, la figura presidencial quedó bastante postergada, configurando un sistema político –al igual que Austria, Irlanda o Islandia– de hecho parlamentario. A partir de la segunda guerra mundial, la posición política del presidente de Finlandia adquirió más importancia y ganó independencia, acercándose al sistema semipresidencialista que su Constitución reflejaba.[114]

Por último, Francia estableció su semipresidencialismo y abrió con él la Vª República, en la Constitución de 1958. La inestabilidad gubernamental vivida durante la IVª República terminó con la apertura de un nuevo proceso constituyente, que inició un debate en el que se entrecruzaban los argumentos de los partidarios de implantar un presidencialismo en Francia y de los proclives a proseguir con el entonces vigente parlamentarismo.[115] Finalmente, se optó por un sistema ejecutivo dual (presidente-gobierno) en el que el gobierno era responsable políticamente ante la Asamblea Nacional.

En definitiva, los seis sistemas semipresidencialistas optan por este modelo como nueva fórmula con la que transforman por ineficaces o por no democráticos, sus respectivos sistemas





[113] N. de A. Obtiene la independencia en diciembre de 1917 y aprueba el texto constitucional el 17 de julio de 1919. El texto ha sufrido varias reformas, la más importante para este estudio, puesto que afecta a la forma de elección presidencial, se realizó el 22 de julio de 1991. En ella se eliminó la elección indirecta del presidente y se instauró la fórmula mayoritaria de doble vuelta para la elección directa del presidente fines.

[114] Sobre todo durante la presidencia de 1956 a 1982, de Urho Kekkonen. Vid Törnudd, K.: "Le mécanisme de l'élection présidentielle en Finlande: évolution et signification politique" en Les régimes semiprésidentiels, bajo la dirección de M. Duverger. París, PUF, 1986, p. 31-46.

[115] A favor del presidencialismo se posicionaron los gaullistas e intelectuales tan prestigiosos como George Vedel ("Vers le Régime Présidentiel?", RFSP, vol. XIV, nº 1/1964, p. 20-32). Al propio general De Gaulle se le atribuye la siguiente frase: "Cuando yo ya no esté, será necesario un jefe de Estado al margen de los partidos y que no esté ligado a una mayoría parlamentaria" (recogida por Passeron, A.: De Gaulle parle. París, Plon, 1962, p. 134). Por contra, el PCF y las demás fuerzas de izquierda plantearon serias objeciones al presidencialismo como sistema y a los postulados, cercanos al presidencialismo, que proponía la Constitución de 1958; entendían que ello podía derivar en una personalización del poder. Mitterrand llegó a calificar la aprobación de la Constitución de 1958 como un "golpe de Estado permanente". Existían también, estudiosos que, como Goguel, creían que el nuevo régimen establecido colmaba las necesidades galas: "la función propia del presidente de la república debe ser la de constituir un contrapeso a esta tendencia a la inestabilidad (la de los gobiernos de la IVª República) (…) la responsabilidad política del gobierno ante la Asamblea es el único medio de conciliar la estabilidad del gobierno con la composición de las Asambleas políticas francesas". Goguel, F.: "Réflexions… " art. cit., p. 306 y ss. Por lo demás Borella ha apuntado la paradoja de cómo un sistema montado contra los partidos ha sido el primer régimen partidista que ha conocido Francia en su historia. Borella, F.: Les partis politiques dans l'Europe des Neuf. París, Seuil, 1979, p. 107.

políticos. Parece que todos escapan de "algo", buscando en la novedad la configuración de un nuevo sistema político o por lo menos nuevas reglas para el juego de las instituciones democráticas que brinden estabilidad y eficacia.

Además, los seis han desarrollado, con antelación al semipresidencialismo o regímenes parlamentarios o presidencialistas; y han llegado al nuevo sistema como respuesta a la ineficacia de las anteriores experiencias. Así, Francia y Portugal tienen referencias históricas, más o menos cercanas, de fracasos del parlamentarismo, y Colombia, Finlandia, Polonia, Portugal y también Rumania, arrastran un pasado presidencialista o de regímenes en los que el poder estaba en manos de una persona.[116]

En Francia se buscaba un sistema de gobierno que superase el desgobierno que había provocado la falta de mayorías estables en el Parlamento. La Vª República no se articuló, como se ha sostenido, contra los partidos, sino a favor de que el sistema político no se paralizase por falta de mayorías parlamentarias. Por otro lado, Portugal, tras cincuenta años de dictadura, quería establecer un sistema de frenos y contrapesos que evitase el riesgo de una nueva dictadura; por ello, tenía la voluntad de reinstaurar el Parlamento, pero evitando los defectos que el régimen parlamentario había desarrollado durante la Iª República (1910-1926).[117] En ambos casos, Francia y Portugal, el grado de separación de poderes que suponía entregar ciertas potestades al presidente de la República colmaba sus expectativas. Colombia, como algunos de los países latinoamericanos que no he considerado por no haber consolidado su democracia, arrastra un pasado de rígido y fracasado presidencialismo.



Esa experiencia negativa impulsó el abandono de este sistema y la implantación de otro que recortase los poderes presidenciales y permitiese un cierto control político del ejecutivo. Se optó por el semipresidencialismo en lugar del parlamentarismo, quizá para evitar las consecuencias de un cambio excesivamente brusco.

Finlandia, al alcanzar la independencia y tras la guerra civil de 1918 (enero a mayo), vivió las disputas entre monárquicos, que pretendían situar al monarca al frente del poder ejecutivo y republicanos, que querían establecer una república que les alejara al máximo de su precedente monárquico (Gran Ducado 1809-1917).[118] Durante el proceso constituyente, ni los monárquicos pudieron establecer el sistema que pretendían, ni los republicanos pudieron conseguir un clásico régimen republicano parlamentario; finalmente, pactaron la renuncia a

[116] Carl Schmitt dijo que uno de los mayores riesgos del presidencialismo es que la presidencia sea ocupada por un líder populista que personalice y consolide su poder en contra de la legislación, recogido en LINZ, J.J.: "Presidential…" op cit., p. 55.
[117] Miranda, J.: "Le régime semi-présidentiel portugais entre 1976-1979" en Les régimes semiprésidentiels, bajo la dirección de M. Duverger. París, PUF, 1986, p. 133-153.
[118] Jansson, J.M.: "Le régime semi-présidentiel finlandais: dispositions légales, practique politique" en Les régimes semi-présidentiels, bajo la dirección de M. Duverger. París, PUF, 1986, p. 103-111.

la monarquía y la adopción de un cierto grado de parlamentarismo con la contrapartida de establecer amplios poderes para el presidente de la República.[119]

Polonia, por su parte, tras el proceso iniciado en 1989, abandonaba un sistema comunista de partido único con amplios poderes para el presidente. En su lugar se estableció un semipresidencialismo que se alejaba de los "peligros" del presidencialismo y del bloqueo que la falta de mayorías parlamentarias podía ocasionar.[120] Probablemente, la incertidumbre del proceso de cambio ha supuesto una tendencia general a aumentar progresivamente los elementos pluralistas y la división de poderes.[121]

Algo similar se podría apuntar del caso rumano. En 1989 se puso fin a un sistema de partido único vigente desde 1938, momento en que la Constitución estableció una dictadura real que precedió a una de corte militar-fascista y que, tras la segunda guerra mundial, se convirtió en comunista. La opción semipresidencialista ha sido el resultado de una negociación entre un FSN que quería reproducir, con perfiles democráticos, el modelo de dominación personalista –presidencial– que históricamente ha vivido Rumania, y una oposición que quería establecer un sistema parlamentario con un presidente con poderes estrictamente simbólicos.
En definitiva, unos sistemas políticos llegan al semipresidencialismo con la idea de que un bloqueo parlamentario no supondrá un colapso político debido a que la presidencia tendrá un relativo margen de maniobra y otros con la intención de que la separación de poderes se vea tamizada por el recorte presidencial de poderes y por la responsabilidad política gubernamental ante el Parlamento.

## 2. ALGUNOS EFECTOS GENERADOS EN EL SISTEMA POLÍTICO

Al margen de las condiciones necesarias para articular el modelo semipresidencial de gobierno, la comparación de los seis Estados semipresidenciales permite adelantar tres características –una en el sistema electoral y dos en el sistema de partidos– que, sin ser necesarias, presentan una reiteración digna de ser reseñadas y que, por lo menos en parte, responden al hecho de configurar las relaciones entre legislativo y ejecutivo de modo semipresidencial. Se trata de (1) la utilización de la fórmula electoral de majority-runoff[122] para designar al





[119] Sorsa, K. y Saraviita, I.: "La situation juridique du Premier ministre de Finlande en face du Président de la République" en Les régimes… op. cit, p. 21-29.
[120] En el Sejm en 1991 alcanzaron representación 29 fuerzas políticas. El partido mayoritario no superaba el 14% de los 460 escaños, ello provocó, por ejemplo, que el gobierno de Suchocka no encontrara apoyos parlamentarios y el presidente Walesa disolviera el parlamento en mayo de 1993.
[121] Colomer J.M.: "Estrategias institucionales en Europa Oriental", Claves de la razón práctica, nº 49/1995, p. 55.
[122] Las denominaciones majority-plurality y majority-runoff son acuñadas por Lijphart (Lijphart, A.: Electoral system… op. cit.). Ambas se refieren a la fórmula mayoritaria de doble vuelta, colocando el punto de diferencia en el número de candidatos que compiten en la segunda vuelta. Así plurality (mayoría relativa) induce a pensar que serán varios los candidatos en la segunda jornada de votación; en cambio runoff recoge la idea de run-off-primary, es decir, la circunstancia en virtud de la cual las elecciones primarias de algunos Estados de Norteamérica se celebran mediante doble vuelta; en esta circunstancia, advertía Duverger (Duverger, M.: Los partidos…, op. cit., p. 269) había Estados en los que la posibilidad de que una facción triunfase desde la primera vuelta impulsaba a sus adversarios a agruparse, produciendo un enfrentamiento final entre dos candidatos.

presidente, (2) la tendencia de la estructura interna de los partidos a presidencializarse y (3) la configuración de un sistema de partidos de multipartidismo limitado.

La primera característica es la utilización de una fórmula electoral demajority-runoff. Es decir, un sistema mayoritario de doble vuelta celebrado en circunscripción única mediante el que se exige obtener mayoría absoluta por parte de cualquiera de los candidatos en una primera jornada de votación y, caso de no alcanzarse ésta, se realizará una segunda vuelta a la que sólo concurrirán los dos candidatos más votados en la primera vuelta y en la que bastará con mayoría relativa. Los seis sistemas políticos coinciden en los requerimientos de mayoría absoluta y relativa en primera y segunda vuelta, respectivamente, así como en la restricción a dos de los candidatos que compiten en la segunda jornada. Las diferencias estriban en (1) la duración del mandato que oscila entre cuatro y siete años, y arroja una media de 5.2; (2) en el plazo temporal entre vueltas que se mueve en el entorno de una a tres semanas y da una media de 16.3 días, y (3) en la coincidencia en el tiempo de las elecciones presidenciales con las generales, algo que sólo ocurre en dos de los seis Estados.

En ningún caso se da la exigencia de que se utilice la fórmula de mayoría a doble vuelta para configurar un régimen semipresidencialista; pero coincide que en los seis sistemas políticos semipresidenciales se elige al presidente de la República mediante tal fórmula. En definitiva, no estamos ante una condición suficiente, ni siquiera necesaria, del semipresidencialismo;[123] sin embargo, es una característica habitual que, como se precisará, cobra sentido al ponerla en relación con el sistema de partidos y que refuerza la figura presidencial respecto del partido del que es originario.



La existencia de la doble vuelta supone, en todos los casos, un notable incremento de votos en la segunda vuelta, situándose la media en una ganancia de 21.6 puntos porcentuales. Este hecho refuerza la legitimidad del electo y fortalece la figura presidencial. En el contexto de elección presidencial, la doble vuelta actúa con su máximo potencial manipulador: colegio uninominal y mayoría absoluta. Aun así, los cuadros 2 y 3 muestran como, por un lado, los partidos gozan de unas dos semanas para generar pactos y apoyos explícitos respecto a los dos candidatos y como, por otro lado, el resultado de aquellos se plasma, para el candidato ganador, en un incremento de votos en la segunda vuelta de en torno a veinte puntos superando en todos los casos la mayoría absoluta de votos expresados. Además, dentro de la tendencia binaria de esta elección, los partidos que tienen más facilidad para poder triunfar en este tipo de competición electoral son las fuerzas políticas que ocupen los centros de las familias de preferencias de cada sistema político.

[123] Sabsay considera la doble vuelta como un requisito de gobernabilidad del semipresidencialismo: “el ballotage (fórmula mayoritaria de doble vuelta) y el semipresidencialismo parecieran estar íntimamente vinculados”. A su juicio, el plus de legitimidad que obtiene el presidente con esta fórmula, se ve contrapesado por el hecho de que el ejecutivo no es unipersonal, y porque el presidente necesita ganarse el consenso de los representantes de la asamblea; por tales razones cree que “la doble vuelta es un requerimiento de gobernabilidad del semipresidencialismo (…) un engranaje que se adosa a la mecánica del semipresidencialismo”. Sabsay, D.A.: “El ballotage:…”, art. cit., p. 33, 41, 72 y 73.

Este incremento de votos no es unánime si se comparan los resultados de la primera vuelta con los obtenidos por el partido político al que pertenece el presidente en las elecciones generales, si bien la media resulta favorable al resultado en las presidenciales. Ahora bien, en los casos de Finlandia y Rumania, además de ser una diferencia pequeña quizás explicable por la abstención, el resultado obtenido en segunda vuelta sigue siendo favorable al presidente, luego la doble vuelta juega en favor del fortalecimiento del Jefe del Estado. En el caso Colombiano la explicación de una diferencia favorable al partido puede tener su explicación en el hecho de que en las elecciones generales el PL (Partido Liberal) alcanzó la mayoría absoluta de votos y escaños y, en cambio, el segundo candidato más votado en las presidenciales, Andrés Pastrana Arango del PSC (Partido Social Conservador), atesoraba un prestigio personal muy superior al de su partido –obtuvo dos meses antes un 27.8% en las elecciones generales– siendo un serio oponente a las aspiraciones de Samper y el PL al separarles en primera vuelta sólo tres décimas y finalmente menos de dos puntos.

La segunda característica es la tendencia de la estructura interna de los partidos a presidencializarse, a configurarse en torno al candidato a presidente. Como ejemplo, Portelli ha mostrado cómo la presidencialización del sistema político francés se ha proyectado sobre la propia dirección de los aparatos de los partidos.[124] Completa esta idea Quermonne, quien expone que el concepto "partido del presidente" supone que éste no pueda tener otro secretario general o presidente, que el propio jefe del Estado.[25] Además, el partido del presidente desempeña normalmente el rol de partido mayoritario en la Asamblea. Son muchos los autores que han señalado cómo en la mayoría de los regímenes occidentales existe una confusión de roles entre las funciones de gobierno y las de partido.[126] Los sistemas semipresidencialistas no son ajenos a ello, de manera que si unos han sabido delimitar estrictamente el campo de actuación entre partido y gobierno, otros viven una confusión de roles entre jefatura del Estado y líder del partido dominante, que da lugar al nacimiento del "partido del presidente".

La configuración de un sistema de partidos de multipartidismo limitado es la tercera característica apuntada. Posiblemente esta circunstancia es más debida a la utilización de la doble vuelta en las elecciones presidenciales que al sistema semipresidencial como tal. No en vano la elección directa del presidente mediante una fórmula mayoritaria tiene una clara propensión binaria, presenta la tendencia de bipolarizar el sistema político y finalmente configurar, a medio-largo plazo, un sistema de partidos bipartidista. Sin embargo, al utilizar la doble vuelta el efecto bipolarizador imputable a la elección directa no se concreta en una tendencia al bipartidismo sino al multipartidismo limitado con un trasfondo de dos macrotendencias. La investigación demuestra como el índice del número efectivo de partidos en la Cámara




[124] Portelli, H.: "La presidentialisation des partis", Pouvoirs, nº 14.
[125] Qermonne, J.L.: "La présidence de la République et le système de partis", Pouvoirs, nº 41/1987, p. 94-113.
[126] Baste como ejemplo, el ya lejano en el tiempo, Colliard, J.C.: Les régimes parlamentarires. París, Presses de la FNSP, 1978, p. 114 y ss.

Baja está en 3.57 y que incluso el bipartidismo no se genera en aquellos sistemas políticos en los que la elección presidencial y la general coinciden en el tiempo.

## 3. PODERES PRESIDENCIALES

Para analizar el funcionamiento del régimen semipresidencial se suelen utilizar tres variables. La primera es la presencia o ausencia de mayoría parlamentaria. Caso de existir esta mayoría, la segunda variable es el análisis de la posición del presidente respecto de esa mayoría parlamentaria. Será en función de estas dos variables para determinar la tipología de semipresidencialismos. La tercera variable se preocupa de los poderes constitucionales del presidente; potestades que le distinguen de un Jefe de Estado parlamentario.

Al margen de los poderes concretos atribuidos por los textos constitucionales a los presidentes, la presidencia de la República goza de mayor prestigio que el resto de las instituciones estatales. "Se trata de un poder que no es de la misma naturaleza del que ponen en práctica los demás órganos de la República. Mientras que éstos funcionan utilizando la energía de los partidos (…) el poder de arbitraje que corresponde al presidente, que se puede considerar de un nivel superior, proviene directamente del servicio requerido por los intereses permanentes del Estado".[127]



Mas, a pesar de esta consideración, al frente de la institución está una persona que se enfrenta cotidianamente a situaciones novedosas o imprevistas. Es decir, en la actividad del líder nacional interactúan sus competencias, los acontecimientos y su personalidad. En definitiva, un presidente debe jugar muchos roles que forman parte de su función; pero la aptitud para desempeñarlos correctamente dependerá también de sus cualidades personales.[128] No obstante, la eficacia y fortaleza presidenciales no se cimientan sólo en la personalidad presidencial; un régimen semipresidencial puede ser débil si los poderes presidenciales están limitados o neutralizados, y fuerte si el rol presidencial está valorado. No en vano se ha considerado que una de las condiciones necesarias para la existencia del modelo semipresidencial es el otorgamiento constitucional de amplios poderes al presidente. Amplios poderes respecto de los que tendría un presidente de régimen parlamentario.

Lo anterior refleja los principales y más comunes poderes atribuidos al presidente. Poderes que suponen una de las condiciones necesarias del semipresidencialismo.

El resultado de la comprobación permite agrupar los poderes presidenciales de dos modos diferentes. Por un lado se pueden dividir entre los poderes que se contemplan de modo unánime frente a los que sólo demuestran una presencia mayoritaria o por lo menos en la mitad de los casos. Por otro lado es posible agrupar los poderes presidenciales en dos grupos según

[127] Burdeau, G.: Derecho constitucional e instituciones políticas. Madrid, E. Nacional, 1981.
[128] Rose, R.: "Présidents…", art. cit., p.18.

se trate de potestades vinculadas al poder ejecutivo o de potestades más próximas al poder legislativo.

La conjunción de ambos criterios permite constatar que las competencias propias del poder ejecutivo (Nombramiento del gobierno y de altos cargos del Estado y la administración, mando supremo de las FAS, dirección de la política exterior, convocatoria de referéndum popular e incremento de poderes en situaciones de colapso institucional) están previstas de modo casi unánime. Son sólo dos las competencias que no cumplen con esa unanimidad, la convocatoria de referéndum y el incremento excepcional de poderes. Respecto de la primera son Colombia y Finlandia los sistemas políticos que no otorgan la potestad al presidente. Si bien en Finlandia la potestad compete íntegramente al Parlamento no ocurre lo mismo en Colombia. El estado sudamericano exige la autorización del Senado para formalizar la consulta, pero la iniciativa y la decisión sobre su realización o no compete al presidente.

Mención aparte merece el incremento excepcional de poderes presidenciales, en caso de crisis puntual y tasada del sistema político, que se contempla con matices en Colombia, Francia y Rumania. Se trata, según la definición constitucional polaca, de adoptar medidas para solventar "estados de peligro especial donde los medios constitucionales ordinarios son inadecuados"(art. 228), junto a ellas se integran las declaraciones de guerra y los estados de sitio. Es evidente que no se trata de una característica unánime, ni siquiera se articula de modo similar en los diferentes sistemas políticos y que, por tanto, es dudosa incluso su condición de potestad habitual; pero la peculiaridad de la institución anima a, cuando menos, resaltarla.



En el caso colombiano el presidente, con la firma de todos los ministros, podrá declarar el Estado de Conmoción Interior "en caso de grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana, y que no pueda ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de Policía". Con idéntico procedimiento está legitimado para repeler una agresión exterior y para declarar el estado de emergencia —"cuando sobrevengan hechos que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública". La declaración de guerra sin agresión previa compete al Senado (art. 212-215). Todo esto se complementa con la posibilidad que tiene el presidente de ser habilitado, hasta por seis meses, de potestad legislativa por parte del Congreso cuando "la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje" (art. 150.10).



En Francia se permite al presidente de la República adoptar las medidas que estime oportunas cuando "las Instituciones de la República, la independencia de la nación, la integridad de su territorio o el cumplimiento de sus compromisos internacionales se vean amenazados de una manera grave e inmediata y se interrumpa el funcionamiento regular de los poderes públicos constitucionales"(art. 16). En cambio, la declaración del estado de sitio corresponde al gobierno y la declaración de guerra al Parlamento (art. 35 y 36).

Las disposiciones rumanas no prevén ninguna coyuntura de extraordinaria excepcionalidad, pero confieren al presidente la legitimidad para repeler una agresión foránea, teniendo que

informar "sin tardar" al Parlamento y la legitimidad para decretar el estado de sitio. En éste último caso se exige que en un plazo de cinco días solicite al Parlamento la aprobación de la medida. La declaración formal de guerra sin agresión previa compete al Parlamento (art. 92 y93).

En Polonia se prevé, tal y como se ha indicado antes, el escenario de excepcionalidad en el que las previsiones constitucionales sean insuficientes.

Para tal contexto se establece la aprobación de una Ley Marcial, pero el competente es el Sejm -Cámara de los Diputados. La declaración del estado de sitio, de emergencia o de catástrofe natural son competencia del gobierno y sólo las posibles prórrogas lo son de la Asamblea legislativa. Lo mismo ocurre en Portugal con el estado de sitio, sin que en cambio exista previsión relativa a un escenario de bloqueo institucional. Sí que está prevista la declaración de guerra que declarada por el presidente exige que la propuesta nazca del gobierno, cuente con el informe del Consejo de Estado y obtenga la autorización parlamentaria. En Finlandia la legitimidad para declarar estados excepcionales compete al Parlamento.

No presentan la misma unanimidad las potestades más propias del poder legislativo (convocatoria extraordinaria del Parlamento, disolución anticipada del mismo, iniciativa legislativa y legitimidad activa para recurrir la constitucionalidad de una ley ante la Corte Constitucional). Sólo una de ellas presenta carácter unánime y otra podría tener tal condición dada la imposibilidad de unanimidad.



Se refiere a la convocatoria extraordinaria y a la disolución anticipada del Parlamento. Sólo Colombia no presenta la potestad presidencial de disolución parlamentaria, pero la razón es que tanto el mandato presidencial como el parlamentario son tasados, ni el propio Parlamento tiene la facultad de autodisolución.

Por otro lado, aquellos sistemas políticos que no contemplan como poderes presidenciales la iniciativa legislativa o la capacidad de instar a la Corte Constitucional, sí que otorgan dichos poderes al gobierno; y dada la directa vinculación entre presidente y gobierno estamos ante una posible vía indirecta de acceso a esos poderes por parte presidencial.

## IV. LAS RELACIONES ENTRE LOS SISTEMAS

Se trata de la existencia o inexistencia de mayorías parlamentarias y la posición favorable o desfavorable que, respecto de las mismas, ocupe el presidente. Presumiblemente, tal y como lo han expuesto Duverger y Linz, estas variables resultan mucho más importantes para la eficacia de los poderes presidenciales para el desarrollo práctico de un régimen semipresidencial. "El formidable poder del presidente no debe nada a la Constitución, reposa sobre una base muy simple: la existencia de una Asamblea Nacional con una mayoría sólida y

coherente que obedece fielmente al jefe del Estado".[129] Tal y como advierte Bogdanor, el funcionamiento del semipresidencialismo depende menos de normas constitucionales que de factores políticos.[130]

La existencia o no de esas mayorías parlamentarias va a influir en el poder gubernamental.[131] Así, en un régimen parlamentario, la mayoría parlamentaria facultará la concentración en manos del primer ministro, de la dirección del gobierno y la autoridad sobre el Parlamento. Por su parte, la carencia de mayorías puede generar la existencia de un gobierno débil y un poder legislativo, más o menos paralizado, que condena a los ministros a la inestabilidad. A su vez, un sistema presidencial parte de la separación rígida de poderes, lo que presupone un cierto grado de distanciamiento entre gobierno y Parlamento.

No obstante, las relaciones entre los poderes son totalmente distintas según que la mayoría del Parlamento y la presidencia sean encabezadas por un mismo partido o por partidos diferentes. "Si el mismo partido ocupa la presidencia y la mayoría en las dos asambleas, borra casi enteramente la separación constitucional de poderes; (…) por el contrario, si la presidencia y el Parlamento están cada uno en manos de un partido diferente, la separación de poderes oficial se ve agravada por la rivalidad de los partidos, que le superpone una segunda separación".[132]

Además, la existencia de mayorías parlamentarias está también condicionada por el sistema de partidos existente. "La diferencia más importante entre los sistemas democráticos de partidos es la que se produce entre el bipartidismo y el multipartidismo. En un sistema parlamentario de gobierno, el bipartidismo crea la posibilidad de gobiernos mayoritarios; tales gabinetes no son imposibles, pero sí mucho menos probables en el multipartidismo. En la





[129] Duverger, M.: Bréviaire de la cohabitation. París, PUF, 1986, p. 8. Linz, J.J.: "Presidential…" op. cit., p. 52-60. Con antelación a este trabajo, Duverger ya había manifestado la necesidad de entendimiento entre el presidente y el parlamento. "En todo régimen en el que se enfrentan un Presidente y un Parlamento, elegidos uno y otro por sufragio universal, el problema esencial es el de organizar sus relaciones. Una cierta rivalidad entre ellos es inevitable; ella no es perjudicial en sí, y el sistema reposa precisamente sobre la misma. Pero es necesario evitar que traspase ciertos límites; es preciso que los dos poderes sean puestos en condiciones de resolver sus conflictos, y de colaborar más o menos regularmente" Duverger, M.: Francia… op. cit., p. 90.

[130] Bogdanor, V.: "voz: semipresidencialismo". Enciclopedia de las Instituciones políticas. Madrid, Alianza, 1987.

[131] Uno de los principales impactos del sistema electoral sobre el sistema político es la composición de mayorías parlamentarias. Así, Rae describió cuatro posibles resultados electorales: earned majority, manufactured majority, natural minority, artificial minority. Rae, D.: The Political…, op. cit., p. 74-75. Lijphart advierte que la clasificación de Rae no es exhaustiva porque cabe la posibilidad de un resultado que sea a la vez, manufactured majority y artificial minority. De igual manera advierte que la posterior configuración de mayorías parlamentarias puede revestir la fórmula de earned majority o de manufactured majority. Lijhart, A.: Electoral Systems…, op. cit., p. 71-74.

[132] Duverger, M.: Los partidos políticos, 1ª ed. 1957. Méjico, Fondo de Cultura económica, 8ª reimpresión 1981, p. 422.

forma de gobierno presidencialista, el bipartidismo puede tener dos resultados bastante diferentes, pero igualmente significativos: o el presidente disfruta de una mayoría que le apoya durante la legislatura o se enfrentará a una mayoría legislativa hostil".[133]

Tal y como afirma Duverger, "la separación de poderes es el resultado de una combinación entre el sistema de partidos y el marco constitucional".[134] Si el mismo partido ocupa la presidencia y tiene mayoría en el Parlamento, se generará un debilitamiento de las prerrogativas del Parlamento sobre el gobierno; pero además, esa autoridad gubernamental es más fuerte con un bipartidismo que con un multipartidismo. No obstante, será un gobierno infinitamente más fuerte que un gobierno parlamentario surgido de un sistema multipartidista, porque conserva algo que se pierde con el multipartidismo en el parlamentarismo: la homogeneidad y la estabilidad. "El multipartidismo (en el seno de un régimen presidencialista) agranda la talla de un presidente que emerge entre una masa de partidos, agrava el carácter personal de un sistema presidencial".[135]

Así las cosas, cabe señalar que en un régimen semipresidencialista, al igual que en uno parlamentario o presidencialista, caben dos opciones: inexistencia de mayorías parlamentarias cualificadas o existencia de las mismas. Caso de producirse esta última circunstancia, el presidente podrá encontrarse ante tres presumibles escenarios respecto de la Asamblea:

1. Mayoría parlamentaria afín al presidente.
2. Mayoría parlamentaria opuesta al presidente.
3. Mayoría parlamentaria afín al presidente, sin reconocimiento de su liderazgo.



La primera de las situaciones planteadas: semipresidencialismo de afinidad, es la variante que, desde que se ha optado por el semipresidencialismo, se ha desarrollado de modo continuado en Colombia, Finlandia, Portugal y Rumania. Tal coyuntura presupone la existencia de una mayoría parlamentaria del mismo signo político que el presidente. Este añadirá a sus prerrogativas constitucionales el refuerzo político de su jefatura de la mayoría. La simultaneidad entre elección legislativa y elección presidencial, casos colombiano y rumano, facilita la existencia de mayorías afines, mientras que la no coincidencia puede favorecer la existencia de dos mayorías: la presidencial y la parlamentaria. Si ambas mayorías coinciden, el presidente "reina y gobierna".[136] Ahora bien, esa mayoría parlamentaria puede ser mono-

[133] Liphart, A.: Electoral systems and party systems. A study of twenty-seven democracies, 1945-1990. Oxford University Press, 1994. p. 67.
[134] Duverger, M.: Los partidos políticos… op. cit., p.420.
[135] Ibídem , p. 429 y ss. Advierte que mientras que las mayorías parlamentarias son el resultado de alianzas entre partidos, el presidente puede pretender reivindicar que una mayoría popular se ha expresado claramente en su persona.
[136] Duhamel, O.: Droit Constitutionnel…, op. cit., p. 558.

color o resultado de la conjunción de varios grupos parlamentarios; situación ésta en la que el presidente verá algo recortado su poder de influencia sobre el gobierno.[137]

La segunda relación posible entre la mayoría parlamentaria y el presidente es la de oposición; se trata del semipresidencialismo de coexistencia.[138] Ante esta situación, el Parlamento puede debilitar el poder presidencial, o, de un modo más preciso, el presidente queda recluido en sus prerrogativas constitucionales. Antes incluso de que esta situación se diera en la práctica, el propio Duverger vaticinaba que, de producirse la misma: "entraremos en el tiempo del legalismo definido por una regla muy simple: toda la Constitución y nada más que la Constitución".[139] Francia ha vivido en dos ocasiones esta tipología de semipresidencialismo.

La primera ocasión y hasta la fecha, la más enconada fue durante el periodo 1986-1988 con F. Mitterrand al frente de la presidencia de la República y con J. Chirac como primer ministro apoyado por un Parlamento con mayoría absoluta de la coalición RPR-UDF. El segundo periodo comprendió los años 1993-1995, de nuevo con Mitterrand al frente de la República y con un Parlamento también con mayoría de RPR-UDF; pero la figura del primer ministro fue ejercida por un mucho más conciliador E. Balladur. Actualmente, y desde este año, Francia vive su tercer periodo de semipresidencialismo de coexistencia con Chirac en la presidencia y Jospin como primer ministro respaldado por una mayoría parlamentaria del PS-PCF y ecologistas.

Polonia presenta una constante histórica en este sentido puesto que desde 1989 hasta 1997 ha vivido tres periodos de semipresidencialismo de coexistencia y actualmente se encuentra inmerso en otro, o dicho de otro modo sólo ha vivido un semipresidencialismo de afinidad entre 1995 y 1997.

Los dos primeros momentos son atípicos puesto que responden a las negociaciones de la "Mesa Redonda" de 1989 entre los comunistas y Solidaridad. El resultado de los mismos concedió un 65% de la representación en el Sejm (Cámara Baja) y la Presidencia de la



[137] N. de A. En este último caso, Duverger recomienda implicar a todas esas fuerzas en las tareas gubernamentales: "Es más ventajoso embarcar aliados en la galera gubernamental, donde participan de las responsabilidades y de la impopularidad natural del poder, que permitirles refugiarse en un apoyo parlamentario menos visible y comprometedor a los ojos de los electores". Duverger, M.: Los partidos políticos, op. cit., p. 434.

[138] N. de A. Coincido con Pactet en el rechazo a la utilización genérica del vocablo cohabitación. En su opinión, cohabitación evoca mayor lazo y facilidad comunicativa, algo que sólo ve factible si el presidente no será candidato a la reelección y el primer ministro goza de una considerable mayoría de apoyo (caso francés desde 1993: Mitterrand-Balladur). Por ello, en vez de cohabitación prefiere hablar de coexistencia que implica una mayor distancia, más acorde con el antagonismo de la situación (caso de Francia 1986: Mitterrand- Chirac). Vid Pactet, P.: Institutions politiques. Droit Constitutionnel, 1ª ed. 1969. París, Masson 13ª ed., 1994, p. 155.

[139] Duverger, M.: L'échec au roi. París, Albin Michel, 1977, p. 215.

República –el general W. Jaruzelski– a los comunistas y la dirección del gobierno –T. Maazowiecki– a una minoritaria Solidaridad pero que había triunfado aplastantemente en las elecciones celebradas para cubrir el 100% del Senado y el 35% del Sejm. En este primera fase del proceso de transición la fórmula semipresidencial respondería, con cautelas, a la categoría de mayoría parlamentaria opuesta al presidente, la coexistencia.

En principio la coexistencia define situaciones en las que las mayorías presidencial y de gobierno no coinciden. Pero pensando siempre en que se han producido dos elecciones competitivas y directas, una para designar el presidente y otra al Parlamento. En este periodo polaco ni hubo dos elecciones distintas ni las habidas fueron totalmente libres. Además, tanto presidente como primer ministro, aunque de signo político diferente, fueron nombrados por la misma mayoría parlamentaria. Son muchos los elementos que aconsejan no utilizar la categoría de coexistencia, pero aun así, es evidente que presidente y primer ministro responden a cada uno de los dos bloques –comunista y anticomunista– que vehiculan el proceso de transición y que si bien el presidente no cohabita con una mayoría parlamentaria contraria, sí que se enfrenta a un Senado unánimemente contrario y a una Cámara baja en la que la minoría había sido la arrolladora triunfadora en las elecciones. Por ello, dado que ninguno de los dos bloques domina íntegramente la situación puede catalogarse la fase de semipresidencialismo de coexistencia.

En 1990 se celebraron por primera vez elecciones a la Presidencia de la República polaca y triunfó L. Walesa, y aunque la figura del primer ministro seguía perteneciendo a la órbita de Solidaridad en la Cámara Baja seguían siendo mayoritarios los comunistas. La elección presidencial de 1990 supuso un cambio evidente del signo político de la presidencia. Si al anterior momento lo definimos como de coexistencia porque presidente y primer ministro pertenecían a los dos bloques políticos enfrentados, ahora vista la coincidencia de ambas instituciones parecería apropiado decir que el semipresidencialismo adopta la forma de afinidad. Pero el escenario parlamentario que tiene ante sí Walesa, es idéntico en cuanto al origen y composición de las mayorías al que disponía Jaruzelski.



En definitiva, si bien la bicefalía gubernamental es afín, el tipo de semipresidencialismo es de coexistencia; es decir, el presidente no dispone de una mayoría parlamentaria sino que ha de pactar con los comunistas y lo que todavía distorsiona más la fluidez institucional es que no todos los parlamentarios de Solidaridad le reconocen como líder de ese bloque.

El tercer periodo de coexistencia surge tras las elecciones generales de 1993 donde triunfan los "postcomunistas" y Walesa sigue siendo presidente de la República. El periodo finalizó tras las elecciones presidenciales de 1995 que dieron el triunfo a los postcomunistas en la figura del líder de la Alianza de la Izquierda Democrática, A. Kwasniewski; pero mientras tanto en el pode ejecutivo se dieron dos tandems: Walesa-Pawlak y Walesa-Olesky. Ambos primeros ministros fueron apoyados por una mayoría parlamentaria compuesta por la Alianza de la Izquierda Democrática y el Partido del Campesinado Polaco.

Actualmente, tras las elecciones de septiembre de 1997, de nuevo se da la situación de coexistencia puesto que continúa como presidente A. Kwasniewski, pero el primer ministro es J. Buzek al frente de una coalición parlamentaria liberal conservadora.

En los casos de cohabitación, la potencial conflictividad de las relaciones entre presidente y Asamblea ha impulsado a creer que el único modo de resolverla consiste en anticipar las elecciones presidenciales.[140] A mi entender, Quermonne acierta cuando afirma que el presidente de la República debe, en estos casos, desarrollar sus funciones de hombre de Estado. Sería un grave dislate que en contextos de cohabitación el jefe del Estado se presentase como líder de la oposición. A fin de cuentas, en su calidad de jefe del Estado se le supone la responsabilidad suprema de la República.[141]

La tercera y última relación, es aquella en que la mayoría parlamentaria coincide con la presidencial, sin reconocerle no obstante como líder. Tal escenario, semipresidencialismo de afinidad sin reconocimiento del liderazgo presidencial, conduce a devaluar la figura político-institucional del presidente, pudiendo darse la circunstancia de que, aunque constitucionalmente estemos ante un régimen semipresidencialista, políticamente se incline hacia uno parlamentario.[142] Polonia ha vivido esta situación entre 1991 y 1993.

Durante este periodo, los partidos con origen en el sindicato Solidaridad han sido mayoritarios en el Parlamento y Walesa, antiguo secretario general del sindicato, era el presidente de la República; en cambio, el entendimiento, la afinidad, fue imposible. En tres años hubo cuatro primeros ministros y la utilización del derecho de veto presidencial a las deliberaciones de la Cámara Baja una constante.

Una situación atípica que merece ser reseñada y que sólo se ha dado en Polonia desde diciembre de 1990 hasta octubre de 1991 y explicable en parte por los acuerdos que iniciaron la transición, es el semipresidencialismo de coexistencia en el que además la minoría parlamentaria que es en principio afín al presidente no le reconoce como líder de la misma. Ese escenario de fragmentación y enfrentamiento de las fuerzas escindidas de Solidaridad suponían que el presidente no sólo tenía que negociar con los sectores comunistas, mayoritarios en la Cámara Baja, sino también con los de su propia familia política. A todas luces, un embrollo que dificultó todavía más la toma de decisiones y el funcionamiento del sistema político.



[140] Para Pactet los regímenes mixtos son incoherentes puesto que no sólo no prevén la solución de un conflicto entre órganos constitucionales, sino que si cada órgano pretende utilizar plenamente sus poderes facilita ese conflicto. "Los riesgos de bloqueo institucional no son nada despreciables". Pactet, P.: Institutions… op. cit., p. 155.

[141] Entiende incluso que el poder del Estado necesita un hombre capaz de encarnarlo; es decir, "no hay poder del Estado sin hombre de Estado". Quermonne, J.L.: "La présidence de la République et le système de partis", Pouvoirs, nº 41/1987, p. 94-11.

[142] Pactet entiende que la incoherencia de los regímenes mixtos y los riesgos de bloqueo institucional que esta situación entrañaría se salva de dos maneras: o bien porque la mayoría presidencial y parlamentaria coinciden –explicación coyuntural–, o bien porque el presidente renuncia a ejercer el papel de motor del Estado que le corresponde –explicación estructural–. Vid PACTET, P.: Institutions… op. cit., p. 154-155.

# Capítulo IV

## El Contexto Internacional

### 1. IMPERIOS VIEJOS Y NUEVOS

Es universalmente aceptado que la invasión bárbara no destruyó las bases culturales del imperio romano de Occidente. Las circunscripciones administrativas de los reinos fundados en Europa por los germanos, sobre cimientos latinos, fueron esencialmente respetadas por la Iglesia Católica, contribuyendo ésta a salvaguardar la existencia y la fisonomía del Imperio Romano que la habían consolidado.

Sin embargo, tres siglos después de la caída de Rómulo Augústulo (476 d.C.), último emperador romano de Occidente, destituido por el germano Odoacro, se empezó a extender la influencia cultural del pensamiento mahometano, desde el Mar de China hasta el Océano Atlántico, se sacudió el mundo antiguo erigido alrededor del Mar Mediterráneo, se sustituyó la lengua latina y se impusieron en las costas norafricanas y sudeuropeas los ordenamientos jurídicos musulmanes sobre los textos y la jurisprudencia romana. Tuvieron que pasar cientos de años para que de los escombros de las universidades mediterráneas resurgieran la filosofía griega y el derecho romano.

La influencia árabe no sólo socavó las viejas bases godas y galias en términos militares, sino penetró en el macizo europeo por Gibraltar, como una avalancha cultural, originada en noráfrica. Esta ascendencia avasalladora sobre la hispanidad, se ha querido atribuir a una invasión bestial, despiadada sobre **al-Andalús**, una guerra de conquista en el siglo VIII que tuvo que ser resuelta –¡ocho siglos después, en 1492!– por los re-

yes católicos Fernando de Aragón e Isabel de Castilla, "reconquistando" Granada y expulsando los reductos moros de la península Ibérica.

Una nueva visión histórica del problema, apoyada en textos modernos y en reconocimientos de grandes plumas españolas, sugiere que no hubo tal invasión armada, sino una difusión cultural por la cual los hispano-romanos adoptaron la cultura más avanzada de la época, el Islam, prefiriéndola a la barbarie de los visigodos y demás invasores del norte europeo.

Es muy conocido el aforismo francés *Quand* le maitre parle, tout le monde se tait (cuando el maestro habla, todos se callan). Tanto los "re" conquistadores cristianos, para dar un motivo religioso a sus ocupaciones, como los religiosos cristianos para justificar su fracaso en la península, estuvieron interesados en fomentar el mito de una invasión armada árabe, cuando la "reconquista" fue en realidad una guerra civil. El movimiento imperialista de un grupo guerrero para imponer su hegemonía sobre unos territorios autónomos.

Las verdaderas invasiones musulmanas no se produjeron hasta siglos más tarde, cuando apretados por los reyes cristianos, los andaluces llamaron en su ayuda a los almohades, almorávides y benimerines, que llegaron del norte de África a partir del siglo XI para defender una cultura moderna que ya estaba arraigada en la población española.

La cultura de **al-Andalús** era la más avanzada de Europa entre los siglos VIII y XII, fuera de toda duda. Por lo mismo, hicieron un flaco favor a España los aguerridos cristianos que la destruyeron, trocando las escuelas de filosofía en conventos, las matemáticas en salmo y la sensualidad árabe en austeridad mesetaria –añade Unamuno–. No hay más que comparar una mezquita o palacio árabe con una iglesia cristiana para darse cuenta del retroceso oscurantista que impuso la "reconquista".[143]



Las ciudades y comarcas españolas se erigieron en grupos autónomos, los taifas que fueron aniquilados no porque fueran moros sino porque eran independientes. Resaltaron sectores en la economía de los territorios de al-Andalús: la agricultura y ganadería, la construcción y el comercio. Introdujeron nuevos cultivos y novedosas formas de explotar la tierra, rehabilitando los primitivos regadíos y consiguiendo un gran aumento de la productividad en todo el sector primario.

Su actividad comercial, superior a la de los territorios cristianos y la adopción de hábitos sociales islámicos, generaron gruesos flujos de inversión; se ampliaron las ciudades; se impartió justicia y se realizaron las grandes obras públicas de la infraestructura hidráulica.

[143] Batchelor, R.E: "Unamuno Novelist: an european perspective", Oxford, The Dolphin Books, 1972, p. 146. Para ahondar en la perspectiva, v. Miguel de Unamuno, "Epistolario inédito", Espasa-Calpe, Madrid, 1992, 2 vols. y De Gayangos, "Muhammadan Dynasties in Spain", vol. II, Flammarion, Paris, 1995, pp. 34-35.

El historiador español Ignacio Olagüe señala atinadamente: "La lápida sepulcral de Fernando III ¿el Santo? está escrita en latín, árabe y hebreo; convivían en la escuela de traductores de Toledo, sabios de las tres religiones; en la España islamizada hubo siempre tolerancia para los cristianos y judíos, conviviendo las tres culturas en un clima de mutua fertilización del que son pruebas el arte mozárabe, la literatura medieval, la ciencia andalusí, los místicos castellanos, los cabalistas de Gerona, los cartógrafos mallorquines, la huerta de Valencia y Murcia, Ibn Gabirol, Maimónides, Averroes, Ibn Arabi, Nahrnanides, Lulio, Abulafía y tantos otros precursores de la ciencia y el pensamiento occidentales".

Unamuno sugiere que "no hubo imposición, sino lenta seducción. Y no se trataba de una fe extranjera. Hubo una mutación formidable. España, que era latina, se convierte en árabe; siendo cristiana adopta el Islam; de practicar la monogamia se transforma en polígama, sin protesta de mujeres". Como si hubiera repetido el Espíritu Santo el acto de Pentecostés, dice Olagüe,[144] despiertan un buen día los españoles hablando la lengua del Hedjaz-árabe, arrancada de cuajo por la cristiana Inquisición. Llevan otros trajes, gozan de otras costumbres, manejan otras armas; florecen las ciencias, la filosofía y la poesía; el genio lo aportan aquellos que vivían ya en **al-Andalús** y los que llegaron como invitados, tanto del mundo islámico como del cristiano, sin distinción de etnias.

"Una reconquista de ocho siglos no es una reconquista". Con esta frase zanja Ortega y Gasset, la cuestión en su España invertebrada. Menéndez Pidal[145] escribe que el ideal de la reconquista aún no había cuajado en el siglo XIII "ni siquiera a Sancho el Mayor, un rey navarro tan poderoso se le ocurrió algo parecido", dice el erudito.



Los nuevos conocimientos importados del Oriente en ciencias naturales, astronomía, matemáticas, medicina, historia y filosofía fueron transmitidos a los reinos cristianos y recogidos por la escuela de traductores de Toledo en el siglo XIII.

La explosión demográfica ocurrida entre los años 1000 y 1200 en Europa y el exceso de mano de obra volcado sobre las ciudades produjo la autocolonización del continente y el renacimiento del comercio. Entre Venecia y Flandes, pasando por Génova, Amalfi, Marsella y siguiendo las rutas naturales que marcan el curso de los ríos: el Danubio por el este, el Rhin por el norte y el Ródano por el oeste, se intensificaron las corrientes de intercambio de materias primas manufacturadas.



La primera cruzada, ordenada por los jefes de la Iglesia Católica en 1096, penetró de la mano de la intervención comercial italiana y holandesa en los mercados que el Islam había cerrado tras el triunfo sobre los invasores germánicos del Imperio Romano y después hacia el oriente, el centro y el norte del mundo conocido. Los cristianos recuperaron el Mar Mediterráneo a partir del siglo XII y ejercieron desde ahí su preponderancia económica. Sus establecimientos comerciales se multiplicaron con sorprendente rapidez en los puertos de

[144] Olagüe, Ignacio "La decadencia española, t II, primera parte, Alianza, Madrid, 1950 pp. 80-86.
[145] Menéndez Pidal, Ramón, "España y el Islam" Ed. Sudamericana, Buenos Aires, 1943, pp. 125 y ss., ver el estudio de Ortega y Gasset "España invertebrada. Bosquejos de algunos pensamientos históricos" (1921).

Siria, Egipto y las islas del Mar Jónico. Desde 1074 se menciona en París a mercaderes italianos y desde comienzos del siglo XII las ferias flamencas atraen a un número considerable de sus compatriotas, como lo relata magistralmente Henri Pirenne en sus conferencias sobre las ciudades de la Edad Media.[146]

El renacimiento comercial del mundo occidental contribuyó a destrabar el bloqueo sarraceno impuesto sobre el *Mare nostrum*, eje de su economía y su cultura. Asimismo, a través de la libre circulación de los productos comerciales y manufacturas, acabó con las estructuras del sistema señorial europeo que hasta entonces había centrado la actividad económica en el autoconsumo. Bajo la influencia del comercio, las antiguas ciudades romanas se revitalizaron y repoblaron; enjambres de mercaderes se establecieron al pie de los burgos, a lo largo de las costas marítimas, al borde de los ríos y en las encrucijadas de sus vías naturales de comunicación.

Entre el campo y las ciudades se estableció una división del trabajo en las que subyació un intercambio recíproco de servicios; el campo atendiendo al aprovisionamiento de las ciudades y éstas proporcionando a su vez productos comerciales y objetos manufacturados.

A partir del siglo XII empieza a tocar a su fin el modo de producción del sistema feudal. Después de ahí no hay ninguna herejía que no haya encontrado rápidamente adeptos. Frente al clero y la nobleza, la burguesía medieval, surgida de las concentraciones urbanas, inició el ascenso social que la llevaría a convertirse en el sujeto histórico de las transformaciones. El pensamiento burgués introduce a partir de este momento aspectos laicos a la estructura hermética de la sociedad eclesiástica y combate la patrística; redescubre los principios clásicos de la autonomía humana y de la razón en los criterios aristotélicos; separa el poder temporal del eterno; desecha el latín para usar los idiomas nacionales en la administración municipal y en los asuntos del gobierno; estudia las ciencias y las artes consideradas herméticas y paganas; indaga el horizonte social, económico y político supuestamente predestinado, edificando utopías para afirmar su deseo de autodeterminación; reflexiona sobre su propia ubicación en el mundo; crea las grandes obras artísticas; desarrolla las factorías y las ligas comerciales paneuropeas; destierra los prejuicios del oscurantismo; otorga forma humana a la liturgia cristiana iniciática; sienta las bases de la destrucción del poder absoluto del Papa, del monarca y de los grandes señores; desacredita la filosofía de los jefes de la Iglesia; desecha la concepción que de la tierra se tiene como centro del universo; adquiere confianza en sus propias potencialidades; comienza a dominar los elementos naturales –viento y agua– para aplicarlos a la producción. Se afianza el renacimiento del hombre.



Es suficiente citar el desempeño de Tomas de Aquino, fundador de la filosofía escolástica; Tomas Moro en el derecho de gentes; Leonardo, Rafael, Miguel Angel y Tiziano en las artes

[146] Pirenne, Henri; "Historia económica y social de la Edad Media", Fondo de Cultura Económica, México, 1963, p. 22.

y las letras; Petrarca en la poesía; Maquiavelo en la política; Galileo en la física y Giordano Bruno, precursor de las interpretaciones del cosmos.

Sin embargo, el renacimiento es también el principio de la colonización económica internacional, sobre la exportación de manufacturas y los excedentes poblacionales, a cambio de la extracción de las riquezas de los mundos desconocidos.

## 2. LAS ZONAS HEGEMÓNICAS

Es mundialmente conocida la parábola de Josué de Castro, expresada en la amazonia brasileña: "Pregunté a los hombres: ¿Qué lleváis envuelto en ese fardo, hermanos? Y ellos me contestaron: "Llevamos un cadáver, hermano". Así que les pregunté: ¿Lo mataron o murió de muerte natural? "Lo que preguntas tiene difícil respuesta, hermano. Pero más bien parece haber sido un asesinato". ¿Y cómo fue el asesinato? Acuchillado o con bala, hermanos?, les pregunté. No fue un cuchillo ni una bala, ha sido un crimen mucho más perfecto, un crimen que no deja huella alguna. Entonces, ¿cómo lo han matado? Pregunté. Y ellos me respondieron con calma: a este hombre lo ha matado el hambre, hermano". ("El hambre, futuro de la humanidad", en revista "Pensamiento Político", México, abril de 1974).

La primera bula "Inter coetera", expedida el 3 de mayo de 1493 por Rodrigo Borgia, padre de César, conocido como el Papa Alejandro VI, repartió el mundo verticalmente entre españoles y portugueses. Las divisiones horizontales del planeta, por franjas de poder, fueron generadas por el absolutismo explotador que creó centros metropolitanos capaces de crecimiento dinámico y sistemas dependientes en la periferia. Ambos especializados geográficamente para complementarse en su asimetría sobre la base de una división internacional del trabajo, que creó simultáneamente riqueza en el noroccidente y miseria en el suroriente del globo en términos generales.

Los triunfos del liberalismo individualista y del mercantilismo rampante, destruyeron la organización agraria internacional, provocando pavorosas inflaciones, al mismo tiempo que al interior de los países pobres y ricos se estableció el fenómeno conocido como colonialismo interno. El logro de la modernización a cualquier precio contribuyó a la distribución crecientemente desigual de la riqueza en términos sectoriales, geográficos y regionales, no sólo a nivel mundial, sino también al interior de cada país. En los países pobres la inversión, reinversión y financiamiento de sectores cada vez más amplios, quedaron fuera de los controles nacionales.

En nuestros días, la complementariedad asimétrica entre regiones ricas y menesterosas como realidades contradictorias, regidas por la inflexible ley de ventajas comparativas, es casi absoluta. Mientras que las ventas del subdesarrollo consisten en nueve décimas partes de productos primarios o semielaborados, las de los industrializados están constituidas en casi un 90% por los artículos manufacturados.

Las cargas de la deuda, las injustas políticas metropolitanas –los disturbios civiles y conflictos violentos que genera–, la desertificación, las catástrofes naturales, el calentamiento

de la tierra, –causado por la industrialización desenfrenada–, las pandemias y enfermedades ancestrales imposibles de erradicar con pocos recursos y los cambios climáticos, entre otros, recetan un peligroso coctel que atenta contra la supervivencia de los más pobres.

Al comenzar la década, Europa, la Federación Rusa y América del Norte (30% de la población del globo) se benefician del 80% del ingreso mundial, en tanto que América Latina con el 10% de la población total, no dispone más que del 4% del ingreso total; África con una población equivalente, subsiste con el 2% del ingreso; Asia con más de la mitad de la humanidad (56%) recibe únicamente el 11.5% del ingreso global. Aún más, sólo el 5% de la población mundial tiene capacidad adquisitiva solvente, por encima de cualquier amenaza. Asistimos al aumento vertiginoso de las tasas de desempleo y de las presiones inflacionarias en todas latitudes. En el entorno del constante descenso de los índices de producción, causa y reflejo de la saturación de los mercados, el encarecimiento galopante de los insumos productivos y la estrechez de los canales financieros, se ubica la cerrada lucha que se presentará –más temprano que tarde– en un mundo desesperado, donde los viejos aliados son ahora encarnizados enemigos y sus constantes fricciones provocan involución, desempleo, y desestabilidad en los países pobres, que necesariamente impactará hacia los centros hegemónicos.

Los intercambios comerciales entre los países industriales ya no pueden sostener su propia expansión. La cooperación entre países pobres está cada vez más estratificada y determinada por el grado de desarrollo relativo, la ausencia de ventajas comparativas y la posesión de recursos naturales que responden a diversas estrategias. Se impone la necesaria uniformación de criterios para solucionar la crisis, desterrando el salvajismo capitalista, dice el Nóbel Jagdish Bagwati. De ello depende que sigamos o esquivemos, en conjunto, el camino de la regresión económica hacia la agudización del hambre.



La estrategia equivocada de los imperios utiliza una pinza con dos tenazas: el famoso triage, técnica de guerra que consiste en aprovisionar sólo al pelotón con mayores posibilidades de supervivencia y los escandalosos subsidios a los agricultores locales que revelan, por ejemplo, que sólo en Estados Unidos se destine por este concepto una cantidad mayor a los 110 mil millones de dólares al año, mientras que todo el pomposo Programa Especial para la Seguridad Alimentaria de la FAO ha prometido ¡alrededor de 400 millones de dólares para todo el mundo!

¿Será que civilizar, para ellos, sigue siendo incorporar tierras y hombres a un sistema que encarna toda posibilidad de progreso llevada al infinito? El mundo sigue dividido entre los que no comen y los que no duermen.

**3. EL RENACIMIENTO**

Indudablemente que los descubrimientos de los nuevos continentes, las transformaciones operadas en el campo de las humanidades, la filosofía, la política, la técnica y la cultura, que definen en conjunto el inicio del renacimiento de la vida europea a fines del siglo XV y principios del XVI, hicieron tomar conciencia al viejo continente sobre un horizonte ili-

mitado de posibilidades, no tan sólo en la idea del hombre como centro del universo y su independencia respecto a los conceptos divinos, sino también en el afán de expansión por parte de las monarquías absolutas.

Con la aparición del empirismo filosófico y el control sobre las diversas técnicas se transformaron los modos de producción conocidos hasta entonces. La racionalización del nuevo pensamiento, la aplicación de los elementos naturales, a los que se sumó el vapor, así como el desarrollo de la matemática y la geometría, el descubrimiento de los ácidos minerales fundamentales, la bomba hidráulica, la brújula, la imprenta, la tinta, el papel, entre otros, a las ciencias y técnicas de producción industrial, desplazó la fuerza de trabajo sustituyéndola por la máquina y así aparecen los cinco elementos indispensables en las relaciones sociales de la etapa industrial. La burguesía, el proletariado, los medios de producción, el salario y el capital serán los verdaderos componentes de una historia dialéctica de lucha de clases que dan sentido a las dos últimas centurias resumidas en el siglo XVIII con el cartesianismo, llevado a la concepción de programa por el iluminismo y la ilustración francesa. Mediante la razón, el hombre hizo a otros hombres instrumento de su mezquina felicidad.

La polémica Las Casas-Sepúlveda, en los inicios de la expansión de Europa sobre el mundo, discutía ya si se trataba de otros hombres colonizados o simplemente de bestias, ya que los naturales de las tierras vírgenes nada sabían del valor de oro y de los metales preciosos y tampoco nada de su transformación en otros objetos que sólo creaban nuevas necesidades.

En el diálogo latino *Demócrates Alter, sive de justibelli causis* afirma Ginés de Sepúlveda, canónigo de Córdoba en 1540: "La legitimidad de la fuerza y de la guerra contra los indios es porque estos últimos pertenecen a una categoría de seres cuya barbarie natural los condena a la servidumbre: es ilusorio pretender evangelizarlos sin someterlos... previamente". Las Casas réplica en "Tratado sobre los indios que se han hecho esclavos" (1548). En un afán justificado como civilizador, las potencias europeas se expandieron sobre América, África, Oceanía y Asia. Civilizar era para ellas incorporar a tierras y hombres al sistema que encarnaba toda posibilidad de progreso llevada al infinito.

## 4. LA COLONIZACIÓN AMERICANA

Para entender la colonización de los ingleses en Norteamérica, tenemos que referirnos a los orígenes religiosos de los **white anglo-saxon protestants** y al quiebre que originó en la Iglesia católica la reforma protestante de principios del siglo XVI, con los escritos sobre la Biblia de Martin Lutero y la teología de Zwinglio, a los que posteriormente se añadieron los "Comentarios a la carta a los romanos" y "Las ordenanzas eclesiásticas de la iglesia de Ginebra", en las que Juan Calvino, a través de su Consistorio, impuso el rigor y el fundamentalismo, censuró y prohibió las lecturas profanas, vigiló la conducta y el estudio de los jóvenes, a los que se les negaba la diversión, el baile, las fiestas o los cantos que no fuesen religiosos y donde no se toleraba la mínima impugnación a la solidez dogmática ni a la disciplina.

Las iglesias luterana y calvinista, hundidas en el más craso moralismo fueron movimientos religiosos que hicieron frente a la decadencia católica de fines de la Edad Media y se propusieron refundar la enseñanza eclesiástica sobre las bases de las Escrituras. Sin embargo, causaron sangrientas guerras religiosas (cuya violencia emblematizó la noche de San Bartolomé de 1572 y la escandalosa matanza entre hugonotes y católicos).

La expansión marítima y colonial de Gran Bretaña y de los países bajos, llevaron a los hugonotes –reconocidos por la Iglesia Católica a través del Edicto de Nantes de 1598– a las costas orientales de América del Norte. Su éxito en las nuevas tierras se basó en su doctrina amedrantadora sobre la predestinación y en su creencia en la santidad del trabajo, bueno cuando se asume no por placer, sino por "el oro y la plata, criaturas de las que se puede hacer un buen uso".

Pero las anteriores creencias no eran las únicas que anidaban en las mentes de los colonos. Perseguidos por la Alta Comisión Eclesiástica de Inglaterra, los puritanos, soldados de la Biblia y de la vivencia de la predestinación, defenestradores de toda distracción o entretenimiento, elegidos por encima de la masa de los pecadores, emigraron a América del Norte para someter a los indios, arrasar con los demonios y las brujas y fundar el paraíso terrenal.

Los primeros bautistas eran de origen puritano, descendientes de aquel partido que había gobernado Inglaterra al lado de Cromwell. Interpretaban las Escrituras al estilo de los calvinistas frente a la liturgia, los rituales y el gobierno jerárquico de los obispos. Llegaron disfrazados como "Padres Peregrinos" del Mayflower en 1620.



No tardó en arribar la sociedad de amigos cuáqueros (George Fox, su fundador, había exhortado a un juez a "honrar a Dios y a temblar –en inglés, to quake– ante su palabra") que creían en la autoridad suprema de la palabra interior del Espíritu Santo, suprimiendo radicalmente todo dogma contenido en Escrituras. Pennsylvania se convirtió en su principal centro de actividad (y en 1947, sus comités estadounidenses recibieron el premio Nóbel de la Paz).

La historia oficial contenida en libros de texto y publicaciones autorizadas para exportación, ha sido huraña con la verdad ocurrida durante los primeros tres siglos, desde el inicio de la colonización inglesa hasta la presidencia de Theodore Roosevelt, que presenciaron la masacre de cerca de cuatro millones de indígenas, habitantes originarios del territorio norteamericano, con la única finalidad de arrebatarles sus tierras y posesiones.

Como ya observamos, huyendo de las persecuciones de la iglesia católica, los protestantes llegaron a las costas de Plymouth en 1620 (primeros colonizadores ingleses), para fundar en la costa noroeste atlántica una colonia europea, que se extendió por lo que es actualmente el territorio de los Estados de Massachusetts, Rhode Island, Connecticut, New Hampshire, Pennsylvania, Nueva York, Nueva Jersey, Delaware, Maryland, Virginia, las dos Carolinas y Georgia. Las famosas trece colonias, adquiridas por inefables procedimientos.

Todas estas "compras" a los pobladores indígenas originales, obvio es decirlo, se hicieron sobre la base del engaño, del despojo y del exterminio. En 1626, por ejemplo, Peter Minuit –miembro de las expediciones francesas y holandesas que se disputaban con los ingleses el dominio de los nuevos territorios– "compró" la isla de Manhattan en 24 dólares.

A cambio de alcohol y armas de fuego, los colonizadores ingleses, franceses y holandeses, iniciaron la civilización indígena, poniendo en práctica las peores tácticas para disminuir a los indios. Para hacer oficiales las transacciones, los colonizadores no permitían los tratos particulares sin la intervención oficial de los gobernadores al servicio de las casas reinantes europeas.

La guerra por las colonias entre Francia e Inglaterra, causada en gran parte por el apetito insaciable de los monarcas europeos, terminó en 1760 –veinte años antes del triunfo de la Revolución Francesa– con el triunfo de los británicos… y la derrota de las tribus indias que fueron obligadas a combatir del lado francés… los ingleses se quedaron con los territorios de estas tribus y sus miembros fueron obligados a huir lejos.

Las tribus aliadas con los ingleses gozaron poco de su protección, ya que en 1779 estalló la guerra de Independencia entre Inglaterra y los colonos americanos y, a su triunfo, estos últimos, con toda premeditación, declararon la guerra abierta a las etnias "amigas" del enemigo, les dieron la denominación de "naciones interiores subalternas" y desconocieron los acuerdos firmados entre la corona británica y los indios, que establecía como frontera los Montes Apalaches, generando de inmediato el corrimiento de la dominación americana hacia el oeste del actual territorio.

Una vez desprotegidos, fuera de cualquier marco "legal", considerados como "intrusos" en las tierras que los yanquis le habían ganado a Inglaterra, las leyes del nuevo país no guardaron a los indígenas de la ambición blanca y quedaron expuestos a todo.

El presidente norteamericano Andrew Jackson, opinó sobre el problema: "Desde hace mucho considero los tratados con los indios como algo absurdo, que desentona con los principios de nuestro gobierno"… el presidente Van Beuren añadió: "Ningún Estado podrá alcanzar cultura, civilización y progreso, mientras se permita a los indios permanecer en él".

Pese a las protestas de los indios, los yanquis empezaron a atravesar los Montes Apalaches para invadir el territorio indio, cuyas mejores tierras eran medidas, desmontadas y escrituradas a nombre de cualquier blanco con la tropa, tribunales, jueces y gobernadores de su lado.

Durante cien años, de 1778 a 1878, los Estados Unidos firmaron trescientos setenta tratados de paz con los indios, fumando la pipa el mismo número de veces, prometiendo respetar los derechos de las tribus e incumpliendo todas las cláusulas de los ordenamientos, hasta que el acuerdo de 1835 decidió "trasladar a los indios a otras regiones del país donde sus hermanos blancos no los molestarán, no reclamarán la tierra y podrán vivir en ella tanto tiempo como el pasto crezca y el agua corra".

A pesar de las buenas intenciones, las razones fueron más llanas: trasladarlos desde el Río Mississipi (codiciado por los yanquis) hasta las regiones más áridas y pobres de los Estados Unidos en Kansas, Oklahoma y Colorado. Apenas se habían instalado allí cuando se descubrió petróleo y oro en esas tierras, y entonces fueron relegados a lugares yermos de Arizona, Nuevo México y Nevada, fundamentalmente. De cinco millones de indígenas originales, para 1902 quedaban cuatrocientos mil en todo el territorio americano, asentados sobre medio millón de hectáreas, viviendo, según reportes del Congreso "en condiciones imposibles, peores en las que guardamos el ganado".[147]

La presión de la opinión pública hizo expresar a Theodore Roosevelt al iniciar el siglo pasado que: "Es una torpe, perversa y estúpida moral, la que prohíbe prácticas de conquista que convierten los continentes en asiento de poderosas y florecientes naciones civilizadas; el indio vaga en tierras que el blanco debe poseer para bien de la civilización".

## 5. EL ESTADO: DECAPITAR AL REY Y A DIOS

El hombre en su estado natural sólo lucha por su existencia biológica. El propósito de conseguir **seguridad** es lo que hace que ceda parte de su libertad y se someta al arbitrio de la autoridad. Aparte de que tuvo la genial idea de ejemplificar al Estado como un monumental monstruo bíblico –formado por todos los seres y nacido de la razón humana– **El Leviatán**, la obra cumbre de Thomas Hobbes, permitió que su autor conociera en París a Descartes, padre del racionalismo empírico y en Florencia a Galileo, **el mensajero de las estrellas**, verdugo de todas las teorías aristotélicas sobre la física reinantes en su tiempo y de las creencias oscurantistas sobre la tierra como centro del universo.



Ciento cincuenta años antes, encarcelado por los Médicis el gran florentino Niccolo Machiavelli, recluido en su ergástula redactaba **El Príncipe**, libro fundador de la ciencia política en homenaje a Lorenzo de Médicis y en su **Discurso Moral**, decía, después de cada tortura, **el bien supremo no es ya la virtud, la felicidad o el placer del hombre, sino la fuerza y el poder del Estado**. En la médula de su obra, se encuentra la destrucción del renacimiento y la reivindicación del Estado moderno como articulador de las necesidades de los hombres para vivir en libertad.

En 1926, el líder del partido fascista italiano, Benito Mussolini Ricci, bajo la consigna: **hay que impedir a toda costa que este cerebro funcione,** ordena el encarcelamiento del teórico de la **filosofía de la praxis**, Antonio Gramsci y, sin más ayuda que su prodigiosa memoria, el gran pensador marxista inicia la redacción de las dos mil ochocientas cuarenta y ocho páginas que integran los **Cuadernos de la Cárcel** en los que reconoce el carácter esencialmente revolucionario de Maquiavelo y sienta las bases para considerar, como después lo

[147] Lippman, Walter, "U.S. War Aims" An Atlantic Monthly Press Book, Little, Brown and Company, Boston, 1944, pp. 208-210.

hizo Max Weber,[148] al **Estado como el monopolio legítimo de la violencia**. Claro, ningún poder político puede mantenerse mediante el uso exclusivo de la fuerza. Lo que legitima al poder es el Estado de Derecho que limita los actos imperativos, ya que los valores deben emanar del conjunto de la sociedad.

Es común sostener entre los filósofos de la política que los grandes enciclopedistas decapitaron a los **dos supremos poderes** de la historia: el Rey y Dios. Del primero se encargó la Revolución Francesa, inspirada en la célebre **Enciclopediae**, integrada por las acuciosas investigaciones que sobre el sentido de la historia redactaron hombres del tamaño de Diderot, D'Alembert, Montesquieu, Rousseau, entre otros, que situaron a la soberanía popular por encima del **derecho divino** y de las leyes de la herencia, manufacturadas en favor del absolutismo monárquico y de la secularización de toda ralea de desvalidos cerebrales, déspotas ilustrados o pueriles dictadores, como lo sostiene en sus brillantes conferencias el filósofo Adolfo Sánchez Vázquez.

De la capitulación de **Dios** se encargó, fundamentalmente, la filosofía idealista alemana, sustentada en el **último de los enciclopedistas**, Jorge Guillermo Federico Hegel, quien desde la Universidad de Berlín, entonces capital del Estado prusiano, consideró a la historia como una construcción autosuficiente, alimentó las teorías de Ludwig Feuerbach y Carlos Marx en la construcción del concepto dialéctico-materialista de la historia, plasmado finalmente en el **Manifiesto Comunista de 1848**, inspirador de la primera **comuna de París** y de la famosa **dictadura del proletariado,** llevada a su radicalismo por Rosa Luxemburgo y las sucesivas **Internacionales.** [149]

Adelantado para su tiempo, sin embargo, Hegel en 1821 edita sus **Principios de la Filosofía del Derecho** en los que inmortaliza, por su amor a los estudios griegos, la alegoría en donde compara el **imperio de la ley** con el **búho de Minerva**, mismo que cuando emprende el vuelo al ocaso de las sociedades proyecta sobre ellas la perspectiva del cobijo de sus alas, dando a entender que el derecho es estático y sólo se dicta cuando los pueblos ya se han establecido totalmente, es decir, materializa la inmovilidad y el estancamiento de las relaciones sociales y sólo sirve para penar a aquéllos que lo transgreden. Este simbolismo ha permeado durante doscientos años a los estudiosos superficiales que siguen utilizando un búho como **honra y prez** de sus Facultades y Escuelas, sin conocer a ciencia cierta su **pedigrée**.

Seducido por su apego enfermizo hacia lo helénico, el gran **enciclopedista** no quiso explicarnos en sus **Lecciones sobre filosofía de la religión** el carácter ultradeterminista por antonomasia de las tragedias griegas, mismas que ubicaban por encima de la voluntad y del raciocinio los dictados finales de los caprichos emanados del Olimpo, para los cuales el



[148] Weber, Max, "El político y el científico". Alianza Ed., Madrid, 1970, p. 90.
[149] Gaos, José, "Historia de nuestra idea del mundo", "El Colegio de México, 1973, pp. 507 y ss.

hombre es menos que un esclavo, es sólo una **cosa** que no debe sino resignarse al designio supremo de lo dictado, despojado incluso hasta de sus opciones de satisfacer necesidades fisiológicas. Si Hegel hubiera aplicado su método dialéctico para analizar todas las **tesis, antítesis y síntesis** de la ley, igual que lo aplicó a su evolución de la **idea-materia-fuerza**, quizá definiría a la ley con el carácter de Ulises o la dinámica sabiduría empleada en su liberación por el encadenado **Prometeo**.

La **tragedia griega** es implacable con los marineros que regresan de **Itaca** y los dioses los mandan, en plena tempestad, escoger senderos borrascosos entre **Scila** y **Caribdis,**[150] igualmente inexactos y destructores, en un providencialismo mal entendido, según el cual la omnisciencia divina hace de la historia un guión teatral ya impreso y con todos los papeles asignados a unos intérpretes que, más que actores, son muñecos de un **Guiñol** donde Dios es el dramaturgo, el tramoyista y el público. Todo a la vez. La historia es más que eso desde que la **Historicidad** es otra dimensión que decide insoportable resignarse a que la vida sea un proceso mecánico e inevitable o una **profecía** más esclavizante y pesada que la cadena de un barco.

En el mundo actual, donde dos terceras partes de la población viven en la pobreza, mientras el resto detenta el poder y la riqueza, el problema de las relaciones entre **Scila** y **Caribdis**, entre política y moral, adquiere una renovada actualidad, no sólo por la corrupción política dominante, sino también por las exigencias de la política cuando se vincula a un proyecto de emancipación. La batalla sigue siendo lograr que las normas recobren la jerarquía perdida; que si durante largos periodos se han convertido en mediatizadoras sociales, en protectoras del inmovilismo, reasuman su investidura de punta de lanza de las aspiraciones comunitarias; que transiten de simples reguladoras de la realidad estática, como el **búho de Minerva**, a cimientos de nuevas reglas de convivencia dinámicas y progresistas.



Se busca también que la añeja relación existente entre política y moral, desde la **polis** griega, trascienda a la arena civil, admitiendo juicio cualitativo sobre ambas para que no haya **moral sin política** y el fin no justifique los medios, la consigna fascista **sálvense los principios aunque se hunda el mundo** es el caldo de cultivo del sectarismo y el fanatismo político, así como la **política sin moral** degeneró en una **dictadura de unos cuantos** (dijeron que del proletariado), secuestró a los íconos marxistas para usurparlos y negarlos con la **política realista**.

Se trata de encontrar una moral política o una política moral que no se encierre en sí misma, que no se amuralle en el **santuario** de la conciencia individual, que asista a la plaza pública, socialice sus valores y se haga presente en la acción colectiva, sin caer en una práctica que, en nombre de la eficiencia, destruya los límites morales; que ofrezca una alternativa válida al injusto capitalismo neoliberal y globalizante de nuestro tiempo.

[150] Schori, Pierre "Escila y Caribdis", Fondo de Cultura Económica, México 1994, p. 314.

## 6. LA GUERRA POR LAS MATERIAS PRIMAS

El debate internacional sobre la posesión, explotación y saqueo de las materias primas contenidas en el subsuelo y en la superficie de los países no ha terminado. Se inició con los principios de la navegación y el comercio ultramarinos y se consolidó cuando las potencias impusieron, junto con la ideología liberal-mercantilista, el triunfo de las teorías clásicas sobre la "mano invisible", el individualismo y el libre mercado absoluto, la creación de grandes zonas de influencia sujetas a la ley del más fuerte.

Si en un principio las ideologías económicas prevalecientes en la época de los monarcas absolutos se asentaban sobre la explotación de todos los minerales del subsuelo, en la actualidad –cuando los imperios han socavado sus riquezas en la frenética industrialización, desmedida ambición comercial y políticas belicistas paranoicas– la expoliación se extiende hacia todo lo que pueda considerarse como fuente de riqueza: los bosques, productos agrícolas, especies de la biodiversidad y el agua, entre otros.

El precio de intercambio de las mercancías, extraídas fundamentalmente de los paraísos del subdesarrollo, fue impuesto siempre por el vencedor en las guerras de conquista. Esta fue una regla que no admitió excepción en el pasado y que alcanzó a regular, desde el precio de los bienes y productos, hasta el valor de los esclavos, en un contrabando feroz y misantrópico que alcanzó niveles de vesania.

Las latitudes enclavadas entre los trópicos de Cáncer y Capricornio, alrededor del planeta, escenificaron, desde que en 1893 Henry Ford descubrió el funcionamiento del automóvil a base de combustión de gasolina, la ruda invasión de las "siete hermanas" petroleras –apoyadas por los aparatos bélicos anglosajones–, sedientas de calmar la apremiante necesidad de hidrocarburos para mantener el modo de vida occidental.

Un sinnúmero de conferencias y acuerdos internacionales adoptados desde 1945 –fecha que emblematiza el ascenso de Estados Unidos al pináculo de su poder–, en el entorno de la reconstrucción capitalista europea con base en el Plan Marshall, llegaron al acuerdo inducido por los grandes monopolios de fijar el dólar como el patrón monetario insustituible para regular todas las transacciones internacionales sobre el comercio y la industrialización de los minerales del subsuelo.[151]

Pero la ambición rompió el saco. Las constantes y crecientes necesidades económicas de apoyo monetario –planteadas por el gobierno de Washington para financiar todas las aventuras bélicas que tienen como propósito expoliar las áreas del subdesarrollo–, provocaron un inabarcable déficit fiscal, financiero y comercial en el seno del Imperio que obliga hoy a sus aliados asiáticos y europeos, a depreciar sus monedas para poder lograr un "equilibrio" mercantil que, a querer o no, lo único que logra es "fondear" las reservas del tesoro norteamericano.



[151] Halperin Donghi, Tulio "Historia contemporánea de América Latina", alianza Ed., Madrid, 1972, pp. 207 y ss.

Esa es la situación actual de China, que permite a los Estados Unidos comprar las mercancías producidas por los asiáticos con dólares a todas luces devaluados al 13 ó 20% de la paridad que mantenían antes del fraude electoral que llevó a la presidencia a George W. Bush. Y, por qué no decirlo, aunque sea tangencialmente, esa es la situación de países, como el nuestro, que mantienen su enorme reserva monetaria en dólares devaluados, política económica aplaudida en Washington.

La devaluación artificial, con objetivos de intercambios compensatorios que mantiene la moneda china, el yuan, en relación con el dólar, ha formado una gran alianza contra el resto del mundo, representa una zona económica común de facto, acoplada a una unión monetaria real. Obviamente, los grandes perdedores de este trueque financiero, ha dicho la correduría Morgan Stanley son el euro y el yen japonés, ya que mientras más se aprecia su moneda, decrecen sus exportaciones al mercado norteamericano.

Todos los analistas del mundo han prendido la luz roja desde agosto de 2003 ante la insólita advertencia del Fondo Monetario Internacional, sobre el colapso del dólar. Es un hecho conocido que Rusia se ha jactado internacionalmente de poseer las reservas en oro más considerables del planeta. Asimismo, es harto conocido que el Banco Central de Japón ha dilapidado cerca de ciento ochenta y ocho mil millones de yenes para intentar infructuosamente apoyar al atribulado dólar.



Los banqueros chinos e hindúes más sofisticados –que representan a las dos economías mixtas de mayor crecimiento mundial– han sido, junto con las monarquías árabes y los ayatolas de Irán, los principales compradores de oro. La OPEP analiza la posibilidad de cotizar el precio del barril de crudo en euros, lo cual, según "Globe and Mail" del 12 de enero, sería una tontería menor, cuando el sistema financiero internacional ha entrado en una fase terminal a partir de que en los bancos europeos cundió el escepticismo sobre la viabilidad a corto plazo de la constante apreciación del euro.

Desde Riad, la capital de Arabia Saudita, primer exportador mundial de petróleo, emergió la versión de la venta de los hidrocarburos –gas y petróleo– en oro, pues, dicen los dirigentes malasios que la devaluación del dólar en 40% frente al euro ha devaluado en la realidad la cotización del barril a veinte dólares en lugar de los treinta y siete dólares que debería valer actualmente.

## 7. LA MISERIA Y LA ESPECIALIZACIÓN GEOGRÁFICA

Desde su nacimiento, la miseria se ubicó en el nivel originario de la especialización geográfica. Las ideas políticas de los intelectuales al servicio de las casas reinantes, para fundamentar las monarquías absolutas, le integraron la teoría mercantilista que se sustentaba sobre la división internacional del trabajo y la acumulación del dinero y de los metales preciosos como símbolo del poder político y económico.[152]

[152] Rappoport, Charles, "La philosophie de l'historie comme science de l'evolution", París, Jacques, 1903. p.81 v. Schmitt-Dorotie, Carl, "Die Diktatur", Duncker, Munich, 1921, pp. 83 y ss.

Desde el punto de vista económico, la monarquía operaba un doble papel; apoyándose en las tesis mercantilistas, pensaba que la riqueza de una nación provenía del comercio exterior y de su posesión de metales preciosos, oro y plata, fundamentalmente. En Francia fue Enrique IV (1589-1610) el padre y creador de la política económica de ese jaez. Según Humboldt, en su época dos tercios de toda la plata de que disponía el mundo habían salido por el puerto de Veracruz. Se estima que el Real de Minas de Zacatecas, por sí solo habría producido la quinta parte de toda la plata del mundo antes del siglo XIX. En gran parte la economía europea, durante 300 años, descansó sobre los metales provenientes de las Indias.

Los precursores europeos de la ciencia económica pensaron que la abundancia llevaba aparejada siempre la disponibilidad de recursos, con la condición de que operara el capital como mano invisible, sin el estorbo de las masas, ni la interferencia del Estado, a quien se pedía que dejara hacer y dejara pasar, *laissez-faire, laissez passer*.

Las monarquías abandonaron el escenario político ante el surgimiento de las naciones-Estado, pero en el fondo, por su imposibilidad de metabolizar las cantidades de oro, metales preciosos y riquezas naturales que extraían de sus posesiones y colonias para convertirlas en moneda de uso corriente. La España del Siglo de Oro, el Imperio británico, el romano-germánico y el sueño bismarkiano de la gran Prusia murieron porque sus economías reales, las productivas, siempre estuvieron quebradas, aunque aparentemente mantuvieran armadas y ejércitos poderosos e invencibles, vigilantes de condiciones leoninas de dominación.

La conceptuación definitoria de la igualdad natural de la razón humana fue la expresión filosófica de la tendencia general a romper las limitaciones cualitativas y las características especiales de los cuerpos feudales que culminaría, en política, con las formulaciones de Rousseau y los enciclopedistas que dieron lugar a la aparición en la escena revolucionaria del estado llano o Tercer Estado. La Revolución Francesa decapitó al rey, ya que sus principios de libertad e igualdad burguesa darían origen a las instituciones republicanas y democráticas, incompatibles con el absolutismo.

La concepción de la desigualdad de las condiciones sociales entre los operadores y los detentadores de los medios de producción fue la expresión filosófica que socavó las bases del Estado abstencionista y del liberalismo económico. La ideología alemana decapitó a Dios, considerando que la religión nacía del medio a lo desconocido, de la ignorancia mítica del totemismo, estableciendo los principios racionales del materialismo dialéctico y, finalmente, del histórico.

El sistema capitalista norteamericano se perfiló hacia mediados del siglo XIX como representativo de una potencia industrial, comercial y financiera sin precedentes en la historia mundial. Si para el año de 1850 los habitantes de Estados Unidos percibían un ingreso promedio de 200 dólares por año, en otras latitudes imperiales esos niveles de ingresos se lograron hasta bien entrado el siglo XX. Gran Bretaña lo logró en 1837, Francia sólo lo alcanzó hasta 1852, Alemania lo consiguió en 1886 e Italia lo obtuvo finalmente en 1910,

todo esto medido a partir de la conferencia de Berlín de 1885 que repartió entre los viejos imperios europeos el indefenso Continente africano.[153]

## 8. LOS FILIBUSTEROS

Es generalmente aceptado que la vocación expansionista de los Estados Unidos, manifestada por una política exterior activa de conquista, se sitúa hacia finales del siglo XIX a expensas de las naciones latinoamericanas. Efectivamente, la apropiación de Cuba, colonia española hasta 1898, esgrimiendo como vulgar pretexto el supuesto ataque a un acorazado norteamericano anclado en la Bahía del morro, hicieron del Caribe un nuevo *Mare Nostrum*.

Hacia la mitad del siglo XIX, los conflictos entre Gran Bretaña y Estados Unidos por el control del Caribe se habían agravado. Los dos países debían firmar el Tratado Clayton-Bulwer, mediante el cual las dos partes signatarias declararían tener la intención de obrar conjuntamente en la construcción de un canal interoceánico en territorio nicaragüense, obviamente sin haber informado de ello a Nicaragua… Se reconocerían mutuamente prerrogativas para su futura utilización, afirmando que no tenían el propósito de construir fortificaciones ni ocupar Nicaragua, ni ejercer su dominación sobre ningún territorio de América Central.

Nicaragua vivía a mediados del siglo XIX, como casi todas las naciones caribeñas y latinoamericanas, en medio de continuas e interminables guerras civiles, entre federalistas y centralistas, progresistas y reaccionarios, yorkinos y escoceses, entre otros. En 1854 una disputa entre liberales y conservadores degeneró en un conflicto internacional. Los liberales llamaron entonces en su ayuda a mercenarios yankis.



El Imperio norteamericano se opuso siempre a las ideas europeas de importación, tendientes a favorecer a los sistemas parlamentaristas sobre los presidenciales, toda vez que defendía con bizarría su zona natural de influencia. De ese modo fue apoyada en la nueva España la prevalencia de la logia yorkina e, incluso, la supresión del sueño austro-belga de un segundo Imperio. La hora de los filibusteros había llegado.

Entre éstos, William Walker, acérrimo partidario de la esclavitud y de su extensión a América Central, quien trató de apoderarse de Nicaragua, autoproclamándose presidente en 1856 y reconocido tácitamente por la potencia imperial que proclamaba una inaudita "neutralidad oficial". El presidente norteamericano Franklin Pierce, jamás quiso poner fin a esa aventura que abrió las puertas de Nicaragua a casi todas las compañías transnacionales exportadoras que sentaron sus reales en la región.

[153] Bagwati, Jagdish, "La economía y el orden mundial en el año 2000", Siglo XXI, ed., Mex., 1973, p. 38; "América Latina hacia el año 2000", art. comp. de Carlos F. Díaz Alejandro, Op. cit, p. 264; Paul Rosenstein-Rodan, "Los afortunados y los desposeídos" pp. 41-43, mismo vol.

Por su parte, Gran Bretaña trataba de resistir a la influencia yanki en la región, aferrándose a un debilucho "Estado" creado en las oficinas londinenses del Foreign Office: el fantasmal "Reino de Mosquitía". De contornos imprecisos, poblado por los indios Miskitos, en un lugar desconocido, el "reino" se encontraba supuestamente en algún punto de la costa oriental del Caribe, entre Nicaragua y Honduras. Se trataba por cierto nada más de una impostura y ficción, sabiendo a valores entendidos que era una farsa. La pérfida Albión, mediante este reino imaginario, no quería perder ante Estados Unidos sus derechos sobre el futuro canal interoceánico.[154]

La famosa guerra de Secesión (1861-1865) abrió un paréntesis en el expansionismo norteamericano. Sin embargo, una vez que terminó, exigieron con firmeza la partida de las tropas francesas de México y los reductos ingleses que quedaban en los archipiélagos del Caribe. Se consideraban los únicos dueños de América Central, amparados únicamente en el derecho de posesión. A finales del siglo XIX, los Estados Unidos aparecieron en la escena internacional sustituyendo en América Latina a Inglaterra, en el papel hegemónico que antes habían tenido los británicos.

Para la psiquiatría política, es una verdadera joya la redacción del proyecto presentado al Senado de su país por el afiebrado presidente Ulises Grant, expresando sus argumentos para hacerse de Santo Domingo: "… la nación es débil, pero sus territorios son inmensamente ricos, los más ricos que existan bajo el sol, capaces de albergar diez millones de seres humanos en el lujo… la adquisición de Santo Domingo es una medida de seguridad nacional… puede asegurar el control del tráfico comercial en el Océano Atlántico… y resolver de una vez por todas la desgraciada situación en que se encuentra Cuba…".

Asilado en Nueva York, José Martí hacía un llamado a los cubanos sin dignidad que pedían lisa y llanamente a Estados Unidos que anexionara la isla: "ningún cubano que tenga en algo su decoro puede ver su país unido a otro…Los que han peleado en la guerra y han aprendido en los destierros… Los que han levantado con el trabajo de sus manos un hogar virtuoso… los científicos y comerciantes, los ingenieros, los maestros y abogados, los periodistas y poetas no desean la anexión de Cuba, pero desconfían de los elementos funestos que, como gusanos en la sangre, han comenzado su obra de destrucción…" (*Nuestra América*, en el diario The Manufacturer, 21 de marzo de 1889).

Bajo el pretexto de proteger a los residentes norteamericanos, los Estados Unidos transformaron banales reyertas y disputas intestinas, en verdaderos conflictos internacionales latinoamericanos, adoptando actitudes arrogantes que los países consideraron inaceptables en Venezuela, Guyana Británica y Chile. Ante cualquier preparativo bélico inglés, Estados Unidos advertía a Gran Bretaña que no toleraría una sola intervención de su parte en este



[154] Véase: Strachey, John, "El fin del Imperio", FCE, México, 1962, pp. 247 y ss.

patio trasero. El presidente Cleveland llegó a decir en 1895 que los derechos de su país sobre Latinoamérica eran inmanentes y arrancaban de sus "infinitos recursos".

A finales del siglo XIX los filibusteros yankis multiplicaron sus intervenciones en el Caribe y en las islas del Pacífico: invadieron Hawai, Puerto Rico, Filipinas, Cuba, Guam, Samoa, los puertos de China y Panamá.

## 9. LA RELIGIÓN AL SERVICIO DEL PODER

La sociedad del siglo XIX se asentó para su expansión en la mística religiosa de su población y en la penetración colonial de sus mercados exteriores. El protestantismo, ejerció una gran influencia en el norteamericano medio. La autorrestricción en el consumo, el ahorro de las ganancias y la probable reproducción de las mismas a través de la inversión productiva y rentable, representaban, para el consenso general, símbolos inequívocos de virtudes personales, enriquecimiento espiritual y material. Internamente, el ahorro fue la panacea del progreso.

El aparato estatal se relegó al mantenimiento de la estabilidad política, las actividades esenciales para el orden social, la administración de las franquicias para el libre florecimiento de las funciones empresariales. Los excedentes económicos, provenientes de allende, sus fronteras, funcionaban para reactivar la dinámica del capitalismo, fuera del control del Estado, a través de mecanismos de mercado que no tenían ninguna taxativa legal o reglamentaria. Funcionaron dentro de la lógica de la economía clásica, mercantilista y liberal, según la cual, la búsqueda del beneficio individual conducía forzosamente al colectivo.



De la primera guerra mundial surgió victorioso el sistema norteamericano. Su esquema político de gobierno exterior se encontraba sumergido en el reparto virtual de las regiones económicas productivas y en la configuración de zonas estratégicas de influencia, primordialmente las de Oriente Medio. El sistema económico norteamericano adquirió, a partir de entonces, un dominio decisivo en la orientación de la mayoría de las economías de los demás países. La inversión, reinversión y financiamiento, condujeron a la especialización primaria de la producción en los demás y, consecuentemente, en las cuotas de beneficio para el modo de vida norteamericano.[155]

## 10. LA DESTRUCCIÓN DE LOS IMPERIOS DECIMONÓNICOS

Al finalizar la Primera Guerra Mundial, cinco tratados de paz significaron el despedazamiento de los cuatro grandes imperios existentes hasta el primer cuarto del siglo XX: austrohúngaro, otomano, ruso y alemán.

Para lograr una paz que a la postre fue precaria, se hizo necesario que los aliados obligaran a los alemanes a firmar el armisticio, aceptando las exigencias de los vencedores. Esto ocurrió en un vagón en los bosques de la Compiegne, en Francia (que veintitantos años después

[155] Michaels, Robert. "Introducción a la sociología política", Paidós, Buenos Aires, 1969, p. 98.

presenciaría el vergonzoso espectáculo de la capitulación de Pétain ante Hitler). Pero las condiciones finales debían concretarse en un tratado, quizá el más importante para su época, el de Versalles.

En París y Versalles, los representantes de las potencias vencedoras comenzaron sus reuniones para trazar las nuevas fronteras de los territorios ocupados, conforme a sus intereses. La tesis norteamericana, sustentada por el presidente Woodrow Wilson, de respeto a las naciones vencidas no fue compartida por sus aliados. El representante de Francia, Clemenceau, fue irreductible en sus demandas contra Alemania; el inglés Lloyd George gestó para su país el acrecentamiento del dominio en los mares y la expansión de su imperio colonial, fiel a la proverbial perfidia británica, y Vittorio Emmanuele Orlando, Primer Ministro de Italia, insistió en el término de los imperios colindantes con la bota.

El tratado de paz se firmó finalmente el 28 de mayo de 1919, en Versalles, pero dejando lugar a muchos resquemores y pendiente un problema serio en el corredor de Danzig, que daría lugar más tarde a la Segunda Guerra Mundial.

El tratado de Versalles constaba de cuatrocientos cincuenta y tres artículos. Una parte se refería a la necesaria constitución de la sociedad de naciones, con sede en Ginebra, destinada a mantener la paz y garantizar la independencia de las naciones pequeñas, y la otra, al reparto del mundo.

Por el tratado de Versalles, Alemania perdía su categoría de gran potencia. Sus pérdidas territoriales fueron considerables, ya que se vio mermada en el 13% de su territorio. Debió ceder Alsacia y Lorena a Francia; Eupen y Malamedy a Bélgica; Posnania y Prusia Occidental a Polonia. Fueron plebiscitados territorios de la región meridional de la Prusia Oriental que quedó para Alemania y la Silesia Superior, parte de la cual pasó a Polonia. Para darle salida al mar a este nuevo Estado, Danzig, en la desembocadura del río Vístula, se constituyó en ciudad libre, puesta bajo control de la Sociedad de las Naciones.

Alemania perdió su unidad territorial y fue obligada a pagar las reparaciones materiales o compensaciones por más de cien destrozos causados en los países ocupados y por las atenciones a los mutilados y huérfanos de guerra. En esa época se estimó este pago en trescientos mil millones de francos.

En 1923, tropas belgas y francesas ocuparon la región industrial del Ruhr, ya que Alemania fue declarada insolvente por la comisión de reparaciones de las potencias… La promesa del nazismo, unos años después de reconstruir el imperio alemán, humillado por los tratados de Versalles y la campaña en la que se responsabilizaba a judíos y comunistas por la crisis económica, ejerció tan poderoso atractivo sobre las clases medias que éstas otorgaron todo el poder a Hitler para instaurar el sistema que quisiera.

El genio financiero de Hjalman Schacht, nombrado por Hitler presidente del banco del Tercer Reich logró nuevas fórmulas para el pago de reparaciones. El plan Dawes recomendó fijar los pagos anuales en dos millones y medio de marcos-oro y conceder a los alemanes

créditos internacionales por ochocientos millones de marcos-oro. Francia y Bélgica retiraron sus soldados, la economía alemana abrazó con fervor la teoría del pleno empleo y Hitler proclamó un Imperio que duraría mil años… lo que siguió, todo el mundo lo sabe.[156]

También fueron importantes los tratados de Saint Germain y Trianón, firmados entre septiembre de 1919 y junio de 1920, impuestos respectivamente a Austria y a Hungría, que determinaron la disolución política del Imperio austro-húngaro y constituyeron dos naciones minúsculas. En agosto de 1920 se suscribió el tratado de Sevres que, junto al de Neully, de 1919, consagraron el desmembramiento del Imperio Turco, el cual quedó reducido en Europa a Constantinopla y en Asia a Anatolia, mientras Siria quedó bajo el mandato de Francia y Palestina e Irak bajo protectorado inglés.

Como resultado de estos instrumentos, Transilvania pasó a Rumania; con Bohemia, Eslovaquia y Moravia, se constituyó Checoslovaquia, y con servios, montenegrinos, croatas y eslovenos, nació Yugoslavia. A raíz de la revolución de octubre, Finlandia, Letonia, Lituania y Estonia se separaron de la URSS.

El milagro se había hecho. Una gran cantidad de recursos monetarios líquidos se emitió en Estados Unidos para costear las reparaciones de guerra en la década de 1920, sin tomar en cuenta, que al interior de Norteamérica se habían abandonado las fuerzas económicas –oferta, demanda, crédito, moneda, finanzas– a las libres reglas del mercado, confiando en la capacidad de autorrestricción del consumo, de la disposición al ahorro y de la gran inclinación a la inversión que antaño poseían sus clases económicamente privilegiadas. Este fenómeno desembocó en el gran desajuste financiero de repercusión mundial, ocurrido en 1929.[157]



En medio del panorama económico de tensiones sociales internas, de enfrentamientos raciales, de desconfianza financiera, de enorme desempleo, en las elecciones de 1933 la clase media norteamericana llevó a la presidencia a Franklin Delano Rossevelt, quien tuvo que aplicar una política gubernamental opuesta al liberalismo individualista que había deparado en fracaso. Apoyado en los fundamentos teóricos del keynesianismo, el nuevo presidente norteamericano situó al estado paternalista en el centro de la actividad económica y en el vértice de todas las esperanzas de la población.

A partir de gruesos flujos de inversión pública rescató ciudades y empresas en quiebra, se responsabilizó de la educación, apoyó los ingresos de industriales, comerciantes y agricul-

[156] Para un mayor conocimiento del Plan, léase: Auld, G.P. “The Dawes Plan and the New Economies”, Garden City, N.Y. p. 302 y ss.
[157] Bartholin, Pierre. “Les Conséquences Economiquies des Sanctions », Sirey París, 1939, pp. 186 y 187.

tores, alimentó a los pobres, construyó grandes obras públicas y estructuró una economía de pleno empleo.[158]

Al interior, el New Deal se vió fortificado por la absorción de gran cantidad de producción manufacturada que demandaba las condiciones peculiares de una economía de guerra que orientó todos sus esfuerzos al gasto bélico en la segunda conflagración mundial.

Victoriosos nuevamente, los norteamericanos se fortalecieron al interior, merced a los excedentes económicos recibidos por sus inversiones a mediano plazo en la tarea de reconstrucción de Europa Occidental y Japón, propuesta por el Plan Marshall y por la recanalización de inversiones hacia su aparato manufacturero que, dicho sea de paso, representó el fracaso de las estrategias de desarrollo hacia adentro adoptadas por los principales países latinoamericanos.

Los sucesivos gobiernos demócratas y republicanos, desde Franklin D. Rossevelt hasta Carter se habían orientado en menor o mayor medida por el mismo propósito del paternalismo estatal, la conciliación de clases, los grandes flujos de gasto social, entre otros. Las invasiones a Corea y Vietnam del Sur inyectaron enormidad de recursos líquidos masivos al resto del mundo. El dólar, la moneda norteamericana, encarnó hasta mediados de la década de 1960 la confianza económica representada por las conferencias de Bretton Woods que habían no sólo establecido el patrón monetario dólar-oro, sino las principales instituciones financieras, de ayuda y asistencia técnica mundiales (Banco Mundial, Tratado General de Aranceles y Preferencias) y que había sido la base sobre la que se erigieron otras similares, como la Comunidad Económica Europea, la Organización de la Unidad Africana, la Alianza Latinoamericana de Libre Comercio y la misma Organización de la Naciones Unidas.

Cuando en 1963 las economías europeas, Francia principalmente, comenzaron a desconfiar de la reserva federal norteamericana, minada por su intervención en el sudeste asiático y por su gran cantidad de compromisos crediticios a causa de su presencia militar y monetaria en todos los países del mundo, exigieron a Estados Unidos que garantizara con oro sus negociaciones financieras con Europa. Antes, por una decisión unilateral del Presidente Nixon, el dólar se desplomó como medio intercontinental de cambio e inmediatamente las instituciones financieras internacionales emitieron los derechos especiales de giro (DEG), papel moneda reforzado por una especie de canasta de divisas en la que predominaba el apoyo de las siete naciones más industrializadas (OCDE).

## 11. EL ROSTRO DE LA DERROTA

El encarecimiento de los costos y los precios de la década de los años setenta develó el rostro de la derrota y demostró que ni los consorcios eran ajenos a los dictados del mercado, ni el estado podía evitar las crisis económicas, ni los sectores asalariados tenían asegurado el



[158] Roosevelt, Franklin D., discurso inaugural pronunciado el 27 de mayo de 1941, en Washington, D.C., "Fireside Chat outlining American Policy in the World Crisis", recopilado en "El Testimonio político norteamericano vol. II, SEP-UNAM-1982, pp. 123 y ss.

bienestar, el consumo y el empleo. En este marco se sitúa el fracaso de la política económica de Estados Unidos que, a través de reglamentaciones gubernamentales para la industria que hicieron descender el índice de productividad, la ausencia de inversión para las investigaciones tecnológicas por parte de los empresarios y un sistema fiscal que estimuló el consumo y desalentó el ahorro, solidificó la crisis del imperio y reblandeció las bases de un contrato social norteamericano que, si antes cobijaba una nación de optimistas en donde todos disponían de plenas oportunidades para prosperar, devino en un país de desahorradores, ociosos y consumidores de servicios.

Los últimos datos que arroja la economía política norteamericana son muy preocupantes. La opinión pública de ese país ha desacreditado, en recientes encuestas, la capacidad del gobierno republicano para hacer frente a la debacle e incluso para poder competir con decoro en la lisa electoral de noviembre de 2004.

La drástica caída de la producción industrial norteamericana –la agropecuaria no, ésa está a cargo de mexicanos indocumentados y de una gran baraja de etnias indefensas–; el desfavorable balance comercial con el exterior; la abrupta depreciación de su moneda (hoy, un dólar vale sólo de 13 a 30 centavos menos de lo que representa en el papel); las espectaculares maniobras del Eje París-Berlín-Moscú, para abandonar la divisa verde como factor de cambio y adoptar el fortalecido euro en todas las transacciones petroleras.



Aún más, la escasa afluencia de flujos de inversión a su economía; la inequitativa distribución del ingreso, producto de su errática y oligopólica política tributaria ofertista (favorable al gran capital y lesiva a la población en desventaja que a diario acumula miles); los maquillajes trimestrales a su PIB, que no revelan crecimiento económico, sino consumismo suntuario ligado al cabuz del terrorismo bélico; el doble déficit, fiscal y financiero –presionado al alza por la política terrorista–, los trágicos acontecimientos de Turquía y el fracaso energético privatizador del grupo Carlyle (Schevardnadze) en Georgia, de 700 mil millones de dólares que abruma al país.

El Imperio se encuentra en caída libre. Quedaron atrás los días de la soberbia. Hoy son los tiempos de recoger varas. Si Estados Unidos emergió, después de la segunda guerra mundial como la potencia implacable y victoriosa a la que se llegó a acusar de todo: destituir gobiernos legalmente establecidos; saquear las riquezas ajenas; definir a placer zonas de influencia; inyectar grandes volúmenes de divisas para después implantar su sistema americano de vida; imponer al Papa; meter al caballo de Troya –el polaco Lech Walessa– para destruir el Pacto de Varsovia; derribar el muro de Berlín y acabar con el comunismo, hoy aparece como gigante in articulo mortis. Ya no está el horno para bollos.

Se ha convertido sólo en una nación depredadora. Su despliegue militar, dirigido contra enemigos ridículamente débiles a los que les asigna un papel desmesurado como integrantes del eje del mal (por ejemplo, considerar a Irak como ¡el cuarto ejército del mundo!) sólo ha evidenciado que su contraparte, la Rusia de Putin, conserva la capacidad estratégica para resguardar las riquezas de su bajo vientre e, incluso, suprimir a Estados Unidos.

Esta nueva percepción nos recuerda lo que históricamente, desde que el autoritarismo es, la humanidad ha comprobado: la fuerza de los imperios, el corazón de una potencia no debe medirse, como se hacía antaño, en función de la cantidad de oro, metales preciosos y riquezas naturales que extraían de sus posesiones y colonias, permitiéndoles mantener armadas y ejércitos poderosos e invencibles, vigilantes de condiciones leoninas de dominación y explotación.

¿Ejemplos?: la España del Siglo de Oro, la pérfida Albión del famoso Imperio británico, el reluciente Imperio Romano-germánico, la Europa napoleónica, la Rusia de los Romanov, la poderosa Austro-hungría, el tercer Reich hitleriano, la Alemania de Bismarck y su sueño prusiano y los Estados Unidos de la guerra fría. Todos murieron por indigestión, por su nula capacidad para metabolizar la riqueza ingerida; las economías reales, las productivas, siempre estuvieron quebradas.

## 12. EL SURGIMIENTO DE UN CONTRAPESO

Paradójicamente, los países que integran lo que Donald Rumsfeld llamó altaneramente la vieja Europa al iniciar la descabellada ocupación sobre Irak, no fueron otros que Inglaterra, España, Italia, Polonia y algunos países del Este, y encarnaron ese concepto en el sentido de su sumisión total a Estados Unidos.

Alemania y Francia, que constituyen la vanguardia y el coraje de la nueva Europa, forman juntas una gran potencia que, con el apoyo de la Unión Europea y una geopolítica más cercana a Moscú, Pekín, Tokio, las penínsulas del Mar de China y los reclamos del Asia Central, constituyen hoy un fenomenal contrapeso que, sin duda, dará al traste con el proyecto de la dinastía Bush, cuando se perturben los circuitos financieros y comerciales transatlánticos.

Independientemente de los cientos de muertos americanos, blanco fácil de las guerrillas sunnita y chiíta, cuyos desechos han sido ocultados a la opinión pública, decenas de soldados estadounidenses se han suicidado en Irak. Extraoficialmente se sabe de docenas más de casos de inmolación, provocados por estrés y nostalgia del hogar. Otros 700 han sido repatriados por problemas de salud mental. Fenómeno parecido a lo que pasó en Vietnam, e incluso la "invasión antiguerrillera" contra el M-16 en Colombia. El Imperio drogó a sus elementos de ocupación y acabaron matándose entre ellos.

Junto con el **terror imperial** llevado a su extremo por los Estados Unidos los últimos cuarenta años, desfilan también sus errores: el **boom** del índice Nasdaq que orilló a los norteamericanos a comprar computadoras en lugar de hacerse de carro y casa (eje histórico de su bonanza) ufanándose de una realidad virtual, pesadilla de la que habrían de despertar cuando generaron una recesión económica más grande que la causada por sus abuelos en 1929, dedicados a comprar acciones de la bolsa, creyendo que por sí mismas daban de comer. Nunca se acordaron de sus padres fundadores, quienes siempre opinaron que la riqueza debía ser apoyada con mercancías. ¡Hasta Milton Friedman, el maestro de toda la perversión de nuestros tecnócratas reconoció el fracaso de sus recetas!... hace unos días, los que nos embarcaron en la luna de miel del neoliberalismo y la globalización aceptaron que todo fueron patrañas.

Pero la ambición rompió el saco. Las constantes y crecientes necesidades económicas de apoyo monetario –planteadas por el gobierno de Washington para financiar todas las aventuras bélicas que tienen como propósito expoliar las áreas del subdesarrollo–, provocaron un inabarcable déficit fiscal, financiero y comercial en el seno del Imperio que obliga hoy a sus aliados asiáticos y europeos, a depreciar sus monedas para poder lograr un "equilibrio" mercantil que, a querer o no, lo único que logra es "fondear" las reservas del tesoro norteamericano.

Esa es la situación actual de China, hasta hace poco enemigo emblemático del Imperio, que permite a los Estados Unidos comprar las mercancías producidas por los asiáticos con dólares a todas luces devaluados al 13 ó 20% de la paridad que mantenían antes del fraude electoral que llevó a la presidencia a George W. Bush. Y, por qué no decirlo, aunque sea tangencialmente, esa es la situación de países, como el nuestro, que mantienen su enorme reserva monetaria en dólares devaluados, política económica aplaudida en Washington.

La realidad es que todos los países productores estamos financiando con nuestras materias primas el fanatismo de los dirigentes norteamericanos y su acendrada creencia que promueven la guerra en nombre de Dios. Y todavía nos amenazan, merced al control del petróleo a gran escala, con su alza en el momento que juzguen necesario.



La historia de los imperios está preñada de enormes paradojas, incluso actitudes que oscilan entre lo heróico, lo sublime y lo ridículo. Por ejemplo, muchos estudiosos se han devanado los sesos tratando de explicar por qué Alejandro de Macedonia no se hizo acompañar de su preceptor, Aristóteles, en sus campañas asiáticas de conquista y, sin embargo, lo dejó al cuidado de la clasificación puntual de los animales procedentes de cada territorio ocupado por sus huestes para integrar un bonito zoológico particular, envidia de los tiranos del Asia Menor.

No obstante, ni Alejandro Magno pudo evitar que durante sus largas ausencias el filósofo griego se echara a cuestas la tarea, auxiliado por enormes personajes de su tiempo, de recabar todos los papiros y documentos cuneiformes para armar en la capital del imperio, Alejandría, el almácigo más grande del pensamiento antiguo: cerca de un millón de ejemplares en los anaqueles de la biblioteca más grande del mundo, destruida con saña inaudita por Julio César, aquél que dijo que prefería ser la cabeza de una aldea que el segundo en Roma y, además, que no sólo era igual o peor que cualquier ser humano, pero que aventajaba a todos en su obediencia lacayuna y en la infinita capacidad de masacrar a su prójimo.

El año en que España perdió Cuba, su última posesión en el continente americano, parió una generación brillante de filósofos, diplomáticos y militares: la generación de 1898. Lo mismo pertenecían a ella Miguel de Unamuno que Ortega y Gasset o el inefable José Millán Astray. Los unía el mismo sentimiento patriótico, así como la visión trágica de la vida. Y si Ortega fue llamado a ser el más grande orador de la República, Unamuno fue elevado a los altares del pensamiento por los conservadores castellanos y salmantinos, y Millán Astray fue "requerido por la patria", primero para formar los cuerpos de carniceros legionarios en África, después para ser el director de la cárcel madrileña y luego convertirlo en punta de

lanza del falangismo de Primo de Rivera para irrumpir a punta de bayoneta con sus esbirros antirrepublicanos en los prestigiados recintos académicos al grito de ¡ Muera la inteligencia! y ¡Viva la muerte!.

Mutilado en varias partes de su cuerpo por sus "bravías" acciones guerreras en Melilla y Marruecos, Millán Astray no sólo fue un ícono del legionarismo triunfante, sino el paradigma mismo de los militares reaccionarios que, cobijados en su himno guerrero, llamaban a una España grande y unida para hacer frente a la amenaza del comunismo encarnado por sus poetas, filólogos, artistas y filántropos. Los militares católicos levantados en armas en Canarias arribaron a la península recibidos con júbilo por la clerigalla oscurantista y así justificaron el escenario de preguerra donde se lucieron los recién estrenados aviones de la Lutwaffe bombardeando la indefensa Guernica, con la aprobación incondicional del Vaticano.[159]

La lógica de Hitler era aplastar previamente a los republicanos a cambio de conseguir el tránsito por el peñón de Gibraltar para los tanques que Rommel usaría en la conquista del desierto norafricano. La lógica de Franco era sembrar el territorio extremeño de Badajoz por medio de un plan agrícola que le asegurara el autoabastecimiento de granos provenientes de la cuenca del Rhin y de países filonazistas y le permitiera guardar una neutralidad en el conflicto mundial que se reflejara en la afluencia turística de las naciones beligerantes, misión que desarrollaron con excelencia los hosteleros gallegos.

Para 1932, seis millones de alemanes estaban sin empleo, enfrentando reducciones del gasto publico, aumentos de impuestos, reducción de salarios y todo lo demás. Un dólar llego a valer 16 billones por libra esterlina. Joseph Kennedy, entonces embajador en Berlín, solicitó a su gobierno no percibir salario, ya que el palacio que ocupaba en la capital alemana estaba repleto de billetes sin valor.

La economía alemana abrazó con fervor la teoría Keynesiana del pleno empleo, mediante la intervención absoluta del estado en los procesos productivos, escenario que aprovechó Hitler para aparecer como el salvador de Alemania y proclamar un imperio que durara mil años. Es impresionante todavía observar los documentales de Leni Riefenstahl que retratan los rostros de inocencia e imbecilidad de todos los estratos del culto pueblo alemán rindiendo pleitesía a un loco iluminado.

Al caer Berlín y rendirse Hirohito, la dupla Eisenhower-Truman, obligados a frenar la influencia soviética en Europa y reafirmar su papel de liderazgo mundial, obtuvieron del Congreso el 3 de abril de 1947, la aprobación de la "Ley de cooperación económica", concebida por el Secretario de Estado y conocida como Plan Marshall, por la que, entre los años 1948 a 1952 el gobierno estadounidense "donó" en los países devastados de la europa occidental la cantidad de 13.2 billones de dólares con el fin de relanzar sus economías, su base industrial y afianzar los regimenes democrático-burgueses. El plan fue rechazado por la URSS,



[159] Véase: Bravo Martínez, Francisco, "Historia de la Falange Española y de las Jons", Editora Nacional, Madrid, 1940, pp. 200 y ss.

impidiendo que la ayuda llegara a los países del pacto de Varsovia, lo que contribuyó a la división ideológica, económica y política de la europa de post-guerra. El Plan Marshall resultó un éxito para la economía occidental. En sólo una década todos los países beneficiados aumentaron en un 35% sus niveles de vida, midiendo éste como la capacidad para comprar productos fabricados en Estados Unidos.

Al mismo tiempo, Truman utilizó tres instrumentos para afianzar su poder: creó la Organización del Tratado del Atlántico del Norte, la Organización de Estados Americanos y, al interior dio el banderazo a la caza de brujas del senador Mc Carthy para patentizar su apoyo a la fiebre anticomunista.

El pago de la imbecilidad vino después: en las elecciones al senado del año 1952, los partidarios del macarthismo se impusieron a los demócratas de Truman, por lo que en marzo de ese mismo año, Truman anunció su decisión de no competir en las elecciones presidenciales y ofreció su apoyo a la candidatura del gobernador de Illinois, Adlai Stevenson, que acabó perdiendo frente al candidato republicano, Eisenhower.

En la década de los ochentas la dupla Reagan-Bush hizo de las suyas. Entre otras cosas armaron y apoyaron a los talibanes afganos en su lucha de liberación contra la ocupación soviética, en donde estos últimos fueron humillados y masacrados.



Vendieron armas de procedencia iraní a los rebeldes nicaragüenses y financiaron a su gobierno formal para aniquilarlos. Impusieron como gobernantes a jefes de carteles de la droga en Centroamérica para después invadirlos con el pretexto de liberarlos de las mafias. Se asociaron en gran escala con la élite del terrorismo internacional. Invadieron cínicamente Granada, Haití, Somalia y Panamá entre otras indefensas naciones.

Complicitaron a la nomenklatura soviética para darse un golpe de Estado y desmembrar la URSS. Elevaron a Karol Wojtila al papado como precedente de la penetración norteamericana en Polonia y el pacto de Varsovia e incluso la caída del muro de Berlín.

Todo era miel sobre hojuelas. Pero se les olvidó que los gastos de todas estas intervenciones eran cargados a los contribuyentes gringos. Tuvo que recordárselo en 1992 a papá Bush el candidato demócrata Clinton en una frase que inmortalizó la imbecilidad republicana: ¡es la economía, estúpido!, reviró el joven gobernador de Arkansas al exdirector de la CIA.

Alejandro tuvo a Aristóteles. Franco a la falange y a la clerigalla ibérica. Hitler contó con Schacht. Truman y Eisenhower tuvieron al "providencial" George Marshall. Reagan-Bush pudieron explotar con límites marginales los remanentes del deficit presupuestario de una economía de defensa.

El consorcio de Halliburton, supuestamente propiedad del Vicepresidente de Estados Unidos, liderea empresas que amalgaman química, petróleo y armas, pero no tienen ni la tecnología, ni los conocimientos urbanísticos e históricos, ni la solvencia financiera para invertir decenas de miles de millones de dólares que cuesta reconstruir el Oriente Medio. Ellos

esperan que el Congreso les apruebe créditos blandos y oportunos, sin reparar en el hecho de que el Imperio está quebrado. El último informe de la Oficina de Presupuesto del Congreso, publicado en febrero del año pasado, sostiene que en los próximos cinco años el crecimiento de la recaudación será nulo y el déficit público reinará en Estados Unidos los próximos cincuenta años. Todo, por la tozudez de un "dirigente" que se ha empeñado no sólo en ser dueño del mundo, sino en dictar lo que le quede de historia.

La aldea global odia a la miseria. No se impone para convivir con la pobreza. Los marginados no merecemos las bondades de la modernización. No estamos con los ricos porque no tenemos con qué y no estamos contra ellos porque no sabemos de qué se trata. Frente a esta dicotomía, el terror imperial tiene capicúa aparte de que ya sabe el resultado desde que tiró la primera ficha. Dentro de pocos años serán héroes los que hoy son vulgares villanos y viceversa.

Como es sabido, el auge de la expansión capitalista y de la economía mundial –así como la proliferación de los estudios y doctrinas administrativas– se dio entre el final de la Segunda Guerra y la crisis petrolera detonada intencionalmente en 1973.

Las repúblicas de influencia socialista y los países periféricos de ambos bandos ideológicos, desarrollaron versiones propias de sus procesos de crecimiento. A todos los unía la condena al liberalismo marginal, la crítica a la "mano invisible" y la desconfianza en el "libre juego" de las fuerzas del mercado.

En consecuencia, dos teorías del desarrollo, durante la era de prosperidad mundial, privilegiaron la intervención decisiva del Estado en la orientación de los procesos: la sustentaba por John Maynard Keynes, a favor de las acciones multiplicadoras del empleo para superar la Gran Depresión de 1929 –causada por el espejismo del auge bursátil– y las acciones preventivas de nuevas crisis que se ejercieron desde los puestos de mando del "Welfare State", concepción originada en la legislación social alemana de 1880 y sublimada por los teóricos laboralistas.

La experiencia latinoamericana en esos años –apoyada en la sustitución de importaciones– que buscaba aprovechar las "ventajas comparativas" que ofrecían los mercados, desafortunadamente sólo consolidó diferencias abismales entre potencias industriales y países agrícolas, diseñando perfectamente zonas de influencia hegemónicas, términos desfavorables de intercambio comercial y una nueva teoría de la división internacional del trabajo que desnudó la cabal ausencia de solidaridad proletaria internacional. Claro, se trata de la dependencia estructural, no de acuñar eufemismos vagos. Se trata de colonialismo externo, pero también del que rige al interior de las clases del Imperio.

Algunos modelos políticos populistas que la acompañaron, en nuestras latitudes, resultaron formas de pretender ser nacionalistas ante el acoso del jefe imperial; maneras de esconder la falta de ideas para resolver la pobreza; planteamientos de programas políticos mínimos que no iban más allá de perjudicar un poco a las clases medias para intentar redistribuir el ingreso. De allí nunca pasaron. El nacionalismo revolucionario que pregonaba como condición la rectoría e intervención del Estado en las ramas decisivas, bosquejado en algunas constituciones de avanzada social, vivió momentos estelares, desgraciadamente aislados y esporádicos.

Un acontecimiento, inusitado y trascendental, cambió el modo de vida. La crisis petrolera de 1973-1980 provocada por los grandes monopolios (que empujó el precio del barril de crudo de tres a treinta y cuatro dólares), golpeó hacia todos los confines, por un lado arrinconó a las potencias industriales no productoras del hidrocarburo a reducir sus niveles de existencia y justificó la reducción de la masa monetaria en circulación para estrangular a los pobres no productores y, por otro lado, forzó a los países dependientes periféricos, víctimas de las fluctuaciones intencionales de los precios en las metrópolis, a acudir y aceptar las reglas estrictas del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial en busca de liquidez, a cambio de adoptar sin reclamos las políticas del Acuerdo General Sobre Aranceles de Comercio (GATT, hoy Organización Mundial del Comercio). Ante ello, el rostro de la pobreza cubrió las tres cuartas partes del mundo y todas las ilusiones de intervencionismo y bienestar fracasaron, en el marco de un fenómeno de recesión más inflación que llegó para quedarse.[160]



Durante los últimos treinta años el combate a la inflación se arguye como una forma específica de luchar contra la presencia del Estado en el proceso productivo; bandera fundamental del neoliberalismo ante el vacío de futuro. Al estar restringidos para fabricar moneda y cubrir el déficit, se redujo el gasto público y se estrecharon las prestaciones a las capas más pobres. Como corolario, la desregulación y la apertura comercial y financiera indiscriminada, aplicada en complicidad con las clases políticas corruptas, llevaron a grados de histeria colectiva la privatización de los modelos y lo servicios. La intervención del Estado en la dirección económica para beneficio de las mayorías se convirtió en una quimera.

Cuando en México empezamos nuestra vida institucional, después de un largo movimiento armado, arribaron a nuestras tierras un puñado de inmigrados, filántropos, artistas, refugiados republicanos e intelectuales europeos que aportaron un inmenso capital humano para que este país no se hiciera pedazos.

[160] N. del A. Todos estos acontecimientos los relato a profundidad en mi libro “Entre Cáncer y Capricornio”, U. de Colima, México, 1995. Asimismo, v. Carlyle, Thomas, “On Heroes, Hero-worship and the Heroic in History, Leipzig, Tanchmitz, 1916, pp. 278 y ss. Véase Jalée, Pierre, “Le tiers monde dans l’economie mondiale”, Maspero, París, 1982, p.181.

Estos intelectuales de las ciencias sociales llegaron a esclarecer dudas y a ordenar los métodos de investigación que sobre las humanidades habían adoptado teóricos que creían en la eternidad del imperialismo. Habían luchado denodadamente, desde sus respectivas posiciones porque no se adoptaran irracionalmente en el país los modelos fascistas o nacional socialistas, incluso promovidos por líderes de opinión de amplio prestigio en nuestro país. Habían rechazado los pensamientos derivados del existencialismo y la contemplación acrítica de las modas teóricas que abanderaban brillantes nihilistas. Introdujeron modernos conceptos en la política criminal, para enfocarla a la prevención del delito, en vez de la crueldad del castigo.

Los científicos sociales españoles y europeos, desde sus cátedras en la UNAM y en la Casa de México –jefaturados unos por los maestros republicanos del materialismo histórico (José Gaos, Wenceslao Rocés, Adolfo Sánchez Vázquez, Eduardo Nicol, entre otros), y otros por Alfonso Reyes y Daniel Cosío Villegas– procuraban engarzar las necesidades del país con las propuestas tecnológicas que se habían ensayado en sus países de origen, mismos que ya habían enfrentado esas dificultades en medio de violentas revueltas y tensiones por la excesiva ideologización de los conflictos entre oficialistas y opositores.

Desde el pensamiento crítico habían puesto orden en el análisis de las variables del desarrollo político, impidiendo que la anarquía revolucionaria, el excesivo militarismo de toda estofa, el sindicalismo falangista, el corporativismo fascista o la falta de arbitrio inteligente en la debacle de las corrientes de opinión, impusieran sus caprichos en los modos de ser del mexicano.



Y, por último, opusieron formidables barreras a la idea de industrializarse a cualquier costo o a la peor ocurrencia de que cada país tuviera que seguir forzosamente las etapas recorridas por otros para desarrollarse. En el terreno de la libertad valoraron la creatividad y la imaginación del hombre frente a cualquier sistema opresor.



El análisis estructural de la historia es pieza importante en este análisis. En buena hora, tres de las más importantes casas editoriales francesas, Odile Jacob, Flammarion y Arthaud, se disponen a conmemorar el XXV aniversario de la desaparición del eminente investigador Fernand Braudel, creador del concepto de la historia total, con tesis redactadas de memoria en cautividad, transformando la manera de concebir y escribir los acontecimientos terrenos. Remitiéndose a las fuentes de diferentes ciencias humanas –encabezadas por la geografía y la economía– Braudel le devolvió a la historia humana la variedad de sus ritmos y una visión global que ha franqueado con éxito las fronteras francesas y ha inundado de conocimiento el método de remediar las flaquezas humanas, conociendo el pasado y proyectando el futuro.

La historia tradicional hasta mediados del siglo XX se organizó en torno a sucesos y gestas de "grandes hombres", personalidades políticas o militares que pasaron a ser héroes de leyenda: Alejandro o César, Gengis Khan, Luis XIV o Napoleón. Estos individuos excepcionales constituían la escala de la historia y cuando morían, se cambiaba de época y a menudo también de libros y autores.

Sin poner en duda el interés de estos relatos, Braudel cambió el enfoque. Sustituyó el tiempo rápido del acontecimiento, el soplo corto y dramático de la batalla, por el tiempo largo de los

ritmos de la vida natural. La perspectiva le llevó a contar una historia que ya no sólo recurre a los testimonios y a la psicología, sino a la geografía, a la economía política o a la sociología. Colocó en la paleta del historiador nuevas disciplinas como si fueran nuevos colores, insertando las ciencias sociales en la historia.

El marco de esta increíble reconstrucción de la historia es el mundo entero, una historia total, pintada en un lienzo gigante. Este mundo convulso rinde tributo a un hombre que junto con Pirenne, Baran, Leroy – Ladurie, Bloch, Zweig y Toynbee, entre otros, cambiaron de raíz nuestra manera de pensar.

Los inmigrantes europeos en Latinoamérica, se opusieron firmemente a quienes quisieron blandir la cultura del miedo como antesala favorita del totalitarismo. Caldo de cultivo ideal para el florecimiento de todas las tesis de derecha. Es el mejor termómetro para saber cuándo se ha secuestrado cualquier asomo democrático y ancestralmente identificado con la medicina idónea de los conservadores para atacar la razón, el raciocinio y la solidaridad.

Allí donde hay miedo, coincidieron, siempre existe una clase gobernante que le tiene terror a la libertad. El Occidente, como todas las civilizaciones, según Spengler, vive pensando en su decadencia, esperando el cataclismo inminente que lo abolirá. Alexis Carrel comenta que "la civilización de Occidente está socavada en sus cimientos y entre las ruinas se lloran ya las ruinas futuras". Jacques Soustelle, en su famosa obra "Libertad del Espíritu" acota: "nos encontramos hoy entre un fin y un comienzo. También nosotros tenemos nuestros terrores. El proceso en que estamos comprometidos será largo y terrible. Todos conocemos la amenaza que pesa sobre la civilización occidental en lo que tiene de más precioso: la libertad del espíritu".



El fenómeno no es nuevo por completo. En todos los tiempos, los conservadores previeron con espanto, en el futuro, la vuelta de las barbaries pretéritas. Aterrados, tanto los ideólogos del Santo Sínodo como los filólogos europeos manifestaban impotencia al sentir que el mundo rodaba hacia atrás, hacia el caos primitivo. "Situarse a la derecha es temer por lo que existe", escribía Jules Romains, cuando aún no compartía ese temor.

El miedo del siglo XX, denunciado por Emmanuel Mounier, empezó a difundirse acabando la primera guerra mundial. Entonces, el optimismo de la burguesía se sintió quebrantado; si en el siglo anterior creía en el desarrollo armónico del capitalismo, en la continuidad del progreso, en su propia perennidad, de repente se encontró con que al régimen de la libre competencia lo había desplazado el capitalismo monopólico y se había enredado en contradicciones.

Para colmo, la amenaza obrera de los veintes se agravó considerablemente, las esperanzas religiosas perdieron su omnipotencia y el proletariado se transformó en una fuerza capaz de medirse con las guarniciones. "El progreso de las técnicas y de la industria ha demostrado ser más amenazante que esperanzador y hemos aprendido no a fertilizar la tierra, sino a devastarla", escribió Chateaubriand.

Pensamiento de vencidos, pensamiento vencido. Para descifrar las ideologías de derecha contemporáneas, conviene recordar siempre que se elaboran bajo el signo de la derrota, aclaró Simone de Beauvoir. La burguesía vislumbraba el fin de la humanidad, es decir, su propia liquidación como clase. Cuando el fascismo fue vencido, se agotó su última esperanza: arrastrar consigo, hacia la muerte a la humanidad entera.

La expresión "ideología burguesa" no designa ya hoy nada positivo. La derecha aún existe, pero su pensamiento, catastrófico y vacío, no es más que un contrapensamiento. La derecha quiere sobrevivir pero sus ideólogos, sabiéndose condenados, vaticinan la hecatombe universal.

Sin embargo, existe un peligro latente: el pensamiento de la derecha, en su involución, ha degenerado en la ultraconservadora cultura del miedo, generadora del feroz consumismo, que entroniza la seguridad como objetivo esencial, por encima de cualquier otro. Las reglas de la mentira y la sospecha ubican al margen de la ley a cualquier ser pensante o diferente. Este retorno a la caverna de la mano de la derecha más reaccionaria, va acompañado de la reducción o supresión de protecciones y garantías sociales (¡los pobres son gandules que quieren vivir a costa de la sociedad!), más un incremento bestial de presupuestos militares, medidas fiscales favorables a los que tienen más (ofertismo fiscal) y el patrocinio descarado de las grandes empresas, asegurando sus enormes beneficios.

Los sociólogos estadounidenses han estudiado que antes del "11-S", su país vivía una ansiedad inexplicable en la que millones de ciudadanos sufrían miedos patológicos y fobias obsesivas por las pretendidas amenazas de negros, supuestamente delincuentes, "hispanos desadaptados, adolescentes psicópatas, asteroides que se estrellarían contra el planeta, grandes desastres hollywoodenses que se harían realidad o violentos cárteles de narcotraficantes colombianos". El autoatentado en el centro de Nueva York fue visto cientos de veces por millones de seres humanos en una cuidada y meticulosa puesta en escena y el miedo fue agudizado a fondo por la extrema derecha en el poder con la impagable colaboración de televisiones de todo el mundo. Las trompetas bautistas llamaban a arrasar Mesopotamia, cuna de la civilización occidental.

El orden mundial se ha dislocado por el aventurerismo de Washington. El Nóbel Paul Krugman dice: "la guerra en Irak fue la causa y el efecto de la destrucción del sistema de seguridad internacional".[161] No cabe duda. Vivimos una cultura del miedo, pero no nos engañemos, se trata de un miedo manipulado que sirve a intereses concretos. Su fin es justificar y hacer posibles conductas y actuaciones políticas hasta hace poco inadmisibles, como la teoría de Donald Rumsfeld, Secretario de Guerra de Baby Bush, sobre la "guerra preventiva" y, en definitiva, vaciar la democracia de contenido, extirpar valores consagrados por movimientos críticos de izquierda que ponderan el valor de la innovación, la autenticidad, la libertad sin



[161] Krugman, Paul, "Un crudo choque", artículo publicado en el periódico The New York times, el 14 de mayo del 2004.

tapujos, la universalidad y la solidaridad, para ser sustituidos por un rancio retroceso y un desvelado patriotismo que permite disfrazar los intereses reales de la minoritaria clase dirigente (5% de la humanidad) poseedora de las tres cuartas partes de la renta mundial.

A la aceptación y aprecio por la diversidad, a la capacidad de vivir y dejar vivir a los demás, al libre arbitrio de tener sus propias convicciones aceptando que los otros tengan las suyas, al privilegio de gozar de sus derechos y libertades sin vulnerar los del prójimo, se opone el odio, más de doscientos años después que Voltaire condujera una batalla filosófica apasionada contra el sectarismo y la injusticia que legitiman la intolerancia.

¿Qué complicidades unen a los grupos extremistas o a los que preconizan la supremacía de una raza, donde quiera que se encuentren en el mundo? ¿Qué relación hay entre el genocidio en Liberia y las guerras protagonizadas por grupos religiosos en otros lugares del planeta? ¿Qué tienen en común el resurgimiento de rencillas históricas en los Balcanes y la alarmante ola de agresiones racistas en Europa Occidental? ¿Hay alguna relación entre los actos de violencia cometidos contra escritores, periodistas y artistas en un país y la discriminación que sufren las etnias en otros?

La intolerancia progresa en todas partes y mata a gran escala. Plantea numerosas cuestiones de índole moral y política. Se considera cada vez más una seria amenaza para la democracia, la paz y la seguridad. Ha provocado la mayoría de las guerras, las persecuciones religiosas y las confrontaciones ideológicas violentas. Tal parece que es inherente a nuestra naturaleza y que es casi imposible instaurar un multiculturalismo pacífico.



Amnistía Internacional ha declarado hace unos días que la pena de muerte en los Estados Unidos sigue siendo un acto de injusticia racial, además de una pena cruel y degradante: “el Presidente Bush ha prometido que su país se mantendrá siempre firme en lo que se refiere a la administración de justicia. Si eso es cierto, él y otros políticos deben pedir inmediatamente el cese de las ejecuciones, ya que los estudios indican una y otra vez que el sistema de justicia valora más la vida de los blancos que la de los negros”.

…Les faltó decir que la de los hispanos, carne de ergástula, de gas letal y de silla eléctrica favorita de los chacales texanos, blanco móvil ideal para las milicias “ranger” del nuevo Ku Kux Klan, y a quienes, en los últimos días, se les acaba de aplicar otra receta contra los indeseables: retirar la circulación de la cartilla consular que servía para acreditar la personalidad del trabajador migrante ante cualquier trámite bancario, de tránsito o de servicios.

En el último decenio se ha registrado un recrudecimiento inaceptable de la discriminación y hostilidad de raíz xenofóbica. La intolerancia se expresa en franca violencia contra los migrantes, prácticamente en todas las regiones del mundo. El racismo se ha agravado por la distribución desigual de la riqueza, la marginación y la exclusión social. Las nuevas tecnologías de la comunicación, incluida la internet, se utilizan para difundir propaganda marginalista contra etnias y migrantes.

En el reciente Foro Económico Mundial celebrado en Davos, la Secretaría General de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, consideró que los delitos cometidos contra etnias y migrantes tienen que ser tipificados como ilícitos de delincuencia transnacional organizada y los millones de trabajadores migratorios que viven en distintos rincones del mundo deben quedar amparados por un nuevo régimen de protección que fomente la tolerancia.

La Asamblea General de las Naciones Unidas ha instituido el 18 de diciembre como el Día Internacional del Migrante. La red bancaria internacional ha calculado recientemente que las remesas de los trabajadores migratorios a sus países de origen –un acto que honra a la humanidad– ascendieron a cien mil millones de dólares, cifra sólo superada por las corrientes monetarias correspondientes a las exportaciones mundiales de petróleo... o al contrabando de drogas o autopartes.

Al alimón, una de las características del sistema de la aplicación de la pena de muerte en Estados Unidos es el elevado número de pifias, cometidas tanto en la fase de la determinación de la culpa como en la de imposición de la pena, que se descubren en el procedimiento de apelación. Un estudio pionero publicado el año pasado en la revista "Harper's" (15 de septiembre del 2003), concluyó que la raza es uno de los factores que alimentan el elevado "índice de error" en los casos de pena capital.

La utilización de los homicidios judiciales por parte de Estados Unidos desmiente la autoproclamada condición de campeón mundial de los derechos humanos que se ha arrogado ese país. El hecho de que los condenados sean elegidos para morir en virtud de un sistema enturbiado por la discriminación y el error, aumenta aún más la vergüenza del país, fundamenta las acusaciones de hipocresía dirigidas contra sus líderes, sustenta las causas de los asesinos seriales, los genocidios producidos por infantes al interior de las escuelas primarias de Colorado, los atentados contra edificios públicos en Oklahoma y Georgia, perpetrados por jóvenes neonazis y los magnicidios que han erosionado su sistema político, construido sobre cimientos de odio.

Estas concepciones –que tratan de erigir el nuevo modo de vida occidental– no deben primar. Su antídoto en nuestras latitudes de marginación es un sano nacionalismo, asentado sobre las bases que adelante esbozaremos.

# Capítulo V

## Hacia un nuevo Sistema Político

**UNA NOTA PRELIMINAR**

La intención de este trabajo de investigación, no es buscar una forma de gobierno que sustituya a la democracia; ésta, según la opinión de reputados constitucionalistas es más bien un sistema de vida. Nuestra intención es más concreta: seleccionar aquellas reformas constitucionales que en México podrían ayudar –una vez que el régimen presidencialista llegó a su punto de no retorno– a establecer una correlación de fuerzas más equitativa que solucione el intríngulis del gobierno dividido, para facilitar el proceso de toma de decisiones políticas.

Se ha hecho común coincidir –entre los teóricos de la ciencia política– que urge otro tipo de división de poderes, mediante el cual el Congreso, además de legislar, pueda controlar significativamente al presidente y a su Gabinete y éstos, además de gobernar, puedan desarrollar una cierta iniciativa ante las cámaras. Este drástico cambio de enfoque no es sólo teórico, sino se encuentra plasmado en realidades geográficas de países que no sólo han atemperado el presidencialismo, sino que han trocado la tendencia al enfrentamiento y la permanente rivalidad en sistemas con instituciones de poderes compartidos, basados en el consenso, el diálogo y la negociación, imprescindibles en la actualidad democrática.

Los tres pilares históricos en los que sustentó el sistema presidencialista mexicano no existen más: el control exclusivo del poder por un solo partido; la facultad del presidente en ejercicio de designar a su sucesor, así como a un altísimo porcentaje de candidatos

a cargos de elección popular y la debilidad extrema del Congreso –que había sido convertido en la Oficialía de Partes del sistema–, constituyeron una realidad que hasta hace muy pocos años favoreció los abusos de poder y la exclusión. Numerosas crisis políticas en los países del entorno forzaron el atemperamiento de innumerables procedimientos y mecanismos para reducir los riesgos. En nuestro país, a partir de 1988 se empezaron a observar las carencias democráticas de la concentración del poder en un solo partido bajo el régimen presidencial.

Por razones que más adelante explicaremos, arribamos a la necesidad de buscar un adecuado diseño del sistema electoral para solventar un mejor modelo de representación y la revisión del régimen político con muchas combinaciones a partir de los modelos básicos del parlamentarismo y el presidencialismo. Bajo la aspiración común de lograr una reforma del Estado, muchos estudiosos universitarios se han dado a la tarea de buscar reformas que garantizaran la gobernabilidad y el control del poder, con todas las implicaciones teóricas y de técnica jurídica que ello implica.

Es por ello que el presente libro trata de desmenuzar los mecanismos de toma de decisiones, la interacción entre poderes, la distribución de competencias específicas, los contenidos y procedimientos para encontrar la vinculación entre las estructuras formales y los poderes reales.



El papel de la forma de gobierno en el marco de la reforma del Estado se circunscribe a hacer gobernable la democracia –incipiente o no– con que se cuenta. Finalmente, el objetivo es que, a través de la discusión y la negociación se llegue a una decisión que tenga el mayor número de adhesiones.

Que esto es una tarea de ingeniería constitucional, ni duda cabe. Que es un diseño que urge en vista de los apretados márgenes de los triunfos políticos y electorales, es necesario, toda vez que hay que pasar urgentemente del "transicionismo" a la consolidación democrática para salvar la tentación autoritaria.

En este momento lo que importa es diseñar las metas, trazar los caminos que llevan a ella y eliminar en lo posible los riesgos. Para llegar a establecer este marco conceptual es importante saber dónde estamos, por qué nos hemos rezagado, cuáles son los mecanismos adoptados en otras latitudes y cómo podemos modernizarnos sin menoscabo de libertades.

## 1. UN MODELO PRESIDENCIALISTA BAJO ESCRUTINIO

El sistema presidencialista mexicano contemporáneo –iniciado, según acreditados investigadores con el acto de poder por medio del cual Lázaro Cárdenas expulsó del país a Plutarco Elías Calles y los vestigios del maximato– no sólo se construyó con un conjunto acrecentado de facultades legales y metaconstitucionales que el Ejecutivo ejercitaba para erigirse por encima de los poderes establecidos y desempeñar el rol de árbitro supremo de intereses, grupos y facciones, sino porque la figura presidencial funcionó como una unidad de control de una

madeja de organizaciones y agencias nacionales que convergían en apuntalar su tradición histórica de supremacía.

Una gama de estudiosos de la ciencia política afirmaba en años recientes sobre el presidencialismo que su "carisma se ha desplazado del líder individual al cargo que al institucionalizarse demanda respeto, reviste al líder de dignidad y lo envuelve en cualidades superiores… al aumentar las funciones de gobierno el poder del Presidente aumenta".[162]

Aún más, se llegó a decir que "En las comunidades políticas contemporáneas, es precisamente el Ejecutivo quien toma a su cargo la definición del criterio de interés general y su aplicación práctica… los parlamentos manifiestan una tendencia general a delegar cada vez más en el Ejecutivo las decisiones de asignación de recursos entre las categorías sociales, regiones, sectores económicos, etc… es un hecho definitivo el que la dinámica de la vida actual exige celeridad en la toma de decisiones. El procedimiento parlamentario tradicional se revela claramente inadecuado, tanto para actuar con presteza como para realizar ese esfuerzo empírico de adaptación permanente a demandas siempre cambiantes".[163]

El inmenso poder presidencial estuvo sustentado en la disciplina absoluta de todos los actores del sistema político alrededor de una sola persona que encarnaba al jefe de gobierno, del Partido, del Ejército, de las instituciones y del Estado y en la creencia en su infalibilidad política. Los diversos modelos económicos construidos a partir de los años treinta hasta finales de los noventa (populismo, capitalismo primario, desarrollo estabilizador, crecimiento sin desarrollo, populismo demagógico, neoliberalismo, ocaso del presidencialismo) se basaron, en mayor o menor medida, en el subsidio del sector tradicional agropecuario al crecimiento anárquico urbano-industrial, a través de la canalización del excedente económico hacia la compra de bienes de capital para producir artículos fundamentalmente suntuarios o de consumo para los privilegiados, protegidos por un tipo de cambio barato frente al dólar, un uso discrecional de las tarifas, impuestos y exenciones y una línea política que no dejaba lugar a dudas: o se negociaba o se reprimía, pero no se toleraba.

Hoy, el sistema político mexicano se encuentra frente a un reto: debe diseñar reformas constitucionales que no satisfagan completamente a todos los partidos políticos y, asimismo, que no le disgusten a todos, a la vez que debe dejar muy claro en las leyes positivas que la **autoridad** ideal es sólo la estrictamente necesaria, mientras que la **libertad** (su opuesta dicotómica) debe florecer en todas su manifestaciones, en medio del desafío que impone la ambición desmedida del Imperio sobre nuestros recursos naturales, utilizando con un sentido determinista el manido argumento de la amenazante globalización.



[162] Padgett, Vincent, "The Mexican Political System", Houghton Miffin, Boston, Mass., 1966, pp. 55 y ss.
[163] Meynaud, Jean. "The Executive and the Modern State". Dorsey Press, Illinois, 1964. pp. 80 y ss.

De allí la necesidad de emprender una investigación acuciosa que comprenda desde los orígenes de la fórmula presidencialista en la primera Constitución Federal de 1824, importada de la Constitución de Filadelfia, su debilitamiento en la de 1857 y su justificación teórica en la Carta vigente, así como las tendencias, el entorno internacional y las actitudes de poder que marcaron irreversiblemente su fracaso como modelo aglutinador, así como su ineficacia e inviabilidad en las condiciones presentes.

Es irrebatible que el sistema está necesitado de absorber aires ideológicos frescos que le inyecten solidez a sus instituciones como ya pasó cuando los exiliados republicanos y los sociólogos, juristas y filósofos europeos le aportaron su inmensa masa de pensamiento crítico para que el país no se hiciera pedazos. Ellos pusieron orden en el análisis de las variables del desarrollo político para que no se adoptaran irracionalmente los modelos totalitarios imperantes entreguerras, promovidos por líderes de opinión de amplio prestigio en nuestro país; impidieron que la anarquía revolucionaria, el excesivo militarismo de toda estofa y el sindicalismo falangista se impusieran en los modos de gobernar; nos enseñaron a anteponer el arbitrio inteligente en la debacle de las corrientes de opinión, la creatividad y la imaginación frente a cualquier sistema opresor.

Hoy, el Gobierno Federal se encuentra dividido y muchos gobiernos estatales también. En ambos niveles de poder los candidatos al Ejecutivo no han logrado en las contiendas electorales las holgadas mayorías camerales que les permitieran la doble legitimidad para un ejercicio pleno de sus proyectos de gobierno. Existe una parálisis de ejercicio en los poderes federales y locales, sometida constantemente a las cortes de la suspicacia. Es una pesadilla de la democracia que sólo se resuelve con más democracia.



Posiblemente en todas las etapas históricas que transitamos del cardenismo a la fecha, el sistema presidencialista fue funcional y su forma de gobierno expresó los rasgos más valiosos de nuestra identidad comunitaria (la defensa de la libertad, la independencia y nuestras convicciones colectivas). Pero de una cosa no hay duda: se incurrió en excesos deleznables, represiones y entreguismos, consecuencia lógica de ejercer un poder total sin contrapesos. Se socavó el nacionalismo. Se cedió soberanía.

En este escenario debemos describir la interminable lista de competencias y facultades que, a través de concesiones, autorizaciones, recortes, cesiones, desincorporaciones y mecanismos administrativos reglamentarios, fueron mermadas o de plano abandonadas en un marco de corrupción y frivolidades para terminar acotando un sistema presidencialista acaso funcional para su tiempo.

Sin embargo, es un hecho que algunas de las más importantes, como las desregulaciones fiscales, monetarias y financieras; el abandono del control de medios; la creación de un organismo electoral autónomo y la elección directa para el Gobierno del Distrito Federal y sus delegaciones significaron, entre otras, la coraza de proa de la autoinmolación. Lo que debe arrojar la presente investigación es en cuántas y cuáles la decisión del Ejecutivo se tomó de manera consciente o fue producto de presiones internas o externas o simple falta de operatividad e ingenuidad.

## 2. AVIZORANDO EL FUTURO

El acecho de los mastodónticos monopolios energéticos y la amenaza perversa de los circuitos financieros transcontinentales obligan al sistema a un discernimiento y astucia política que no puede ser producto de la posición personal de un solo hombre, por infalible que sea, ni de un sistema político asentado sobre un solo vértice o un sistema económico montado sobre un modelo exportador de productos primarios que, si hace mucho ya había fracasado, hoy no tiene posibilidades de subsistencia.

Para retomar la construcción de un frente nacionalista, en un entorno de colonización y terrorismo financiero, hace falta modernizar nuestras herramientas constitucionales con la suficiente sensibilidad para entender que el Estado debe ahora adecuarse a la Nación. Tomar lo mejor de otras experiencias constitucionales evitando la tentación de la copia, vinculando al modelo político con el resurgimiento de los procesos de desarrollo del mercado interno. Seleccionar esos rasgos es la parte nodal de la presente investigación.

El pacto federal implica un gran acuerdo de transición. La Federación deberá reconstruirse con los pesos específicos y los perfiles distintivos que correspondan a cada porción de su organización territorial, sobre una base de equilibrios y garantías de seguridad para arribar a una democracia fuerte y gobernable, mejor equipada para solucionar nuestras ancestrales carencias y mejor constituída para hacer frente a las acechanzas del exterior.

Posiblemente, las dos formas de gobierno que han imperado en los debates constitucionales de las últimas décadas, el presidencialismo o el parlamentarismo, no sean suficientes para encarar por sí solas el desafío, pero si son imprescindibles para seleccionar, entre lo mejor de las dos, las instituciones que, en un sistema yuxtapuesto, aporten los mejores diseños a los problemas concretos y, algo muy importante, que incentiven la credibilidad frente a la apatía y la abstención.

No podemos soslayar que las soluciones mixtas han aportado un incalculable capital político para hacer frente a los complejos problemas modernos de gobierno, incluso en el ámbito internacional. Toda proporción guardada, ésta ha sido la actitud adoptada por la Unión Europea para hacer frente al avasallamiento económico que ha pretendido el imperialismo norteamericano. La nueva Europa, con Alemania, Francia y Rusia a la cabeza han formado juntas –respetando la idiosincrasia, la legislación y las autonomías nacionales de los asociados en el Parlamento Europeo– un fenomenal contrapeso que, sin duda, dará al traste con el proyecto de Washington, cuando se perturben los circuitos financieros y comerciales transatlánticos.

## 3. EL DEBATE EN LA AGENDA POLÍTICA Y ACADÉMICA

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 iniciales pueden ser matizadas al menos por dos cuestiones. En primer lugar, la discusión sobre la forma de

gobierno está presente en amplios espacios temporales 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 de una nueva forma de gobernar hay que interpretarla desde otra vertiente. Puede argumentarse que un factor explicativo se encuentra en la extensión del paradigma neoinstitucionalista. A su vez, al tradicional análisis de la organización institucional se le añade, ahora, el interés por aprehender la funcionalidad de las instituciones dentro del marco conceptual de la estabilidad y la gobernabilidad democráticas.

El debate sobre la forma de gobierno no es baladí, ni siquiera en aquellos contextos donde no esté presente, de forma explícita, en la agenda política y académica. Como Linz 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 presupone 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.



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.

## 4. AUTORITARISMO Y PRESIDENCIALISMO

Del mismo modo que la ciencia política concibe al autoritarismo como una realidad casi típica de la transición del absolutismo monárquico al constitucionalismo, lo considera también un fenómeno que se produce cuando el Estado de Derecho inicia un proceso regresivo al predominio del Ejecutivo sobre los demás poderes. La defensa a ultranza que hicieron los teóricos norteamericanos funcionalistas del sistema presidencial surgido de la Constitución de Filadelfia, se asentó en la necesidad de contar con un Ejecutivo fuerte, desplazando el control judicial y parlamentario del poder, lo que no hizo sino descubrir el carácter autoritario de ese régimen.

El parlamentarismo, opinan teóricos europeos de distintas ideologías, podrá ser bueno o malo en sí mismo, pero no cabe duda que es lo contrario del autoritarismo o del totalitarismo. La elección entre un orden democrático y otro autocrático no radica en un argumento de utilidad o de eficacia, sino en un juicio de valor que se decide por una actitud de confianza hacia el pueblo o hacia líderes calificados en uno y otro caso. Con este contraargumento contestan a los teóricos funcionalistas defensores del Ejecutivo sin ataduras… del poder sin frenos ni contrapesos.

La opción autoritaria surge en tiempos de crisis, lo que explica que estos modelos políticos emerjan al desvanecerse los antiguos regímenes. El primero fue implantado por Napoleón al situar su personal la manera de ejercer el poder bajo la ideología burguesa de la Revolución. La historia de Francia hasta la quinta República gaullista es polvo de aquellos lodos. Bismarck consolidó su neoabsolutismo en Alemania después que fracasó el liberalismo revolucionario de 1848. Otros autoritarismos contemporáneos se han dado con Horthy en Hungría; Kemal Ataturk en Turquía; Seipel, Dolifuss y Schuschnigg en Austria; Pilsudski en Polonia; Perón en Argentina; Getulio Vargas en Brasil; Nasser en Egipto; S. Rhee en Corea; Pinochet en Chile; Díaz Ordaz en México y G.W. Bush en USA. Han sido lo más parecido al totalitarismo por la infinidad de rasgos comunes; lo que quizá podría diferenciarlos sería su grado de rigidez.

Fue José Ortega y Gasset[164] quien en su obra "La Rebelión de las masas", destacó la sorprendente paradoja de la necesidad que tenía el liberalismo –como filosofía política protectora a ultranza de los derechos individuales y de la propiedad– de acotar la omnipotencia del poder público fijando las reglas precisas a que se sometería en lo futuro para que pudieran convivir los poderosos al lado de los débiles.

Desde luego, esta decisión no se entendió nunca como una concesión gratuita, el liberalismo sólo tenía la necesidad de organizar al Estado de la forma más conveniente para poder salvaguardar los intereses de la burguesía al tiempo de hacer posible la libertad individual, a través de una lista de garantías. Enseguida, propuso dos formas para lograrlo: la república presidencialista (EE.UU) y las monarquías y repúblicas parlamentarias (Europa Occidental).

Durante los siglos XVIII y XIX se consolidó el federalismo con sistema presidencialista en Norteamérica, nacido de la Constitución de Filadelfia, no tanto como una construcción doctrinaria sino como expresión del pragmatismo de los representantes de las ex colonias inglesas. Luego de largas negociaciones, relata Mario Midón, en las cuales se encontraban en pugna principalmente los intereses de los estados grandes con los de los más pequeños, llegarían a una solución en materia de articulación tanto funcional, como territorial del poder; transformaron una confederación en una federación presidencialista.[165]



[164] Ortega y Gasset, José, "La Rebelión de las masas", Editorial Popular, México, 1937, pp. 81 y 82.
[165] Midón, Mario A.R. "Decretos de necesidad y urgencia", Buenos Aires, 2001, pp. 19 y 20.

Durante el mismo lapso, se estableció una gran diferencia entre el parlamentarismo británico y el continental practicado en el macizo europeo. Como lo refieren atinadamente Karsch y Schmiederer[166] "la diferencia esencial entre la teoría inglesa y la continental sobre el parlamentarismo está basada en el distinto desarrollo real: el sistema representativo inglés estuvo plenamente formado antes que los antagonismos sociales se convirtieran en amenaza política para la dominación burguesa. En el Continente, en cambio, la burguesía todavía estaba luchando contra el feudalismo y el absolutismo cuando el proletariado comenzaba a formular sus reivindicaciones políticas".

El filósofo español Felipe Giménez Pérez reflexiona en el "Diccionario Crítico de Ciencias Sociales" que así como la burguesía inventó el liberalismo concibió al hijo natural de éste, el parlamentarismo, institución central de iure y de facto para el Estado liberal, cuya teoría política partía de la base de que se conseguiría el bienestar como resultante de los equilibrios entre las fuerzas existentes en el parlamento. Debido a que, por virtud del sufragio censitario, había una gran coincidencia entre todos los diputados ya que sólo eran representantes de diversas formas de propiedad, debía haber una esfera social homogénea.

La ideología política predominante que sustentaba al capitalismo como la culminación de la racionalidad económica fue sacudida con la puesta en escena del sufragio universal que introdujo los partidos obreros al parlamento, provocando la reacción del progresivo reforzamiento del poder ejecutivo para hacer frente a su avance. Desde 1945, el parlamentarismo terminó adaptándose a la situación social y política mundial, constituyéndose en Estado de partidos oligárquicos, puesto que todos los países capitalistas europeos constitucionalizaron los partidos políticos. Sólo el régimen presidencialista de los Estados Unidos y su zona de influencia latinoamericana –además del régimen colegial suizo– ofrecieron en esos años una alternativa diferente de democracia burguesa formal.



## 5. EL PARLAMENTARISMO RELEGADO

Con la constitucionalización de los partidos políticos, estamos frente a una democracia en donde la fracción mayoritaria constituye un poder ejecutivo legislador, toda vez que el parlamento ha sido relegado por la actividad reglamentaria del gobierno. Por lo tanto, en un modelo que se ha hecho familiar en nuestros días, el gobierno, la fracción mayoritaria y la burocracia estatal forman una unidad política que rompe con el diseño tradicional del sistema parlamentario. Algunos teóricos como Karl Loewenstein llegan a la conclusión que el parlamentarismo de partidos actual es inoperante.[167]

[166] Karsch, Friederum y Schmiederer, Úrsula, "Introducción a la ciencia política", Ed. Anagrama, Barcelona, 1971, pp. 202 y 203.
[167] Loewenstein, Karl "Teoría de la Constitución", Ed. Ariel, Barcelona, 1983, pág. 113.

Gran parte de la pérdida del poder del sistema parlamentario en el que predominan los intereses de los partidos políticos se debe a que un gran número de decisiones se adoptan previamente fuera del parlamento, por parte de los partidos, en negociaciones con grupos de presión, organizaciones sindicales, sectores sociales y franjas burocráticas del gobierno. Los centros decisorios se han ubicado fuera del parlamento, pasando por alto el diseño constitucional de separación de poderes.

Existe una gran decepción por parte de los teóricos europeos sobre la institución parlamentaria. La mayoría de ellos opina que se ha convertido en la negación de la democracia.[168] "La afirmación de que el vínculo más importante conocido por la historia, que la democracia ha contraído, es el que la enlaza al liberalismo, no constituye una verdad incontrovertible… El que haya sufragio universal no significa que haya democracia. El parlamentarismo es una forma histórica de dominio burgués… y es sólo una manifestación racionalizada de la democracia plebiscitaria…es un recinto en el que los mandatarios de los partidos comprometidos se reúnen para registrar después... decisiones ya tomadas… El peligro que la libertad corre a manos del Poder Legislativo en los regímenes de democracia a base de partidos políticos es un peligro especial… Los parlamentarios son delegados de partido, asistentes a los Plenos para obtener en ellos la sanción de acuerdos adoptados fuera de allí…Los partidos son instrumentos de la formación de la voluntad del pueblo, pero no en manos del pueblo sino de aquéllos que dominan al aparato del partido…".

En su escrito "Sobre la contradicción del parlamentarismo y la democracia"[169] constata Schmitt la degradación del parlamentarismo que "en algunos Estados, ya ha llegado hasta el punto de que todos los asuntos públicos se han convertido en objeto de botines y compromisos entre los partidos y sus seguidores, y la política, lejos de ser el cometido de una élite, ha llegado a ser el negocio, por lo general despreciado de una, por lo general despreciada clase". Claro, el teórico alemán se refiere a la realidad de los años veintes, sin embargo, su análisis es de plena actualidad y perfectamente aplicable al Estado oligárquico de partidos. Llegó al extremo de opinar que la fe en el parlamentarismo no es propia de la democracia "Con referirse a Friedrich Naumann, Hugo Preuss y Max Weber ya no basta… La moderna democracia de masas intenta realizar la identidad entre gobernantes y gobernados, pero se topa con el parlamento, una institución envejecida… Con reprimir el bolchevismo y mantener alejado el fascismo no se ha superado en lo más mínimo la crisis del parlamentarismo actual, puesto que ésta no ha surgido como una consecuencia de la aparición de sus dos enemigos; existía antes de ellos y perdurará después de ellos". Es la contradicción, insuperable en su profundidad, entre la conciencia liberal del individuo y la homogeneidad democrática.



[168] Leibholz, G. "Conceptos fundamentales de la política y de teoría de la Constitución", Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1964, p.130.
[169] Schmitt, Carl "Situación histórico-intelectual del parlamentarismo de hoy" Ed. Tecnos, Madrid, 1990 p.7.

## 6. HACIA LA DEMOCRACIA GOBERNABLE

Después de tantos años de debate en materia de teoría constitucional, es necesario aceptar que se ha relegado injustamente un actor principal: el representado por el diseño de la mejor forma de gobierno que asegure estabilidad y gobernabilidad. La discusión actual sobre la mejor forma de gobierno, reproduce el debate de los últimos siglos acerca de la viabilidad del presidencialismo o del parlamentarismo –o de alguna forma yuxtapuesta– para garantizar la afinidad de los sistemas políticos con el grado de la cultura cívica y las prácticas cotidianas de un país, toda vez que la tendencia a la generalización es una de las cuestiones presentes en la mesa del debate que privilegia al presidencialismo como en la que defiende las bondades del parlamentarismo.

Se trata de ser objetivo. Emprender una investigación que condense y presente con la mayor objetividad los argumentos en pro y en contra, así como una conclusión más apegada a la realidad mexicana, es una finalidad que ya no puede ser aplazada en un país que se debate entre los diversos vectores ideológicos de la ciencia política contemporánea para encontrar el mejor camino no sólo que revele su propia identidad histórica, sino que ofrezca una solución viable, que se pueda construir en la práctica, para definir el modelo óptimo de transición a la democracia, así como un sistema con estabilidad y gobernabilidad.

Muchas veces se han esgrimido los argumentos que defienden la opción parlamentarista a partir de su irreductible vinculación con la estabilidad. Sin embargo, sus réplicas recurrentes se encuentran en la inestabilidad de los regímenes europeos o en las supuestas estabilidades de países latinoamericanos (Chile, Uruguay, Colombia o Costa Rica) en las primeras décadas del Siglo XX. Del mismo modo, los argumentos críticos hacia el presidencialismo parten de que los problemas de inestabilidad deben ser explicados por la forma de gobierno y entonces la solución es encontrar fórmulas parlamentaristas.



Ambas posiciones han desdeñado, frecuentemente la argumentación de que un sistema político no se define sólo por su contenido constitucional y no se soluciona sólo con decisiones automáticas, sino investigando la relación indisoluble que existe entre los marcos constitucionales y la cultura política. Debe alejarse el investigador del simplismo que supone la traslación mecánica de un régimen a otro, ya que éstas residen en la cultura, la historia y la estructura social. Ya no son aplicables los criterios que defienden las virtudes del presidencialismo con relación a la mayor eficacia en los procesos de toma de decisiones y en su mayor coherencia, capacidad ejecutiva y rapidez, del mismo modo que tampoco es posible aceptar que el presidencialismo encarne por sí solo una "doble legitimidad", puesto que cabe la posibilidad de que en un sistema presidencialista la mayoría de los legisladores tengan una opción política distinta de la del presidente.[170] En esta coyuntura, se explica la creciente conflictiva entre las instituciones del Estado, resuelta a través de aparatos represivos.

[170] Linz, JJ, "Democracia presidencial o parlamentaria. ¿Qué diferencia implica?", en "La Crisis del Presidencialismo. Perspectivas comparadas". Ed. Alianza, Madrid, 1997, pp. 30 y ss.

## 7. LA CUESTIÓN DEL DISEÑO INSTITUCIONAL

Afirma Linz que la cuestión del Diseño Institucional aparece escasamente desarrollada en las últimas décadas. A pesar de la enorme literatura sobre la presidencia en Norteamérica, no hay muchos estudios que traten el Presidencialismo comparativamente, ni tampoco estudio alguno que compare sistemáticamente regímenes Presidenciales y Parlamentarios.

En el presidencialismo clásico que observamos en Latinoamérica[171] hasta hace muy pocos años, el presidente con mayoría legislativa situaba al parlamento en una posición subalterna. Sin embargo, en caso contrario, 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 iniciativas.[172] "En cualquiera de ambos supuestos, la necesidad de buscar consensos es nula. En el primer caso porque no es necesario y, en el

[171] Nohlen, Dieter, uno de los más connotados estudiosos de la materia, pero sobre todo, sobre el debate del sistema presidencial y el parlamentarismo, en su obra intitulada "El contexto hace la diferencia: reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico", establece que en América Latina, en el marco del debate sobre sistema de gobierno se recurre a la utilización de tipos ideales, pero no a nivel descriptivo con carácter heurístico, sino con una combinación de carga normativa y pretensión de validez empírico-descriptiva. La comparación tácitamente existente en la discusión parlamentarismo versus presidencialismo está muy lejos de respetar el rigor científico que se requiere en estos casos, conduciendo de este modo a conclusiones cuya validez es imposible probar. Pues se tiende a contraponer una realidad constatable en un tiempo y espacio determinados con una hipótesis, una especulación sobre una realidad posible, pero que en definitiva nunca tuvo lugar. Un análisis histórico del presidencialismo latinoamericano pone de manifiesto el carácter orgánico y procesal del surgimiento de esta forma de gobierno. Así, se relativiza claramente una posición que concibe a las instituciones como un producto de una intencionalidad puramente social-tecnológica y, por ende, netamente racional. Desde la misma perspectiva histórica se constatan para América Latina escasas experiencias con formas de gobierno parlamentarias.El debate en términos abstractos, bastante alejado de la realidad, lleva a considerar correlaciones observadas a nivel empírico como axiomas, por ende con carácter universal, descuidando entonces su validez limitada a un lugar y tiempo determinados. Esto es lo que ocurre con la idea de que el parlamentarismo está relacionado a modos de toma de decisión consociacionales, y que éstos son positivos para la gobernabilidad. En la actualidad rigen, como ayer y sin excepción formas de gobierno presidenciales en toda la región. Con este hecho, se ve una muestra más del peso y la relevancia de la realidad político-social, misma que impone, mediante su complejidad e inercia, límites a toda audacia reformista institucional. Las especulaciones acerca de la posibilidad de que otro tipo de institucionalidad, esto es, parlamentarismo en lugar de presidencialismo, hubiese evitado el derrumbe de las democracias latinoamericanas en los años setenta, no sólo representa una argumentación contrafáctica imposible de probar, sino también parcial y unilateral, pues considera sólo una opción de entre la infinidad de escenarios posibles, de variantes distintas a lo ocurrido. Del mismo modo es bastante estrecho el enfoque que se limita a la "dualidad institucional" como si en la realidad socio-política no fuese factible nada diferente a las formas puras y clásicas de gobierno. Criticable es también el ranking axiológico en el que se ordenan constelaciones institucionales sin considerar adecuadamente el carácter más químico que aditivo de la combinación de los efectos de una institución con otra. Además no se tiene en cuenta que el criterio normativo es contingente, por cuanto depende de las necesidades impuestas por un sistema político específico en un tiempo determinado. México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003.

[172] Martínez, Antonia y Crespo, Ismael, "La Cámara de Diputados en España y México" ponencia en el XXI Internacional Congress of the Latin América Studios Association. Chicago, Illinois, del 24 al 26 de septiembre de 1998.

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 así a la oposición o al legislativo completo de obstruccionismo".

El mandato fijo, más que elemento estabilizador del Ejecutivo, acota Linz, impide reajustes periódicos en el juego político y es, por tanto, un elemento de rigidez en el proceso que limita la sustitución de un jefe del Ejecutivo que ha perdido la confianza de su partido o de su coalición de apoyo. Si a esto añadimos el juego de "suma cero" que se genera normalmente en las elecciones de régimen presidencialista –donde el voto a favor de una persona atrae al voto a favor de la mayoría legislativa– y el estilo de hacer política que supone el presidencialismo, con un talante menos democrático que bajo formas parlamentarias, el análisis se complica en grado sumo para tratar de definir las ventajas de una forma de gobierno frente a otra y escoger la que suponga un menor riesgo para la política democrática.

La forma de gobierno o más bien el diseño institucional que se encuentre no sólo debe definir un sistema de relación entre los poderes, sino también abarcar el análisis de otros arreglos normativos, como la organización territorial del país para efectos electorales y el sistema comicial mismo.

Si bien numerosos tratadistas han coincidido en que la conjunción del amplio catálogo de facultades constitucionales y capacidades no escritas para articular y hacer funcionar el sistema político que define al presidencialismo actual es real, la novedosa experiencia de "gobiernos divididos" ha rebasado el contexto teórico e implica someternos a un nuevo proceso de aprendizaje de estilos políticos para lograr el desarrollo del país.



Juan Linz realiza un análisis crítico de los sistemas presidenciales, cuyas rigideces derivan fundamentalmente de sus dos características principales: 1) Tanto el presidente que controla el ejecutivo y es elegido por el pueblo como el legislativo elegido, tienen legitimidad democrática, construyendo un Sistema de Legitimidad Democrática Dual, y 2) Tanto el presidente como el Congreso son elegidos por un periodo fijo, siendo el cargo del presidente independiente del legislativo y la duración del legislativo independiente del presidente. A esto le denomina Linz propiamente como Rigidez del Sistema Presidencial, condición toral de mediatización y anulación material de los supuestos.

De igual manera, establece que las consecuencias del funcionamiento del sistema de gobierno presidencial, son la polarización ideológica, la aceptación de una lógica de competencia política de suma-cero, la concentración del poder y generar las condiciones para un desarrollo de un modelo "delegativo" de democracia. En suma, crea inestabilidad política, difícilmente superable a través de la introducción de mecanismos correctivos, tendientes a la reducción de incertidumbre institucional.

Por su parte, el autor holandés Arend Lijphart procura analizar la relación existente entre los modelos mayoritario y consensual de democracia, con las formas de gobierno presidencial y parlamentario, en donde se encuentra en importante medida, la propensión mayoritaria

del diseño institucional en el carácter unipersonal del Poder Ejecutivo: los ministros de los gobiernos presidenciales son simples consejeros y subordinados del presidente. De esta manera, se asegura un proceso de concentración de poder, que aparece centrado no ya en un solo partido, sino en una persona. El presidencialismo aparece, según Linz, como contrario a aquel tipo de compromisos y pactos de carácter consociativos que pueden ser necesarios en todo proceso de transición a la democracia, mientras que la naturaleza colegiada del ejecutivo en los sistemas parlamentarios lo hace más apropiado para suscribir este tipo de compromisos institucionales.

Otros mecanismos que refuerzan el "impulso mayoritarista" del presidencialismo se localiza en el poder del veto sobre la legislación, que sólo puede ser superado por mayorías legislativas excepcionales, la capacidad del presidente de nombrar a los integrantes del gobierno sin interferencia legislativa, la concentración en la figura presidencial de las jefaturas de gobierno y de Estado, y el hecho de que el presidente no puede ser miembro de la legislatura; estos atributos no son esenciales, pero se encuentran en forma frecuente, refuerzan el "carácter mayoritario" del presidencialismo.

## 8. LA FÓRMULA MIXTA

Por otro lado se discute si la alternativa del presidencialismo es el parlamentarismo o un semipresidencialismo o un semiparlamentarismo. Para Giovanni Sartori, en su obra "Ni Presidencialismo ni Parlamentarismo", la formula mixta favorita es aquella que, atendiendo a las características del contexto –constituyendo el sistema electoral, el sistema de partidos y la cultura política o el grado de polarización ideológica sus dimensiones más relevantes–, sea más aplicable en cada caso particular.

A cada una de las características del presidencialismo, se le han atribuido consecuencias opuestas sobre los niveles de eficacia y estabilidad del régimen, dependiendo de si el argumento proviene de una postura pro o antipresidencialista. En esta discusión tampoco la evidencia empírica 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, han sido utilizados los datos, susceptible de ser cuestionada por su metodología: las comparaciones son entre contextos diferentes y 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.[173]

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, 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 son los efectos que genera el propio presidencialismo los que refuerzan los aspectos que impiden su funcionalidad.



[173] Horowitz, D. L., "Comparing Democratic Systems", en Journal of Democracy, No. 4, 1990, pp. 73-79.

Así, mientras que los defensores del presidencialismo señalan que la corrección de cuestiones como un sistema multipartidista polarizado o sistemas de partidos escasamente institucionalizados, lograrían el buen funcionamiento del presidencialismo, Linz sugiere que es la forma presidencialista la que obstaculiza, en gran medida, una mayor institucionalización de los partidos, puesto que el presidencialismo 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, ésta ha sido muchas veces 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 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 es 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 variable 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 son 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.



Por su parte, afirma Nogueira Alcalá,[174] "el presidencialismo latinoamericano ha sido denominado también cesarismo representativo… posee amplios poderes, aún cuando comparte el gobierno del Estado con un parlamento con prerrogativas limitadas, ya que el ejecutivo se convierte en colegislador… desequilibrando de manera excesiva el principio de separación

[174] Nogueira Alcalá, Humberto, en "Presidencialismo vs Parlamentarismo: materiales para el estudio de la reforma constitucional". Consejo para la Consolidación para la Democracia. Eudeba, Buenos Aires, 1988, pp. 125-168.

(de los poderes)… La tendencia a la personalización del poder, producto de un cierto grado de inmadurez política del pueblo; la manipulación del Congreso por el presidente a través de favores electorales y la corrupción… por encima de los poderes que posee el presidente de los Estados Unidos".

Así, aparecerían los anticuerpos necesarios para contrarrestar una excesiva concentración de poder en la persona del presidente de la República. En este punto, bien vale la pena recordar lo que el Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Buenos Aires, Daniel Alberto Sabsay, reconoce como una suerte de juego entre pesos y contrapesos obtenido a partir de los siguientes elementos:

a) Un Congreso fuerte con un papel de palanca de contención en un sistema de "régimen congresional" en lugar de presidencialista, y
b) Una Corte Suprema de Justicia que posea el control de la constitucionalidad de las normas y de los actos de gobierno (en México debería eliminarse el principio de relatividad de las sentencias), entre muchas otras, según el profesor argentino.

Y es que, acosado por un número importante de demandas –lógico correlato del cúmulo de funciones a su cargo– el Presidente ve desgastar su imagen a lo largo de su mandado hasta ubicarse en una posición de total precariedad. Cuando, como consecuencia de esta situación, surge una mayoría contraria al Presidente, éste se ve totalmente imposibilitado de implementar su programa de gobierno. La oposición, con la expectativa de llegar al cargo presidencial, comienza una tarea de destrucción permanente.

En un régimen que tiende a un grado tan alto de personalización en el ejercicio del poder, la suerte de la gestión del titular del Ejecutivo influye de manera determinante sobre todo en el conjunto de las instituciones, el que se ve irremediablemente afectado en la medida en que la ciudadanía asocia al Presidente con el gobierno en su totalidad.

Las observaciones del profesor argentino no sólo son aplicables al caso concreto de su país sino pueden fácilmente extenderse al México actual, cuando señala: "La concentración del poder la imprime a la actividad presidencial un ritmo que rebasa al ser humano. La existencia de ministros, si bien delimita esferas de actividad, no importa un ejercicio colegiado del poder desde el momento que el Presidente los designa y remueve libremente y que los ministros sólo son responsables ante él. Tal vez es este el escollo más determinante que impide que bajo este sistema se puedan constituir y consolidar experiencias de gobiernos de coalición".

La experiencia mexicana coincide en la necesidad de reformar el sistema a través de su atenuación o de su reemplazo. El grado de profundidad de las respuestas tiene que incidir sobre el esquema presidencialista, ya sea a través de la adopción de un sistema parlamentario clásico –del cual ya apuntamos algunos de sus contrasentidos–; la elaboración de una forma de gobierno mixta, el semipresidencialismo –inspirador de numerosas iniciativas en Sudamérica y en constituciones de Europa Oriental– y, por qué no el posible diseño de medidas

que atemperen la separación tajante entre los poderes y el carácter unipersonal del Ejecutivo sin provocar un cambio drástico en la forma de gobierno.

En función de lo anterior, una línea constante en el curso de la investigación propuesta en este trabajo, ha sido someter a la criba de la realidad mexicana, algunas experiencias de reformas al presidencialismo que se han llevado a cabo en otras latitudes, en un intento de análisis comparativo que coadyuve a precisar los perfiles institucionales de los nuevos protagonistas.

## 9. EFICACIA, BIENESTAR Y LEGITIMIDAD

Es importante destacar la importancia de las diversas propuestas que se han hecho en nuestro país a partir del año 2000, por diferentes grupos de estudiosos que han abordado el tema de reforma del Estado desde interesantes ángulos, con iniciativas concretas entre las que, por citar algunas, se encuentran la reelección legislativa; las comparecencias del presidente de la República; la ratificación del gabinete por el Poder Legislativo; el fortalecimiento del sistema de rendición de cuentas; la limitación de los poderes privados de carácter extralegal, bajo el sustento común de más democracia y mayor gobernabilidad.

Se ha avanzado mucho en el estudio del sistema semipresidencial, de la procuración de justicia independiente del Ejecutivo y sujeto al Consejo de la Judicatura, la figura del Primer Ministro o del enlace Congreso-gabinete, los contenidos del pacto de transición, la reforma electoral acabada, la reforma fiscal, la Comisión Independiente que conduzca el proceso de reforma del Estado, entre otros. No se trata sólo de investigaciones librescas, sino cotejadas con las pruebas de la realidad, a través de sondeos, encuestas, entrevistas, pruebas, algunas que han sido ensayadas en el propio Congreso.



Es indiscutible que la construcción práctica del presidencialismo en México desembocó en una institución diferente de lo que marcaban los límites teóricos del modelo ideal que paradójicamente resultó funcional a los requerimientos políticos y sociales del país durante largas décadas. 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. Si lo es, por contra, discutir por dónde podrían caminar las modificaciones que transformarían el régimen presidencialista de México ante una hipotética reforma constitucional.

El avance en el proceso democrático no sólo tiene que ver con una nueva forma de gobierno, sino ineluctablemente con nuevos procedimientos y esquemas de relación de fuerzas que aporten eficacia al gobierno para hacer frente a los retos del rezago histórico, del desarrollo social, de la estabilidad del sistema político y del rescate de los auténticos valores de la nacionalidad, la misma que hoy se encuentra en una grave disyuntiva: uncirse al cabuz de los poderosos o erigir su autonomía e independencia con base a una legitimidad jurídica propia, construida con un diseño inédito apegado a nuestra idiosincrasia.

Del estupendo libro editado en 2002 por el Instituto de Investigaciones Jurídicas, bajo la atinada dirección del jurista Diego Valadés,[175] se deriva una agenda amplísima de temas que deberían estudiarse para armar un serio acercamiento al problema, fundamentalmente de ingeniería y diseño constitucional.

Enumeramos a continuación los que a nuestro juicio son indispensables, a reserva de que, en el apartado final de este libro nos centramos en las materias indeclinables y apremiantes.

Un modelo presidencialista bajo escrutinio

***¿Presidencialismo, Parlamentarismo o Sistema Mixto?***

| |
|---|
| Antecedentes prehispánicos. El Tlatoani y la organización social en el Altiplano y las colonias internas. |
| El poder y la representación durante el virreinato. Las Cortes de Cádiz. |
| El presidencialismo en las constituciones de 1824, 1857 y 1917. El pináculo y sus atenuantes. El papel histórico del Congreso durante el federalismo, el centralismo, la reforma y el porfiriato. |
| El presidencialismo durante y después de la Revolución de 1910. El constitucionalismo, el obregonismo y el maximato. |
| El inicio del presidencialismo moderno. Lázaro Cárdenas. El sistema político al servicio del poder. El Presidente, Jefe del Estado, del Gobierno, del Partido, del Ejército y de las instituciones. |
| Autoritarismo y democracia. Los regímenes políticos. Facultades legales, legislativas y los poderes metaconstitucionales del Presidente. La debilidad del Congreso. El parlamentarismo relegado. |
| El presidencialismo populista; las bases del capitalismo primario; la austeridad; el presidente carismático; la etapa del desarrollo estabilizador; el populismo demagógico; la etapa del crecimiento sin desarrollo; el neoliberalismo; el ocaso del presidencialismo. La evolución del régimen de partidos políticos y del papel del Congreso. |
| Los límites funcionales del presidencialismo. El gobierno dividido y el problema de la legitimidad. La parálisis. Los excesos. Las necesarias reformas. |
| De la alternancia a la transición democrática. El diseño de ingeniería constitucional. Primero la Nación, luego el Estado. |
| ¿Qué se encuentra bajo escrutinio? El poder de veto. El juicio político al Presidente. Las relaciones del Congreso con el Ejecutivo a partir de las facultades perdidas. Análisis sobre la duración del cargo. El Presidente ¿Jefe de Estado y de Gobierno? El Presidente y la facultad reglamentaria. |
| ¿Cuál sistema electoral es el adecuado para elegir un presidente legítimo. Mayoría relativa simple o sistema mixto. La gobernabilidad y las crisis políticas. Las experiencias latinoamericanas. |
| Las nuevas relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Judicial. Los nuevos contrapesos con los poderes Ejecutivos locales. El régimen fiscal. |
| Derecho comparado. Las experiencias internacionales. Hacia un sistema político creíble. |



[175] Carbonell, Concha, de Córdova y Valadés, coordinadores "Estrategias y propuestas para la reforma del Estado", UNAM, México, 2002. V. Manuel Camacho "Reforma del Estado interrumpida", p. 55.

## *El Congreso y el Ejecutivo*
## *Una solución al gobierno dividido*

| |
|---|
| ¿Cuáles deben ser las facultades del Congreso en una democracia? ¿Qué debe contener un pacto para la transición democrática? Las experiencias internacionales. |
| La nueva correlación de fuerzas entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo. El Gabinete, la administración pública federal y el Congreso. ¿Hace falta una nueva figura de enlace? El asunto de las ratificaciones del Gabinete por el Legislativo. Las nuevas democracias. |
| La reelección legislativa en las Cámaras Federales y en los Congresos locales. La reelección en los ayuntamientos. Realidad política y opinión pública. |
| La cuestión sistémica de los ganadores y perdedores absolutos. Un nuevo sistema de equilibrios políticos posteriores al proceso electoral, ante un panorama dividido en tres partes. ¿Segunda vuelta? O pactos electorales. Las experiencias mundiales. |
| Composición del Gabinete e integración de las Cámaras. El derecho de iniciativa de los miembros del Gabinete. Un nuevo modelo de gobierno. |
| El nuevo sistema de poderes compartidos. El diálogo, la negociación y el consenso en la actualidad democrática. Las experiencias internacionales. |
| El papel del Congreso en la conformación del Pacto para la transición democrática. Las experiencias internacionales. |
| Las nuevas reformas a los procedimientos y prácticas parlamentarias. Reformas al régimen de gobierno interior de las Cámaras de diputados y senadores, así como a los Congresos estatales. |
| El Congreso y los controles efectivos sobre: reserva federal, proceso presupuestal, deuda pública, ingresos extraordinarios, tamaño de la burocracia, recortes, precios y tarifas en la economía. Posibilidad de prórroga presupuestal. |
| El control de los Congresos locales sobre los recursos públicos. |
| Naturaleza jurídica de la Cámara de Diputados como órgano de representación nacional y de la Cámara de Senadores como órgano de representación federal. |
| El Informe Presidencial, el informe de los Gobernadores y de los ayuntamientos. Un nuevo modelo. Participación de los partidos políticos representados en los Congresos y en los cabildos. |
| El nuevo papel del Congreso en la política exterior. |
| Un nuevo modelo para las comparecencias del Presidente y los miembros del Gabinete. |
| ¿Cuáles deben ser los rasgos distintivos del nuevo federalismo? |
| ¿Cómo construir un sistema efectivo de seguridad social, pública y privada? |
| ¿Cuál es la parte de las obligaciones con el exterior que pueden ser relegadas para atender las apremiantes necesidades internas? |
| La reforma educativa. Su evaluación. La gratuidad progresiva. La mejora en su calidad y el freno a los abusos de la educación privada. |
| ¿Cuáles son los límites de las universidades y centros de educación superior públicas y privadas? |
| ¿Qué es lo que debe descentralizarse? |
| Las facultades extraordinarias del Congreso en materia de investigación científica, ecología y supervisión administrativa de los organismos encargados del desarrollo sustentable. |
| Duración de los períodos de sesiones en las Cámaras. |
| Los nuevos diseños sobre el sistema electoral –representaciones directas y proporcionales–, el sistema político, la economía, la cultura y la política exterior. |



Continúa

### *El Congreso y el Ejecutivo*
### *Una solución al gobierno dividido*

| |
|---|
| ¿Hace falta un vicepresidente o un primer ministro? ¿quién llena el vacío entre el Jefe de Estado y el Jefe de Gobierno? |
| Independencia del Ministerio Público. Antecedentes. Las polémicas. Los controles a la representación social. |
| La nueva situación de los tribunales agrarios y laborales. |
| Los derechos de iniciativa de los ciudadanos. |
| ¿Cómo hacer eficaz la vigilancia del gasto, la rendición transparente de cuentas, las cargas fiscales equitativas y el servicio civil de carrera? |
| Los límites a los medios de comunicación. |
| Una reforma electoral incluyente. Alianzas y coaliciones. Precampañas, campañas y gastos sujetos a regulación por el IFE. Financiamiento de los Partidos políticos. |
| Naturaleza jurídica del Distrito Federal. La figura de los delegados. La seguridad pública y la procuración de justicia |
| La seguridad pública y la procuración de justicia en los ámbitos estatales. |
| La falta absoluta del Presidente. La desaparición de poderes estatales. |
| El derecho a la información. |
| Reforma del sistema financiero |

Finaliza



### *El Poder Judicial y el Ejecutivo*
### *La reforma integral del sistema de impartición de justicia*

| |
|---|
| El nuevo esquema. |
| Un nuevo modelo para los juicios de amparo. La no relatividad de las sentencias. Los antecedentes jurídicos de los constitucionalistas del siglo XIX. El modelo sajón y las experiencias europeas y latinoamericanas. |
| La nueva relación entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura. La concentración del Poder Judicial en una sola persona. El sometimiento del Ejecutivo ante las instancias judiciales federales y locales. |
| Atracción y delegación. Asuntos sujetos a la Corte y a instancias inferiores ¿cuáles deben ser? El verdadero control de la constitucionalidad. |
| Garantías individuales y derechos humanos. |
| El Poder Judicial ante el proceso electoral. El nuevo esquema. |
| ¿Cuál es el nuevo modelo de autonomía para los tribunales locales? |
| El Poder Judicial y su acción frente a los poderes privados extralegales. |
| Los límites del Poder Judicial al poder reglamentario del Presidente. |
| El Poder Judicial y el Poder Legislativo. El nuevo modelo de los deslindes jurídicos y la concurrencia en la acción. |
| El derecho comparado y las experiencias políticas internacionales en la materia. |

***Los puntos básicos de la reforma del Estado. Avizorando el futuro***
***Gobernabilidad democrática con estabilidad. La modernización***

| |
|---|
| Papel del Congreso, los partidos políticos, la academia, los líderes de opinión nacionales y locales. La experiencia internacional. |
| Gobernabilidad. ¿Cuáles son los acuerdos económicos básicos y urgentes para lograrla? Materias que debe comprender, renglón por renglón. Las experiencias internacionales. |
| ¿Cuáles son las reformas que urgen para eliminar el discrecionalismo y controlar el poder? |
| Los controles ciudadanos a la operación de las grandes empresas públicas. |
| El debate sobre el derecho al sufragio ¿lo genera la nacionalidad o la residencia? |
| Los límites políticos de los protagonistas. El Presidente y su entorno familiar, los miembros del Gabinete, los derroches publicitarios, los gastos discrecionales. |
| ¿Cuáles son los límites de los organismos públicos constitucionales autónomos? |
| ¿Cuáles son los límites de las mayorías frente a las minorías? |
| El Estado y las iglesias. Culto público y respeto a la ley. |
| ¿Cuál es el verdadero sentido del régimen municipal? |
| ¿Cómo se cumplen y supervisan los derechos contraídos en tratados internacionales? Los límites de los compromisos en el exterior. ¿Qué materias deben impugnarse? |
| El nuevo comercio exterior. |
| ¿Cuál es la autoridad estrictamente necesaria, frente al cabal florecimiento de las libertades? |
| Los límites del corporativismo. La representación empresarial. |
| La política industrial, la cuestión agraria, la productividad, la pobreza y el empleo. |
| Las organizaciones no gubernamentales. Papel de la sociedad. |
| Los grandes temas de la seguridad nacional. Los ámbitos del ejército y de las fuerzas de orden público. |
| En una sociedad pobre ¿cuáles son los límites a la no aplicación del derecho? |
| Un resultado posible: el régimen político mixto. |

# Capítulo VI

## La Administración Pública en la Nueva Agenda del Estado

### 1. LAS POLÍTICAS DE ESTADO

Las Políticas de Estado son acuerdos fundamentales que se adoptan por consenso de las fuerzas políticas de un país, para asegurar que ciertas líneas de acción se mantengan más allá de los circunstanciales cambios que pudieran sucederse en la conducción del país.

De este modo, se establece un compromiso público de sostener esfuerzos considerados trascendentales y que, como tales, no se los somete a los vaivenes de los humores políticos de cada elección. Las Políticas de Estado pueden ser adoptadas con cláusulas que resguarden y aseguren su vigencia y prioridad, justificadas en términos de la supervivencia y autonomía de un país.

No es sencillo acordar cuales son los temas fundamentales para el desarrollo del país o de una localidad. Y, menos aún, someterlos al escrutinio de cumplimiento de esos compromisos consensuados. Sobre todo porque las Políticas de Estado limitarían el grado de discrecionalidad con que suelen operar los partidos políticos cuando acceden a funciones de gobierno.

El proceso de establecer las Políticas de Estado tiene que ver con el propio proceso de establecer consensos estratégicos fundamentales, lo que entraña un gran desafío para la ciudadanía y los partidos políticos: esto es así porque las mismas circunstancias que dan origen a la necesidad de adoptar las Políticas de Estado estarán presentes en el proceso a través del cual se les definirá y adoptará. La adopción de Políticas de Estado es un proceso complejo.

Lo que debe quedar claro es que no existe nada establecido en la adopción de Políticas de Estado y que, una vez más, ningún proceso automático podrá reemplazar el esfuerzo de las organizaciones por mantenerse dentro de la agenda. Las Políticas de Estado constituyen referencias de mediano plazo para contrastar la acción de los gobiernos para así obligarlos a rendir cuentas en función de esos acuerdos estratégicos de fondo.

Para sustentar adecuadamente las Políticas de Estado debe producirse una importante convergencia de intereses y percepciones. Ello permitirá escoger aquellos lineamientos estratégicos que reunan suficiente consenso como para asegurar que tendrán un sustento adecuado con el transcurrir del tiempo. Los demás temas donde aún no pudiera lograrse un aceptable consenso se mantendrían en la esfera de la legítima disputa política.

Las Políticas de Estado deben proveer criterios estratégicos dentro de las cuales pueden abrirse una diversidad de senderos específicos. Esa diversidad ayudará a sostener la orientación esencial, ya que sin la diversidad que enriquece y flexibiliza la trayectoria, se podría caer en serios cuestionamientos sobre la direccionalidad de los principales procesos.

Es irreal pensar que las orientaciones estratégicas sobrevivirán inmutables el paso del tiempo. Si todo el contexto va transformándose con los años, no debiera sorprender que las Políticas de Estado requieren de ajustes para poder acompañar con más efectividad los nuevos desafíos y requerimientos que surgen de las realidades cambiantes. Pero una cosa es la frecuencia con la que cambian las administraciones y, otra muy distinta, la evolución y transformación de circunstancias básicas del funcionamiento nacional.



Lo que se impone es una prudente periodicidad para enfrentar ajustes y que los cambios estratégicos cuenten con los mismos niveles de consenso con que originalmente esas Políticas de Estado fueron aprobadas. El ajuste de las Políticas de Estado debe ser objeto de un tratamiento especial. Lo que fundamentará y dará fuerza a las Políticas de Estado será siempre la voluntad popular. Sin embargo, las Políticas de Estado se formalizan a través de normas legales que se adoptan por acuerdo entre quienes representan a los ciudadanos. La acción ciudadana sirve para forzar a los partidos a establecer esos acuerdos y, luego, para monitorear su cumplimiento.

Como la adopción de Políticas de Estado suele imponer importantes restricciones para los gobernantes, es muy posible que se desarrollen intentos para desvirtuarlas y evadir esas restricciones. Existen muchas formas de desvirtuar las Políticas de Estado: dejarlas como letra muerta, como enunciados vacíos que no se corresponden con las decisiones concretas que conforman las regulaciones y los presupuestos públicos. Esto puede enfrentarse con un monitoreo constante de la consistencia entre lo estratégico y lo coyuntural. Otra forma de desvirtuar la vigencia de las Políticas de Estado es por la vía cuantitativa: se asignan algunos recursos para poder justificar que se les está respetando pero los mayores recursos en proporciones muy superiores se los dedica a otros propósitos que no encuadran en las Políticas de Estado. Una tercera forma de desvirtuar las Políticas de Estado es tergiversando la asignación de recursos o el tipo de regulaciones que se adoptan. Otra forma de desmerecer las Políticas de Estado es a través de la corrupción. Se toman decisiones que encuadran y son

consistentes con las Políticas de Estado pero al mismo tiempo se contrabandea corrupción, clientelismo o liviandad de compromisos.

Por todo lo mencionado anteriormente, no debiera sorprender que sea difícil sostener las Políticas de Estado. El manejo de la cosa pública implica alinear y administrar múltiples intereses que van evolucionando con el tiempo, lo cual no es sencillo, pero al disponer de referencias de mediano plazo se generan mejores condiciones para vigilar e incidir sobre las trayectorias deseadas.

## 2. EDUCACIÓN PARA LOS FINES DE LA DEMOCRACIA

Lo característico de una política de Estado está dado por su contraste con una política meramente gubernamental, o sea, definida y ejercida por el gobierno en turno. El rango de política de Estado le viene en primer término de su mayor estabilidad temporal, la cual a su vez se asocia con otros requisitos –no todos esenciales– como los siguientes:

- Que el Estado, a través de varios de sus órganos, se involucre en su propuesta y formulación.
- Que cuente con alguna base en la legislación (constitucional, ley secundaria u otra disposición), que no dependa exclusivamente de la voluntad del gobierno en turno o, al menos, no sólo del poder ejecutivo.
- Que el público, particularmente los grupos ciudadanos afectados por ella, la conozcan y, en términos generales, la acepten.
- Que exista alguna forma de rendición de cuentas respecto a ella, de parte de las autoridades responsables de aplicarla.

Como ejemplos de políticas de Estado ancladas a la legislación, pueden considerarse las siguientes: las estrategias para alcanzar la equidad educativa, la función compensatoria de la federación, la participación social en las escuelas, las disposiciones sobre evaluación, la obligación de dar a conocer los resultados de las evaluaciones o la de aportar a la educación recursos crecientes en términos reales.[176]

El rango de política de Estado no es irreversible pueden ser modificadas o abrogadas por las instancias gubernamentales según su naturaleza. Ser aceptadas como de Estado y no sólo como gubernamentales, les confiere mayor estabilidad temporal, mayor confiabilidad, respeto a su cumplimiento y, en general, un mayor compromiso de todos los actores involucrados en ellas, particularmente los partidos políticos.[177]

[176] Ver Latapí (1997).

[177] Ejemplos de políticas de Estado en educación los hay desde el pasado remoto. Por muchas décadas la legislación establecía que los gobiernos tenían obligaciones como: procurar la cobertura máxima de la educación básica para responder a la demanda; formar a los maestros necesarios, reducir el número de alumnos por grupo o la provisión de entregar a los alumnos de primaria libros de texto gratuitos (que lleva ya 45 años) etcétera. Ejemplos de políticas de Estado que han dejado de serlo o se han modificado substancialmente serían: la de promover la acreditación de maestros autodidactas (que ha cambiado sus enfoques, procedimientos e instituciones), la expansión de la telesecundaria al pasar de una etapa experimental a una masiva o el enfoque de la educación destinada a la población indígena, que cambió de una visión integradora a una de respeto a la diversidad.

Con esta definición se identifican cuatro ámbitos de políticas de Estado en materia de educación que interesa analizar: 1) la descentralización de la enseñanza básica, llamada también federalización; 2) la revisión curricular y producción de libros de texto; 3) las reformas propuestas sobre el magisterio (reforma de la enseñanza normal, actualización de los maestros y Carrera Magisterial) y 4) la participación social en la educación.

*La federalización de la educación básica*. La decisión de efectuar la transferencia de los servicios de enseñanza básica a los estados no debe llevar a perder de vista que ha tenido limitaciones, entre ellas, haberse regido por un concepto de federalismo jurídicamente discutible, en el que sigue predominando el poder central federal;[178] el énfasis en el aspecto administrativo (el manejo de los recursos y de la operación) sobre otras posibles atribuciones de los estados en materia educativa con las que tienen derecho a expresar su soberanía y, muy especialmente, haberse llevado a cabo sobre la base de las fórmulas de distribución de los recursos federales vigentes en ese momento que eran fruto de negociaciones históricas, muchas veces coyunturales, entre la SEP y cada entidad federativa. Este punto es especialmente importante. La transferencia de los fondos federales debiera haber sido antecedida por un esfuerzo inicial de racionalización de las fórmulas de distribución y la previsión de procesos graduales de ajuste, basados en criterios comunes y consensados por todos los actores.[179]

Se alentaron iniciativas estatales respecto a ciertas estrategias como programas para niños migrantes, proyectos complementarios relacionados con la Formación Cívica y Ética, publicaciones propias de los estados, definición de materias optativas en los programas de estudio y otros asuntos. Gradualmente se fue logrando que muchos gobiernos estatales fortalecieran sus equipos técnicos y, sobre todo, que definieran el ámbito y las características de su soberanía educativa. La legislación, sin embargo, no se modificó. Tampoco se avanzó en un asunto particularmente complejo: la organización del sistema de formación y actualización del magisterio en cada estado.



En el Programa Nacional de Educación, a partir de 2001 se advierte un propósito de continuidad con la política de descentralización iniciada con el ANMEB. Por otra parte, también se propone, en relación con la distribución de los recursos federales a los estados, "perfeccionar el diseño y la aplicación de criterios equitativos de distribución del gasto destinado a la educación con la participación de la federación y los estados". De cumplirse esta meta, se habría subsanado la deficiencia en la inequidad en la asignación de recursos.

[178] González Schmal (1995, p. 92 y ss.) llega a afirmar que."no existe una facultad general de la federación para legislar en materia educativa sino una facultad restringida para repartir la función educativa y las aportaciones económicas […] Tanto en la calidad como en la cantidad de atribuciones que de manera exclusiva le confiere la ley a la federación y que obviamente no tienen las entidades federativas, vuelve a dejar a éstas en una situación de semivasallaje". [El subrayado es de Pablo Latapí].
[179] Ver Ulloa y Latapí (2000).

*La renovación curricular*. El extraordinario trabajo de reforma curricular iniciado a partir del ANMEB, el de los equipos técnicos formados en la SEP, no menos que el de la producción de los libros de texto y otros materiales, son sin duda aspectos muy positivos que se han continuado hasta el presente, son ejemplos concretos de lo que significa una política de Estado mantenida y enriquecida a través del tiempo.

Aunque el ANMEB planteaba la reforma curricular de toda la educación básica, sorprende que, sin que mediara explicación alguna, el esfuerzo se concentró sólo en la primaria y todos los secretarios que se sucedieron aplazaron por varios años –más de diez– las reformas de la preescolar y la secundaria.

Conviene tomar conciencia de lo que significa el tiempo desperdiciado al aplazarse reformas del sistema educativo que, en este caso particular, implicó que varios millones de jóvenes en esos diez años quedaran al margen de esa reforma, sin considerar las generaciones de maestros que fueron también privados de sus beneficios. Desafortunadamente hay otros ejemplos en nuestro pasado.[180] Se aplazó también la reforma de la enseñanza preescolar; sólo se reformó la licenciatura correspondiente.

La de la secundaria consistió casi exclusivamente en reorganizar el currículo por asignaturas y distribuir algunos materiales a los docentes; la Memoria del quehacer educativo 1995-2000 (SEP, 2000) lo considera un "reto pendiente". Ciertamente pesaron en esta decisión las dificultades: la secundaria ahora es obligatoria y masiva y debe enfrentarse a una cultura anti-intelectual de los jóvenes; requiere maestros con nuevas competencias didácticas, nuevos lenguajes y sensibilidad hacia los alumnos; e implica una reorganización de los planteles, no menos que una reconversión de muchos docentes. Si además se considera que los ejes asumidos para la primaria deben aplicarse también en la secundaria para asegurar una continuidad curricular, la tarea no es fácil.

Deben también resaltarse los cambios efectuados en algunas asignaturas, como Historia, Geografía y Civismo. En esta última fue una decisión de trascendencia incluir la formación moral y reconformar la asignatura Formación Cívica y Ética (FCyE) con miras a la formación integral del adolescente. En la reforma de la secundaria propuesta ahora, esta asignatura se reducirá al tercer grado de secundaria, con siete horas semanales.

[180] Ver Latapí, Pablo, 1995. en donde comento las metas establecidas por Fernando Solana en 1978, que quedaron sin cumplirse por falta de atención y esfuerzo de los secretarios que le sucedieron: en 1985 deberían egresar el 75% de los niños inscritos en primer grado seis años antes. En 1995 esta meta todavía no se cumplía. Para 1982 el analfabetismo simple debería reducirse a 10%; el Censo de 1990 registró todavía 12.4%. En 2000 egresarían de la enseñanza superior 29 estudiantes de cada 100 que empezaron la preescolar 19 años antes; y se graduarían de la enseñanza técnica profesional 54% de cada cohorte; se esperaba que la matrícula de enseñanza media profesional sería de 2.2 millones, pero de hecho en 1995 era de apenas 400,000. También se esperaba que el rezago de 26 millones de adultos se reduciría; de hecho en 1995 era de 34 millones.

Se comprueba por tanto una política de Estado particularmente exitosa de 1992 hasta el presente, a la vez que importantes limitaciones como la de haberse restringido al nivel primario.

*Políticas sobre el magisterio:*

a) Reforma de la enseñanza normal
Los diagnósticos de las escuelas normales coinciden en sus deficiencias y en las razones que explican su actual deterioro.

• Desequilibrios entre la oferta y la demanda, se procedió a abrir nuevas escuelas sin estudios de planeación y factibilidad, en busca de más plazas docentes y de becas para los estudiantes.
• Criterios de interés político han predominado en las definiciones de licenciaturas y posgrados.
• Incremento desproporcionado de la matrícula de normales particulares.
• Gran heterogeneidad en los criterios y procedimientos de admisión de los estudiantes y las evaluaciones no se respetan.
• Procesos viciados para la designación de directores, discrecionalidad para asignar las plazas disponibles para docentes y, en general, un anquilosamiento de las plantas docentes.
• La contratación automática de los egresados como profesores de las propias normales ha generado endogamia y ha consolidado feudos políticos en muchas escuelas.
• Las escuelas normales operan con muy altos costos unitarios.



Son numerosas las deficiencias en la administración interna; generación y uso de recursos propios (por cuotas, aplicación de exámenes, entre otros) sin rendición de cuentas. El deterioro de las normales se debe a algunas decisiones históricas. En su origen los estudios no eran de nivel superior, pero la expansión del sistema durante los años 60 y 70 condujo a ampliar y diversificar los servicios de educación normal y a incorporar personal docente sin las debidas cualificaciones. Por otra parte, la homologación salarial de la planta docente de las normales se asimiló en 1982 al esquema de las instituciones de nivel superior, sin que mediara un estudio sobre los perfiles requeridos. No se trabajó con seriedad en adaptar los esquemas universitarios de organización académica, evaluaciones o requisitos para los nombramientos a las características de los planteles normales. Además, la descentralización de 1992, como también la Ley General de Educación (LGE), planteó a los sistemas de formación docente exigencias que no han podido cumplir.

## 3. LA SALUD PÚBLICA DENTRO DE LAS POLÍTICAS DE ESTADO

Los niveles de salud condicionan el desarrollo de una sociedad. Para que una nación sea saludable necesita invertir en el desarrollo de las capacidades de sus miembros. Para ello, es necesario mantener equidad en el acceso a los servicios de atención médica y promover un ambiente adecuado para el desarrollo de la sociedad. El gobierno debe fomentar e impulsar su crecimiento económico y social a largo plazo.

Además de los aspectos de salubridad y seguridad social, mejorar la salud pública tiene como beneficio adicional la pérdida de producción de los trabajadores que enferman y la inasistencia escolar de los estudiantes.

Debido al papel fundamental de la salud en el bienestar social, se ha convertido en indispensable la intervención racional del Estado en la provisión de bienes para la salud; procurando la equidad en el acceso a los servicios básicos, el impulso de políticas públicas que fomenten el mejoramiento de los índices de salud e incentivando y apoyando la investigación médica, y protegiendo a toda la población de riesgos sanitarios.

A partir de la consolidación de la lucha revolucionaria y del impulso y protección a los derechos fundamentales establecidos en la Constitución de 1917, el Estado mexicano comenzó a impulsar importantes políticas con este objetivo. Dichas reformas tuvieron su máxima expresión en el establecimiento, en 1943 del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), y en 1959 (a partir de la reforma a la Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro) del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE). Ambas instituciones han provisto a los trabajadores incluidos en los apartados A y B del artículo 123 constitucional, de servicios de salud de los tres niveles, además de una serie de beneficios de seguridad social que superan los mínimos indispensables para las familias mexicanas.

A pesar de estos esfuerzos, ambas instituciones sólo proveen de atención médica a la mitad de la población,[181] dejando en manos de las instituciones de la Secretaría de Salud a la población en general. Esta parte de la población, quienes no son derechohabientes, tiene que realizar gastos de bolsillo cada vez que requieren atención médica. El porcentaje de población no asegurada no se concentra exclusivamente en la población perteneciente a los deciles de ingreso más bajos, pero es claro que son los que mayor indefensión presentan ante situaciones de gastos considerables en materia de salud.[182]

En términos comparados de inversión en salud, la Organización Mundial de la Salud (OMS) sitúa a México en el lugar número 144 entre 189 países (OMS: 2003). Los resultados de este estudio demuestran que el problema más grave que enfrenta México es el de la falta de equidad en la contribución financiera a los servicios de salud. Estos contrastes indican claramente que las políticas y los recursos del Estado no se focalizan de manera adecuada, ni están fomentando la equidad en el acceso para todos los miembros de la población. Por esta razón, un análisis de las políticas impulsadas por el Estado puede contribuir de manera significativa para que quienes toman decisiones y los legisladores, logren reorientar los esfuerzos del Estado hacia un sistema de salud más equitativo y eficaz que contribuya a fortalecer el desarrollo de nuestra nación.

[181] Este cálculo aproximado incluye además de las familias aseguradas por IMSS e ISSSTE, a las familias aseguradas por el sistema de salud de PEMEX e IMSS-Oportunidades.
[182] Un Gasto Catastrófico en Salud es según la OMS aquél que representa más del 30% del ingreso disponible que destinan los hogares para tal fin.

Por otra parte, aún cuando los mexicanos contamos con el derecho fundamental de protección a la salud,[183] y con un sistema de salud que ha evolucionado desde los inicios del siglo XX, existen enormes disparidades entre la población mexicana. Con un Índice de Desarrollo Humano de 0.802, México se sitúa en el lugar número 53 del mundo, índice cuyo componente de salud presenta marcadas desigualdades entre las distintas regiones, entidades federativas y municipios del país. Mientras el Índice Nacional de Salud es de 0.8270, Baja California cuenta con un índice de 0.8482 y Chiapas, en último lugar nacional, tiene un índice de salud de 0.7990. Podemos situar estas cifras geográficamente entre Mexicali, B.C y Chalchihuitán, Chis. y entender las diferencias que prevalecen en nuestra nación; en este sentido, las entidades federativas que más contribuyen a aumentar los índices de desigualdad en salud son Veracruz, Puebla, Oaxaca, Guerrero, Chiapas y, paradójicamente por su ubicación estratégica, el Estado de México.[184]

La esperanza de vida de los mexicanos se sitúa en niveles similares al de los países latinoamericanos, con una expectativa de 75.7 años; a nivel nacional la esperanza de vida de los mexicanos difiere casi en 4 años entre la entidad federativa con mayor esperanza y la de menor: el Distrito Federal con 76.3 años y Chiapas con 73.5 años.[185]

Aún cuando la mortalidad infantil ha disminuido en un 62% de 1980 a la fecha, con una tasa del 25.1%, nos encontramos lejos de alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio,[186] ya que en 1998 la tasa observada para México fue 22% mayor de la esperada, lo cual implicó cerca de 20,000 muertes infantiles más de las que se habían proyectado. En cambio, entidades federativas como el Distrito Federal y Nuevo León, presentan tasas de mortalidad infantil similares a las de Europa Occidental e Israel, situándose entre los 17.2% (por cada mil niños nacidos); en contraste, comunidades de Chiapas, Guerrero y Oaxaca mantienen tasas similares a las de Sudán y Nepal, en 66.9%.[187]



Además, si se toma en cuenta que el aumento de la pobreza en nuestro país, particularmente en las últimas décadas, trajo consigo la implementación de diversos programas gubernamentales. Entonces se vuelve necesario revisar si dichas acciones han logrado disminuir la pobreza de manera significativa.[188] En estas circunstancias, el contexto económico y la política económica actual –la estrategia de austeridad que se ha establecido en la administración pública–, implican una disminución en el gasto social gubernamental.

[183] Asentado en el artículo 4°, tercer párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
[184] PNUD, 2004.
[185] SSA, 2004; CONAPO, 2006.
[186] Firmados por México con el afán de incrementar los niveles de vida de la población, mismos que indican en términos comparados el avance en los niveles de Desarrollo de los países del mundo.
[187] PNUD, 2004.
[188] Según informes del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la cantidad de pobres en México asciende a cerca de 40 millones, de los cuales al menos la mitad viven en pobreza extrema.

Por lo anterior, dicha situación exige que los programas sociales se analicen desde una posición que contemple el impacto real en las comunidades, es decir, observar el impacto en la vida de las personas a fin de conocer los beneficios que reciben. Por consiguiente, uno de los objetivos centrales fue establecer parámetros a partir de los cuales se evalúen los programas. Para ello, se decidió que era conveniente fijar aspectos conceptuales que permitan verificar el diseño e implementación de los programas sociales. Por ese motivo, se hace hincapié en la necesidad de contar con puntos de medición a partir de los cuales valorar el desempeño de un programa.

Los servicios de salud para la población se encuentran organizados en diversos esquemas que no cuentan con coordinación o sistemas de referencia entre ellos. Operan de manera asíncrona, de modo que no existe acuerdo en el número de personas que cuentan con seguro de salud.

Tal y como ha sido señalado, tanto los índices de salud comparados como el análisis de la organización, gasto y financiamiento de los servicios de salud en México, son de utilidad para analizar el papel del Estado como rector del Sistema Nacional de Salud, así como formulador e implementador de políticas en materia de salud.

El estudio de la Salud Pública ha cobrado auge en los últimos tiempos. Se ha abordado desde varios enfoques teóricos y disciplinarios, logrando de inicio un cambio importante de paradigmas, en el que se ha dejado de considerar a la salud como un insumo individual, en el que personas concretas pasan por procesos vitales –nacimiento, desarrollo, enfermedad, muerte– para poder comprender que dichos procesos no ocurren sino dentro de una matriz social, política, económica y cultural.

Frenk (2003) explica que la salud es un punto de encuentro en el que confluyen lo biológico y lo social, el individuo y la comunidad, lo público y lo privado. Además de su valor intrínseco, la salud es un medio para la realización personal. Por tanto, constituye un índice del éxito alcanzado por una sociedad y sus instituciones de gobierno en la búsqueda del bienestar.

En este sentido, hoy sabemos que la salud de una población depende de una red multicausal de factores biológicos y sociales, como son el estado del medio ambiente, las formas de organización social, los niveles de crecimiento económico, el grado de democracia de su sociedad, las condiciones materiales de existencia, la escolaridad, los estilos de vida, entre otros. Todos los anteriores son determinantes de la salud, a los cuales deben atender y dar respuesta los sistemas de salud. Por todo esto, queda claro que el cuidado de la salud es un esfuerzo que va más allá de la aplicación de tecnologías médicas y que la misma no puede verse como un ámbito estrictamente técnico, ya que trasciende enormemente las fronteras individuales.

Dada la naturaleza de las necesidades de salud, el deseo de obtener servicios suele ser mayor que los recursos para producirlos. Ello obliga, en todos los países del mundo, a contar con mecanismos para asignar ese valor escaso que son los servicios de salud.[189]

Por ello, todas las facetas de un programa de salud (de la planeación al nivel más básico de implementación del mismo) requieren de conocimientos y habilidades complejas. Esto deberá transformarse en planes y programas de salud racionales y eficientes que logren abarcar la complejidad del ámbito de la salud pública.

Esta evolución de pensamiento, va de la mano con la evolución de nuestras sociedades. La revolución industrial y el surgimiento del mercantilismo plantearon la necesidad de una mano de obra fuerte y saludable, para que fuera utilizada en las extremas jornadas de trabajo. El sistema de producción exigía fuerza de trabajo con niveles de productividad adecuados. Debido a lo anterior, se consideró a ciertas epidemias como una fatalidad social. De esta manera, se estableció la necesidad de intervención social, principalmente de orden preventivo y que dio lugar al llamado modelo "higienista" del siglo XVIII y XIX. Tiempo después, dicha función fue encomendada al Estado y a las instituciones "humanitarias". Por otra parte, los aspectos curativos de la salud se privatizaron e individualizaron en los consultorios médicos, los cuales tenían una connotación restrictiva para los sectores económicamente vulnerables. Debido a que esa situación no se podría sostener de manera indefinida, surgió el concepto de asistencia pública, el cual no es otra cosa que la versión de la salud para los más pobres.



Las diversas crisis económicas, así como el desempleo y la pobreza han sido una constante en la historia moderna de las sociedades. Desde entonces y por ese motivo, el gasto social ha ocupado un lugar exclusivo y vinculado con la creación del "público ciudadano" o los llamados derechos de segunda generación. Esas nuevas exigencias sociales replantearon los fundamentos del Estado y los reorientaron hacia la generación del orden mediante la intervención estatal directa (estado de bienestar). A partir de ese hecho, se reforzó un modelo que se identifica a partir del reconocimiento de tres sub modelos: individual privado, corporativo público y corporativo privado.

Debido a que la salud se convirtió en un derecho social vinculado a las políticas sociales del Estado, se hizo factible el avance en el control y tratamiento de algunas enfermedades. Sin embargo, otra crisis económica, la de los años setentas, trajo consigo nuevas situaciones de estancamiento. Una de las más relevantes fue el crack financiero del Estado, resultado de las políticas de reactivación del aparato productivo por eliminación progresiva de los ingresos gubernamentales. En respuesta, algunos gobiernos procedieron con la eliminación del gasto social y el adelgazamiento del Estado, lo cual implicó una crisis del sistema público y de salud, así como la aparición de estrategias para desincorporar entidades públicas. La salud se convirtió en un producto que se regula según los principios de oferta y demanda, y en función de la capacidad adquisitiva de la población. Sin embargo, esta capacidad está

[189] Frenk, 2003.

íntimamente ligada a la capacidad de ingresos, y a su vez esta supeditada a la posición económica, social y política que se ocupe.[190] Por consiguiente, se acentuó la división social de los servicios.

En cuanto al origen y evolución de la salud pública en México, debe considerarse que durante el periodo que va de 1870 a 1960, se presentaron cambios relevantes en la vida social y en la salud de la población, más del 90% de los habitantes del país vivían en situación de pobreza.[191]

La carencia de sanitarios a inicios del siglo XVIII, sobre todo en las capas sociales más vulnerables, tenía como consecuencia que la población de los deciles de ingreso más bajos muriera a causa de la malnutrición o de enfermedades transmisibles como la viruela. La precaria situación sanitaria del país declinaba aún más como consecuencia de la situación social –el Instituto Patológico desapareció y la Academia de Medicina fue expulsada de su recinto en 1913–. Además, el Instituto Bacteriológico Nacional fue disuelto y el Hospital General cambió en varias ocasiones de director en esa década.

Durante el gobierno de Porfirio Díaz los resultados en materia de salud fueron completamente adversos para la nación: el índice de mortalidad era de 48.3 y de 46.7 para hombres y mujeres, respectivamente. Diversos aspectos contribuían a ese escenario poco propicio para la salud, como la mala higiene. Rivera-Tapia relata que "En las ciudades el agua se obtenía de las fuentes o de los aguadores, sin que hubiera mayor interés oficial en su limpieza, ya que no en su pureza bacteriológica; las aguas negras corrían frecuentemente por el arroyo, aunque algunas grandes ciudades y desde luego la Capital, comenzaron a partir de fines del siglo XIX a disfrutar del drenaje sanitario. En las vecindades de la capital se amontonaban hasta 900 personas, sin disfrute del agua corriente y con excusados del tipo común".[192] El Protomedicato, durante la Colonia, había actuado como instrumento de salubridad pública pero fue disuelto y en su lugar se creó la Facultad de Medicina, misma que dio su sitio al Establecimiento de Ciencias Médicas. Los médicos eran visiblemente insuficientes, en 1910 su proporción era de 1 por cada 5,000 habitantes. El altruismo se expresaba mediante la oferta de consultas gratuitas para las personas en pobreza y los servicios médicos gratuitos generalmente regidos por órdenes religiosas.[193]

[190] Idem.
[191] La alimentación de los peones era insuficiente, la higiene era muy deficiente, no se contaba con agua entubada, letrinas higiénicas, baños y drenaje. En las ciudades el agua se obtenía de las fuentes, sin que existiera interés oficial en su limpieza, siendo hasta finales del siglo XIX cuando se implementó el drenaje sanitario.
[192] Rivera-Tapia, J. A. 2003.
[193] Ídem.

La mortalidad en ese entonces era sumamente elevada, cuatro veces mayor que la observada en la década de 1950, pero por su significado conviene detenerse a analizar los casos de viruela, enfermedad científicamente evitable, del tifo, padecimiento grave que acompaña a la pobreza y vulnerabilidad, y de la mortalidad infantil, seguro del avance social de las naciones.

El gobierno de Porfirio Díaz no ofreció condiciones para mejorar la salud de los mexicanos, ya que el reparto inequitativo de la riqueza hacía que la mayoría de la población, sobre todo la más vulnerable, careciera de acceso a los servicios médicos. Por su parte, la medicina organizada aunque participaba en las tareas sanitarias lo hacía de modo ocasional.[194]

Los primeros años de la guerra civil revolucionaria contribuyeron a intensificar la gravedad de las enfermedades, dando mayor extensión a las endemias y favoreciendo la propagación de los focos de infección: la mortalidad general continuaba entre 1911 y 1920 con un promedio anual de 37.4, los casos de viruela afectaron a un promedio de 32 por 100,000 habitantes entre 1916 y 1925, y el tifo llegó a su máximo en 1916 con una mortalidad de 337 por 100,000 habitantes. Al mismo tiempo que la precaria situación sanitaria del país decaía como efecto de la lucha revolucionaria, las instituciones médicas sufrieron una grave desestabilización: el Instituto Patológico desapareció en 1913, la Academia de Medicina declarada organismo oficial por Madero en 1912, fue expulsada de su recinto en 1913; el Instituto Bacteriológico Nacional, fue disuelto y sus elementos de trabajo se transportaron a Jalapa (1916); el Hospital General cambió seis veces de director entre 1911 y 1914, y no se estabilizó sino hasta el gobierno del General Álvaro Obregón.



Con la consolidación de los gobiernos revolucionarios se avanzó hacia la integración de los servicios de salud otorgados por el Estado. Sin embargo, ésta se dio principalmente en la Ciudad de México y en otros centros urbanos de gran importancia. La Secretaría de Asistencia Social se creó en 1938, buscando integrar los esfuerzos en la materia. Dos años más tarde cambió su denominación a Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA), conservando su denominación hasta 1982.

Las principales acciones de la SSA se orientaron a llevar a cabo campañas sanitarias en centros urbanos, coordinar y reglamentar la provisión de los servicios médicos gratuitos para las personas en pobreza urbana e impulsar algunas investigaciones en salud.

A consecuencia de lo anterior, los habitantes de las zonas rurales no pudieron acceder a servicios de salud, a las incipientes campañas de nutrición e higiene y mucho menos a cualquier esquema de aseguramiento; orillándoles a reproducir el estado de vulnerabilidad e indefensión financiera en el que aún permanecen. Es aquí en donde, aunado a los pocos centros educativos y el bajo ingreso que reciben los hogares en situación de pobreza y marginación, que se origina la poca acumulación de capital humano que aqueja a la nación.

[194] Cosío Villegas, D. 1965.

Con relación a las perspectivas de los programas sociales en materia de salud, cabe señalar que la provisión de los servicios de salud pública se lleva a cabo a través de la participación directa y constante de la administración pública, la cual, para implementar los programas sociales que tiene destinados a abatir las enfermedades, requiere de un contexto normativo que le faculte a actuar. Además, los instrumentos administrativos, técnicos y operativos, también se encuentran prescritos en los documentos normativos que regulan la administración pública.

En este sentido, la administración pública únicamente puede hacer aquello que expresamente le fue conferido; así, cada una de las actividades que emprenda para proveer servicios de salud pública debe estar contemplada formalmente en las disposiciones legales correspondientes. Esta situación, la circunscripción de sus actividades, se extiende a los tres ámbitos de gobierno: la federación, los estados y los municipios. Los programas sociales[195] son la manera privilegiada en que la administración pública ha decidido enfrentar la Pobreza. En cada uno de los niveles de gobierno existen reglas de operación para los mismos, éstas constituyen un elemento valioso para la puesta en marcha, la operación y la evaluación de los programas. De esta manera, los referentes normativos no aluden necesariamente a documentos legales, ya que también se refieren a documentos administrativos, contables, técnicos y operativos. Este conjunto de referentes se complementan para generar un contexto amplio de criterios en los cuales la administración pública se basa al instrumentar un programa.

Mediante esos aspectos que determinan la actuación pública, se configura la cobertura, el perfil de beneficiarios y la operación del programa; elementos fundamentales para el éxito de un programa social. Por consiguiente, en este apartado se hace una revisión acerca de los factores que inciden en el impacto social de un programa social, para ello, se da cuenta de algunos aspectos que conforman los programas sociales. El Sistema de Protección Social en Salud y la Cruzada Nacional por la Calidad de los Servicios de Salud son los 'programas' que se contemplan en el presente documento. En concreto, los programas sociales que la administración pública se encarga de instrumentar, atienden universos y problemáticas que varían notablemente. En este apartado, el criterio empleado para su elección, respondió a identificar aquellos que sean representativos para proveer servicios de salud pública, así como a aquellos que satisfacían de manera cabal los supuestos presupuestales para la asignación de recursos y las consecuentes reglas de operación.

Cada uno de esos programas sociales se determina para cumplir los compromisos del Plan Nacional de Desarrollo y surgen de acuerdo a los requerimientos establecidos en documentos normativos; además, facilitan la realización de acciones y metas orientadas a la evalua-

[195] Los programas sociales se definen como la forma de intervención del Estado en la sociedad. Es el programa de acción del Estado en materia social, dirigido a realizar algún tipo de cambio en las estructuras sociales de una sociedad, relacionadas con la provisión de servicios sociales. Forman parte de la representación institucional, abarcan una extensa gama de programas, como políticas de salud, seguridad social, vivienda, educación u ocio. Su objetivo es la búsqueda de bienestar y la mejoría de las condiciones materiales de vida de la población.

ción, el seguimiento y la resolución de los proyectos; sin embargo, la planeación en México responde a una formulación desde el centro que soslaya las necesidades particulares de cada región.[196] En este sentido, los Programas Sociales son, en mayor medida, el resultado de la enunciación determinada en una oficina en el centro del país, lo que contraría las intenciones y propósitos del Plan Nacional de Desarrollo.

Una vez que se han señalado cuáles son los principales referentes en torno a la salud pública, sobre todo aquella que la administración pública tiene encargado proveer, es necesario establecer el marco normativo al cual esta supeditada su actuación. En el siguiente apartado se abordan los referentes regulatorios en la instrumentación de los programas sociales de salud por parte de la Administración Pública.

El conocimiento de procesos, resultados e impacto de programas sociales, son algunos de los aspectos esenciales que se deben considerar para mejorar la toma de decisiones y obtener mayor eficacia en los programas que se diseñan, así como para tener una mejor instrumentación de estrategias y eficiencia en la asignación de recursos. Lograr la consecución de tales objetivos requiere llevar a cabo una evaluación integral, valida y confiable de los programas sociales.

Los diversos cambios que se han realizado en la Administración Pública, la han orientado a preocuparse por la innovación y la eficiencia, lo que a la postre ha llevado a los gobiernos a focalizar sus intervenciones sociales. Aunque los programas sociales tienen como objetivo general mejorar el nivel de vida de las personas, se ha puesto especial énfasis en la prestación de los servicios de salud. Esta nueva forma de asumir los programas sociales permite que se asuman objetivos de corto plazo, vinculados a la transferencia de recursos "para paliar la situación actual de los pobres en relación con la satisfacción de sus necesidades elementales más inmediatas; o puede también plantearse objetivos de largo plazo, por medio de la inversión en capital humano y social (educación, salud, alimentación, construcción de redes, fomento de los emprendimientos sociales, entre otros), en cuyo caso se habla de políticas de desarrollo social".[197]



En efecto, dada la escasez de recursos en la Administración Pública, se ha buscado con empeño lograr los mejores resultados a partir de la relación costo-beneficio. Es decir, que a partir de inversiones relativamente pequeñas se logren resultados positivos en la aplicación de los programas sociales. Además, se ha cambiado la intencionalidad de los programas sociales, éstos no deben ser exitosos por haberse llevado a cabo conforme a lo establecido en sus reglas de operación, sino por haber modificado el nivel de vida de las personas. Así, se habla del <impacto> de los programas sociales como una forma de destacar la incidencia social y económica que un programa puede tener en una comunidad o en algunas familias.

[196] No hay programas sociales a nivel federal que estén destinados específicamente a una zona geográfica delimitada, al contrario, generalizan para poder ser aplicables en la mayor parte de la República mexicana.
[197] Cardoso Brum, 1989.

El impacto no se refiere a obtener beneficios momentáneos, coyunturales o pasajeros, es una noción que implica modificar los factores sustantivos que subyacen en toda problemática de índole social, porque mejorar las condiciones de vida por un día no tiene relevancia y, en cambio, generar la posibilidad de independencia y autonomía económica y social permite que las familias vislumbren mejores oportunidades de vida.

A la luz del impacto social, las cifras, los datos y los montos de inversión resultan francamente irrelevantes, cualquier esfuerzo que no esté orientado a un impacto real en la vida de las personas será estéril en la medida que únicamente servirá para paliar el descontento social.

## 4. LAS PERSPECTIVAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL NUEVO ESTADO DEMOCRÁTICO

En el caso del Servicio Profesional de Carrera, es necesario contar en primer lugar con una legitimidad de valores, que den el soporte ético y aprobación ciudadana; y segundo con una gestión del sistema de mérito que dé resultados tangibles a los ciudadanos. Los valores del Servicio Profesional de Carrera.

Habrá que analizar en primer lugar cuales son los valores centrales con los cuales sustenta su actuación. Los valores del Servicio Profesional de Carrera en México se consideran relevantes ya que implican valores vinculados con una sociedad más democrática e interesada de los asuntos públicos. Reflejo de la apertura democrática del país, ejemplo de ello son la transparencia, la rendición de cuentas, atención a demandas ciudadanas, entendido esto como la vocación de servicio público y como constructor de estabilidad institucional. Así, el sistema de Servicio Profesional de Carrera se moldea a partir de diversos elementos, no todos son formales –estructuras, leyes, reglamentos, entre otros–, sino también, por características intrínsecas de sus sociedades –democráticas, autoritarias; plurales, incluyentes o cerradas–, su economía –abierta a la competencia, de libre mercado o de economía cerrada– y por su cultura –apego a la ley, el orden y rendición de cuentas o la discrecionalidad y la corrupción– y el tipo de burocracia que opera en el gobierno –competitiva o no competitiva–. Todo esto se ve reflejado en el comportamiento de los servidores públicos dentro del sistema, que lo hace favorable o crea resistencia al cambio y su incapacidad para lograr una consolidación con el tiempo.

***Características para el Servicio Profesional de Carrera en México***

| Características favorables | Características Opuestas | Características de México |
|---|---|---|
| Sociedad democrática. | Sociedad autoritaria. | Tendencia democrática, a pesar del cuestionamiento de sus instituciones. |
| Economía abierta. | Economía cerrada. | Apertura económica con los principales mercados a nivel global. |
| Apego a la ley y orden. | Discrecionalidad y corrupción. | Tendencia a la ley y orden, pero con vacíos de poder y un claro déficit en discrecionalidad y corrupción. |
| Burocracia Competitiva. | Burocracia no competitiva. | Burocracia no competitiva, con implementación de nuevos incentivos para la competencia y la falta de una cultura de evaluación. |

Fuente: Elaboración propia.



El anterior cuadro señala que todavía quedan brechas importantes por cerrar como es el contar con una burocracia más competitiva, con cultura de evaluación. También, un sistema legal y judicial que hagan cumplir las leyes, normas; y contar con espacios para sistemas integrales de ética en el servicio público. Sin la atención adecuada de estos elementos se hará complicada la legitimación del sistema de Servicio Profesional de Carrera, ya que la desconfianza y los resultados se verán mermados.

Una gestión pública jerárquica al estilo personal de gobernar no fue sólo una característica de la presidencia, sino fue un hecho reproducido y dilatado en diversos niveles de gobierno. Lo que trajo principal consecuencia que los problemas se solucionaran por medio de arreglos personales en lugar de realizar lo establecido en la ley.[198] Esto significa que se deben establecer criterios para diversos tipos de conflictos, pero también para los premios y estímulos para no dejar espacios a la discrecionalidad y el arreglo personal, que provocan cadenas de favores y con los demás servidores crean desconfianza y desincentivo.

Los valores no únicamente les corresponde a los servidores públicos sino también les corresponde estar acompañados de la aceptación y conocimiento de los ciudadanos, para formar parte del sistema de tradiciones político-administrativas y sociales del país. Esto significa, estar tanto implícita como explícitamente en los patrones de comportamiento, los papeles sociales, las reglas y en toda la estructura cultural. Por ejemplo una aceptación para la cul-

[198] Aguilar Villanueva Luis F., Cambios en la gestión gubernamental y reforma del Estado. Colegio de la Frontera Norte. México. 1991.

tura de la rendición de cuentas, de la evaluación del desempeño, del mérito como acceso a mejores condiciones y oportunidades, entre otros.

Señala Francisco Longo que en México aunque la mayoría de las organizaciones disponían de procedimientos formales de publicidad para el reclutamiento, en la práctica real son los contactos personales y los canales informales las vías dominantes de acceso al empleo público. La pertenencia a camarillas ubicadas en el entorno del poder acaba por ser determinante. La preocupación principal son las brechas entre lo pautado normativamente y la práctica cotidiana.

En este tenor, en México una ley de Servicio Profesional de Carrera, es un elemento fundamental, pero constituye tan solo un eslabón en la compleja tarea de crear instituciones que garanticen un verdadero sistema meritocrático. En otras palabras, la ley no se ejerce a si misma y es ahí donde las distorsiones dan fruto.

La ley debe ser el eje rector del modelo, sin olvidar que el cambio cultural es la base primordial para obtener resultados. El cambio cultural y de patrones de conducta deben ser transformados y evolucionar en dirección de los principios rectores del sistema:[199]

Legalidad: Es la observancia estricta de las disposiciones que establece la Ley, este Reglamento, así como los demás ordenamientos jurídicos aplicables;

Eficiencia: Es el cumplimiento oportuno de los objetivos establecidos, empleando de manera racional, honesta y responsable los recursos disponibles;

Objetividad: Es la actuación basada en elementos que puedan acreditar plenamente el cumplimiento de los supuestos previstos en la Ley, en este Reglamento y en las disposiciones jurídicas aplicables, sin prejuzgar o atender a apreciaciones carentes de sustento;

Calidad: Es la obtención de los resultados y metas programados, a través de la aplicación de las mejores prácticas y mejora continua en los procesos administrativos y el uso eficiente de los recursos públicos;

Imparcialidad: Es actuar sin conceder preferencias o privilegios a persona alguna;

Equidad: Es la igualdad de oportunidades, sin discriminación por razones de género, edad, raza o etnia, condiciones de salud, capacidades diferentes, religión o credo, estado civil, condición social o preferencia política, y

[199] Reglamento de la Ley de Servicio Profesional de Carrera, artículo 4 del reglamento.

Competencia por Mérito: Es la valoración de las capacidades de los aspirantes a ingresar al Sistema y de los servidores públicos de carrera, con base en los conocimientos, habilidades, experiencia y, en su caso, en los logros alcanzados en el cumplimiento de las metas individuales, colectivas e institucionales.

Pero además existe una serie de principios y valores que la sociedad en general demanda actualmente de las instituciones públicas y que deben caracterizar al servicio público. Estos principios son:[200]

Honradez, la cual implica una conducta proba para el servidor público, con una actuación libre de desvíos de cualquier naturaleza.

Vocación de servicio, que se manifiesta y percibe en la actuación del servicio público, cuando su desempeño obedece a prioridades que se derivan de las necesidades sociales, cuando su trato con el usuario de los servicios gubernamentales es diligente, cordial; y los resultados obtenidos son satisfactorios para la sociedad en general y en lo individual para quien solicita el servicio, proporcionando con ello eficiencia para la dependencia, organismo y/o entidad pública.

Lealtad, cuyo valor cobra sentido cuando el servidor público asume con decisión el compromiso de institucionalidad, de orden disciplinario y de respeto jerárquico con sus superiores.



Transparencia, para garantizar el acceso a la información gubernamental, sin más límite que el que imponga el interés público y los derechos de privacidad de particulares establecidos por la ley.

Rendición de Cuentas, enfocado a dar respuesta a la ciudadanía de los actos, gastos y acciones en general emprendidas por el ejecutivo. Siendo receptivo al mismo tiempo.

La transparencia es sin duda un pilar para crear confianza para los participantes de los concursos y de la sociedad en general, no basta con decir en que prueba se fallo, sino cuando sea necesario dar una explicación racional de los motivos por medio de puntajes o escalas objetivos.

Con estos valores o principios crece la oportunidad de consolidar una cultura del Servicio Profesional de Carrera. Para lograr el desarrollo de esta cultura, es una materia indispensable el apoyo por parte de la sociedad civil, de la confianza ciudadana en general y aún de los actores políticos. Los mecanismos para hacer esto realidad serían la difusión de información

[200] Haro Bélchez Guillermo, Servicio Público de carrera: tradición y perspectivas, México INAP, Porrúa, México 2000.

por diversos medios, la investigación y la docencia en las universidades, la orientación de programas de estudio y la realización de foros de difusión y también de discusión.

## 5. UNA REFORMA ADMINISTRATIVA INTEGRAL

Este aporte brinda una visión general sobre las principales propuestas surgidas a partir de la crisis acaecida en el desempeño del sector público, que devienen de la administración empresarial al tiempo de reconocer y enfatizar el papel que han desempeñado las instituciones "propias" de la Administración Pública en México, ya sea de índole administrativa, jurídica o de conveniencia organizacional. Al margen de lo que se ha sugerido e instrumentado en la Administración Pública Federal en los últimos quince años, se analiza desde una postura que prevé fines y medios junto con resultados y pretensiones, lo que ha acontecido durante este periodo.

El estudio de la historia de la Administración Pública revela un incesante esfuerzo por mejorar la actuación, es más, el mismo origen político le ha dado un sentido de satisfacción de las necesidades colectivas, el bien común. La perfectibilidad que distingue a la Administración Pública, se deriva de la connotación de cambio intrínseca a la sociedad, por ello, los problemas y los fenómenos sociales cambian notoriamente de un momento y de un lugar a otro, ante ello, el análisis de la institucionalidad alrededor del cual se cierne la función pública necesita ser revisado para observar la pertinencia de adecuarse. En este caso, la perfectibilidad es parte de la esencia en la Administración Pública, no es un defecto, sino la virtud para enfrentar las nuevas querencias por parte de la sociedad. El esgrimir nuevas situaciones –tendencias, modas y enfoques– ha sido parte de la Administración Pública desde su origen.

En este supuesto, las nuevas tendencias en la Administración Pública dan cuenta de aportes distintos a los ofrecidos por la teoría clásica de la Administración Pública, su origen, funcionamiento y desempeño provienen de ámbitos de aplicación distintos –empresa privada–. Esta forma diferente de abordar los problemas públicos remite a considerar indefectiblemente la idoneidad y factibilidad de los postulados que se pretenden adoptar. En este sentido, se realiza un análisis que incluye la concepción ortodoxa tradicional de la Administración Pública, en disconformidad con lo que plantea la "Nueva Administración Pública"[201] y la "Nueva Gestión pública" con base en los referentes de las escuelas o posturas neoliberales o neogerenciales.

Puesto que el tránsito de la Administración Pública ha sido largo, hay instituciones que han sido perennes, mientras que otras han caído en desuso. Herramientas administrativas que se implementaron en algún momento, se hicieron obsolescentes con el tiempo, su herencia fue desorden, inadecuación y medidas que se tendrían que neutralizar con posterioridad. Su eva-

[201] Cfr. Bañón, Rafael y Carrillo, Ernesto, La Nueva Administración Pública, Alianza, Universidad Textos, España.

luación a futuro ha sido negativa. Para evitar caer en esta situación, el análisis consecuente de los nuevos aportes es vital –considérese la calidad total, la certificación, el benchmarking, la mejora continua, la gestión pública, entre otras–, así, se tendrá la posibilidad de discernir lo que en verdad es útil y lo que es estéril. Consecuentemente, la metodología empleada implica el análisis de los diversos escenarios y actores que confluyen en la Administración Pública, aquellos que le determinan y que forman su razón de ser. De esta manera, la hipótesis sostiene que las instituciones son la base que a la Administración Pública le confieren vida, en tanto que las disposiciones le configuran y prescriben.

Existen dos grandes directrices en torno al replanteamiento de las actividades de la Administración Pública, una de ellas deviene de sí misma –es decir, han surgido con base en criterios metodológicos y teóricos que son parte del bagaje científico de la Administración Pública, aunque con distingos y con influencia externa, propios de la injerencia de la visión del mercado–, la otra, tiene sus orígenes en un ambiente distinto notoriamente de aquel que priva en el sector público, aquel que es la norma dentro de la administración empresarial. La experiencia per se y la experiencia empírica son medios para observar la pertinencia y oportunidad de tales intentos por mejorar la Administración Pública; la comprobación y posterior verificación de la idoneidad constituye una hipótesis secundaria dentro del cuerpo de la tesis.

También se examinan de manera conjunta, los medios y métodos necesarios para tener una organización precisa a las necesidades sociales, con base en la racionalidad y la factibilidad, para así emitir determinaciones congruentes sobre lo que acontece actualmente.



El sector público se integra por las instituciones públicas gubernamentales. Como tal, cuenta con una serie de organismos, dependencias y entidades a partir de las cuales tiene contacto con la sociedad. La forma en que se relaciona con lo social, deviene de su razón de ser, sus atribuciones –ya que se estructura con base en el estado de derecho– y configuraciones le determinan su función en la sociedad. No actúa de motu proprio, sino al contrario, a partir de mandato.

El sector público engloba lo que no es privado, pero si de interés público y que se manifiesta en lo que beneficia e infiere en todos. Dadas las características del sector público, éste puede ser identificado desde la Administración Pública. De esta forma, ambos refieren al conjunto de organismos de tipo gubernamental que atienden problemáticas públicas.

El vínculo del sector público con la sociedad, esta representado por la intervención –provisión de bienes y prestación de servicios públicos–, en la sociedad. Las formas en que la sociedad puede manifestarse, significan las formas en que el sector público interviene. No se ciñe la actividad del sector público, se reorganiza a partir de nuevas necesidades. La participación que desempeña también se manifiesta en la atención a problemáticas sociales, en este caso, su participación debe ser la adecuada. Atendiendo a este principio, se busca que la realización de cada una de las actividades de la Administración Pública sea conforme a criterios de idoneidad.

La noción de calidad, eficacia y eficiencia. En la mayoría de los casos el funcionamiento del sector público se cuestiona, desde los objetivos, medios y estrategias que emplea. Una vigilancia y una atención precisa es lo que observa desde la sociedad. Por tal motivo, el desempeño preciso y adecuado de la Administración Pública, implica la adopción de criterios y parámetros para medirlo. Entre ellos, han surgido una variedad de ponderaciones. Algunas de ellas han sido adoptadas, al parecer, de manera permanente. Más que hacer una enunciación exhaustiva de las formas en que la Administración Pública se ha venido basando para mejorar su actuación, se hace una breve relación, ya no de los instrumentos técnicos de los que se hace valer, sino de las pretensiones teóricas y metodológicas que intentan. De esta manera es posible centrar la investigación en lo que se busca y agrupar los nuevos aportes en categorías de análisis.

En este sentido, la calidad, la eficacia y la eficiencia se consideran medios para lograr el tal anhelado desempeño adecuado de la Administración Pública. No necesariamente surgen en su seno, sino también por reclamo social y siendo una oportunidad de legitimar su actuación.

Calidad son el conjunto de propiedades o características que conforman y determinan las cualidades de determinado producto o servicio, y que son además, las apropiadas, buenas e idóneas. Además, calidad es cumplir sistemáticamente con los requerimientos, para satisfacer las necesidades y expectativas de los clientes y usuarios. La calidad son "el conjunto de propiedades de un bien o servicio que le permiten ser apreciado como mejor en comparación con sus similares".[202] Históricamente la calidad de bienes y servicios producidos ha sido considerada, directa o indirectamente desde hace siglos, sin embargo, el uso de elementos cuantitativos, principios estadísticos y el control de la calidad son parte de conceptos modernos.

La llamada Calidad Total tiene dos vertientes principales: la innovación y el desarrollo tecnológico que, junto con la mejora continua, son los pilares sobre los cuales se desarrolla y conforma. A pesar de haber consenso para determinar cuales son los principios de la Calidad Total, algunos aspectos son indubitables, estos son:

- La Calidad no se controla, se produce proactivamente.
- La Calidad esta basada en prevención y no en la detección de defectos.
- La Calidad se basa en el mejoramiento constante de los procesos. La mejoría depende de la medición y retroalimentación permanente.
- La Calidad se asegura desde su origen, en la compra de insumos, en la ejecución exacta del trabajo desde su principio.
- La Calidad está orientada al consumidor o usuario, sus opiniones, necesidades y expectativas deben investigarse e integrarse al diseño de productos o servicios.

[202] Senlle, Andrés, Cómo evaluar su Calidad. Herramientas para la Auditoría de la Calidad en la Empresa, Gestión, España 1999, p. 13.

•La Calidad es responsabilidad de todos, pero la mayor parte de causas de no calidad se originan en el diseño de los sistemas que competen a puestos gerenciales.
•La Calidad está orientada a prioridades.
•La Calidad depende de la capacidad de innovación y participación de los empleados en los procesos laborales. El diseño, aplicación y control del mejoramiento se genera desde la base, los operarios.
•La Calidad depende de hacer bien las cosas desde la primera vez. Lo que exige que el estándar sea cero defectos y la medida de la Calidad sea el costo del incumplimiento.
•La Calidad empieza, evoluciona y se consolida con la educación.[203]

La calidad no es un concepto simple y de surgimiento con base en consideraciones en la Administración Pública, de ellos, es posible distinguir dos tendencias principales: la primera de ellas se remitiría a la organización en la producción misma y a los esfuerzos por obtener la calidad –mejoramiento de procesos– y, la segunda, lo que se conoce como cultura de la calidad. Sobre la primer tendencia puede decirse que la búsqueda de la calidad obliga a las organizaciones a mejorar el proceso de producción, prestar especial atención al resultado final del producto, minimizar los defectos, evitar que un trabajo se realice más de una vez, estandarizar los productos, para que los costos decrezcan y así aumentar la productividad que se encuentra íntimamente ligada con la calidad.

En lo que concierne a la Administración Pública tal concepción difiere un tanto, para ésta la Calidad es proporcionar a los usuarios, derechohabientes o clientes –distinguiendo los vocablos empleados– de un producto o servicio que en forma constante satisfaga sus necesidades.



El término Calidad tal y como se concibe es de neta acuñación empresarial, por lo que la implantación tal cual, sin ninguna consideración a partir de sus diferencias con la Administración Pública, redunda en una posible inadaptación por provenir de contextos o ambientes distintos. Desde esta perspectiva, la Administración Pública debe sobre todo "redescubrir al cliente" o mejor dicho "descubrir".

La eficacia tiene importancia para el nivel jerárquico medio de la Administración Pública, el enfoque radica en la funcionalidad y calidad del aparato público. El eje estructural sobre el que se sienta el cambio organizacional es la eficacia. Las técnicas administrativas y su eventual modernización están enfocadas a su funcionalidad. La eficacia demanda que los procesos administrativos correspondan a los cometidos de la organización.[204] El aspecto humano es básico en al ámbito de la eficacia, ya que comprende la coordinación entre el

[203] De la Cerda, Gastélum, "Breve Panorama crítico de la productividad y calidad en México" en: Management Today en Español, octubre de 1990, pp. 10-11.
[204] Herrera, Alejandro, "Tendencias actuales en la Administración Pública: retos y perspectivas", en: Revista del Senado de la República, volumen 3, número 6, enero-marzo 1997, p. 90.

nivel operativo y estratégico de las organizaciones; que se desarrolla en dos posiciones, la administrativa y la política. I. Administrativa, el criterio se centra en la lógica interna de la organización y; II. Política, la dimensión política subyace en la organización y su entorno, en este caso la estructura política que dio origen a la organización y que afecta en sus insumos bajo una perspectiva sistémica.

La eficiencia demanda el uso racional de los recursos materiales y financieros, su prudente y más optima colocación en las economías bajo criterios cuantificables y claramente expresos. La eficiencia se demanda principalmente en los niveles operativos de la Administración Pública; la eficiencia requiere de una modernización de la tecnología administrativa a nivel operativo. Por ello, desde esta perspectiva, el cambio organizacional tiene como criterios los procesos decisorios bajo cánones cuantificables, claros y explícitos.[205] Implican la participación de personal público de jerarquía significativa, en este nivel jerárquico, surge la inmediata resolución de los procesos administrativos, por lo que su principal preocupación es la maximización de los recursos disponibles. El acrecentamiento y la permanencia de los recursos es una parte fundamental en la teoría económica de la democracia.[206]

La eficiencia es demandada actualmente debido a que la crisis económica requiere un uso adecuado de los recursos, haciendo que los criterios eficientistas tengan altas posibilidades de subordinar a otros mediante la obtención de resultados deseables. Es decir, el criterio eficientista es el predominante en el cambio de la Administración Pública, qué exige este supuesto, que los funcionarios necesiten de técnicas administrativas claras y de impacto inmediato, de esta manera, su instrumentación tiene como referente el corto plazo.





[205] Cabrero, Enrique, Del administrador al gerente público, INAP, México 1995, p. 19.
[206] "Tendencias actuales en la Administración Pública: retos y perspectivas", op. cit., p. 89.

# Palabras finales

Afirmar que el mundo se encuentra convulsionado no es un tópico innovador. Presenciamos invasiones cruentas, promovidas desde el Imperio por el control de las materias primas (energéticos, bosques, agua), los sistemas financieros, las redes de comunicación terrestre y satelital y los sectores industriales. Estos objetivos constituyen y encadenan las cuatro generaciones estratégicas de penetración.

Disfrazadas como modernas cruzadas religiosas, las guerras "preventivas" contra los "ejes del mal", tienden a repartir el planeta en regiones insulares, indefensas ante la agresión, sólo repelidas desde las trincheras del pensamiento crítico.

Lo que si es novedad, es que, a partir de la imposición del dogma neoliberalista y el reino de la aldea global, se endereza un ataque frontal y constante contra los sistemas políticos y sus clases dirigentes para desprestigiar mediáticamente las instituciones y empresas públicas, provocar en ellas crisis de credibilidad manipulables desde los centros financieros internacionales y convertirlas en pasto digerible para los grandes monopolios. Engullirlas a bajo precio y legitimar, ante la población, estos actos depredatorios.

Estamos frente al desmantelamiento del Estado, como éste se ha concebido desde las últimas centurias. Al interior de los mismos, clases políticas inocentes que se reconocen en términos de ideologías dominantes y "modernas", ceden persistentemente ante la seducción y agudizan, consciente y voluntariamente las contradicciones inherentes a todo proceso político. Aseguran la explota-

ción económica, bajo el supuesto de que ésta brinda viabilidad política y sólo logra refrendar su propia condición de explotados.

La adopción de pautas impuestas de modernidad es inseparable de la voluntad de las clases dominantes en los países emergentes para enajenarse en su propia realidad, es decir, sufren una especie de "ilusión óptica" por la cual no perciben los problemas reales que se presentan en sus propios países y, por lo tanto, resultan incapaces de encontrar los procedimientos adecuados para resolverlos. En relación con "el exterior", contribuyen a construir una superestructura que legitime su relación de clase dirigente local con la del centro dominante y, en el orden interno, operan sólo como medio de dominación de clases y grupos subordinados.

Una clase gobernante enajenada en su inocencia no podrá nunca develar el verdadero rostro de la lucha contra las condiciones adversas. La inocencia es el sustrato actual que posibilita el dominio ideológico, las etapas de la penetración estratégica, las fases de asunción de la civilización exterior como norma de perfección.

Por ello, el investigador no debe rehuir el análisis crítico de nuestra realidad. Si lo hace, en palabras de Miguel Ángel Asturias, "debe pagar su deserción ante el tribunal de la historia", que lo señalará como flagrante traidor a la causa de su pueblo, porque ha despojado a las palabras de su poder fundador, reduciendo su obra a una pura estructura verbal, sin capacidad reveladora.



A lo largo de este libro hemos tratado, probablemente con algunas imprecisiones y a partir de una investigación multidisciplinaria de los temas humanísticos que concurren en la urdimbre de los sistemas políticos, de poner las bases para estudios posteriores que nos ayuden a esquivar, a través de la adopción de un sistema político mixto, esa suerte de destino manifiesto y resistir el embate de los embaucadores de toda estofa, con la única arma que le queda a un país en la miseria, la cultura.

Somos un país despedazado, hecho trizas por mercaderes dedicados a socavar nuestras fuentes de identidad y legitimidad: a falta de gobierno o de un sistema político adecuado a los desafíos del presente, presenciamos impávidos el imperio de la delincuencia sin freno, medios de comunicación que elevan al nivel del paroxismo, mensajes ridículos que envenenan el pensamiento popular, nuestro descenso al último lugar de competitividad y productividad internacional, una dependencia monoexportadora que no alcanza a cubrir el déficit del gasto burocrático, la atadura a generosas remesas que envían los trabajadores expulsados al extranjero por un deficiente sistema económico y la rendición paulatina de la democracia para recalcitrar el autoritarismo.

No tenemos proyectos de gran visión y tampoco de sobrevivencia en el mundo actual. La desintegración familiar, la pobreza y el desempleo, acompañadas por la crisis económica, política, de liderazgo, de identidad, legal, de justicia, de partidos políticos, del ejército y de la seguridad, florecen en un sistema político sin orden, sin diques legales y sin instituciones fuertes, donde priva la ley de la selva, del más corrupto o peor del más impune. La demo-

cracia no se puede asociar con desorden, cuando debe ser sinónimo de orden y estabilidad, producto de leyes e instituciones que las hagan cumplir.

Vivir así es peligroso, porque, por ejemplo la actual parálisis gubernamental deriva necesariamente en el colapso de los sistemas económicos, políticos y sociales. Combatir ese grave problema, en el entendido de que la base del desarrollo de un país es la seguridad y la justicia para construir después todo lo demás, constituye un desafío. Si no se logra resolver, la pena es condenar al país al fracaso, caer en la mafiocracia, donde las reglas no las impone el Estado, sino las organizaciones criminales que ocuparán todos los vacíos de poder.

Haciendo tabula rassa de todas las obligaciones, modalidades, acepciones, teorías, conceptos, definiciones y toda la literatura que se ha escrito sobre el Estado que, de ser un Leviatán superpoderoso lo hemos convertido en un pobre sujeto cargado de pasivos patrimoniales para con sus gobernados, nos quedamos con los conceptos presocráticos que desde la hélade menor definieron los filósofos jónicos: la ciudad-Estado sólo es una obra superior de la cultura.

La lucha es apuntalar al Estado para atemperar las reglas ciegas del mercado, brindar bienestar económico, estabilidad política, seguridad en la convivencia y justicia individual y social, y acabar con todo tipo de impunidades: desde la que se asienta en relaciones familiares, intereses económicos, pertenencia a partidos políticos o desempeño en los cargos públicos, hasta la que amenaza con divorciar la realidad legal y la realidad política, desintegrando el cuerpo social. Nada más distante de la solución a las exigencias populares.





Debemos ser cuidadosos en seleccionar las propuestas, sugiriendo sólo aquellas compatibles con el modo de pensar, actuar y vivir de los mexicanos, sin dejar de lado valores que deben conservarse como precisión ejecutiva e idoneidad para defender lo propio. Exigir un gobierno confiable y veraz que haga prevalecer los valores comunitarios y dejar fuera del debate aquel tipo de cuestiones que pueden exacerbar conflictos políticos y sociales y desintegrar el endeble orden institucional.

Las banderas de la transparencia y acceso a la información, la rendición de cuentas del gobierno, la fiscalización del gasto público y la profesionalización burocrática, que ha desplegado con bombo y platillo la clase dirigente, sólo simbolizan deseos truncos, que no resisten la mínima prueba de una realidad, dominada por poderes extralegales, influencias metaconstitucionales perniciosas y un desenfreno inaudito en la lucha, no por el ejercicio del poder, sino por la instauración de dinastías que continúen repartiéndose un poder patrimonializado, en beneficio de unas cuantas familias de gerifaltes.

Desgraciadamente hoy no podemos avistar en el horizonte político, en el colmo de la impericia, ni un Estado de Derecho, ni corporativo, ni autoritario, ni populista. Estamos inmersos en la catatonia institucional, desmantelando cada día que pasa las estructuras de mando, los diseños de proyectos populares, la cohesión nacional, la desintegración económica y política de las regiones, la pulverización de los renglones productivos que sustentaron en el pasado la viabilidad del país.

Nadie se hace responsable de las decisiones de gobierno. No existen interlocutores para la solución de lo urgente, menos de lo importante. El país navega entre reyertas menores, escándalos mediáticos, acusaciones insustanciales, reparto voraz de botines lucrativos y un sinúmero de despropósitos producto de gobiernos mediocres que tratan de disfrazar su ineficacia con distracciones de baja estofa, de morbo político, mientras a espaldas del pueblo se negocian funestas decisiones que socavan cotidianamente las condiciones generales de subsistencia.

Como atinadamente señaló el constitucionalista Diego Valadés, el tiempo para una reforma integral del Estado ya pasó, ésta no se pudo concretar por miopía o indecisión política. Hoy, la preocupación se centra en que el Estado no acabe naufragando en las próximas elecciones generales y en ajustar los instrumentos jurídicos para que el tránsito a la democracia tenga éxito y las instituciones encuentren un camino adecuado para diseñar una reforma de gran calado. De tal suerte, podemos avizorar algunas adecuaciones institucionales viables.

Una tarea impostergable es implementar paulatinamente un sistema político mixto, equidistante del presidencialismo y del parlamentarismo, para que la composición del Congreso se refleje en la integración del gabinete presidencial y reproducir este modelo en todos los estados de la Federación. Instituir una figura de enlace entre gabinete y Congreso para que se logre congruencia y efectividad entre los representantes populares y los servidores públicos designados. El coordinador del gabinete sería ratificado por el Senado de la República.



Con la medida anterior se lograría que el cuerpo electoral mayoritario definiera la elección de un jefe de Estado, representante de la voluntad del pueblo mexicano, pero la elección de un coordinador de gabinete, que haría en la práctica las funciones de un jefe de gobierno, fuera producto de la voluntad mayoritaria de la soberanía ejercida a través de la representación popular. Al interior del gabinete tendrá que darse una conformación de política de fuerzas lo suficientemente representativas, para tener una interlocución válida con el Congreso. En este esquema, el presidente, en tanto jefe de Estado es electo por voto universal y cuenta con amplios poderes, por lo tanto está obligado a asumir una función de arbitraje, en tanto que las funciones operativas del gobierno recaerían en el gabinete, responsable pleno ante el Congreso. En el caso de que el principio de no reelección legislativa y presidencial pudiera ser abolido, la ampliación de facultades al Poder Legislativo aseguraría que ningún Ejecutivo reelecto pudiera sobrepasar el ejercicio de sus facultades.

La adopción del anterior mecanismo, propio de los sistemas parlamentarios, figura en la mayoría de los sistemas presidenciales constituidos de 1958 a la fecha –la Va. República francesa-. "Lo que requerimos es un poder democrático fuerte, de ninguna manera creo que debamos avanzar hacia un proceso que desmonte la autoridad, sino que le de un contenido democrático… es exigible que las responsabilidades de gobierno se ejerzan una vez conocidos los criterios, identificadas las posiciones políticas de los integrantes del gabinete y que los ciudadanos podamos estar enterados de lo que piensan y de lo que hacen los ministros…".[207]

[207] Palabras pronunciadas por Diego Valadés en la Mesa de debate llevada a cabo el 12 de noviembre de 2003, en el periódico "Excelsior".

Una decisión política de esta envergadura es necesaria para oxigenar al sistema político, arribar a la celebración de las próximas elecciones presidenciales y a partir de allí construir una auténtica reforma del Estado. Si la alternancia ha afectado la relación del gobierno con los partidos políticos, al punto de la parálisis, un modelo de este tipo brindaría la posibilidad de armar acuerdos para sacar adelante reformas económicas y políticas que impulsen la vida democrática.

No podemos ignorar que las preferencias electorales del país están compuestas por una conformación de tres tercios; es decir, tres partidos grandes acaparan la propensión electoral de la mayoría, en proporciones casi iguales que se reflejan necesariamente en un resultado dividido donde el Presidente de la República es electo por una proporción menor al 40% de los sufragios.

El mismo fenómeno sucede en la integración de las Cámaras, lo que hace imposible que el sistema político cuente, para adoptar las grandes líneas fundamentales de la nación con mayorías calificadas que hagan fluida la toma de decisiones. Esta realidad es la que campea en el ámbito federal, en el de las entidades federativas y en los municipios, y se deriva del sistema electoral simple de mayoría relativa.

Un gobierno dividido no es eficaz. Siempre se convierte en un valladar para la gobernabilidad y para la solución de los temas políticos, económicos y sociales más ingentes. Algunos países que han adoptado el sistema electoral de segunda vuelta como solución para este intríngulis han creído resolver el problema en apariencia, pero en el fondo se han enfrentado a problemas de golpes de Estado y grandes turbulencias institucionales, como lo hemos visto a lo largo de la investigación.

En un país de tres tercios electorales sería un desatino adoptar la segunda vuelta, ya que ¿cómo va a legitimarse la elección de un presidente de la República que resultara electo entre sólo el 60% del electorado potencial? La respuesta es inmediata: ganaría con un 30% del padrón electoral, mientras que la oposición se conformaría con el 70% restante, arruinando la viabilidad política del país.

Como hemos visto, existen cerca de ochenta temas de reforma del Estado que es necesario abordar para perfeccionar nuestro sistema político. Entre ellos, no son menos importantes los relativos a la acotación de los poderes metaconstitucionales del Presidente, el freno a los excesos y a sus facultades reglamentarias no indispensables, así como la posibilidad de la procedencia del juicio político, al cual debe ser sometido toda figura pública.

De igual manera, urge abordar la cuestión relativa al problema sistémico de nuevos equilibrios políticos posteriores al proceso electoral, para zanjar la abismal diferencia que actualmente existe entre ganadores y perdedores absolutos. Tema clave es modificar los documentos de gobierno del Congreso para facilitar la formación de mayorías en los recintos parlamentarios, aún en la aprobación de leyes secundarias.

No es menos importante la ampliación de los controles efectivos del Congreso sobre la reserva federal, el proceso presupuestal, la deuda pública, los ingresos extraordinarios, los recortes, precios y tarifas en la economía, así como el tamaño ideal de una burocracia operativa. Asimismo, otear las facultades del Congreso y de los ciudadanos en materia de supervisión de los organismos y empresas públicas vitales para el desarrollo del país.

Es importante insistir en una reforma electoral incluyente, que permita una mayor funcionalidad de alianzas y coaliciones, regulación estricta del financiamiento a los partidos políticos y el gasto en medios, así como definir la naturaleza jurídica del Distrito Federal y la reforma al sistema financiero, para fortalecer las haciendas estatales en un escenario de renovado federalismo y construir un dique a la disgregación.

Analizar las nuevas características del control de la constitucionalidad, la concurrencia entre los poderes Judicial y Legislativo, las facultades de atracción y delegación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y un nuevo modelo de autonomía para las instituciones de procuración e impartición de justicia en el ámbito local.

Es necesario revisar la política laboral, industrial, educativa, fiscal, de seguridad social, la cuestión agraria, la productividad, la pobreza y el empleo, dentro de un modelo de efectiva transición democrática que se lleve a cabo a partir del acuerdo fundamental de los protagonistas y de las fuerzas políticas representativas del país. No podemos darnos el lujo de esperar mucho tiempo, el rostro de una crisis descomunal e inédita asoma para despedazar lo que queda del Estado.



Es llegado el momento de acompañar la reflexión con la acción en pro de la supervivencia de la República y de aquellos conceptos que animan la cohesión y convoca a la concordia, por encima de las disputas que tienden a encarnizarse. Asumir que vivimos otros tiempos, las condiciones políticas del país ya cambiaron y la pluralidad política del presente mexicano llegó al punto de no retorno. De ahora en adelante el diálogo, la tolerancia y los acuerdos son requisitos indispensables para vivir en la democracia y la independencia, buscando siempre asegurar los grandes equilibrios políticos, económicos y sociales.

Hacemos votos porque cada vez sean más los mexicanos que se aboquen a la construcción de estos acuerdos, antes que sea demasiado tarde.

# Bibliografía


Alcántara Sáez, M. Gobernabilidad, crisis y cambio. Madrid, CEC, 1994.

Almont, Robert; Polyarchy. Participation and Opposition. New Haven, Yale University Press, 1971.

Anglade, Ch. Democracy and the Rule of Law in Latin America, en Budge, I.

Arghiri, Emmanuel. El proletariado de los países privilegiados, en "Imperialismo y comercio internacional", coaut. Amin, Palloix y Bettelheim, Pasado y Presente, Cuadernos, Córdoba, 1972.

Auld, G.P. The Dawes Plan and the New Economies, Garden City, N.Y.

Bagwati, Jagdish. La economía y el orden mundial en el año 2000, Siglo XXI, ed., México, 1973.

Baran, Paul A. La economía política del crecimiento. FCE, México, 1959.

Bartholin, Pierre. Les Conséquences Economiques des Sanctions, Sirey París, 1939.

Batchelor, R.E. Unamuno Novelist: an european perspective, Oxford, The Dolphin Books, 1972.

Bogdanor, Vernon. Gobierno, voz: semipresidencialismo, Enciclopedia de las Instituciones políticas. Madrid, Alianza, 1987.

Borella, F. Les partis politiques dans l'Europe des Neuf. París, Seuil, 1979.

Bravo Martínez, Francisco. Historia de la Falange Española y de las Jons. Editora Nacional, Madrid, 1940.

Bulnes, Francisco. En torno a la reelección en Alvaro Matute, México en el Siglo XXI, Fuentes e interpretaciones históricas, México, UNAM, 1984.

Burdeau, G. Derecho constitucional e instituciones políticas. Madrid, Editora Nacional, 1981.

Carbonell, Concha, de Córdova y Valadés, coordinadores. Estrategias y propuestas para la reforma del Estado, UNAM, México, 2002. M.

Carlyle, Thomas. On Heroes Hero-workship and the Heroic in History, Leipzig. Tanchimitz, 1916.

Colliard, J.C. Les régimes parlamentarires. París, Presses de la FNSP, 1978.

Daranas, Peláez, M. (comp.). Las constituciones Europeas. Madrid, E.N. 1979.

Darcy, Ribeiro. En El Dilema de América Latina, Siglo XXI. México, 1978.



Díaz Alejandro, Carlos F. América Latina hacia el año 2000, art. comp. En La economía en el orden mundial en el año 2000, Siglo XXI, México, 1973.

Duhamel, O. El constitucionalismo contra la violencia. Colombia, en Droit constitutionnel et politique. París, Seuil, 1994.

Duverger, Maurice. Las dos caras de Occidente, Ed. Ariel, Barcelona, 1972.

_____Régime Semi-Présidential, en O. Duhamel e Y. Mény (eds.), Dictionnaire Constitutionnel, París, Presses Universitaire de France, 1992.

_____The French Political System, Universidad de Chicago. Ill. Chicago, 1979.

_____ L'echec au roi, París, Albin Michel, 1977.

_____Le mécanisme de l'élection présidentielle en Finlande: évolution et signification politique en Les régimes semiprésidentiels, bajo la dirección de París, PUF, 1986.

_____Bréviaire de la cohabitación, París, PUF, 1986.

Furtado, Celso. Teoría y política del desarrollo económico, Siglo XXI, ed. México, 4ª. Ed. 1974.

G. Schori, Pierre Escila y Caribdis. Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

Gaos, José. Historia de nuestra idea del mundo, El Colegio de México, 1973.

Gayangos, P. De Muhammadan Dynasties in Spain, vol. II, Flammarion, Paris, 1995.

Gómez Munguía, José Luis. El Estado, Tesina de Investigación para el postgrado de derecho. México, UNAM, 2003.

Halperin Donghi, Tulio. Historia contemporánea de América Latina, Alianza, Ed., Madrid, 1972.

Hauriou, André. Derecho Constitucional e Instituciones Políticas. Editorial Ariel. Barcelona, 1974.

Heller, Hermann. Teoría del Estado, México, Fondo de Cultura Económica, 1983.

Hurtado, Javier. Sistemas de Gobierno y Democracia, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, No. 19, México, Instituto Federal Electoral, 2004.

Jaguaribe, Helio. Desarrollo económico y político, FCE, México, 1973.

Jalée, Pierre. Le tiers monde dans l'economie mondiale, Maspero, París, 1982.

Jansson, J.M. Le régime semi-présidentiel finlandais: dispositions légales, practique politique en es régimes semi-présidentiels, bajo la dirección de M. Duverger. París, PUF, 1986.

Jones, Mark P. Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies, Notre Dame, University of Notre Dame Press, 1995

Karsch, Friederum y Schmiederer, Úrsula. Introducción a la ciencia política, Ed. Anagrama, Barcelona, 1971.

Kunznets, Simón. Seis lecturas sobre crecimiento económico, Glencoe, Ill, Free Press, 1959.

Lawrson, E. Enciclopedie of Human Rights. Nueva York, Taylor and Francis, 1991.

Loewenstein, Karl. Teoría de la Constitución, Editorial Ariel-Ciencia Política, Barcelona, 1983.

Leibholz, G. Conceptos fundamentales de la política y de teoría de la Constitución, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1964.

Lijphart, Arendt. Las democracias contemporáneas, Editorial Ariel-Ciencia Política, Barcelona, 1991.

Linz, J.J. y Valenzuela, A. (eds.). The Failure of presidential democracy. Comparative perspectives. (2 vol). Baltimore y Londres, The Johns Hopkins University Press, 1994.

Linz, J.J.; Lljphart, A, Valenzuela, A. y Godoy, O. (eds.). Hacia una democracia moderna. La opción parlamentaria. Santiago de Chile, Universidad Católica de Chile, 1990.

_____Consejo para la Consolidación de la Democracia, Presidencialismo vs. parlamentarismo. Materiales para el estudio de la Reforma Constitucional. Buenos Aires, Eudeba, 1988.

Linz, JJ. Democracia presidencial o parlamentaria. ¿Qué diferencia implica? en La Crisis del Presidencialismo. Perspectivas comparadas. Ed. Alianza, Madrid, 1997.

Lippman, Walter, U.S. War Aims An Atlantic Monthly Press Book, Little, Brown and Company, Boston, 1944.

Loewenstein, Karl. Teoría de la Constitución, Ed. Ariel, Barcelona, 1983.

López Guerra, L. y Aguiar de Luque, L. (comp.). Las Constituciones en Iberoamérica. Madrid, CEC, 1992.



Lujambio, Alonso (editor). Poder Legislativo: gobiernos divididos en la Federación Mexicana, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C., Universidad Autónoma Metropolitana, Instituto Federal Electoral, México, 1997.

Martinez Sospedra, M. Las instituciones del gobierno constitucional. Sistemas de gobierno y órganos constitucionales. Valencia, Fundación universitaria San Pablo CEU, 1988.

Mckay, D. (eds.). Developing Democracy, Comparative studies in honour of J.F.P. Blondel, Sage, 1994.

Menéndez Pidal, Ramón. España y el Islam". Ed. Sudamericana, Buenos Aires, 1943.

Michaels, Robert. Introducción a la sociología política, Paidós, Buenos Aires, 1969.

Midón, Mario A.R. Decretos de necesidad y urgencia, Buenos Aires, 2001.

Mills, Wrigth C.  The power elite, Oxford University Press, 1956.

Unamuno Miguel del. Epistolario inédito, Espasa-Calpe, Madrid, 1992.

Miranda, J. Le régime semi-présidentiel portugais entre 1976-1979 en Les régimes semiprésidentiels, bajo la dirección de M. Duverger. París, PUF, 1986.

Meynaud, Jean. The Executive and the Modern State", Dorsey Press, Illinois, 1964.

Mosca, Gaetano. Il principio aristocratico e il democratico nel passato e nell'Avenire, Turín, Paravia, 1903.

Naranjo Mesa, Vladimiro. Teoría Constitucional e Instituciones Políticas. Editorial Temis. Bogotá.

Nogueira Alcalá, Humberto. Presidencialismo vs Parlamentarismo: materiales para el estudio de la reforma constitucional. Consejo para la Consolidación para la Democracia. Eudeba, Buenos Aires, 1988.

Nohlen, Dieter. El contexto hace la diferencia: reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003.

Ortega y Gasset, José. La Rebelión de las masas, Editorial Popular, México 1937.

Olagüe, Ignacio. La decadencia española, II, primera parte, Alianza, Madrid, 1950.

Pactet, P. Institutions politiques. Droit Constitutionnel, 1ª ed. 1969. París, Masson 13ª ed., 1994.

Padgett, Vincent. The Mexican Political System, Houghton Miffin, Boston, Mass., 1966.

Pirenne, Henri. Historia económica y social de la Edad Media, Fondo de Cultura Económica, México, 1963.

Rappoport, Charles. La philosophie de l'historie comme science de l'evolution, París, Jacques, 1903.

Rockman, Berta. Gobierno, en Vernon Bogdanor, Enciclopedia de las Instituciones Políticas, Alianza Editorial, 1991.

Roosevelt, Franklin D. discurso inaugural pronunciado el 27 de mayo de 1941, en Washington, D.C., Fireside Chat outlining America Policy in the World Crisis, recopilado en El Testimonio político norteamericano, vol. II, SEP-UNAM-1982.

Rosenstein-Rodan, Paul. Los afortunados y los desposeídos, en "La economía y el orden mundial en el año 2000", Siglo XXI, ed., México, 1973.

Sabsay, D.A. El semipresidencialismo: una visión comparada en Nino, C.S. y otros: El presidencialismo puesto a prueba. Madrid, CEC, 1992.

Sachica, Luis Carlos. El Control de Constitucionalidad y sus Mecanismos. Editorial Tercer Mundo. Bogotá. 1978.

Sánchez Ferriz, Remedio. El Estado Constitucional y su Sistema de Fuentes. Estudios Políticos. Valencia, España, 1979.

Sartori, Giovanni. Comparative Constitutional Engineering. An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes. MacMillan, 1994.

_____ Teoría de la democracia. Madrid, Alianza Universidad, 1987.

_____Ingeniería constitucional comparada, Fondo de Cultura Económica, México, 1996.

Schmitt, Carl. Situación histórico-intelectual del parlamentarismo de hoy. Ed. Tecnos, Madrid, 1990.

Schmitt-Dorotie, Carl. Die Diktatur, Duncker, Munich, 1921.

Schmitter, Philippe C. Cinco reflexiones sobre la cuarta ola de democratizaciones, en Transiciones a la democracia en Europa y América Latina, Carlos Barba, José Luis Barros y Javier Hurtado (compiladores), Miguel Ángel Porrúa/Universidad de Guadalajara, México, 1991.



Shugart, Matthew Soberg y John M. Carey, Presidents and Asamblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics, Cambridge University Press, 1992.

Soberg Shugart. El presidencialismo y los sistemas de partido en Latinoamérica, en La reforma del Estado: estudios comparados. UNAM/Presidencia de la República, México, 1996.

Solares Mendiola, Manuel. Entre Cáncer y Capricornio, Universidad de Colima, México, 1995.

Solís, Leopoldo. Controversias sobre el crecimiento y la distribución, FCE, México, 1972.

Strachey, John. El fin del Imperio, FCE, México, 1962.

Tarde, Gabriel. Les Lois de l'imitation: étude sociologique, 2a. ed. Paris, Alcan, 1895.

Thurber, James A. La democracia dividida. Cooperación y conflicto entre el presidente y el Congreso, Editoral Heliasta, Buenos Aires, 1995.

Sée, Henri. Orígenes del capitalismo moderno, FCE, México.

Valadés, Diego. En La dictadura constitucional en América Latina, IIJ, UNAM, México, 1974.

Villar Borda, Luis. Filosofía del Derecho. Universidad Exterado de Colombia, Bogotá. 1990.

Weber, Max. El político y el científico, Alianza Ed., Madrid.

**OTRAS FUENTES**

Calero, Manuel. El problema actual. La vicepresidencia de la República. Ensayo político, México, Tipografía económica, 1903.

Chomsky, Noam. Anarquía, http/animalracional.tripod.com.mx/Tema 2, html

Colomer, J.M. Estrategias institucionales en Europa Oriental, Claves de la razón práctica, nº 49/1995.

_____Teorías de la transición, Revista de Estudios Políticos, nº 86/1994.

Eckstein, H. y Apter, D.E. (eds.). Comparative Politics. Nueva York, The Free Press, 1963.

Goguel, F.: Quelques remarques sur le probleme des institutions politiques de la France, Revue Française des Sciences Politiques, vol. XIV, nº 1/1964.

_____Réflexions sur le régime présidentiel, Revue Française des Sciences Politiques, vol. XII, nº2/junio 1962.

Horowitz, D. L. Comparing Democratic Systems, en Journal of Democracy, No. 4, 1990.

Krugman, Paul. Un crudo choque, artículo publicado en el periódico The New York times, el 14 de mayo del 2004.

Martí, José. Nuestra América, The Manufacturer, Nueva York, 21 de marzo de 1889.

Martínez, Antonia y Crespo, Ismael. La Cámara de Diputados en España y México, ponencia en el XXI Internacional Congress of the Latin América Studios Association. Chicago, Illinois, del 24 al 26 de septiembre de 1998.

Morlino, L. Consolidación democrática. Definición, modelos, hipótesis, Revista Española de Investigaciones Sociológicas, nº 35/1986.

Nohlen, Dieter. La trilogía: sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos, en Tercera Conferencia de la Unión Interamericana de Organismos Electorales, Memoria publicada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, julio de 1996.

Organización de las Naciones Unidas, Stadistical Yearbooks, 1969.

Ortega y Gasset, José. La España invertebrada. Bosquejos de algunos pensamientos históricos, 1921.

Portelli, H. Les partis et les institutions, La Ve République -30 ans-. Pouvoirs, nº 49/1989.

Qermonne, J.L. La présidence de la République et le système de partis, Pouvoirs, nº 41/1987.

Ramos Jiménez, Alfredo. La democracia como forma institucional del cambio político en América Latina, en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Federal Electoral, vol. v; núm. 7 , 1996.

Rose, R. Président. Et Premiers ministres: élements de comparaison, Pouvoirs, nº 41/1987.

Solares M. Manuel. La productividad y el desarrollo económico, Revista Mexicana del Trabajo, Tomo IV, enero-marzo 1981, 8ª. Época.

Sundquist, James L. Needed: A Politica:l Theory for the New Era of Coalition Government in the United States, en Political Science Quarterly, núm. 103, invierno de 1988-1989.

Vekemans, Roger. Tipología socieconómica de los países latinoamericanos, en Revista Interamericana de Ciencias Sociales, Washington, 1963.