

políticas públicas e iniciativas legislativas que permitan que las tareas asumidas individualmente por las mujeres sean compartidas equitativa y solidariamente por toda la sociedad. Es por ello que las mujeres estamos interesadas en que cada vez se incorporen más mujeres a los ámbitos donde se toman las decisiones: Congresos, presidencias municipales, tribunales de justicia, en el Poder Judicial con el objeto de que desde espacios se impulsen medidas tanto legislativas o administrativas que contemplen la perspectiva de género como un instrumento para lograr la equidad en estadísticas de género, en el número de candidatas en las elecciones nacionales y locales, en la legislación nacional electoral sugiere en este sentido una participación no mayor del 30% en sus respectivos géneros, lo que supone al menos un 20% de candidatas corresponden a mujeres.

Por otra parte, tal como lo señala la Política Pública y Social con Equidad de Género (Plan Estatal de Gobierno 2000-2006), si bien en los últimos años hemos presenciado una más activa participación de la mujer en los procesos comunitarios, municipales y estatales de diverso signo, también es cierto que estamos ante un momento que tiende a limitarla. Pautas culturales de fuerte rigidez impiden un pleno desarrollo de la participación social y política de las mujeres, especialmente en las comunidades indígenas y campesinas, aunque también se puede observar en los espacios urbanos.

Al llevar a cabo una lectura de este ensayo podemos encontrar que varias de las propuestas femininas no han variado a través de más de cien años de participación activa, hoy como ayer, las mujeres continúan solicitando igualdad de oportunidades tanto en el terreno político como en otros renglones de la vida económica, laboral y social del país, y como estrategias para lograrlo solicitan el servicio de guarderías, microcréditos, extensión de horarios escolares para apoyar a las madres trabajadoras, que sean tipificados como delitos el acoso sexual, la violencia intrafamiliar, impulso de

* Fuente: Celia Rosal et al. Mujeres que gobiernan municipios: experiencias y aportes. Programa Interdisciplinario de Estudios de Género, El Colegio de México.

Dos constituciones: un presidencialismo

José Luis Prado Maillard

INTRODUCCIÓN

Todo Estado tiene una estructura política que organiza a la sociedad. Dicha estructura comprende órganos de poder que son dirigidos por una autoridad política. En una democracia, dicha autoridad es elegida por la voluntad general. Sin embargo, la autoridad que representa al poder debe tener un control que la limite, pues si no lo hay, se corre el riesgo de caer en el absolutismo. En la teoría, el equilibrio de poderes es descrito por Montesquieu en su obra «*el espíritu de las leyes*». El poder limita al poder. Este clásico se refiere a los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Mismos que deben estar inscritos en un contrato social, diría Rousseau. Nosotros haremos alusión solamente a los poderes políticos. El poder legislativo es un órgano colegiado, bicameral o monocameral, mientras que el ejecutivo es de tres tipos, monista, dual y directorial.

Sin embargo, observamos que en la mayor parte de las democracias contemporáneas, el verdadero equilibrio de poderes se encuentra en el sistema de partidos políticos. Es decir, éste inclina la balanza del poder a favor del ejecutivo o del legislativo. Si el partido del Presidente es mayoritario en el Parlamento, éste tendrá poderes reales que sobrepasan los poderes constitucionales. En sentido contrario, si estas mayorías son antagónicas, veremos un verdadero equilibrio tal como lo conciben Locke y Montesquieu. A manera de apoyo citamos el ejemplo de ciertas democracias como

Alemania, Austria, España, Francia, Gran Bretaña, Irlanda, Israel, Italia, Japón, Portugal. Naciones donde el respeto a la Constitución y a los partidos políticos es la esencia misma del sistema.

En nuestro estudio nos limitaremos a las vías del poder presidencial en Francia y en México. Por qué en torno a esta institución gira la vida política de ambas naciones. Nuestra tesis se centra en la semejanza de los poderes presidenciales a pesar de que éstos difieren en la naturaleza de sus sistemas políticos, asimismo de la variedad del poder presidencial, dependiendo de las mayorías parlamentaria y presidencial.

Al reflexionar sobre nuestra tesis nos surgen las siguientes interrogantes: ¿Por qué las prácticas políticas son semejantes a tal grado que la presidencialización del sistema es su característica?, ¿en qué consisten dichos poderes reales?, ¿cómo afecta al Presidente una discordancia mayoritaria entre el Presidente y el Parlamento?, ¿de qué medios de acción gozan los mandatarios para aplicar su política?

Para responder a éstas cuestiones es pertinente tomar en cuenta al Derecho constitucional y a las instituciones políticas. Esto con la finalidad de exponer un estudio serio, real y funcional. Del lado del Derecho estudiaremos los tipos de regímenes políticos y los poderes de que disponen tanto el Ejecutivo como el Legislativo, así como las relaciones entre ellos. Del lado de las instituciones políticas, analizaremos a los partidos políticos y su trascendencia dentro del sistema político. En fin, organizando nuestro orden de ideas hablaremos sobre los dos sistemas políticos desde una perspectiva presidencial, así como de los poderes presidenciales.

I. DOS SISTEMAS DIFERENTES

Entendemos por naturaleza de los sistemas políticos, la clasificación que hace la doctrina clásica sobre los regímenes constitucionales y la clasificación que hace la ciencia política sobre el entorno político. El régimen constitucional comprende el conjunto de reglas jurídicas sobre la organización y el ejercicio del poder. El sistema político comprende las reglas jurídicas y los factores cotidianos de

la vida política. Ambas clasificaciones difieren, en ocasiones, una de la otra.

A. Naturaleza de los sistemas

Siguiendo las constituciones, podemos clasificar a Francia como un régimen semi-presidencial, y a México como un régimen presidencial. En cuanto al sistema político, ambos coinciden en la presidencialización.

1. Régimen presidencial, régimen semipresidencial y status presidencial

El Derecho constitucional clásico distingue al régimen parlamentario y al régimen presidencial. Al primero por la responsabilidad del gobierno frente al Parlamento y por el derecho de disolución. En este régimen hay dos variables, de tipo monista o a la inglesa (un solo jefe del ejecutivo) y de tipo dualista o a la francesa (dos jefes del ejecutivo). Al segundo lo distingue por la separación rígida de poderes, donde el sufragio universal legitima a los poderes Ejecutivo y al Legislativo. Vista esta clasificación, cabe preguntarse dónde encuadra el régimen francés y si México encuadra dentro de esta tipología.

La V República es polémica en su clasificación. ¿Régimen parlamentario o presidencial? Tomando en cuenta la Constitución y la práctica política francesa, podemos conciliar la definición de la siguiente manera: en cuanto al régimen, semi-presidencial¹ y en cuanto al sistema, presidencialista². En México, la polémica no es menor: ¿Presidencial, autoritario, dictatorial o semi-democrático? Digamos que en su régimen es presidencial, que su sistema es presidencialista. Para aquellos que insisten en llamarlo sistema autoritario, es pertinente recordarles los elementos de una Democracia: *gobernantes elegidos por sufragio universal, elecciones frecuentes y sinceras, sistema competitivo de partidos, respeto a los partidos de oposición, existencia de grupos opositores al gobierno y respeto del Estado de Dere-*

¹ En alusión a la definición propuesta por Maurice Duverger.

² Definición propuesta por Olivier Duhamel.

cho. Vistos estos elementos y analizando la evolución de los partidos políticos, podemos decir que México ha avanzado indiscutiblemente hacia la Democracia.

Pasando al status presidencial, éste es de fundamental importancia para el ejercicio del poder. Dicho status difiere de un país al otro. El Jefe de Estado francés es electo por sufragio universal directo a dos vueltas (la mayoría absoluta es requerida para la elección). Su periodo es de cinco años con posibilidad de reelección sin límite. El mandatario mexicano es electo por sufragio universal directo a una sola vuelta. Su periodo es de seis años, sin posibilidad de reelección. En caso de que la presidencia esté vacante, la Constitución francesa señala que el Presidente del Senado se ocupará del cargo y él mismo convocará a elecciones (art. 7). Mientras que en México, la Constitución prevé un Presidente interino, un sustituto y un provisional (art. 84). Es interino si la vacante tiene lugar dentro de los dos primeros años del sexenio; es sustituto si la vacante ocurre en los últimos cuatro años; es provisional aquel que nombra la Comisión permanente mientras se convoca a sesión extraordinaria. El interino y el sustituto son electos por las dos terceras partes del Congreso constituido en colegio electoral, quien convocará a elecciones, en el primer caso, para concluir el periodo respectivo. Es pertinente remarcar que, bajo la nueva configuración del Congreso, es difícil que las dos terceras partes se pongan de acuerdo. Motivo por el cual debemos reflexionar si este artículo debe ser modificado. Bien se podría prevenir una crisis constitucional y política.³

En lo que concierne a la responsabilidad, ambos mandatarios son irresponsables políticamente frente al Legislativo, pero tienen responsabilidad electoral. En efecto, las elecciones legislativas intermedias y la reelección, en el caso de Francia, reflejan esta responsabilidad. Si el ciudadano está conforme con la política presi-

³ La Constitución mexicana asegura el mismo ritmo electoral. Es decir, las elecciones legislativas y presidencial coinciden cada seis años. La Constitución mexicana aventaja en este punto a la Constitución francesa, la cual busca reducir el mandato presidencial a cinco años, para hacer coincidir las fechas de elecciones presidenciales y legislativas.

dencial, votará por el mismo partido del Presidente en las elecciones legislativas. Contrariamente, si está inconforme, votará por un partido opositor, a fin de limitar al poder presidencial. En Francia, hemos visto esta situación en tres ocasiones bajo la V República: de 1986 a 1988, de 1993 a 1995 bajo la presidencia Mitterrand y en junio de 1997 al 2000, bajo la presidencia Chirac. Sin embargo, el caso más sorprendente es el de México, ya que no se había visto una contradicción de mayorías desde hace 69 años. La diferencia existente entre los dos países es que la cohabitación francesa se polariza entre la izquierda y la derecha, mientras que la cohabitación en México es más complicada a causa del sistema de partidos y del bipartidismo igualitario. Los diputados franceses son electos por un sistema electoral mayoritario a dos vueltas, mientras que los diputados mexicanos son elegidos por un sistema mixto, mayoritario a una vuelta y a la proporcional. Esta elección legislativa afecta indiscutiblemente al poder presidencial.

2. La atribución del poder

Ante la imposibilidad del pueblo soberano de gobernarse a sí mismo, nace la democracia representativa. Es el pueblo soberano quien atribuye el poder a sus gobernantes a través del voto, fuente de legitimidad. Toda atribución de poder debe seguir un orden lógico. Dicho orden es jurídico y político.

En efecto, la atribución comienza con la nominación, la cual exige dos requisitos, uno constitucional y el otro político. En ambos países, la regla jurídica es parecida en su esencia, salvo dos excepciones: la edad, que es de 35 años para los mexicanos y de 23 años para los franceses y la segunda es el registro de la candidatura. En Francia, el aspirante deberá reunir 500 firmas provenientes de 30 departamentos. En México, sólo es necesario ser presentado por un partido político debidamente registrado según el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE). En lo que corresponde a la regla política, ésta difiere de un sistema al otro. El aspirante francés debe tener una imagen pública reconocida y una amplia trayectoria política. La historia de la V República nos mues-

tra que cuatro de sus cinco presidentes han sido líderes de sus respectivos partidos⁴. Charles de Gaulle, *Rassemblement démocratique français*, Valéry Giscard d'Estaing, *l'Union démocratique française*, François Mitterrand, creador del *Parti socialiste* y Jaques Chirac, creador de *Rassemblement pour la République* y actualmente *Union pour un Mouvement Populaire (UMP)*. Por lo que corresponde a México, la regla era que el Presidente nombra a su sucesor entre los miembros de su partido (PRI). No todos tienen una trayectoria política reconocida. Dicho proceso de nominación tiene dos etapas: la primera es la "auscultación" que consiste en la consulta que hace el Presidente entre la clase política para seleccionar a su candidato, el "tapado" y la segunda etapa es el "destape", consistente en la nominación del candidato "oficial". No vale la pena profundizar en éste aspecto, pues es por todos bien conocido. Empero, hay que reconocer que ésta regla política es difícil que tenga nuevamente lugar, debido al medio ambiente político actual que dificulta al Presidente de imponer su voluntad como otrora.

Una vez obtenida la nominación, resta hacer campaña para conquistar el voto ciudadano. La regla ha cambiado; no hay regla definida en nuestros días. Hoy día es difícil precisar cómo es el camino de la sucesión. Hay que esperar y observar la vida política.

La campaña podemos definirla como un actividad eminentemente política, regulada por la ley, que tienen por objeto la conquista del voto ciudadano a través de una contienda entre los partidos políticos. En dicha contienda, los candidatos manifiestan sus proyectos por diversos medios. Su desarrollo difiere de un país al otro. En Francia, las estrategias de campaña varían de la primera a la segunda vuelta. Varían aún, si se trata de partidos de izquierda o de derecha. En la primera vuelta el candidato debe asegurar su pase a la segunda, sin importar los márgenes de diferencia de un candidato con respecto al otro. Inclusive puede haber dos candidatos del mismo partido en la primera vuelta, hay quienes llaman a esta elección como las primarias a la francesa. Recordemos las postulaciones de Chirac y Balladur en 1995 por el RPR, Balladur que

⁴ La excepción fue Georges Pompidou.

obtuvo la votación más baja, se adhirió en la segunda vuelta a la candidatura de Chirac. La segunda vuelta es la más importante. Es ahí donde tienen lugar las alianzas entre los partidos y se polariza la política entre la izquierda y la derecha republicana. Un caso inédito de la V República es la elección del año 2000, donde la extrema derecha desplaza a la izquierda republicana; en la segunda vuelta el voto republicano se impone y elimina al Frente Nacional de Jean-Marie Le Pen. En México las estrategias de campaña varían dependiendo del partido político que se trate. El PRI trabaja más directamente con el elector al igual que el PRD. El PAN se enfoca de manera prioritaria a los medios de comunicación. Es lo que propiamente conocemos como partidos de "cuadros" y partidos de "masas", distinción formulada por Maurice Duverger⁵. Es interesante observar los hechos por venir del Congreso, pues las alianzas pueden ser el factor principal de gobernabilidad.

La campaña se encuentra reglamentada por el Código Electoral en Francia y por el COFIPE en México. En cuanto al financiamiento de las campañas, nervio de toda democracia, ambas legislaciones reglamentan los gastos. En el país Galo, la tensión política producto de la cohabitación de 1986, conduce en 1988 a un esfuerzo de moralización en cuanto recursos económicos para las campañas presidencial y legislativas. Se crea la ley orgánica, misma que es modificada en 1990 y que tiene por objeto reglamentar los gastos de campaña fijando un tope. En México, la reforma electoral de 1996, que tiene el consenso de todos los partidos políticos, fija igualmente, un tope para los gastos de campaña. Éste será fijado por el Consejo General del IFE. Hoy día el tema se relanza, pero con las precampañas, donde se pretende regular su financiamiento.

Una vez conquistada la elección, el candidato electo pasa a ocupar la titularidad o cotitularidad del Poder Ejecutivo.

B. Lógica de los sistemas

⁵ Duverger Maurice, *Les partis politiques*, Armand Colin, col. Points, Paris, 1976.

Entendemos por lógica de sistemas, la organización y funcionamiento del Ejecutivo y Legislativo, mismos que varían jurídicamente de un país al otro, pero que políticamente pueden coincidir.

1. Un ejecutivo bicéfalo, un ejecutivo monocéfalo

La estructura del poder ejecutivo es distinta en Francia que en México. Uno es bicéfalo y el otro monocéfalo. En el país Galo, el ejecutivo se comparte entre el Elíseo y Matignon⁶, mientras que en México, el Presidente es el único jefe del Ejecutivo. Sin embargo, la actual Constitución francesa atribuye mayores poderes al Jefe de Estado en relación con las anteriores repúblicas: nombrar al primero de los ministros, disolver la Asamblea nacional, nombrar los principales puestos del Estado, nombrar a tres de los nueve miembros del Consejo Constitucional, entre ellos a su Presidente, presidir el Consejo de Ministros, firmar o no las ordenanzas así como los decretos deliberados en Consejo de Ministros, dirigir las fuerzas armadas, así como los comités de defensa, negociar y ratificar los tratados internacionales, ejercer los *plenos poderes* en caso de crisis grave, dirigir mensajes al Poder Legislativo, pedir la interpretación del Consejo Constitucional sobre una ley o tratado internacional. La Constitución mexicana reconoce, por su parte, al Presidente como jefe único del gobierno otorgándole plena libertad de nombrar a sus colaboradores. Asimismo le concede ciertas facultades en materia legislativa: la iniciativa de ley y el veto. En materia judicial, él puede demandar la interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la constitucionalidad de una ley y en su caso, hacer del conocimiento de esta Corte, para que resuelva un conflicto que se suscite entre el Ejecutivo y alguno de los otros poderes de la Unión o con algún estado de la federación.

Como podemos observar, el Jefe de Estado francés es excluido de la mayor parte de las funciones gubernamentales, mientras que al mandatario mexicano le corresponde la totalidad de éstas. Del lado político, la situación de ambos mandatarios es contingente. El Presidente francés es, de hecho —salvo en periodo de cohabitación

⁶ El Elíseo es la sede del Presidente y Matignon la del Primer ministro.

—, el verdadero jefe del gobierno. El mandatario mexicano, puede verse en dificultades para la aplicación de su política —a pesar de ser el único Jefe de Gobierno— si el Legislativo no aprueba su iniciativa de ley sobre el presupuesto de egresos, tal como lo vimos en San Lázaro desde 1997, donde ha tenido que negociar sus iniciativas.

Los poderes presidenciales dependen de la configuración del otro poder político de la Unión. Si las mayorías presidencial y parlamentaria son distintas, ambos mandatarios se limitarán a sus poderes constitucionales. Es lo que en Francia se conoce como "cohabitación".⁷ Es decir, la coincidencia en el poder de dos o más fuerzas antagónicas. Podemos afirmar, por otra parte, que la presidencialización de ambos sistemas es la regla y la cohabitación es la excepción. En Francia, cuatro son los elementos de la presidencialización: la personalidad dominante del creador de la V República, el general De Gaulle; la elección a la mayoría absoluta del Presidente; la nominación del Primer Ministro, hecha por el Presidente de la República; y la disolución de la Asamblea nacional por este último. Si a esto le agregamos, además, que en un periodo de 46 años de vida de la V República, sólo 9 han experimentado una confrontación de fuerzas en periodos diferentes, constatamos la superioridad del Presidente en la vida política. En México, la presidencialización fue debida al «*derecho real*» que el Presidente tiene de nombrar a su sucesor, así como la dominación de éste sobre el Poder Legislativo, dominación gracias a la hegemonía del PRI a lo largo de 71 años. No es sino después de las elecciones del 6 de julio de 1997 que vivimos una cohabitación a medias,⁸ debido a una mayoría heteroclita en la Cámara de Diputados. Misma que puede marcar el nacimiento de un nuevo sistema político y aún, provocar el cambio de régimen, dependiendo de las negociaciones de la reforma del Esta-

⁷ Término empleado por primera vez, en éste sentido, por Valéry Giscard d'Estaing.

⁸ Decimos cohabitación a medias por que tanto la Cámara de diputados como la Cámara de Senadores tienen mecanismos de control considerables sobre el Ejecutivo. Para decir que México vive una cohabitación plena, debe existir una mayoría distinta a la presidencial en ambas Cámaras.