

Sistema y régimen políticos en la Quinta República francesa. Algunas comparaciones con México

Manuel Alejandro Guerrero

Introducción

LOS ESTUDIOS POLÍTICOS COMPARADOS forman una de las áreas más interesantes dentro de la ciencia política, pues permiten entender la manera en que instituciones y prácticas teóricamente similares evolucionan y se desarrollan en contextos y momentos históricos distintos. Gracias a ello es posible señalar las semejanzas y resaltar las diferencias que las ideas, los procesos y las formas políticas adquieren a lo largo del tiempo y en cada lugar. En este trabajo se pretende aclarar algunos equívocos importantes, así como indicar el alcance de los aciertos posibles, al comparar los sistemas políticos de México y Francia.

Aunque Francia ha ejercido una notable influencia sobre México en el desarrollo de algunas de sus instituciones político-jurídicas y en el pensamiento de grandes figuras de su vida pública desde antes de la Independencia, los sistemas políticos francés y mexicano son esencialmente distintos. No obstante, a primera vista existen similitudes importantes en cuanto a sus respectivos regímenes, sobre todo al destacado papel que desempeña la institución presidencial en la vida política de ambas naciones. Asimismo, recientemente se ha querido establecer alguna semejanza entre los dos sistemas al trasladar a México, de manera ligera, el término de *cohabitación* con la intención de utilizarlo para definir algunos aspectos nuevos de la vida política en este país.

Antes de entrar en materia, conviene hacer un esfuerzo por aclarar dos conceptos muy útiles para este estudio, y que son, sin duda, difíciles y muy frecuentemente confundidos entre sí: régimen político y sistema político.

Por *sistema político* se entiende aquí al conjunto de instituciones que caracterizan y especifican las formas del Estado. De esta manera, al referir-

me a la disposición institucional, los sistemas políticos pueden ser clasificados en un primer grado como republicanos o monárquicos y, en un segundo, presidenciales, parlamentarios o semipresidenciales.¹

Se define *régimen político* al conjunto de reglas que se establecen para el juego institucional, las cuales incluyen no sólo los ordenamientos constitucionales y legales, sino también aquellos derivados de la práctica política consuetudinaria y que, en estricto sentido, no forman parte de la legalidad. De esta forma, la definición de Aguilar Villanueva² simplemente menciona los ordenamientos jurídicos de derecho, pero no otro tipo de prácticas de hecho (las cuales incluye como parte de su idea de sistema político) que se van originando en la práctica cotidiana del poder y van modificando o flexibilizando el ejercicio del mismo. Por ello, el régimen político está estrechamente vinculado a la *forma de gobierno*, pues ésta tiene que ver con la manera en la cual se aplican las reglas y se ejerce el poder político en una sociedad. Así, los regímenes y las formas de gobierno en los estados modernos pueden ser democráticos, autoritarios o totalitarios.

Este trabajo está dividido en cinco partes. La primera trata de definir dos de los principales problemas de la vida política a partir de la ruptura del orden monárquico con la Revolución de 1789, a saber: la falta de acuerdo sobre el tipo de instituciones que deberían establecerse (desacuerdo sobre el sistema político), y los conflictos en cuanto al tipo de relación que debería prevalecer entre las mismas instituciones (desacuerdos sobre el régimen). Durante la Tercera y Cuarta repúblicas se adoptó un sistema político parlamentario, pero no fue capaz de sobreponerse a los problemas de inestabilidad y parálisis gubernamental. La segunda parte trata sobre los arreglos estrictamente constitucionales que dieron origen a la Quinta República y los poderes que otorga tanto al presidente como al gobierno. La tercera parte estudia cómo, a partir de la práctica política que culmina en la reforma constitucional de 1962, aparece un nuevo sistema político semipresidencial, con un régimen político totalmente presidencial mientras el partido del presidente tenga la mayoría en la asamblea. Esta disposición institucional ha sido la gran solución francesa a su histórica inestabilidad política. La cuarta parte señala la existencia de un régimen flexible que oscila entre la preponderancia del pre-

¹ Maurice Duverger, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, México, Ariel, [1978] 1980, tercera edición, p. 33. Es importante destacar que en la edición de 1970, traducida por la misma editorial ese año, Duverger consideraba que "régimen político y sistema político son prácticamente sinónimos", p. 65.

² Luis F. Aguilar Villanueva, "Estado, régimen y sistema político (notas sobre una discusión sobre la crisis del *Welfare State*)", en Juan Enrique Vega (coord.), *Teoría y política en América Latina*, México, CIDE, 1983, p. 205.

sidente —al contar con mayoría en la asamblea— y el equilibrio de un primer ministro —cuando éste proviene de un partido distinto al del presidente y tiene lugar la “cohabitación”. Finalmente, se establece una comparación con México tanto en su sistema político como en su régimen político con el fin de señalar el alcance de las analogías.

La tradición política francesa y el fracaso de la Tercera y la Cuarta repúblicas

Dos de los aspectos que más llaman la atención de la historia política de Francia durante los últimos doscientos años, para ser precisos desde la Revolución de 1789, son, por una parte, la inestabilidad de su sistema político y, por la otra, la falta de acuerdo sobre su régimen político. Las instituciones políticas francesas han transitado desde la monarquía imperial hasta el parlamentarismo más ineficiente. Por su parte, el régimen político ha conocido experiencias que oscilan entre un cierto autoritarismo modernizador *avant la lettre*, como lo fue el Segundo Imperio, y anhelos democratizadores radicales, como en el caso de la República Radical entre 1792 y 1794.

La Revolución de 1789 abrió un conflicto de legitimidad que les tomó a los franceses más de 150 años empezar a resolver. La caída del antiguo régimen tuvo como consecuencia la erosión de la legitimidad de las instituciones monárquicas, pero no pudo establecer claramente una legitimidad republicana sino hasta después de la derrota de los ejércitos franceses en Sedán a manos de los alemanes en 1870. Hasta ese momento, Francia había tenido desde 1789 dos experiencias republicanas (1792-1799 y 1848-1852), dos experiencias imperiales (1804-1814 y 1852-1870) y dos monárquicas (1815-1830 y 1830-1848). Durante buena parte del siglo XIX y hasta finales de la Primera Guerra Mundial, el equilibrio de fuerzas entre los que defendían el parlamentarismo y los que defendían otro tipo de arreglos institucionales fue muy semejante, por lo cual, a pesar de que la constitución de la Tercera República de 1876 impuso un sistema parlamentario, no todas las fuerzas políticas estuvieron de acuerdo. En este sentido, los gobiernos se desgastaban no sólo como consecuencia de los errores que se cometían en la ejecución de las políticas, sino también debido a la constante defensa que tenía que hacer el sistema político frente a sus enemigos.

Es muy posible que una razón por la que se mantuvo una división profunda entre distintas concepciones de lo que debía ser el sistema político en Francia se deba a la dificultad de sus líderes políticos para considerar al sistema en términos estrictamente instrumentales, como sucede, digamos, en

Gran Bretaña. A partir de la Revolución de 1789, el espectro político quedó perfectamente dividido entre *la droite et la gauche*, la derecha y la izquierda. Surgió así una identificación constante entre el sistema político y determinadas formas de organización social.³ El resultado lógico de tal situación durante buena parte del siglo XIX fue la permanente dificultad para desligar los conflictos institucionales de los sociales, por lo que la oposición a determinadas formas de entender la vida social se radicalizaba inevitablemente hasta convertirse en oposición a las instituciones mismas. Esos conflictos pueden ejemplificarse claramente en 1848, en 1852 y en 1870 con la experiencia de la Comuna de París. La división del espectro político entre derecha e izquierda generó un sistema bastante polarizado que apenas en la década de 1870 empezó a llegar a acuerdos básicos, los cuales no fueron del todo satisfactorios para lograr una estabilidad política duradera.

La derrota de los ejércitos franceses en la guerra Franco-Prusiana dio paso a la inauguración de la Tercera República francesa. Luego de haber vivido bajo un sistema en el cual el poder ejecutivo casi no conoció límites a su autoridad durante la época de Napoléon III, la Tercera República se fundó en la desconfianza del poder ejecutivo. El centro del poder político sería ahora el parlamento, el poder legislativo, del que dependería —y ante el cual sería responsable— el gobierno encarnado en la figura de un primer ministro. Las instituciones parlamentarias quedaron coronadas con un régimen que tuvo la intención expresa de crear un ejecutivo débil, y la consecuencia no prevista de plantar la semilla de la inestabilidad ministerial.⁴

La constitución de la Tercera República le daba al presidente el poder para disolver la Cámara de Diputados con el consentimiento del Senado. De esta forma, de acuerdo con la Constitución, el presidente no se hallaba del todo desprotegido frente a la cámara baja. Sin embargo, muy pronto esta posibilidad quedó prácticamente eliminada en la realidad. A partir de 1877, el Senado francés, ante la eventualidad de que los desplantes del presidente MacMahon pudieran conducir a un regreso a los tiempos de un ejecutivo demasiado fuerte, decidió mantener la balanza a favor de la Cámara de Diputados. Ningún presidente de la Tercera República pudo ejercer la facultad constitucional de disolución. Así, el sistema político francés de la Tercera República, parlamentario, estuvo guiado por un régimen político en el que el ejecutivo era demasiado débil frente al parlamento. La Tercera República

³ Roy Pierce, *French Politics and Political Institutions*, Nueva York, Harper and Row, 1968, p. 7.

⁴ François Gogel, *France Under the Fourth Republic*, Ithaca, Cornell University Press, 1952, capítulo 5.

estuvo marcada por una recurrente inestabilidad ministerial. Entre 1879 y 1940, es decir durante casi toda la Tercera República, hubo 94 gabinetes ministeriales que duraban en promedio 8 meses, y 55 primeros ministros con un promedio de duración de 16 meses. De estos 94 gabinetes, sólo ocho tuvieron una duración mayor a los dos años, y diez permanecieron entre uno y dos años (ninguno después de 1929).⁵ Pero, curiosamente, a pesar de su inestabilidad, la Tercera República pareció ser durante un tiempo un arreglo político duradero (1870-1940). No obstante, si bien el sistema sobrevivió a la Primera Guerra Mundial, en realidad no resistió las presiones en momentos de verdadera crisis a fines de los años veinte y durante la década de 1930, con lo que demostraba claramente sus debilidades intrínsecas.

La depresión de 1929 hizo evidente la falta de eficacia del sistema parlamentario francés debido a que se agravaron los desacuerdos políticos entre los distintos partidos. Entre 1931 y 1940, el promedio de duración de los gobiernos fue de sólo cinco meses. Las críticas y las presiones sobre el sistema político arreciaron desde nuevos frentes. Si bien los grupos antisistema no eran nuevos —recuérdese que Acción Francesa se fundó en 1905—, ahora la influencia del fascismo, por un lado, y de la Unión Soviética por el otro, fomentaban nuevos movimientos que empujaban hacia la polarización.⁶

Para 1934 André Tardieu, un conservador que había sido primer ministro tres veces entre 1929 y 1933, junto con Gaston Doumerge, un radical que había sido presidente entre 1924 y 1931, y ahora llamado a ocupar el gobierno, propusieron reformas para estabilizar la situación. Pedían otorgar al Ejecutivo la facultad de disolución de la Cámara de Diputados sin el consentimiento del Senado, restringir la facultad de iniciativa de los diputados en materia financiera, y darle al Ejecutivo la facultad de llevar a cabo *referenda*. Sin embargo, el gobierno de Doumerge cayó al perder el apoyo del Partido Radical y los intentos de reforma se cancelaron.⁷

La enorme división dentro del parlamento, que fomentaba la pronta quiebra de cualquier gobierno, impidió la consolidación de cualquier autoridad con el poder y la fuerza necesarios para sacar adelante algún proyecto de gobierno. El problema, como se ha dicho, era que la división no sólo se hallaba en el interior del parlamento —lo cual ya de por sí dificultaba cualquier gobierno—,

⁵ Jacques Ollé-Lassprune, *La stabilité des ministres sous la Troisième République, 1879-1940*, París, R. Pichon y Durand-Auzias, 1962, pp. 231-326.

⁶ Stanley Hoffmann, "Paradoxes of the French Political Community", en S. Hoffmann *et al.*, *In Search of France*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1963, pp. 21-34.

⁷ Véase Jean Gicquel. "Le problème de la réforme de l'État en France en 1934", en J. Gicquel y Lucien Sfez, *Problèmes de la réforme de l'État depuis 1934*, París, Presses Universitaires de France, 1965.

sino que fuera de él, la oposición al sistema en sí aumentaba. En estas circunstancias entró Francia a la Segunda Guerra Mundial. La pronta ocupación por parte de los alemanes hizo perder a muchos la confianza en sus instituciones incluso antes de la derrota en mayo de 1940. Cuando terminó la Tercera República se inició un gobierno de muy triste memoria para los franceses, el régimen de Vichy, marcado por un creciente colaboracionismo con los nazis.

Al final de la Segunda Guerra Mundial, los hombres que habían encabezado los esfuerzos de la resistencia propusieron los más diversos proyectos para la reconstrucción del sistema político ("*Chaque résistants a sa propre constitution*").⁸ En aquel momento había en el aire, al parecer, cierto consenso en relación con el fortalecimiento del Ejecutivo frente al parlamento. Sobre ello parecían estar de acuerdo destacados miembros de los movimientos de resistencia Organización Civil y Militar, Défense de la France, el Comité General de Estudios, etcétera.

Por lo pronto, la negativa popular para reinstaurar las instituciones de la Tercera República, resultado del referéndum que llevó a cabo el gobierno provisional de De Gaulle en octubre de 1945, mostraba el hartazgo de los franceses frente a la ineficiencia gubernamental y la inestabilidad ministerial. Pero, paradójicamente, la constitución de la Cuarta República no reforzó el poder del Ejecutivo a pesar de que para muchos, De Gaulle incluido, su debilidad había sido la causa de los males de la Tercera República, tales como la falta de liderazgo, de estabilidad, de rumbo.

¿Por qué la asamblea constituyente no reparó en ello? Entre otras razones parece ser que los partidos que dominaban entonces la asamblea —los comunistas, los socialistas, así como el Movimiento Republicano Popular (MRP, de católicos liberales)—, si bien no estaban conformes con el funcionamiento de la Tercera República, lo que les incomodaba más que la sumisión del Ejecutivo frente al Legislativo, era el Senado, una institución esencialmente conservadora que daba mucha fuerza a las provincias sobre los centros urbanos y que, por ello mismo, sobrerrepresentaba al mundo rural frente al industrial.⁹ Fuera de este asunto, no fue posible lograr muchos consensos entre los partidos, por lo que la versión de la Constitución que se sometió a referéndum en mayo de 1946 no contó con el apoyo del MRP.

Al ser rechazada esta versión en el referéndum, se convocó a otra asamblea constituyente. Esta vez el MRP y los socialistas alcanzaron ciertas coincidencias que finalmente permitieron sacar adelante una nueva Constitución.

⁸ Henry Michel, *Les courants de pensée de la Résistance*, París, Presses Universitaires de France, 1962, p. 376.

⁹ Roy Pierce, *op. cit.*, p. 40.

De Gaulle se mantuvo opuesto a ella, pues no sentaba las bases para un ejecutivo fuerte e independiente (según lo anunció en su discurso de Bayeux), sino que tan sólo establecía un órgano de control sobre la Cámara de Diputados, el Consejo de la República. El nuevo referéndum para votar la nueva Constitución se llevó a cabo en octubre y el resultado fue positivo, aunque esta vez hubo muchas más abstenciones que antes.

La Cuarta República no resolvía, en realidad, los problemas de la Tercera. La relación entre los poderes seguía siendo absolutamente desigual y, con un parlamento dividido, conducía a la inestabilidad. De Gaulle no permaneció alejado, pues fundó la *Rassemblement du Peuple Français* (RPF) con el objeto de ganar apoyo para establecer un nuevo régimen que diera al Ejecutivo más poder en el diseño de las políticas a costa de los múltiples partidos, para quienes cada decisión debía ser el resultado de interminables disputas para llegar a acuerdos. El resultado era de nuevo la ineficiencia y la parálisis, pues el Ejecutivo no tenía forma de imponerse a los diputados. El gobierno era sobre todo un campo de disputas partidistas y no un órgano decisorio y ejecutor de políticas. La RPF se convirtió en una fuerza considerable en el parlamento, pero muchos de sus diputados prefirieron mantenerse jugando con las reglas de la Cuarta República que presionar para cambiar el régimen. Ello condujo a De Gaulle a formar un nuevo grupo llamado Social Republicanos. La idea de De Gaulle era una presidencia fuerte, con capacidad para designar y destituir ministros, disolver la asamblea y someter ciertos asuntos a referéndum. La oportunidad para De Gaulle se presentó como resultado de la crisis de Argelia que las instituciones de la Cuarta República fueron incapaces de resolver.

La Quinta República: las atribuciones constitucionales de los poderes

La Constitución de 1946 inauguró la Cuarta República francesa, la cual, como ya se dijo, no resolvió el dilema de la debilidad del poder Ejecutivo. Esta situación, en un mundo que salía de la Segunda Guerra Mundial para entrar en un ambiente caracterizado por el conflicto ideológico de la Guerra Fría, la descolonización y la reconstrucción de una Europa dividida, resultó una prueba que las instituciones de la Cuarta República no pudieron superar.

Del mismo modo que en la Tercera República, durante la Cuarta los gobiernos se sucedían con rapidez, pues las coaliciones que los mantenían eran totalmente inestables. El conflicto sobre la independencia de Argelia simplemente confirmó esta situación de inestabilidad, pues los acuerdos en el parlamento eran volátiles, las decisiones equívocas y cada partido buscaba imponer su propia solución. Ya para febrero de 1958 se hizo evidente que

en Francia no había consenso sobre qué hacer en Argelia, pero la guerra seguía. Cuando la situación se complicó, al grado de que hubo temor de un golpe de Estado, se decidió llamar al general Charles de Gaulle para asumir el gobierno a mediados de 1958. El parlamento adoptó dos leyes el 3 de junio. La primera le otorgaba a De Gaulle plenos poderes por un periodo de seis meses; la segunda, le otorgaba la facultad de elaborar una nueva Constitución para Francia, es decir, delegaba al gobierno del general el poder constituyente.¹⁰

Se elaboró la Constitución durante el verano de 1958 y, luego del referéndum de septiembre, se adoptó el 4 de octubre. Charles de Gaulle fue electo presidente en diciembre, y en enero nombró a Michel Debré, muy cercano a él, primer ministro. La nueva Constitución con la que se inicia la Quinta República, obra conducida bajo los lincamientos de De Gaulle y Debré, tuvo tres objetivos claros para rediseñar el sistema político francés: restaurar la importancia de la presidencia, reforzar la autoridad del gobierno y reducir la hegemonía del parlamento.

En cuanto a la institución presidencial, había que empezar por justificar su existencia. Se consideró que, si la asamblea encarnaba por medio de los partidos las aspiraciones más inmediatas del pueblo, la presidencia encarnaría a la nación francesa en su devenir. En palabras de Burdeau, a la presidencia se confía el poder del Estado:

[...] un poder a la medida de los imperativos permanentes que la Nación no puede soslayar sin riesgo de perderse, un poder que no esté ni a la izquierda ni a la derecha, y en quien pueda verterse la energía de toda Francia.¹¹

Asimismo, la presidencia tendría en sus manos el poder de arbitraje. De Gaulle, ya desde su discurso de Bayeux, hablaba de construir una presidencia “por encima de los conflictos y las contingencias políticas”, por encima de las facciones, que asegurara la continuidad. Pero no se refería a un arbitraje neutral —de tipo jurídico que buscara sólo resolver competencias y facultades— sino a un arbitraje político en el que su función fuera frenar, en nombre de los intereses nacionales, los excesos justicieros y radicales que la asamblea estaba destinada a cometer en nombre de lo inmediato.¹² Por lo tanto, su arbitraje sí tomaría partido.

¹⁰ Bernard Chantebout, *Droit constitutionnel et science politique*, París, Armand Colin, 1988, octava edición, p. 442.

¹¹ G. Burdeau, “La conception du pouvoir dans la Constitution française du 4 octobre 1958”, *Revue Française de Science Politique*, marzo, 1959, pp. 87 y ss.

¹² En este sentido, el artículo 5 de la Constitución francesa de 1958 define la función del jefe de Estado en los siguientes términos: “El presidente de la República asegura el respeto de la

Por su parte, la experiencia de la institución presidencial durante la Tercera República mostraba la urgente necesidad de crear, esta vez, una presidencia independiente. Durante la Tercera República, la presidencia había sido víctima del poder del parlamento por dos razones. Por una parte, debido a que el presidente era elegido por las dos cámaras reunidas en el Congreso. Por la otra, debido a la obligación de refrendata del presidente, la cual lo colocaba bajo la tutela de los ministros, quienes, en última instancia, eran responsables ante la asamblea.

La Constitución de la Quinta República estableció que el presidente sería elegido mediante un colegio electoral —un colegio de notables, desde luego, pero ya no únicamente compuesto por los parlamentarios—. El colegio electoral se conformaría, según los artículos 6 y 7 de la Constitución de 1958, por los miembros del parlamento, los consejeros generales, y los delegados de los consejos municipales en un número variable según la importancia de las comunidades representadas.

De este modo, más de 80 000 personas, todas elegidas por sufragio universal, formarían el colegio electoral.

En cuanto a la cuestión del refrendo, la Constitución de 1958 suavizó los términos. El presidente si bien seguiría obligado a solicitar la firma de los ministros responsables para la ejecución de sus funciones cotidianas —en tanto guardián de la República—, en momentos de excepción y para la ejecución de sus principales funciones, es decir aquellas relacionadas con su papel de árbitro y de garante de la independencia (muchos de sus actos de política exterior, por ejemplo), la obligación del refrendo se dispensaría.

Ahora bien, ¿cuáles eran los poderes que originalmente la Constitución le otorgaba a la presidencia? Había dos tipos de prerrogativas: las que se podrían considerar tradicionales —de las cuales de alguna forma ya había gozado la institución presidencial durante la Tercera y la Cuarta repúblicas— y las nuevas. Dentro de las primeras, el artículo 8 faculta al presidente para “nombrar al primer ministro y, a propuesta de éste último, a los otros ministros con acuerdo de la mayoría parlamentaria”. Asimismo, pone fin a las funciones del primer ministro “cuando éste presenta su dimisión”. No hay poder de revocación.

Constitución. Asegura, mediante su arbitraje, el funcionamiento regular de los poderes públicos, así como la continuidad del Estado.

Es el garante de la independencia nacional y de la integridad del territorio, del respeto de los acuerdos de la Comunidad y de los tratados”.

Esta y todas las notas que se hagan sobre los artículos de la Constitución provienen de *La Constitución de Francia*, Embajada de Francia (incluye todas las enmiendas, hasta las de 1974).

Otras atribuciones tradicionales del presidente que necesitan refrendo, son:

Respecto al gobierno:

- a) Artículo 9: el presidente de la República preside el Consejo de Ministros.
- b) Artículo 13: el presidente de la República firma las ordenanzas y los decretos deliberados en Consejo de Ministros; y hace los nombramientos para los empleos civiles y militares del Estado.¹³ (Es curioso notar que la firma de ordenanzas y decretos la comparte el presidente con el primer ministro. El primero firma todos aquellos que por su importancia se tomen en Consejo de Ministros, y el segundo los demás.)

Debe señalarse, además, que el presidente es el jefe de las fuerzas armadas y preside los consejos y comités de defensa, aunque en virtud del artículo 21 el primer ministro es el responsable de la defensa nacional y, según el artículo 20, el gobierno dispone de los servicios de las fuerzas armadas.

Respecto al parlamento:

- a) Artículo 10: el presidente promulga las leyes dentro de los quince días que siguen a la transmisión al gobierno de la ley definitivamente aprobada. Asimismo puede, antes de la expiración de dicho plazo, pedir al parlamento una nueva deliberación de la ley o de algunos de sus artículos. Esta nueva deliberación no puede denegarse.
- b) Artículos 29 y 30: a petición del primer ministro o de la mayoría de los miembros de la Asamblea, firma los decretos de convocatoria a sesiones extraordinarias.

Respecto a la magistratura:

- a) Artículo 64: el presidente es el garante de la independencia de la autoridad judicial.
- b) Artículo 65: el Consejo Superior de la Magistratura será presidido por el presidente de la República y designa a nueve de sus diez miembros, siendo el décimo el ministro de Justicia que funge como vicepresidente del Consejo.
- c) Artículo 17: el presidente tiene el derecho de indulto.

¹³ Hay ciertos empleos públicos cuya ocupación debe decidirse en el Consejo de Ministros.

Todas estas prerrogativas ya habían sido utilizadas por la institución presidencial anteriormente, sin embargo, se concedieron nuevas atribuciones que transformaron la presidencia y la reforzaron. Ahora, el presidente podía ejercer el derecho de disolución (artículo 12), el derecho de recurrir al referéndum (artículo 11), el derecho de dirigir mensajes a los diputados, el derecho de nombrar a tres miembros del Consejo Constitucional, y el derecho de gozar de poderes excepcionales casi dictatoriales en caso de que las instituciones, el territorio o la independencia de la nación se hallasen amenazadas y que el funcionamiento regular de los poderes públicos se interrumpiesen (artículo 16).¹⁴ Todas estas atribuciones no requieren de ningún aval, ni las disposiciones que se emitan requieren del refrendo. Como se puede apreciar, a partir de estas medidas, sobre todo de los artículos 11 y 16, el presidente se convierte *de jure* en la figura principal y decisiva en el régimen francés.

Por lo que toca al gobierno, la Constitución de la Quinta República también decidió reforzarlo frente al parlamento. Para De Gaulle, la situación imperante durante la Cuarta República era irrepetible e insoportable. En ella, el gobierno había sido simplemente un instrumento delegado por la mayoría para ejecutar leyes, pero sin ninguna función directiva y autónoma propia. La Cuarta República había sido el gobierno de los partidos, por lo que las disputas entre éstos tenían como resultado la parálisis del gobierno. La Quinta República había diseñado dos formas para reforzar al gobierno. Por una parte, daba mayor autoridad al primer ministro frente a su gabinete y, por la otra, restringía los vínculos de los ministros con el parlamento.

El artículo 20 de la Constitución de 1958 establece que “el Gobierno determina y dirige la política de la Nación; dispone de los servicios administrativos y de las fuerzas armadas; y es responsable ante el Parlamento en las condiciones y con arreglos a los procedimientos señalados en los artículos 49 y 50”.¹⁵ Éste se

¹⁴ El derecho de disolución y el de dirigirse a los diputados ya aparecían en la Tercera y Cuarta repúblicas, pero estaban sujetas a algún tipo de refrendo. En cuanto al artículo 16, debe decirse que en el momento en que el presidente lo pone en vigor, la Asamblea no puede ser disuelta, la cual se reunirá en pleno y vigilará las acciones del presidente para evitar abusos. En caso de abuso de poder, la Asamblea puede recurrir a la Suprema Corte de Justicia, la cual puede dar por terminada la aplicación de dicho artículo. Antes de que el artículo 16 se ponga en vigor, el presidente debe avisar, sin obligación de tomar en cuenta su parecer, al primer ministro, a los presidentes de las cámaras y al presidente del Consejo Constitucional. Resulta claro que si ellos no objetan el aviso, el presidente dispondrá de mayor libertad de acción y se reduce el riesgo de que se le acuse de abuso de poder. Sin embargo, a fin de cuentas el presidente tiene facultad de evitar esta última situación de muchas formas, una de ellas es disolver previamente a la Asamblea. Además, la vigencia de la aplicación del artículo 16 depende de la sola voluntad del presidente.

¹⁵ Véase *infra*.

complementa con el artículo 21, “el Primer Ministro dirige la acción del Gobierno. Es responsable de la defensa nacional; cuida de la ejecución de las leyes”. Es importante destacar que se estipuló claramente la palabra *dirige* y no *coordina* o cualquier otra, dándole así mayor fuerza a la figura del primer ministro.

Por su parte, el artículo 23 establece que “las funciones de miembro del Gobierno son incompatibles con el ejercicio de cualquier mandato parlamentario, de cualquier función de representación de carácter nacional y de cualquier empleo público o de cualquier actividad profesional”. Este artículo corta los vínculos entre los miembros del gabinete y el parlamento al ligar el destino de los ministros al del gobierno y así obligarlos a tener mayor compromiso con éste.

Finalmente, la Constitución de 1958 buscó limitar el poder del parlamento. Ya se dijo que tanto el recurso al referéndum como el derecho de disolución resultaron ser unos frenos implacables a la hegemonía parlamentaria y resaltaban el poder de la presidencia. Sin embargo, es necesario mencionar también que se instituyeron otras formas de disminuir el poder parlamentario. En primer lugar, cabe destacar la instauración del Consejo Constitucional. El artículo 61 establece que “las leyes orgánicas, antes de su promulgación, y de los reglamentos de las asambleas parlamentarias, antes de entrar en vigor, deberán someterse al Consejo Constitucional, el cual se pronunciará sobre su conformidad con la Constitución”. Como se puede apreciar, este Consejo representa un freno ante cualquier intento por parte de la Asamblea de darse un mayor espacio y funge como un mecanismo para vigilar la constitucionalidad de las leyes (y por ende de los actos del parlamento), y si además se toma en cuenta que de sus nueve miembros tres son elegidos por el presidente de la República, quien también elige al presidente del Consejo (quien tiene voto de calidad en caso de empate), se puede ver claramente que de nuevo el presidente se impone ante la legislatura. Finalmente, otro medio para frenar el poder del parlamento lo constituye el hecho de que éste se divide en dos cámaras. Por su naturaleza, el Senado sirve de contrapeso a la Cámara de Diputados y también resulta un apoyo para el presidente.

La Quinta República: el “golpe de Estado permanente”

De Gaulle tomó posesión como presidente de la Quinta República en diciembre de 1958. Desde el primer momento, De Gaulle empezó a utilizar todas las prerrogativas que la Constitución le otorgaba con el fin de extender el poder de su presidencia. Para empezar, con el nombramiento de Debré como primer ministro en enero de 1959, De Gaulle se aseguró un enorme

apoyo para sus puntos de vista. En cuanto al gabinete, debe señalarse que desde el inicio fue De Gaulle el que decidió quiénes serían los ministros, al menos en las áreas importantes. De esta forma, el presidente no sólo utilizaba su poder para nombrar a quien creyera más conveniente en el puesto de primer ministro, sino que además utilizaba su poder *de facto*, como líder del partido mayoritario, para designar a ministros y controlar al partido.¹⁶

Asimismo, De Gaulle empezó a hacer uso efectivo de su facultad de presidir las reuniones del Consejo de Ministros, hecho fundamental para las decisiones sobre la política. Con ello, De Gaulle se convirtió en el conductor real de la política —dejando al primer ministro como mero administrador—, ya que él dirigía las discusiones y aprobaba las conclusiones que se tomaban en el seno del Consejo. Si bien la facultad de presidir las reuniones de este consejo también había existido en la Tercera y Cuarta repúblicas, en esos tiempos las decisiones sobre la política se tomaban previamente en las reuniones del gabinete, lo cual De Gaulle no estaba dispuesto a tolerar. Al mismo tiempo, y en virtud de que el artículo 13 le daba la capacidad para firmar los reglamentos emanados de las deliberaciones del Consejo de Ministros (dejando al primer ministro la firma del resto), De Gaulle, valiéndose también de su poder para fijar la orden del día en la agenda de dicho consejo, amplió enormemente la lista de temas a tratar, aumentando los espacios en los que tenía poder reglamentario.

Sin embargo, a pesar de que De Gaulle fortaleció mucho la presidencia y la convirtió en la figura determinante de la vida política en Francia, debe señalarse que su acción *directa* se restringía a dos ámbitos, la política exterior y la de defensa.¹⁷ Esto dio origen a la tesis del “dominio reservado para el presidente”. Jacques Chaban-Delmas, entonces presidente de la Asamblea, en un discurso a fines de 1959 explicaba la existencia de dos áreas en la política francesa, una reservada al presidente, y la otra al gobierno, el cual se encargaba, sobre todo, de los asuntos internos.¹⁸

Finalmente, De Gaulle fortaleció las bases de una presidencia fuerte mediante una reforma que cambió la forma de elección presidencial de un colegio electoral por la de sufragio universal. Esto le otorgaba a la presidencia un apoyo popular más permanente y sólido, así como una independencia

¹⁶ Jean Claude Colliard, “Que peut le président?”, *Pouvoirs, Revue Française d'Études Constitutionnelles et Politiques*, núm. 69, 1994, p. 21.

¹⁷ Si bien el presidente se convirtió en el hombre que establecía los lincamientos políticos del gobierno y decidía sobre éste, de lo que se encargaba personalmente era, en esencia, de la política exterior y la de defensa, pues el resto la delegaba al gobierno, aunque sin dejar de supervisarla.

¹⁸ Pierce, *op. cit.*, p. 51.

definitiva de los vaivenes del parlamento. De Gaulle utilizó su prestigio, a pesar del rechazo de los partidos,¹⁹ para llevar a cabo su reforma en 1962.

Como preludeo a esta reforma, en el otoño de ese año nombró primer ministro a Georges Pompidou, un hombre más académico que político, y a partir de ese momento tomó todas las riendas del gobierno en sus manos. Así, para septiembre anunció que, a propuesta del gobierno, se sometería a referéndum la reforma de los artículos 6 y 7 de la Constitución con el fin de cambiar la forma de elección presidencial, hasta entonces mediante un colegio electoral, por el sufragio universal directo.

Los meses de septiembre y octubre de 1962 resultaron fundamentales para el nacimiento del sistema político francés contemporáneo enmarcado en un régimen que, *de facto*, hacía del gobierno un ejecutor de políticas del presidente y restringía excesivamente a la Asamblea de cualquier posibilidad de contrapeso. El debate se centró entonces en dos puntos: la conveniencia de darle a la presidencia una legitimidad popular de la que hasta entonces sólo gozaba la Asamblea, y el hecho mismo de convocar a un referéndum cuyo fin era modificar la Constitución y que resultaba ser, a todas luces, un acto que trascendía las propias disposiciones constitucionales.

La reforma de 1962, si bien en apariencia modificaba solamente dos artículos constitucionales referentes a la forma de elección presidencial, en el fondo trastocaba toda la Constitución. La elección del presidente mediante el sufragio universal directo hacía de él no sólo la encarnación del Estado francés, sino también un representante del pueblo que se situaba al mismo nivel que la Asamblea, lo cual fracturaba el sistema político parlamentario, base de la Constitución original de 1958, y creaba otro de tipo semipresidencial. Si desde el inicio de la Quinta República, De Gaulle había modificado el régimen en la práctica hasta atribuirse una serie de facultades y prerrogativas del gobierno, ahora tendría, además, la misma legitimidad que toda la Asamblea.²⁰ Esta situación no la iban a permitir los partidos políticos, en esencia los mismos que habían desconfiado siempre del poder Ejecutivo.

Asimismo, los diputados denunciaban que De Gaulle había faltado al texto constitucional al intentar llevar a cabo modificaciones a la propia Cons-

¹⁹ Para la mayoría de los partidos, De Gaulle, al pronunciarse en favor de la autodeterminación de los argelinos, dejaba de defender los intereses de Francia. La Asamblea estaba en su contra. Fue entonces cuando decidió impulsar su referéndum aprovechando el momento preciso, pues de haberse esperado más, el ánimo popular hubiera cambiado al empezar a aparecer algunas desventajas de su solución para Argelia (entre otras los efectos de la repatriación de más de 1 000 000 de franceses).

²⁰ Stéphane Baumont, "Election du Président de la République au suffrage universel direct et crise de la démocratie", *Annales de l'Université des Sciences Sociales de Toulouse*, Toulouse, Éditions de l'Université des Sciences Sociales, tomo 40, 1992, p. 213.

titudi3n mediante la v3a del refer3ndum. De Gaulle hac3a, en realidad, una interpretaci3n laxa de los art3culos 3 y 11²¹ para llevar a cabo su reforma. En cuanto al art3culo 3, De Gaulle sosten3a que con base en 3l, el pueblo pod3a en todo momento y sin respetar ninguna forma, modificar la Constituci3n. Un especialista se3ala que, en realidad, tal argumento no es aceptable ni jur3dica ni pol3ticamente, pues, en t3rminos jur3dicos, el art3culo 3 no hace m3s que enunciar que el refer3ndum debe aplicarse siguiendo las disposiciones constitucionales adecuadas, pues de lo contrario tambi3n convierte a los asamble3stas en constituyentes permanentes. En t3rminos pol3ticos, la facultad del pueblo para desconocer la Constituci3n vigente en favor de otra no es admisible en circunstancias que no sean extraordinarias.²²

No obstante, De Gaulle aprovech3 la oportunidad para disolver la Asamblea e incluso logr3 que, frente a las presiones del Senado, el Consejo Constitucional se declarara incompetente en cuanto al uso del refer3ndum. Lo que queda muy claro de todo esto es, primero, el gran sentido de oportunidad de De Gaulle para llevar a cabo el refer3ndum en un momento delicado y obtener 62% de votos favorables (que incluso lograron hacer ver a muchos candidatos a diputados que, si apoyaban la reforma, obtendr3an m3s votos).²³ En segundo lugar demostr3 el poder personal de De Gaulle para llevar a cabo su proyecto de reforzar la presidencia, la cual se fortaleci3 a la sombra de la fuerza del hombre que la ocupaba, y a partir de entonces abrir la posibilidad para que el presidente pudiera modificar la Constituci3n sin tener que pasar por todo el laberinto institucional.²⁴

El a3o de 1962 marc3 el inicio del predominio presidencial en Francia sin necesidad de eliminar al parlamento del papel y a3adi3 una dosis de democracia directa. A partir de ese momento y, salvo algunos breves brotes de inconformidad, la presidencia ha tomado las decisiones en nombre del gobierno (hasta antes de las llamadas "cohabitaciones") y se ha impuesto ante un parla-

²¹ El art3culo 3 dice en su primer p3rrafo: "La soberan3a nacional pertenece al pueblo que la ejerce a trav3s de sus representantes y por v3a del refer3ndum".

El art3culo 11 dice en su primer p3rrafo que: "El presidente de la Rep3blica, a propuesta del gobierno durante los periodos de sesiones o a propuesta conjunta de las dos Asambleas, publicadas en el *Diario Oficial de la Federaci3n*, puede someter a refer3ndum cualquier proyecto de ley que se refiera a la organizaci3n de los poderes p3blicos, que entra3e la aprobaci3n de un acuerdo de Comunidad o que tienda a autorizar la ratificaci3n de un tratado que, sin ser contrario a la Constituci3n, pudiere afectar el funcionamiento de las instituciones".

²² Chantebout, *op. cit.*, p. 506.

²³ Los candidatos a diputados que apoyaron la reforma obtuvieron el triunfo en 279 circunscripciones de un total de 482.

²⁴ Olivier Camy, "Le chef de l'3tat, est-il le souverain sous la V^{ie}me R3publique?", *Revue Fran3aise de Droit Constitutionnel*, n3m. 25, 1996, p. 5.

mento que, en esencia y gracias a que no cuenta con una mayoría favorable, ha perdido la voluntad de desafiar al jefe de Estado. En esta situación, el presidente “lo puede todo o, en todo caso, casi todo: utiliza los poderes que la Constitución le otorga, y además persuade al primer ministro de ponerse bajo su control”.²⁵

La reforma de 1962 pretendió poner fin a los desacuerdos sobre el *sistema político* (entre el parlamentarismo absoluto y el dominio completo del ejecutivo) mediante la inauguración de un híbrido sistema semipresidencial, y también solucionar la falta de gobernabilidad y las recurrentes crisis ministeriales mediante un *régimen* flexible en el cual el presidente predomina sobre el resto de los actores políticos, siempre y cuando goce de mayoría en el parlamento. En palabras de un especialista, la Constitución se convirtió en un “documento vivo en el cual los principios fundamentales se hallan destinados a recibir nuevos contenidos en función de la evolución de la sociedad”.²⁶

La “cohabitación” en Francia

El término “cohabitación” es un galicismo que proviene directamente de la palabra francesa *cohabitation*, y que, en términos políticos, se refiere al hecho de tener un presidente y un primer ministro de distintos partidos. En México, a raíz de las elecciones del 6 de julio de 1997, se ha puesto de moda hablar de cohabitación en su sistema político, lo cual es un error y, como veremos más adelante, demuestra dos cosas: la falta de conocimiento preciso sobre el tema de la cohabitación, y la ignorancia sobre las condiciones específicas en las que ha evolucionado el régimen político.

Para poder tener el cuadro completo sobre el sistema político francés —las instituciones—, falta ahora aclarar de qué manera se ve afectado el régimen político —es decir, las reglas del juego— dependiendo de si existe cohabitación o no.

La reforma constitucional de 1962 inauguró un sistema político de corte semipresidencial al permitir la elección universal directa para elegir al jefe de Estado y darle con ello una amplia legitimidad popular comparable a la de la Asamblea. La reforma constitucional de 1962 no eliminó las facultades ni del parlamento ni las del primer ministro. No obstante, las reglas del juego constitucional fueron evolucionando, desde el principio, de tal manera que la figura del presidente opacó a las demás instituciones. Esta situación,

²⁵ Colliard, *op. cit.*, p. 22.

²⁶ Laurent Cohen-Tanugi, *La métamorphose de la démocratie*, París, Odile Jacob, 1994, p. 143.

desde luego, no se explica en razón de las disposiciones constitucionales, las cuales, como se ha visto, otorgaban al primer ministro las facultades de “determinar y dirigir la política” y “dirigir la acción del gobierno”, según los artículos 20 y 21 de la Constitución. La explicación tiene que ver con dos hechos. Por un lado, una cierta ambigüedad del texto constitucional que permite traslapes en las facultades del presidente con las de las otras instituciones. Por el otro, al hecho de que, desde la presidencia de De Gaulle en 1962 —la primera en que resultó electo un presidente por sufragio universal directo— hasta 1986 con Mitterrand, los presidentes de la Quinta República habían contado con una mayoría en el parlamento, lo cual les permitía imponerse ante el Legislativo y también designar libremente a los primeros ministros.

Así, en periodos en los cuales el presidente ha contado con una mayoría parlamentaria —que le permite escoger libremente y según su voluntad al primer ministro—, el jefe de Estado predomina sobre las demás instituciones debido a que impone una laxa lectura de las disposiciones constitucionales y se adueña de prerrogativas gubernamentales.²⁷

Esta fue la forma en la cual evolucionó el régimen político francés durante casi treinta años. No obstante, el régimen permaneció en esencia flexible, pues el predominio casi absoluto del presidente dependía básicamente de una mayoría que le era favorable en el parlamento. El periodo entre 1986 y 1988 marcó un cambio en el régimen al permitir, por primera vez, la llegada de una mayoría parlamentaria y, en consecuencia, de un primer ministro de otro partido distinto al del presidente. A partir de entonces la cohabitación ha tenido lugar en 1993-1995 y 1997.²⁸

Si bien es cierto que tanto en el caso de un presidente con mayoría como en la situación contraria éste mantiene ciertas facultades constitucionales exclusivas, cada caso tiene como resultado variaciones importantes en el régimen político (aunque, desde luego, el sistema político no cambia). Ya hemos mencionado en los apartados precedentes cuáles son las facultades que estrictamente la Constitución le otorga al presidente y cuáles ha ido acaparando de otras instituciones cuando cuenta con mayoría. Ahora es

²⁷ Pierre Chabal y Patrick Fraisseix, “Déclin et renouveau de la présidence française dans le contexte de l’élection de 1995”, *Revue Française de Droit Constitutionnel*, núm. 25, 1996, p. 46,

²⁸ En el periodo 1986-1988, el presidente era François Mitterrand y el primer ministro Jacques Chirac; en 1993-1995, Mitterrand era de nuevo presidente y el premier fue Edouard Balladur. Finalmente, en 1997 Jacques Chirac como presidente perdió las elecciones para renovar la cámara baja y, en consecuencia, tiene que compartir el Ejecutivo con el primer ministro socialista Leonel Jospin.

importante ver de qué forma se redefine el ejercicio del poder durante la cohabitación.

En este caso, ¿qué poderes le quedan al presidente? Para empezar, es necesario señalar que hay un primer elemento de debilidad en el hecho de que la cohabitación tiene su origen en la derrota electoral del partido del presidente. El presidente transita de una situación en la cual goza de una capacidad permanente de decisión a otra en la cual tiene una eventual capacidad de vetar.²⁹ En términos constitucionales, su capacidad para disolver la Asamblea se dificulta debido a que, para empezar, todas las cohabitaciones han surgido de disoluciones de asambleas previas y nada garantiza que en el corto plazo de un año —tiempo que debe esperar el presidente para disolverla de nuevo según el artículo 12— los ánimos hayan cambiado como para que el resultado le sea favorable. Su facultad para llevar a cabo *referenda* también se complica, pues el nuevo primer ministro difícilmente propondría someter a decisión popular algún tema cuyo posible resultado fuese su propia caída o debilitamiento. Por tanto, en el caso del referéndum, el presidente pasaría a ocupar una posición reactiva: negarse a llevar a cabo un referéndum que le proponga el gobierno o el parlamento. Asimismo, la facultad del presidente para nombrar al primer ministro también se ve acotada por el nuevo resultado electoral, pues es éste último y no la voluntad presidencial el que ha designado al jefe de gobierno. Le quedan sus facultades de dirigirse a la Asamblea y el de presidir el Consejo de Ministros —prerrogativas que bien ha utilizado para presionar a favor de sus puntos de vista—, como también su poder legal de declarar la vigencia del estado de excepción, conforme al artículo 16.

Si bien es cierto que, en términos generales, la cohabitación debilita al presidente frente al primer ministro al hacer válidos los artículos 20 y 21, correspondientes a la dirección y planeación de la política y las acciones gubernamentales, hay también autores para quienes esta situación ha reforzado el papel del presidente en otros terrenos, tales como la política exterior y de defensa, las cuales hasta ahora se han respetado como parte de su “dominio exclusivo”.³⁰ El reforzamiento del jefe de Estado tiene que ver con que, si bien por una parte el resultado electoral que da origen a la cohabitación significa que los electores han preferido otras opciones políticas distintas a las que había propuesto el presidente, por la otra, el hecho de que éste no pierda el control de la política exterior y de la política de defensa también significa que los puntos de vista en estas áreas no son las que preferiría el

²⁹ Colliard, *op. cit.*, p. 23.

³⁰ Chantebout, *op. cit.*, pp. 598-600.

electorado, lo cual se traduce en un gran poder del presidente puesto que lo convierte en un diseñador y ejecutor de políticas *irresponsables*.

No obstante, las cohabitaciones han creado un régimen político favorable al jefe de gobierno, ya que en este caso se reconoce la independencia y la autonomía en el ejercicio real de las competencias del primer ministro.³¹ El gobierno retoma sus funciones establecidas en los artículos 20 y 21. Esta situación ha llevado a que se replantee la función presidencial.

Resulta curioso notar que si bien fue Mitterrand el presidente que logró mantener su “dominio exclusivo” sobre la política exterior y de defensa, ha sido Jacques Chirac, uno de los más incómodos primeros ministros,³² el presidente que ha tomado decisiones claras y ha llevado a cabo reformas con el fin de fortalecer al Palacio del Elíseo frente a Matignon.

La más importante medida tomada por Chirac con el fin de reforzar la institución presidencial fue la ley constitucional del 4 de agosto de 1995 (votada por el Congreso el 31 de julio) relativa, entre otras cosas, a ampliar el número de temas que se pueden someter a referéndum, creando la figura del *referéndum legislativo*. A partir de entonces, el artículo 11 establece que el referéndum puede incluir temas relativos “a la organización de los poderes públicos, a reformas a la política económica o social de la nación, a los servicios públicos”, así como proyectos de ley sobre la “organización de los poderes públicos” o “tendientes a autorizar la ratificación de un tratado que, sin ser contrario a la Constitución, incida en el funcionamiento de las instituciones.

Lo interesante de esta reforma es que refuerza al presidente, en primer lugar, frente al parlamento, al validar el ejercicio del referéndum (constituyente) que hizo De Gaulle con su lectura del artículo 11 y ampliarlo hasta darle un carácter legislativo. Mediante este tipo de referéndum se someten a decisión popular temas puramente legislativos que deberían ser exclusivos del parlamento. En segundo lugar, el presidente refuerza su figura frente a la del gobierno. Si bien la Constitución establecía que es el gobierno el que propone al presidente someter determinados asuntos a referéndum, la práctica durante la Quinta República ha demostrado que este instrumento se ha convertido en una prerrogativa presidencial, pues es el jefe de Estado el que solicita al gobierno que lo proponga. Por lo tanto, cuando el presidente cuen-

³¹ Chabal y Fraisseix, *op. cit.*, p. 50.

³² Chirac ha resultado uno de los primeros ministros más incómodos tanto para Giscard d'Estaing, presidente de su propio partido, ante quien renunció en 1976 debido a que no aceptaba el sometimiento del jefe de gobierno al jefe de Estado, como lógicamente para François Mitterrand, con quien ocupó Matignon entre 1986 y 1988, inaugurando así las cohabitaciones.

ta con mayoría, el gobierno no tiene objeción en proponerle un referéndum cuando se le solicite.

Asimismo, los temas que ahora incluye el referéndum invaden completamente las funciones del gobierno, pues incluso abarcan las políticas en el terreno económico, social y administrativo, lo cual hace que quede en entredicho la facultad del gobierno para “determinar y dirigir la política de la nación” (artículo 20).

En este punto, es sólo la cohabitación la que puede disminuir la posibilidad del presidente para realizar *referenda* al hacer que el gobierno no se los proponga al presidente cuando éste los solicite (ya antes analizamos que el presidente también puede rechazar las propuestas del gobierno o la Asamblea para llevarlos a cabo, véase *supra*). No obstante, la presidencia dispone de un nuevo poder para modificar toda acción del gobierno y legislar sobre todos los campos de la vida política.

¿Hasta dónde son válidas las comparaciones entre Francia y México?

Una vez que se ha explicado con cierto detalle la evolución y el funcionamiento del sistema político francés (semipresidencial a partir de 1962), así como el tipo de régimen que lo caracteriza (democrático con predominio alternativo del presidente o del primer ministro según la composición de la Asamblea), es importante establecer una serie de comparaciones con México a fin de tener claro hasta dónde son posibles las analogías entre ambos sistemas.

Resulta innegable que Francia ha tenido una profunda influencia en México desde antes de su vida independiente. Baste recordar que, a partir de la llegada de la Casa de Borbón al trono español se iniciaron profundas reformas en la administración (la creación de las intendencias, la restructuración del ejército y del sistema hacendario, entre otras) y las instituciones (la recomposición de la relación Estado-Iglesia, principalmente), tanto de la metrópoli como de las colonias, que alcanzó su máxima expresión durante el reinado de Carlos III en la segunda mitad del siglo XVIII.

A partir de la Independencia, la influencia francesa ha alcanzado diversos y variados campos al incluir, desde los principios e ideales, plasmados por ejemplo en la vida constitucional, en las actitudes que animaron a los liberales, y en el pensamiento de influyentes autores mexicanos como Altamirano o Justo Sierra,³³ hasta la adopción de modernas instituciones ad-

³³ Véase Solange Alberro, Alicia Hernández Chávez y Ellas Trábulse (coords.), *La Revolución francesa en México*, México, El Colegio de México-Centro de Estudios Mexicanos y

ministrativas, como es el caso de la reforma al poder judicial de diciembre de 1994 que creó en México el Consejo de la Judicatura Federal inspirado en el Consejo de la Magistratura francés.³⁴

No obstante, resulta importante señalar que a pesar de esta poderosa influencia francesa sobre México, hay divergencias estructurales que hacen muy difícil establecer comparaciones en el funcionamiento de sus sistemas políticos, aun cuando sea posible distinguir los orígenes franceses de ciertas instituciones específicas. Como hemos visto a lo largo del presente estudio, la historia política moderna de Francia se ha caracterizado por el desacuerdo, tanto en los arreglos institucionales (sistema político) como en las reglas con las cuales se organiza el juego institucional (régimen). Hemos subrayado que las diferencias sobre la construcción de un sistema político adecuado en Francia apenas se han podido resolver —no sin críticas— a partir del establecimiento de un sistema semipresidencial entre 1958 y 1962. Este sistema político ha estado enmarcado en un régimen democrático flexible que dio origen al predominio casi absoluto del presidente entre 1958 y 1986, 1988 y 1993, y 1995 y 1997, pero que también ha permitido la aparición de un Ejecutivo bicéfalo en tiempos de cohabitación. Ahora bien, si las discusiones sobre la conveniencia de adoptar un sistema semipresidencial siguen generando controversias, las críticas al régimen, sobre todo cuando predomina el presidente, han resultado también ser muy agudas.

En el caso de México, la historia es parcialmente distinta. Hay una gran diferencia con Francia en cuanto al añejo acuerdo que existe en México acerca de su sistema político. Sin embargo, a primera vista podría haber una semejanza en cuanto a las discusiones sobre el tipo de régimen. Los desacuerdos sobre el sistema político quedaron superados desde que los liberales derrotaron de forma definitiva a las fuerzas apoyadas por los conservadores e impusieron, ya sin ningún rival, un modelo político único, el cual ha prevalecido hasta nuestros días. En este sentido, la derrota de Maximiliano marcó el fin de lo que pudo haber sido la construcción de un sistema político alternativo, así como de una historia de luchas intestinas entre conservadores y liberales

Centroamericanos, 1991. Especialmente los trabajos de Dorothy Tanck de Estrada, "Los catecismos políticos: de la Revolución francesa al México independiente"; Jaime E. Rodríguez O., "La Revolución francesa y la independencia de México"; Nicole Girón, "Ignacio M. Altamirano y la Revolución francesa: una recuperación liberal"; y Andrés Lira, "La Revolución francesa en la obra de Justo Sierra".

³⁴ Para hacer una comparación entre los sistemas electorales de ambos países, véase Marcial Rodríguez Saldaña, "La elección presidencial francesa en 1995. Reflexiones comparativas con México", *Lex*, tercera época, año 1, núm. 2, agosto, 1995, pp. 32-34.

que, de una u otra forma, caracterizaron al primer medio siglo de vida independiente.

En México, la discusión se ha centrado —desde entonces y hasta ahora— solamente en el tipo de régimen. No es que exista una ausencia de marco legal y constitucional para definir las relaciones entre las instituciones, sino que las controversias se originan esencialmente en una práctica política que ha dado mayor fuerza a unas instituciones sobre otras.

La presidencia, encarnación del poder Ejecutivo, ha predominado de forma casi completa sobre los otros dos poderes de la federación, el Legislativo y el Judicial. Esta situación ha conducido a algunos autores a clasificar al régimen político mexicano como un régimen “presidencialista”, es decir, dominado por reglas —escritas y no escritas— que favorecen en exceso al poder Ejecutivo sobre los otros dos. Así, dentro de un sistema presidencial hay un régimen “presidencialista”.

De acuerdo con la Constitución política de 1917 en su texto vigente (1997),³⁵ las facultades y obligaciones del presidente están contenidas en el artículo 89:

- I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia;
- II. Nombrar y remover libremente a los Secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes;
- III. Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Senado;
- IV. Nombrar, con aprobación del Senado, los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales y los empleados superiores de Hacienda.
- V. Nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales con arreglo a las leyes;
- VI. Disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente, o sea del Ejército terrestre, de la Marina de Guerra y de la Fuerza Aérea, para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación;
- VII. Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos en los términos que previene la fracción IV del artículo 76;
- VIII. Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión;

³⁵ Secretaría de Gobernación, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Segob, mayo de 1997.

- IX. Designar con ratificación del Senado al Procurador General de la República;
- X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales;
- XI. Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias cuando lo acuerde la Comisión Permanente;
- XII. Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones;
- XIII. Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronteras y designar su ubicación;
- XIV. Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común en el Distrito Federal;
- XV. Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria;
- XVI. Cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones, el Presidente de la República podrá hacer los nombramientos de que hablan las fracciones III, IV y IX con aprobación de la Comisión Permanente;
- XVII. (Derogada);
- XVIII. Presentar a consideración del Senado, la terna para la designación de ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter sus licencias y renunciaciones a la aprobación del propio Senado;
- XIX. (Derogada);
- XX. Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.

Aparte, la Constitución mexicana le otorga facultades legislativas al Ejecutivo en ciertas áreas;

- a) El artículo 29 le otorga poderes extraordinarios en caso de emergencia.
- b) El artículo 73, párrafo XVI, fracciones 1-4, le otorga facultades para legislar en materia de salud.
- c) El artículo 74 le da la facultad exclusiva de iniciativa presupuestal.
- d) El artículo 76, párrafo I, le da facultades legislativas al permitirle celebrar tratados internacionales.
- e) El artículo 131 le da facultades legislativas en materia de comercio, asuntos económicos en general y poderes reglamentarios.

De estas facultades estrictamente constitucionales, el presidente de México no goza de más poder del que tienen otros ejecutivos en América Latina; un estudio comparado reciente sobre los poderes de presidentes y asambleas muestra que, en estricto sentido constitucional y de acuerdo con sus poderes legislativos, el presidente de México no tiene más facultades que otros presidentes; de hecho, aparece con menos poderes que los ejecutivos de Brasil, Ecuador, Paraguay y Uruguay, y al mismo nivel que los de Colombia, Chile y Panamá.³⁶

Sin embargo, el Ejecutivo de México concentra mucho poder no sólo porque toma ventaja de algunas facultades que le concede la misma Constitución —por ejemplo, el artículo 71 le da la facultad, junto al Congreso y legislativos locales, de iniciar leyes y decretos y, en los hechos, él es quien, desde la conformación del Estado moderno, ha tomado la iniciativa en un altísimo porcentaje de casos—³⁷ y las leyes ordinarias, sino también por otro tipo de atribuciones políticas metaconstitucionales y netamente políticas. Entre éstas destacan su papel como jefe real del partido mayoritario y, por ende, su poder sobre los diputados y senadores de su partido, y sobre los demás puestos políticos y administrativos importantes. Asimismo, la centralización fundamental del poder en México ha dado como resultado natural el fortalecimiento del Ejecutivo Federal sobre cualquier otra institución o poder.³⁸

De esta situación se deriva el hecho de que el presidente de México se convierte en “el jefe de Estado, jefe de gobierno; director de la política internacional, la voz del pueblo y la voz del país; el verdadero legislador, o al menos, el colegislador más importante; el jefe nato del ejército [...] el coordinador de las fuerzas económicas, el encargado de la educación pública; el administrador de la hacienda pública y de los bienes nacionales; el director del crédito y de la moneda y el autor de la prosperidad o el responsable de la bancarrota”.³⁹

³⁶ Matthew Shugart y John Carey, *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992. Citado por María Amparo Casar, “El sistema presidencial mexicano en perspectiva comparada”, *Diálogo y Debate*, vol. 1, núm. 2, julio-septiembre, 1997, p. 177.

³⁷ Véase Manuel Alejandro Guerrero, “El avance de la oposición en la Cámara de Diputados”, *Enciclopedia Parlamentaria de México* (en prensa).

³⁸ Como el “presidencialismo” no es el tema de este trabajo, remito a algunas obras al respecto: Jorge Carpizo, *El presidencialismo*, México, UNAM, Congreso Nacional de Ciencia Política, 1968; Ricardo Espinoza Toledo (coord.), *Presidencialismo*, México, UAM-IFE-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1996; y un excelente estudio sobre el análisis del presidencialismo: María Amparo Casar, *The Analysis of Presidentialism in Mexico: A Review of the Literature*, México, CIDE, División de Estudios Políticos, Documentos de trabajo, núm. 56, 1996. Estos estudios de ninguna manera agotan el tema.

³⁹ Jorge Gaxiola, “La presidencia de la República”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, vol. 13, núm. 49, enero-marzo, 1963, p. 44.

Ahora bien, si comparamos el régimen político de México con el de la Francia de la Quinta República se puede concluir que, en ambos casos, la práctica política ha permitido a los presidentes acumular facultades y poderes que la Constitución no les confiere de manera expresa. Esta situación ha despertado las críticas en los dos países.

En el caso de México, ya don Daniel Cosío Villegas hablaba en su célebre libro sobre *El sistema político mexicano*⁴⁰ acerca de las enormes facultades que goza el presidente, tanto legales como extralegales. Para don Daniel, la concentración de poder excesivo por parte del presidente de la República iba en detrimento tanto de la Constitución, pues anulaba prácticamente a los otros dos poderes, como de la disposición federal del país, pues se imponía por sobre las regiones y los intereses locales.⁴¹ El propio Cosío Villegas continuó la crítica al presidencialismo en su ensayo *El estilo personal de gobernar*⁴² al señalar que la cabeza del Ejecutivo cuenta con facultades y poderes tan ilimitados que lo conducen a gobernar no de manera institucional, sino personal. En el caso de Francia, las críticas también han sido severas. Un autor señala que, en Francia, el absoluto poder del presidente, a partir de 1962, ha devenido en una “monarquización de la presidencia”, pues cuenta con una serie de amplísimos poderes tanto constitucionales como políticos para imponer sus decisiones, lo cual se traduce en un ejercicio monárquico del poder. Esto tiene como consecuencia una “crisis de la democracia francesa”.⁴³

No obstante, estas críticas suelen soslayar un aspecto fundamental de la fuerte institución presidencial en ambos países. Tanto en el caso de México como en el de Francia, la consolidación de un Ejecutivo fuerte ha sido la solución frente a una historia política inestable.⁴⁴ En México, la presidencia personal de Porfirio Díaz y la presidencia institucional posrevolucionaria han sido los antídotos más eficaces para contrarrestar las fuerzas centrífugas derivadas de la diversidad y la complejidad del país. El siglo XIX da fe de la anarquía derivada de la inestabilidad por falta de fuerza política en el centro. Esto no significa que México no pueda evolucionar hacia otras formas políticas, pero sí obliga a reconocer el papel histórico que ha jugado la institución presidencial. La construcción del Estado nacional moderno en México

⁴⁰ Daniel Cosío Villegas, *El sistema político mexicano. Las posibilidades de cambio*, Austin, Universidad de Texas/Instituto de Estudios Latinoamericanos, 1972.

⁴¹ *Ibid.*, pp. 20-24.

⁴² Daniel Cosío Villegas, *El estilo personal de gobernar*, México, Cuadernos de Joaquín Mortiz, 1974.

⁴³ Baumont, *op. cit.*, pp. 213-216.

⁴⁴ Para el caso de México, véase Enrique Chairez Ramírez, “Presidencialismo y estabilidad en el sistema político mexicano”, en Espinoza Toledo (coord.), *Presidencialismo*, *op. cit.*

tuvo su fundamento en un Estado encabezado por un Ejecutivo fuerte. En el caso de Francia, como ya se ha visto en capítulos precedentes, la fórmula política de De Gaulle ha resultado la única que ha traído al país la estabilidad que tanto se buscó en otro tipo de sistemas políticos.

Acotar el poder de la presidencia ha sido el punto de debate sobre el régimen político en los dos países, sobre todo (aunque no exclusivamente) en momentos en los cuales los partidos de los presidentes han perdido la mayoría en el parlamento. Pero hay una diferencia entre México y Francia.

En ésta última, cuando el partido del presidente ha perdido la mayoría en el parlamento, la oposición busca acotar su poder en favor, no de la Asamblea como tal, sino esencialmente del gobierno, del primer ministro. En México, en cambio, la oposición al presidente pretende acotar el poder del Ejecutivo en favor del Legislativo. Esto nos muestra, finalmente, que, a pesar de que hay un debate similar en cuanto al régimen político en Francia y México en el sentido de acotar el poder de la presidencia, al ser distintos los sistemas políticos (uno semipresidencial y otro presidencial), las consecuencias de tal acotamiento son diferentes.

En un primer momento, el caso francés de cohabitación haría recordar los graves conflictos de inestabilidad ministerial característicos de las Tercera y Cuarta repúblicas. Sin embargo, los arreglos institucionales de la Quinta República —sobre todo con el reconocimiento del poder presidencial autónomo y fortalecido a partir de 1962— fortalecen al sistema político francés, pues en los casos de división parlamentaria que condujeran a la pérdida de apoyo para un primer ministro de oposición, el poder Ejecutivo contaría con un colchón de seguridad amplio respaldado en los poderes del presidente. Por lo tanto, en la Quinta República, los casos de inestabilidad ministerial no tendrían lugar dentro de un sistema presidencial débil en el que la quiebra del gobierno significaría necesariamente la parálisis del poder Ejecutivo. Al contrario, la Quinta República es un arreglo institucional diseñado para impedir, o reducir al mínimo, los riesgos de inestabilidad y parálisis en aquél. Por ello, incluso el debate sobre el régimen francés para acotar el poder del presidente en favor del gobierno no conduce necesariamente al debilitamiento del poder Ejecutivo, pues siempre queda una cabeza con poder.

En el caso de México, la situación es diferente. El hecho de que México tenga un sistema político presidencial, hace que el debate sobre el régimen político no se pueda comparar, en sus últimas consecuencias, con el que tiene lugar en Francia. En nuestro país, al buscar acotar el poder Ejecutivo en favor del Legislativo, las analogías no son con Francia, sino con otros sistemas presidenciales. Para empezar, en los sistemas, el Ejecutivo no tiene facultad para disolver la asamblea en caso de que lo considere necesario (hay

excepciones, como Perú). Asimismo, los ataques a su poder no benefician al gobierno o a un primer ministro deseoso de ganar terreno, sino más bien el acotamiento del poder presidencial, en lugar de trasladarse a otra cabeza ejecutiva, recae en otro poder distinto, el Legislativo.

Si bien es cierto que el dominio de la Asamblea por parte de un partido distinto al del presidente no conlleva forzosamente a la parálisis del sistema,⁴⁵ sí es posible pensar que naturalmente existen más incentivos para la confrontación. En este sentido, se puede prever cuáles podrían ser algunas funestas consecuencias de la pérdida de poder del Ejecutivo en favor de un Legislativo dividido. En estos casos sobresalen dos tendencias, la primera a la polarización de poder entre ambas instituciones que terminaría por conducir a un virtual *impasse* de toda acción gubernamental, o llevaría al gobierno por decreto. Esta situación prevalecería debido a que, salvo excepciones, el presidente no podría disolver la Asamblea. En la segunda, cuando se trata de sistemas con más de dos partidos importantes, la creación de alianzas se vuelve difícil e inestable y, de nuevo, se podría terminar por generar incentivos hacia la no cooperación, pues sería cada vez más costoso para el presidente mantener una alianza duradera. Por ello, el acotamiento del poder de la presidencia en México, sí se traduce en debilitamiento del poder Ejecutivo y ello, en el peor de los casos (pero no en el menos improbable) conduciría a la parálisis gubernamental.

Otro aspecto que diferencia al sistema político francés del mexicano es la conformación de su *espectro ideológico*. Mientras en Francia el espectro político ha estado dividido de forma muy nítida entre *la droite et la gauche*, la derecha y la izquierda, ambas con igual legitimidad histórica en la lucha por el Estado, en México, la Revolución de 1910 permitió que el propio Estado mexicano adoptara como su fuente principal de legitimidad histórica no sólo su origen revolucionario, sino además un discurso nacionalista y populista y un papel de repartidor de beneficios que, aunque muy disminuidos por las crisis económicas de los últimos 20 años, no dejan de establecer un vínculo muy claro entre el Estado y los compromisos sociales básicos establecidos en la Constitución de 1917. La derecha en México, hasta hace muy poco tiempo, había sido el objeto de crítica histórica, definida obligatoriamente en confrontación con “el pueblo” y sus intereses. No obstante, durante la última década, el nacimiento y consolidación de un sistema tripartidista

⁴⁵ Habría también que considerar que, en términos de equilibrio de poderes democráticos, es hasta cierto punto sano que exista un poder Legislativo fuerte que ejercite su facultad de iniciativa y legisle en interés de la nación. El equilibrio de poderes es la base de las instituciones republicanas. No obstante, aquí se quiere destacar algunos problemas que originaría un parlamento excesivamente dividido y enfrentado al Ejecutivo.

ha empezado a redefinir este espectro ideológico, abriendo nuevas ofertas políticas legítimas hacia el centro-derecha y el centro-izquierda.

Esto último se liga con un aspecto final que es necesario abordar en este estudio comparativo: la posibilidad de hablar de "cohabitación" en México. A partir de las elecciones del 6 de julio de 1997 se ha puesto de moda hablar de cohabitación en el sistema político mexicano. Las bases sobre las que pretende sostenerse tal apreciación son, esencialmente, la pérdida de la mayoría en la Cámara de Diputados por parte del partido del presidente y, en menor medida, la victoria de la oposición en las elecciones para la gubernatura del Distrito Federal. Ambos argumentos son incorrectos pues, para empezar, el sistema político mexicano no es semipresidencial, lo cual hace una gran diferencia como ya hemos visto. Además, si la cohabitación tuviera que ver simplemente con la victoria de una mayoría de oposición en el Congreso, el sistema político estadounidense, también presidencial, por ejemplo, habría experimentado esta situación desde los tiempos de Eisenhower (con excepción del periodo de Carter). La cohabitación tiene que ver, sobre todo, con el hecho de compartir el poder Ejecutivo, lo cual hace imposible hablar de cohabitación en sistemas como los presidenciales. Finalmente, decir que hay cohabitación simplemente porque la oposición ganó las elecciones para la gubernatura del Distrito Federal también es impreciso debido a que se trata de un Ejecutivo intermedio (aunque quizá el más importante). Asimismo, en todo caso, las victorias de la oposición en los Ejecutivos estatales ya no son una situación nueva y nunca se ha definido como cohabitación.

Recibido y revisado en julio de 1998

Correspondencia: Secretaría de Gobernación/Dirección de Análisis Político/Abraham González 48/Col. Juárez/C. P. 06600/México, D. F./e-mail m190373@yahoo.com.