



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

Sistemas semipresidenciales y el Poder Ejecutivo en México: posible alternativa para el equilibrio democrático

Por: Jonathan Sánchez López Aguado



Mayo 2025



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

Sistemas semipresidenciales y el Poder Ejecutivo en México: Posible alternativa para el equilibrio democrático

Jonathan Sánchez López Aguado*

Documento de Trabajo No. 932

Mayo 2025

Clasificación temática: democracia y elecciones

Resumen

Este estudio analiza la viabilidad del sistema semipresidencial como alternativa al régimen presidencialista vigente en México. A partir de un enfoque comparado y una revisión histórico-constitucional, se argumenta que el semipresidencialismo puede contribuir a corregir los desequilibrios de poder, la concentración en el Ejecutivo y las disfuncionalidades del sistema político mexicano. El documento evalúa los antecedentes del presidencialismo mexicano, las experiencias internacionales de transición a modelos semipresidenciales, y los requisitos institucionales, jurídicos y culturales para su implementación en México. Se concluye que, aunque el cambio implicaría una reforma constitucional profunda, este modelo ofrece potencial para fortalecer la gobernabilidad, mejorar la corresponsabilidad entre poderes y favorecer la representación democrática.

Palabras claves:

- Presidencialismo, separación de poderes, no reelección, gobernabilidad, contrapesos, democracia. Semipresidencialismo, presidente, primer ministro, gobierno compartido, cohabitación, sistema de gobierno.

* El autor es Licenciado en derecho y candidato a Maestro en derecho constitucional por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Correo electrónico: jsanchezla@gmail.com
Las opiniones contenidas en este documento corresponden exclusivamente al autor y no representan necesariamente el punto de vista de la Fundación Rafael Preciado Hernández A.C.



Índice

Contenido

I. Introducción.....	1
Problemática abordada:	2
II. Justificación de la relevancia de la investigación	4
III. Objetivos de la investigación.....	11
IV. Planteamiento y delimitación del problema	13
V. Marco teórico y conceptual de referencia.....	66
VI. Formulación de Hipótesis	99
VII. Pruebas empíricas o cualitativas de la hipótesis	100
VIII. Conclusiones y nueva agenda de investigación	138
Posibles soluciones.....	142
IX. Bibliografía.....	144



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

I. Introducción

El sistema de gobierno en México ha sido objeto de un intenso debate debido a las crecientes preocupaciones sobre la concentración del poder en el Ejecutivo y la falta de contrapesos institucionales efectivos. En este contexto, el presente estudio analiza la posibilidad de una transición hacia un sistema semipresidencial como una alternativa viable para mejorar el equilibrio democrático en el país.

El presidencialismo mexicano, caracterizado por un Ejecutivo fuerte y con amplias facultades, ha generado críticas por su tendencia a concentrar el poder y limitar la rendición de cuentas. Diversos episodios de crisis política y conflictos entre el Legislativo y el Ejecutivo han evidenciado la rigidez del modelo actual, lo que ha llevado a algunos analistas a sugerir la implementación de un sistema semipresidencial como una solución viable. Este modelo, adoptado en países como Francia y Portugal, combina elementos del presidencialismo y el parlamentarismo, permitiendo un mayor equilibrio de poder entre el Ejecutivo y el Legislativo.

El presente estudio se enmarca en el análisis del sistema semipresidencialista como una posible alternativa al actual régimen presidencialista en México. A través de un enfoque académico y comparado, se pretende abordar la viabilidad de esta transformación institucional y sus implicaciones en el equilibrio de poderes, la gobernabilidad y la estabilidad política del país. La pertinencia de este análisis radica en la constante discusión sobre la necesidad de reformas políticas que permitan mejorar la eficiencia del sistema de gobierno y garantizar un mayor grado de representatividad y control democrático. La creciente complejidad de la política mexicana, caracterizada por una fragmentación del sistema de partidos, una relación tensa entre el Ejecutivo y el Legislativo, y la necesidad de fortalecer los contrapesos institucionales, hace indispensable explorar alternativas que puedan ofrecer un marco de gobernabilidad más estable y funcional.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

Problemática abordada:

En la actualidad, el modelo presidencialista mexicano ha sido objeto de diversas críticas debido a su tendencia hacia el hiperpresidencialismo, caracterizado por una concentración excesiva del poder en el titular del Ejecutivo. Esta concentración ha generado preocupaciones sobre la falta de contrapesos efectivos, lo que ha derivado en escenarios de abuso de poder, crisis de representación y gobernabilidad limitada. En un contexto en el que las reformas institucionales son una constante en el debate público, el análisis del sistema semipresidencialista adquiere una relevancia aún mayor. La excesiva dependencia del Congreso respecto del Ejecutivo y la ausencia de un liderazgo compartido en la toma de decisiones han llevado a la parálisis legislativa y al uso recurrente de mecanismos como los decretos presidenciales para sortear los bloqueos políticos. Esta dinámica ha debilitado el papel del Congreso y, en consecuencia, la representación efectiva de la ciudadanía en la formulación de políticas públicas.

El objetivo de esta investigación es evaluar si el semipresidencialismo podría contribuir a la estabilidad política y fortalecer la democracia en México. Para ello, se analizará la estructura del sistema presidencial vigente, los modelos semipresidenciales en otras democracias y la factibilidad de su implementación en el contexto político y jurídico mexicano. En este sentido, este trabajo proporcionará un análisis profundo y comparado del semipresidencialismo, evaluando su impacto en distintos contextos y su posible adaptación al marco constitucional mexicano. Se abordará el diseño constitucional del Ejecutivo en México y sus limitaciones, la relación entre poderes y la viabilidad de implementar un esquema semipresidencialista dentro del marco normativo actual.

Este estudio se basa en un análisis comparado de sistemas de gobierno, revisión de literatura académica y análisis de derecho positivo. La metodología utilizada incluye la revisión de documentos legales, estudios de caso y opiniones de expertos en derecho constitucional y ciencia política. A lo largo del documento, se empleará una metodología cualitativa basada en el análisis de derecho comparado, revisión de literatura académica y estudios de caso. Se buscará responder a las



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

siguientes preguntas clave: ¿Cuáles son las características fundamentales del semipresidencialismo? ¿Qué ventajas y desventajas presenta en comparación con otros sistemas de gobierno? ¿Cuáles han sido las experiencias internacionales en la adopción de este modelo? ¿Qué cambios normativos serían necesarios para su implementación en México? ¿Cuáles son los posibles efectos en la gobernabilidad y el sistema político mexicano? Asimismo, se examinarán los factores estructurales y coyunturales que pueden facilitar o dificultar la transición hacia un sistema semipresidencialista en México, considerando la configuración del poder político, la cultura institucional y la participación de actores clave en el proceso de reforma.

El estudio se estructura en seis capítulos, cada uno de los cuales abordará un aspecto fundamental del tema. En el primer capítulo, se analizará la evolución del presidencialismo en México, desde sus orígenes hasta su configuración actual, considerando las principales reformas constitucionales que han modificado la relación entre poderes. En el segundo capítulo, se expondrán los diferentes sistemas de gobierno y las características esenciales del semipresidencialismo, con énfasis en la diversidad de modelos existentes y sus variaciones institucionales. Posteriormente, en el tercer capítulo, se realizará un análisis de derecho comparado con ejemplos de países que han adoptado este modelo. En el cuarto capítulo, se examinará el marco constitucional mexicano y su compatibilidad con el semipresidencialismo, considerando los retos normativos y políticos de una reforma de esta magnitud. En el quinto capítulo, se discutirán los posibles impactos de la transición en el sistema político y en la administración pública, con especial énfasis en la gobernabilidad, la estabilidad institucional y la relación entre poderes. Finalmente, en el sexto capítulo, se evaluará la factibilidad de la transición y los retos que conlleva, explorando distintos escenarios y ofreciendo recomendaciones para una implementación progresiva y efectiva del modelo semipresidencialista en México.

Con este estudio, se espera contribuir al debate académico y político sobre la necesidad de una reforma estructural en el sistema de gobierno de México, ofreciendo un análisis fundamentado y propuestas viables para su implementación. La relevancia de este análisis no sólo se limita al ámbito teórico, sino que también



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

tiene implicaciones prácticas al plantear recomendaciones específicas para la transición, considerando factores institucionales, políticos y sociales.

En este sentido, se espera que los hallazgos y propuestas vertidas en este estudio no solamente contribuyan a un debate más informado. La implementación de un modelo semipresidencialista, aunque compleja, podría representar una oportunidad para modernizar las instituciones políticas de México, fomentar una mayor colaboración entre poderes y fortalecer la rendición de cuentas. Además, se buscará proporcionar herramientas analíticas que permitan comprender los desafíos y oportunidades que implica un cambio de esta magnitud, considerando la experiencia de otros países y las particularidades del contexto mexicano. La importancia de este estudio radica, en última instancia, en su capacidad de ofrecer una visión clara y fundamentada sobre la viabilidad del semipresidencialismo como una alternativa viable y sostenible para el futuro del sistema político mexicano.

II. Justificación de la relevancia de la investigación

Problemática actual del presidencialismo en México

El sistema presidencialista mexicano ha sido objeto de debate por su tendencia histórica a concentrar el poder en una sola figura: el presidente. Esta centralización, sostenida a lo largo del siglo XX, generó un desequilibrio entre los poderes del Estado, debilitando la función legislativa y judicial como contrapesos efectivos del Ejecutivo. Aunque la Constitución de 1917 estableció formalmente la división de poderes, en la práctica se consolidó un modelo de ejercicio presidencial hegemónico. Como lo describe Enrique Krauze, el presidente no sólo ejercía el poder ejecutivo, sino también influía decisivamente en el legislativo, en la justicia y en la vida política nacional, configurando una “monarquía sexenal” sustentada en el poder absoluto del titular del Ejecutivo.¹

¹ Krauze, Enrique. *La presidencia imperial: Ascenso y caída del sistema político mexicano (1940-1996)*. Tusquets Editores, 1997, p. 45.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

Con el predominio del partido hegemónico durante gran parte del siglo XX, el control del Poder Ejecutivo se extendió también al Congreso de la Unión y a las entidades federativas, lo que redujo sustancialmente el pluralismo y limitó el debate democrático. Con la transición política y la alternancia presidencial a partir del año 2000, si bien se amplió el espectro partidista y se incorporaron nuevas fuerzas al escenario político, el sistema conservó prácticas hiperpresidenciales que entraron en tensión con una creciente fragmentación legislativa. Como advierte Soledad Loaeza, esta nueva configuración produjo una presidencia “acorralada”, sin mayoría parlamentaria estable y con dificultades para construir acuerdos, lo que debilitó su capacidad de gobernar e implementar reformas estructurales de largo alcance.²

Aunado a lo anterior, se ha observado una creciente desconfianza ciudadana hacia las instituciones políticas. Según datos del Latinobarómetro, México presenta bajos niveles de confianza en el Congreso, los partidos políticos y el sistema judicial. Esta desconfianza se relaciona, en gran medida, con la percepción de un poder ejecutivo que actúa con impunidad y sin rendición de cuentas efectiva.³ Esta percepción pública ha sido profundizada por la opacidad con la que, históricamente, se han ejercido las facultades presidenciales, así como por la debilidad institucional de los organismos de fiscalización y control político.

La creciente polarización política y la fragmentación del Congreso han puesto en evidencia las debilidades del presidencialismo en México. En contextos donde el Ejecutivo no cuenta con una mayoría legislativa clara, la toma de decisiones se dificulta y surgen bloqueos institucionales. Como señalan estudios recientes, los contrapesos pueden convertirse en obstáculos reales para que el presidente implemente su agenda de gobierno (). Frente a este escenario, los presidentes recurren con frecuencia a mecanismos extraordinarios, como decretos o

² Loaeza, Soledad. “La presidencia acorralada de Enrique Peña Nieto”. *Foro Internacional*, vol. 60, núm. 3 (239), 2020, pp. 945–987. El Colegio de México. Disponible en: https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0185-013X2020000300945&script=sci_arttext

³ Corporación Latinobarómetro. *Informe 2023*. Disponible para su consulta en: <https://www.latinobarometro.org/lat.jsp>



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

presupuestos reconducidos, lo que deteriora el equilibrio entre poderes y mina la legitimidad democrática.⁴

Razones para evaluar el sistema semipresidencialista

Frente a este escenario, resulta necesario considerar alternativas que permitan superar los límites del presidencialismo sin caer en los riesgos del parlamentarismo en contextos institucionales poco consolidados. El semipresidencialismo se presenta como una vía intermedia que podría equilibrar el poder ejecutivo, dividir la responsabilidad gubernamental y fortalecer la cooperación entre los poderes del Estado.

El modelo semipresidencialista, definido por la coexistencia de un presidente y un primer ministro, ha demostrado en varios países su capacidad para mejorar la gobernabilidad en sistemas multipartidistas. En Francia, desde la instauración de la Quinta República, este sistema ha permitido sortear crisis de representación y facilitar transiciones políticas sin rupturas institucionales.⁵ En Portugal, se ha logrado mantener una estabilidad política sostenida, a pesar de la fragmentación partidaria y de múltiples coyunturas económicas adversas.⁶

Asimismo, este modelo presenta una capacidad de adaptación a diferentes realidades políticas. Puede operar tanto en escenarios donde el presidente y el primer ministro pertenecen al mismo partido (mayoría unificada), como en aquellos donde la presidencia y el gobierno se reparten entre fuerzas opositoras (cohabitación). Esta flexibilidad permite amortiguar el impacto de la fragmentación política, promoviendo acuerdos de gobierno y fortaleciendo el papel del parlamento como institución central del sistema democrático.⁷

⁴ Concepción Montiel, Luis Enrique. Suarez, Martin y Aranibar, Mónica Fernanda. “El impacto de los gobiernos divididos en la formulación y aprobación de las políticas públicas legislativas”, *Revista de Derecho Electoral*, núm. 26, 2018, p. 9. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6742006>

⁵ Elgie, Robert. *Semipresidencialismo y desempeño democrático*. Oxford University Press, 2011, Reino Unido, p. 27.

⁶ Barreto, António. *O semipresidencialismo português: estabilidade e flexibilidade institucional*. Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2010, Portugal, pp. 42-45.

⁷ Lijphart, Arend. *Modelos de democracia: Formas de gobierno y desempeño en treinta y seis países*. Ediciones Istmo, 2000, España, pp. 113-116.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

En el caso mexicano, un sistema semipresidencial podría tener implicaciones positivas en distintos niveles. Por una parte, establecería una relación de corresponsabilidad entre el Legislativo y el Ejecutivo en la gestión de gobierno, incentivando una mayor cooperación institucional. Por otra, ofrecería un mecanismo de gobernabilidad para contextos de Congreso dividido, reduciendo el riesgo de parálisis política. Asimismo, este modelo contribuiría a diluir el personalismo presidencial, fortaleciendo los partidos y estimulando el diálogo político en un marco más equilibrado⁸

Beneficios esperados de la investigación

Esta investigación pretende brindar una evaluación crítica y documentada del semipresidencialismo como opción viable para el sistema político mexicano. Sus beneficios se pueden agrupar en tres grandes dimensiones:

- *Institucional*: contribuiría a un rediseño del sistema de pesos y contrapesos, limitando el poder unipersonal del Ejecutivo e incentivando un mayor control parlamentario sobre las decisiones gubernamentales.
- *Político*: permitiría una mejor articulación entre el gobierno y los partidos políticos, haciendo más viable la formación de gobiernos estables en contextos de pluralismo. Este modelo facilitaría la creación de coaliciones de gobierno, obligando a una negociación política constante que fortalecería el papel del Legislativo y enriquecería el debate democrático.
- *Democrático*: al repartir las funciones del Ejecutivo, el modelo semipresidencialista podría fortalecer la rendición de cuentas, disminuir la concentración del poder y contribuir a recuperar la confianza ciudadana en las instituciones públicas.

Además de estos aspectos, esta investigación se plantea como una oportunidad para revisar de manera crítica las prácticas institucionales actuales, con el fin de contribuir al fortalecimiento del Estado de derecho y a la consolidación democrática. Se busca también proveer un marco de análisis comparado que permita identificar cuáles características del semipresidencialismo podrían adaptarse de manera

⁸ Duverger, Maurice. “Un nuevo modelo de sistema político: gobierno semipresidencial”. *Revista Europea de Investigación*, 1980, pp. 165-187.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

realista al contexto mexicano, considerando no solo el diseño normativo, sino también la cultura política y el comportamiento de los actores institucionales.

Estos beneficios no son meras hipótesis teóricas. Diversos estudios comparados han demostrado que los sistemas semipresidenciales bien diseñados tienden a presentar menores niveles de corrupción, mayor eficiencia en la toma de decisiones, y una mayor estabilidad en contextos multipartidistas.⁹ La evidencia empírica sugiere que la dualidad en el Ejecutivo, lejos de generar duplicidad o conflicto, puede servir como un mecanismo de moderación y balance en escenarios de tensión política. En sistemas semipresidenciales como el francés, la cohabitación ha demostrado que la colaboración entre un presidente y un primer ministro de diferentes partidos puede fomentar la estabilidad política y evitar crisis institucionales graves.¹⁰

Evolución del Poder Ejecutivo en México

Desde su nacimiento constitucional, el Poder Ejecutivo mexicano ha acumulado competencias que lo convierten en el eje articulador del régimen político. Las reformas emprendidas a lo largo del siglo XX han sido más restrictivas en lo electoral que en lo institucional. Aunque se han limitado algunas facultades presidenciales, como la reelección o el dominio sobre el presupuesto, muchas de las funciones sustantivas del Ejecutivo permanecen sin mayores controles externos.¹¹

La historia del presidencialismo en México ha estado marcada por la figura del “presidente fuerte”, concebida para consolidar el poder tras la Revolución. Sin embargo, en el siglo XXI, esta lógica muestra signos de agotamiento. La creciente pluralidad política, la participación ciudadana activa y la exigencia de transparencia demandan un rediseño del régimen que refleje una sociedad más compleja y democrática.¹²

⁹ Cheibub, José Antonio. *Presidencialismo, parlamentarismo y democracia*. Cambridge University Press, 2007, Reino Unido, pp. 48-52.

¹⁰ Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), *Sistema Político Mixto: tránsito a la gobernabilidad*, INAP, México, 2020, pp. 45-46. Disponible en: https://inap-mexico.org.mx/wp-content/uploads/2020/08/sistema_politico_mixto_transito_a_la_gobernabilidad

¹¹ Carpizo, Jorge. *El presidencialismo mexicano*. Siglo XXI Editores, 2000, México, p. 157.

¹² José Woldenberg, *La construcción de la democracia*, Plaza & Janés, México, 2002. Disponible en: https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0188-25032004000100006&script=sci_arttext&utm_source



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

Orígenes del presidencialismo en México

El presidencialismo mexicano tiene sus raíces en el modelo norteamericano, aunque con una evolución que ha tendido hacia una versión centralizada y autoritaria. A partir del siglo XIX, los presidentes mexicanos acumularon facultades extraordinarias, particularmente en contextos de crisis política o militar. Esta tradición se consolidó tras la Revolución Mexicana, donde se concibió al Ejecutivo como garante de la estabilidad nacional y el orden institucional. Las experiencias de gobiernos débiles y las guerras civiles del siglo XIX influyeron decisivamente en la idea de que México necesitaba un poder central fuerte para preservar la unidad nacional.¹³

La Constitución de 1917 y la consolidación del presidencialismo

La Constitución de 1917 reforzó el papel central del presidente en el nuevo régimen. Aunque incorporó un amplio catálogo de derechos sociales y estableció un sistema de separación de poderes, en la práctica, el diseño institucional otorgó al presidente facultades amplias en materias legislativas, administrativas, económicas y de política exterior. Durante el siglo XX, esta posición dominante del Ejecutivo se institucionalizó a través de mecanismos como la iniciativa preferente, el control sobre el gasto público y la facultad de nombramiento de funcionarios clave del Estado.¹⁴

Reformas constitucionales y cambios en la estructura del Ejecutivo

A lo largo del siglo XX y lo que va del XXI, México ha experimentado varias reformas constitucionales dirigidas a limitar el poder presidencial. Entre las más significativas se encuentran la prohibición de la reelección, la creación de órganos autónomos, la descentralización fiscal y las reformas electorales que fortalecieron al Instituto Federal Electoral (hoy INE). Sin embargo, muchas de estas reformas no alteraron la estructura centralista del régimen presidencial, y en muchos casos, los

¹³ Meyer, Lorenzo y De la Peña, Guillermo. “El presidencialismo en México”, en: *Nueva Historia General de México*. El Colegio de México, 2010, México, pp. 585-589.

¹⁴ *Op Cit.* Carpizo, pp. 102-108.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

mecanismos de control fueron debilitados por la informalidad política y la falta de independencia de las instituciones de fiscalización.¹⁵

Análisis del hiperpresidencialismo en México

El hiperpresidencialismo en México se ha caracterizado por la concentración de funciones políticas, económicas y administrativas en el presidente, lo que ha reducido la eficacia de los contrapesos institucionales. Esta condición se agravó durante el régimen del partido hegemónico, cuando el presidente no solo lideraba el Poder Ejecutivo, sino que influía directamente en las decisiones del Congreso, del Poder Judicial y de los gobiernos estatales. Incluso con la alternancia, muchos de estos rasgos persisten, como el dominio sobre el presupuesto y el uso estratégico de los recursos públicos para presionar al Legislativo o condicionar a otros actores políticos.^{16 17}

Balance entre poderes: límites y excesos del presidencialismo mexicano

El diseño constitucional establece límites claros a las atribuciones del Ejecutivo; sin embargo, estos límites han sido, en muchos casos, meramente formales. La práctica política en México ha estado marcada por una cultura presidencialista que favorece la subordinación de los otros poderes. La debilidad estructural del Congreso, la falta de independencia del Poder Judicial y el uso político de las instituciones han impedido la existencia de un verdadero equilibrio entre poderes. Esta situación ha derivado en una rendición de cuentas deficiente y en una toma de decisiones centralizada que no siempre responde a los intereses de la ciudadanía.¹⁸¹⁹²⁰

Por ello, considerar el semipresidencialismo como una alternativa no es solo una cuestión de diseño institucional, sino de adecuación funcional del sistema político a las condiciones actuales. Esta investigación aspira a contribuir al debate

¹⁵ Casar, María Amparo. “Reformas constitucionales y presidencialismo en México”, *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 20, 2018, pp. 45–70.

¹⁶ Cansino, César. “Calidad democrática en América Latina: ¿proyecto o utopía?”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. 58, núm. 217, 2013, pp. 45–70.

¹⁷ *Op. cit.* Carpizo, p. 157.

¹⁸ *Op. cit.* Loaeza, pp. 945-987.

¹⁹ *Op. cit.* Concepción Montiel, Luis Enrique. Suarez, Martin y Aranibar, Mónica Fernanda, p. 9

²⁰ *Op. cit.* Woldenberg.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

público y académico sobre esta posible transformación estructural, ofreciendo herramientas teóricas y evidencia empírica que permitan valorar su pertinencia, sus riesgos y sus potencialidades.

III. Objetivos de la investigación

El presente estudio tiene como finalidad analizar de manera rigurosa la viabilidad y las implicaciones de una transición del régimen presidencialista al semipresidencialismo en el contexto político, jurídico e institucional de México. Esta investigación no sólo se propone examinar las características esenciales del semipresidencialismo como sistema de gobierno, sino también evaluar sus posibles beneficios, desafíos y condiciones de implementación en un país cuya historia política ha estado marcada por un presidencialismo centralizado y dominante.

En términos metodológicos, el desarrollo de esta investigación parte del reconocimiento de que los sistemas de gobierno no pueden ser trasladados mecánicamente de un contexto a otro. Por ello, se plantea una aproximación crítica y contextualizada que permita determinar si el modelo semipresidencial puede contribuir de manera efectiva a la mejora de la gobernabilidad democrática en México, a la vez que fortalece los mecanismos de control institucional, la representación política y el equilibrio de poderes.

Objetivo general

Evaluar la viabilidad política, jurídica e institucional de la implementación del sistema semipresidencialista en México, a partir de un análisis histórico, comparado y normativo, con el propósito de determinar si dicho modelo puede fortalecer la gobernabilidad, el equilibrio entre poderes y la democracia representativa en el país.

Este objetivo general se apoya en una serie de metas específicas que permiten desglosar los distintos enfoques de la investigación y abordar el fenómeno de manera integral.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

Objetivos específicos

- Analizar el origen, desarrollo y características del presidencialismo mexicano, identificando sus principales fortalezas, limitaciones y efectos en la dinámica política e institucional del país.
- Examinar las características fundamentales del sistema semipresidencialista, así como sus distintas variantes (modelo francés, portugués, entre otros), prestando especial atención a sus mecanismos de equilibrio de poderes, su estructura de liderazgo dual y su funcionamiento en contextos multipartidistas.
- Comparar el desempeño del semipresidencialismo en distintos países, mediante el estudio de casos relevantes que permitan extraer lecciones útiles sobre sus efectos en la gobernabilidad, la rendición de cuentas, la relación entre Ejecutivo y Legislativo, y la estabilidad política.
- Evaluar el marco constitucional y legal vigente en México, a fin de determinar los cambios jurídicos que serían necesarios para introducir un régimen semipresidencialista, considerando las implicaciones normativas, institucionales y políticas de dicha transición.
- Analizar las condiciones políticas, sociales y culturales actuales en México para valorar la factibilidad de una reforma de esta naturaleza, tomando en cuenta la configuración del sistema de partidos, la distribución del poder, la cultura política y el papel de los actores institucionales y sociales clave.
- Identificar los posibles beneficios y riesgos de la implementación del semipresidencialismo en México, con base en criterios como la eficacia gubernamental, la representación democrática, el control del poder, la estabilidad institucional y la prevención de crisis políticas.
- Proponer recomendaciones concretas y realistas para una posible transición al semipresidencialismo, estableciendo hojas de ruta, escenarios de implementación progresiva y medidas de mitigación de riesgos institucionales.

En conjunto, estos objetivos permitirán estructurar la investigación desde una perspectiva multidisciplinaria y propositiva, sustentada en evidencia empírica,



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

análisis comparado y conocimiento del contexto mexicano. La investigación se plantea, así, como una contribución académica al debate sobre la reforma del régimen político en México, en un momento en que el sistema presidencialista muestra signos de desgaste y exige una revisión profunda de sus fundamentos y mecanismos de funcionamiento.

IV. Planteamiento y delimitación del problema

Definición del problema central

La estructura del régimen presidencialista en México ha sido, desde hace más de un siglo, el eje institucional sobre el cual se organiza el sistema político nacional. Sin embargo, en las últimas décadas, dicho modelo ha mostrado una serie de tensiones, contradicciones y deficiencias que han motivado crecientes cuestionamientos desde diversos sectores de la academia, la política y la sociedad civil. El problema central que aborda esta investigación se articula en torno a la pregunta de si el sistema presidencialista vigente es aún funcional para garantizar la estabilidad democrática, la rendición de cuentas, la eficacia en la toma de decisiones y la adecuada representación política en un contexto marcado por el pluralismo, la fragmentación partidaria y la demanda ciudadana de mayores niveles de control institucional.

A diferencia de los primeros años del siglo XX, cuando el presidencialismo mexicano se consolidó como un instrumento de estabilización postrevolucionaria, hoy día dicho modelo enfrenta una realidad política completamente distinta. Las transformaciones económicas, sociales y culturales del país, la alternancia partidista en todos los niveles de gobierno, la irrupción de nuevos actores sociales y políticos, así como la democratización parcial de las instituciones, han puesto de manifiesto los límites del diseño constitucional vigente. Esta situación ha derivado en un esquema institucional que, en muchos casos, no solamente es disfuncional, sino también propenso a generar crisis de gobernabilidad, parálisis legislativa y concentración excesiva de poder.²¹

²¹ *Op. cit.* Cansino, pp. 45-70.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

El presidencialismo, tal como está concebido en la Constitución mexicana de 1917 y en sus posteriores reformas, otorga al titular del Ejecutivo amplias facultades, tanto en el ámbito legislativo como en el administrativo. Entre estas destacan el poder de iniciativa preferente, el control sobre el presupuesto, la capacidad de nombrar y remover funcionarios clave del gabinete y de organismos autónomos, así como una notable incidencia sobre el proceso legislativo mediante prácticas informales de negociación o imposición política.²² Aunque se han hecho esfuerzos por acotar este poder mediante reformas al Congreso, a los órganos autónomos y al sistema electoral, la asimetría entre el Ejecutivo y los demás poderes sigue siendo una constante estructural.

Además, la dinámica política de las últimas décadas ha puesto en evidencia otro problema derivado del modelo presidencialista: la falta de mecanismos institucionales que promuevan la cooperación efectiva entre el Ejecutivo y el Legislativo en contextos de gobiernos divididos. En efecto, la creciente fragmentación del sistema de partidos ha hecho más común la configuración de un Ejecutivo que no cuenta con mayoría legislativa, lo que genera tensiones, bloqueos, desacuerdos y, en muchos casos, inacción. Esta situación afecta negativamente la capacidad del Estado para responder a las demandas sociales, promueve la judicialización de la política y mina la confianza de la ciudadanía en las instituciones democráticas.²³

Más allá de los efectos institucionales y políticos directos, existe también una dimensión simbólica y cultural del presidencialismo que ha afectado negativamente la construcción democrática. La figura del presidente ha sido, tradicionalmente, un símbolo de autoridad unitaria, de centralización de decisiones, e incluso de tutela moral y política sobre la sociedad. Esta visión del Ejecutivo como actor hegemónico ha dificultado la consolidación de una cultura de corresponsabilidad democrática, en la que otros actores –el Congreso, el Poder Judicial, los órganos autónomos, la sociedad civil– desempeñen un papel protagónico y no subordinado. La reforma del sistema presidencialista debe también enfrentarse a este imaginario político

²² *Op. cit.* Carpizo, pp. 102-115.

²³ *Op. cit.* Loaeza, pp. 945-987.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

profundamente arraigado, que asocia el liderazgo con la concentración del poder, y que ve en la pluralidad una fuente de inestabilidad más que un principio democrático esencial.²⁴

Este problema no es sólo teórico, sino profundamente práctico. En la última década, México ha experimentado episodios de alta conflictividad política institucional, donde la falta de mecanismos efectivos de colaboración entre los poderes ha resultado en crisis, bloqueos legislativos y reformas apresuradas sin consensos amplios. Además, se ha evidenciado la resistencia del poder presidencial a los controles institucionales, la subordinación de órganos autónomos mediante cambios normativos o presiones políticas, y la escasa efectividad del Congreso como espacio de contrapeso real. Estas disfuncionalidades reflejan una fatiga estructural del modelo presidencialista, lo que obliga a considerar alternativas más funcionales y equilibradas, como los sistemas semipresidenciales que promueven una distribución más equitativa del poder y una mayor cooperación entre las ramas del gobierno.²⁵

La problemática central que guía esta investigación, entonces, puede formularse de la siguiente manera: ¿es posible y deseable una reforma del sistema político mexicano que implique la adopción del modelo semipresidencialista como mecanismo para fortalecer la gobernabilidad democrática, mejorar la representación política y consolidar el equilibrio entre poderes? En torno a esta pregunta se articulan múltiples dimensiones analíticas que deben ser exploradas rigurosamente: el marco constitucional actual, la historia del presidencialismo en México, la cultura política dominante, la experiencia comparada internacional, los efectos posibles de un nuevo sistema en la estabilidad política, la administración pública y la relación entre poderes.

Este problema no es sólo teórico, sino profundamente práctico. En la última década, se han vivido en México episodios de alta conflictividad política institucional, donde la falta de mecanismos de colaboración entre los poderes ha desembocado en crisis, bloqueos legislativos o reformas exprés sin consensos amplios. También

²⁴ *Op. cit.* Woldenberg.

²⁵ Elgie, Robert. *Semi-Presidentialism: Sub-Types and Democratic Performance*, Oxford University Press, 2011, pp. 27–34.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

ha sido evidente la resistencia del poder presidencial a los controles institucionales, la subordinación de órganos autónomos mediante cambios normativos o presiones políticas, y la escasa efectividad del Congreso como espacio de contrapeso real. Estas disfuncionalidades evidencian una fatiga estructural del modelo presidencialista, lo que obliga a pensar en alternativas más funcionales, equilibradas y acordes con los principios democráticos contemporáneos.²⁶

Asimismo, debe considerarse que en el contexto actual, marcado por la creciente polarización política, la desconfianza hacia los partidos y las instituciones, y el surgimiento de liderazgos populistas o autoritarios, resulta indispensable contar con un diseño institucional que impida la concentración del poder y que promueva mecanismos eficaces de cooperación, control y rendición de cuentas. El semipresidencialismo, en tanto que sistema que divide y equilibra el poder ejecutivo, puede ofrecer herramientas institucionales útiles para enfrentar estos desafíos.

Un segundo aspecto esencial del problema central es el carácter rígido del presidencialismo mexicano para adaptarse a las nuevas exigencias de gobernanza democrática. En un entorno globalizado donde los gobiernos deben responder de manera ágil a crisis sanitarias, económicas, migratorias o climáticas, el modelo presidencialista se ha mostrado insuficiente para garantizar coordinación interinstitucional y respuestas oportunas. Esta rigidez institucional se refleja tanto en la lentitud de las reformas como en la escasa capacidad para construir consensos. La centralización de decisiones, combinada con la fragmentación del poder legislativo, genera una paradoja: un Ejecutivo fuerte en sus atribuciones formales, pero políticamente limitado cuando no cuenta con apoyo parlamentario. En este tipo de escenarios, el sistema semipresidencial ofrece una arquitectura más flexible, al permitir la designación de un primer ministro que actúe como mediador político y gestor gubernamental frente a un Congreso dividido.²⁷

De este modo, el problema central de esta investigación no se reduce a una evaluación técnica sobre el funcionamiento del presidencialismo o del

²⁶ *Op. cit.* Woldenberg,

²⁷ Baumgartner Frank R., Brouard, Sylvain, Grossman, Emiliano, Lazardieux, Sébastien G. y Moody, Jonathan. “Divided Government, Legislative Productivity, and Policy Change in the USA and France”, *Governance*, vol. 27, núm. 3, 2014, pp. 423–445.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

semipresidencialismo, sino que implica una reflexión profunda sobre el modelo de Estado que se desea construir en México en el siglo XXI. La discusión sobre el tipo de régimen político no puede desvincularse de los principios democráticos, de las necesidades de la ciudadanía, de la eficiencia gubernamental ni del respeto a los derechos y libertades fundamentales. En este orden de ideas, la propuesta de analizar el semipresidencialismo como alternativa debe entenderse como una apuesta por el fortalecimiento del sistema democrático, por la mejora de la calidad del gobierno y por la construcción de instituciones más representativas, transparentes y eficaces.

Ámbito temporal y espacial del estudio

La delimitación temporal y espacial del estudio constituye un elemento fundamental para comprender el contexto específico en el cual se inserta el problema de investigación. En este sentido, el análisis sobre la viabilidad de una transición del régimen presidencialista al semipresidencialismo en México requiere de una cuidadosa acotación de los momentos históricos más relevantes, así como de una clara definición de los límites geográficos e institucionales dentro de los cuales se analizará dicha transformación.

Desde el punto de vista temporal, esta investigación se enmarca en el periodo que va de finales del siglo XX hasta el primer cuarto del siglo XXI, teniendo como punto de partida el proceso de transición democrática que se intensificó en la década de 1990 con las reformas electorales, el establecimiento de órganos autónomos, la ciudadanización de las instituciones electorales y la alternancia partidista en el poder ejecutivo federal en el año 2000. Estos procesos marcaron una ruptura con la hegemonía del partido único y abrieron la posibilidad de una competencia política más plural, aunque aún limitada por las estructuras heredadas del presidencialismo autoritario.

Este marco temporal resulta relevante por cuanto permite observar las tensiones entre un marco normativo diseñado para un sistema de partido hegemónico –en el que el presidente concentraba no sólo el poder ejecutivo, sino también una influencia determinante sobre el legislativo y el judicial– y una realidad



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

política que ha transitado hacia la pluralidad, el multipartidismo y la necesidad de construir consensos legislativos en un entorno de mayor fragmentación partidaria. Este periodo también ha estado caracterizado por la creciente intervención de actores como la sociedad civil, los medios de comunicación, los organismos autónomos y los poderes subnacionales en la dinámica del poder, lo que ha generado nuevos equilibrios y desequilibrios institucionales.

También deben tomarse en cuenta momentos específicos que permiten comprender la evolución del presidencialismo mexicano hacia una mayor apertura democrática sin modificar su arquitectura centralista. Las elecciones federales de 1988, ampliamente consideradas como fraudulentas, desataron un movimiento social y político que desembocó en la creación del Instituto Federal Electoral (IFE) y en sucesivas reformas electorales que fortalecieron la credibilidad de los procesos comiciales. La reforma de 1996 fue un parteaguas, al institucionalizar la autonomía del IFE y abrir paso a elecciones federales con resultados más competitivos. Posteriormente, la elección presidencial de 2000 marcó el fin de más de 70 años de hegemonía priista y el inicio de un nuevo ciclo político en México. A pesar de ello, la estructura del régimen presidencialista no fue reformada en lo esencial.

En las últimas dos décadas, México ha implementado reformas constitucionales significativas, como la reforma política de 2007-2008, la de 2012 que introdujo la reelección legislativa y la de 2014 que transformó al IFE en el Instituto Nacional Electoral (INE). Aunque estas reformas han representado avances en términos de representación y competencia electoral, no han modificado de forma estructural el diseño del régimen presidencialista. Esta situación ha limitado su impacto en la gobernabilidad democrática y en el equilibrio entre poderes.²⁸ Por ello, este estudio se inscribe también dentro del contexto político más reciente, en el que se ha producido una reconfiguración del poder presidencial con el ascenso de nuevos actores políticos, en especial desde el proceso electoral de 2018.

La delimitación espacial de la investigación se concentra en el Estado mexicano como sujeto de análisis institucional, normativo y político. En este marco,

²⁸ *Op. cit.* Casar, pp. 45–70.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

se estudia particularmente el nivel federal, entendiendo que es en esta esfera donde se define la arquitectura constitucional del régimen político y donde se expresa con mayor claridad la dinámica entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Sin embargo, también se consideran las implicaciones del sistema presidencialista en las entidades federativas, especialmente en lo que respecta al poder de los gobernadores, los congresos locales y los tribunales estatales, que han reproducido prácticas de concentración de poder que caracterizan al modelo federal.²⁹

El análisis del espacio institucional contempla también la interacción entre el sistema político federal y los organismos constitucionales autónomos, como el Instituto Nacional Electoral, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información y el Banco de México. Estas instituciones han adquirido relevancia en el contexto político contemporáneo como mecanismos de contrapeso y supervisión, pero también han sido objeto de presiones y reformas que cuestionan su autonomía e independencia. Por tanto, su papel es crucial para entender la viabilidad de cualquier rediseño institucional como el que implicaría la adopción de un modelo semipresidencialista.

Igualmente importante resulta considerar la dimensión subnacional del análisis. El federalismo mexicano presenta características asimétricas en cuanto a capacidades institucionales, recursos fiscales, y niveles de autonomía política. En muchos estados, el poder de los gobernadores ha replicado patrones de hiperpresidencialismo local, caracterizados por el control sobre los poderes legislativo y judicial estatales, así como sobre los medios de comunicación y los partidos políticos regionales. Esta dinámica de centralización informal refuerza la necesidad de repensar el modelo de régimen en todo el territorio nacional, promoviendo mecanismos institucionales que distribuyan el poder de forma más equilibrada a todos los niveles del Estado.³⁰

²⁹ Ruiz, Joel et al., “Federalismo y relaciones intergubernamentales en México y Brasil”, *Revista de Administración Pública*, vol. 51, núm. 1, 2017. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/318949670_Federalismo_y_relaciones_intergubernamentales_en_Mexico_y_Brasil

³⁰ *Op. cit.* Ruiz.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

Desde una perspectiva comparada, esta investigación considera como referentes diversos modelos semipresidenciales implementados en países con trayectorias políticas similares a la de México. Particularmente relevantes son los casos de Francia, Portugal, Polonia y Rumania, que han transitado desde formas autoritarias o presidencialistas hacia esquemas de mayor distribución del poder mediante un liderazgo dual en el Ejecutivo. Estos países comparten con México elementos estructurales como la fragmentación del sistema de partidos, la presión de movimientos sociales en favor de la democratización, y la necesidad de contar con mecanismos institucionales para gestionar la tensión entre representación y gobernabilidad.³¹

La incorporación de la dimensión comparativa no implica una propuesta de copia mecánica de modelos extranjeros, sino un esfuerzo por identificar patrones de éxito y fracaso, lecciones aprendidas y condiciones mínimas para la eficacia de reformas institucionales. Así, se examina cómo el diseño del régimen semipresidencial ha permitido en algunos contextos fomentar la colaboración entre poderes, aumentar la responsabilidad política del gobierno y reducir la polarización institucional.

En términos metodológicos, la delimitación del objeto de estudio incluye no únicamente los aspectos formales del régimen presidencialista mexicano, sino también sus manifestaciones prácticas en el ejercicio del poder. Esto implica una mirada integral que va más allá de la norma escrita para considerar también la cultura política, las relaciones informales entre actores, las dinámicas de negociación en el Congreso, la operación de los órganos de control, y la percepción ciudadana sobre la eficacia de las instituciones. Sólo a partir de este enfoque contextualizado será posible valorar la pertinencia de una transición hacia un modelo semipresidencial.

Finalmente, una correcta delimitación temporal y espacial del estudio no puede prescindir del análisis sociopolítico del entorno. La viabilidad de una reforma

³¹ Silveira, Pedro. “Os secretários de Estado no governo português”, *Revista de Administração Pública*, vol. 51, núm. 1, 2017. Disponible en: https://run.unl.pt/bitstream/10362/66891/1/Pedro%20Silveira%20-%20Os%20secret%C3%A1rios%20de%20Estado%20no%20governo%20portugu%C3%AAs%20v21%20vf.pdf?utm_source



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

como la aquí planteada depende en gran medida del grado de aceptación que tenga en la ciudadanía, de la fortaleza de los partidos políticos, del rol de los medios de comunicación, y de la capacidad de las organizaciones sociales para incidir en el debate público. La reforma del régimen político no puede ser concebida como un ejercicio meramente tecnocrático; debe articularse con una cultura política democrática que respalde el diseño institucional y lo legitime socialmente.³²

El periodo de análisis, que abarca poco más de tres décadas, coincide con la transformación del régimen electoral, el ascenso y consolidación de una ciudadanía más informada y exigente, y la emergencia de una nueva narrativa en torno al papel del Estado, la justicia social y el combate a la corrupción. Asimismo, la pandemia de COVID-19, la crisis económica posterior, y las tensiones entre el gobierno federal y algunos gobiernos estatales han puesto de relieve la importancia de contar con un régimen institucional flexible, capaz de responder a contextos de emergencia sin sacrificar la legalidad ni el equilibrio entre poderes.

En suma, la delimitación temporal se ubica entre 1990 y 2025, un periodo de transformación institucional progresiva, pero también de estancamientos, retrocesos y contradicciones. La delimitación espacial se enfoca en el nivel federal, aunque no desconoce la necesidad de incorporar el nivel subnacional y el impacto del contexto internacional. Esta delimitación permite articular un análisis integral, contextualizado y realista sobre la posibilidad de transitar hacia un modelo semipresidencialista en México.

Factores políticos, históricos y jurídicos clave

La comprensión del presidencialismo mexicano y la viabilidad de una posible transición hacia un sistema semipresidencialista no puede abordarse únicamente desde una perspectiva normativa o institucional. Es fundamental realizar un análisis exhaustivo de los factores históricos, políticos y jurídicos que han moldeado la configuración del poder en México. Esta sección tiene como propósito identificar y explicar los elementos estructurales y coyunturales que han sostenido al

³² Camarena, María del Carmen y Crespo, José Antonio. “Cultura política y ciudadanía en México”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. 61, núm. 228, 2019, pp. 5–30.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

presidencialismo mexicano, al tiempo que condicionan las oportunidades –y los límites– de cualquier propuesta de reforma.

Factores históricos: orígenes y consolidación del presidencialismo

El presidencialismo en México tiene una trayectoria que se remonta a los orígenes del Estado nacional en el siglo XIX. Desde la Constitución de 1824 se adoptó el modelo republicano federal con un Ejecutivo fuerte inspirado en el sistema estadounidense. Sin embargo, las condiciones de inestabilidad política, los conflictos armados y la debilidad institucional propiciaron una lógica de concentración del poder que distorsionó ese modelo original.³³

Tras la Revolución Mexicana, la Constitución de 1917 instituyó un régimen presidencialista que, aunque formalmente republicano y dividido en poderes, otorgaba al presidente atribuciones vastas y centralizadas. Esta centralidad obedecía al contexto posrevolucionario, donde se requería reconstruir el Estado, pacificar al país y establecer una autoridad legítima y eficaz. El artículo 89 de la Constitución confirió al presidente facultades amplísimas que, con el tiempo, se consolidaron como parte esencial del sistema político mexicano.³⁴

Durante el siglo XX, el presidencialismo mexicano evolucionó hacia una forma de autoritarismo institucionalizado. La hegemonía del Partido Revolucionario Institucional (PRI), en el poder desde 1929 hasta el año 2000, fue determinante en la concentración del poder en el Ejecutivo. El presidente no solamente encabezaba el Ejecutivo federal, sino que también dirigía el partido oficial, designaba candidatos, controlaba al Congreso, subordinaba al Poder Judicial, y actuaba como árbitro entre los distintos grupos sociales y económicos.³⁵

Esta etapa fue definida por Jorge Carpizo como la del “presidencialismo metaconstitucional”, donde el poder real del presidente superaba incluso lo previsto en la propia Constitución.³⁶ El presidencialismo mexicano se convirtió en el eje

³³ *Op. cit.* Meyer y De la Peña, pp. 585-589.

³⁴ *Op. cit.* Carpizo, pp. 89-96.

³⁵ Camp, Roderic Ai, *La sucesión presidencial en México: actores, reglas e instituciones*, Fondo de Cultura Económica, 2004, México, p. 178.

³⁶ *Op. cit.* Carpizo, pp. 115-130.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

articulador del sistema político, operando bajo una lógica de centralismo, disciplina partidaria y subordinación de los otros poderes del Estado. La verticalidad del poder era considerada un elemento de estabilidad y eficacia, en un contexto donde la oposición era marginal y el pluralismo apenas incipiente.³⁷

Factores políticos: pluralismo, crisis de gobernabilidad y cultura institucional

A partir de la década de 1980, México entró en una etapa de transición democrática impulsada por múltiples factores: la crisis económica de 1982, las reformas estructurales de apertura económica, el fortalecimiento de la sociedad civil y la creciente competencia electoral. Este proceso culminó en el año 2000 con la alternancia en la presidencia de la República, cuando el Partido Acción Nacional (PAN) derrotó al PRI por primera vez en más de 70 años.

No obstante, esta transición no implicó una reforma profunda del sistema presidencialista. Si bien el sistema electoral se democratizó y se reconocieron nuevas reglas de competencia política, el diseño institucional del poder Ejecutivo se mantuvo prácticamente intacto.³⁸ El resultado ha sido un modelo híbrido donde coexiste una lógica de concentración del poder con una estructura política plural y competitiva. Esta combinación ha derivado en problemas de gobernabilidad, parálisis legislativa y fragmentación institucional.

El presidencialismo sin mayoría en el Congreso, frecuente desde el año 2000, ha generado una constante tensión entre el Ejecutivo y el Legislativo. La falta de cultura de coalición, la debilidad de los partidos y la polarización política han impedido construir consensos mínimos. Esta situación ha derivado en una gobernabilidad frágil, donde las reformas estructurales requieren de enormes esfuerzos de negociación, muchas veces frustrados, o bien se imponen de manera unilateral, generando conflictos y pérdida de legitimidad.³⁹

Por otro lado, la cultura política mexicana sigue marcada por una visión personalista del poder. A pesar de los avances democráticos, amplios sectores

³⁷ *Op. cit.* Loaeza, pp. 945–987.

³⁸ *Op. cit.* Woldenberg.

³⁹ *Op. cit.* Cansino, pp. 45-70.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

sociales siguen percibiendo al presidente como la figura central del sistema político, responsable único de las decisiones nacionales. Esta visión refuerza prácticas clientelares, verticalistas y patrimonialistas, lo cual dificulta la consolidación de una democracia deliberativa basada en la cooperación interinstitucional.⁴⁰

Factores jurídicos: estructura constitucional y límites del control institucional

La arquitectura constitucional del sistema político mexicano es uno de los elementos que explican la persistencia del presidencialismo fuerte. El artículo 89 de la Constitución establece un conjunto de facultades atribuidas al presidente que van desde la conducción de la política exterior hasta la designación de ministros de la Suprema Corte, con aprobación del Senado, pasando por la promulgación de leyes, el uso del veto y la administración de la fuerza pública.⁴¹

A ello se suman las atribuciones implícitas y la ausencia de controles efectivos por parte del Congreso o del Poder Judicial. Mecanismos como el juicio político, la controversia constitucional o las acciones de inconstitucionalidad existen formalmente, pero su uso ha sido excepcional o ha carecido de consecuencias políticas reales. Incluso las reformas orientadas a fortalecer el control institucional, como la creación de órganos autónomos, han sido limitadas por la influencia del Ejecutivo sobre su integración o presupuesto.⁴²

En este sentido, los avances en materia de contrapesos han sido parciales. Por ejemplo, la iniciativa preferente, que permite al presidente proponer leyes que deben discutirse prioritariamente en el Congreso, ha sido utilizada de forma limitada. Asimismo, la posibilidad de reelección legislativa no ha generado aún un cambio

⁴⁰ Stephen D. Morris, *Political Corruption in Mexico: The Impact of Democratization*, Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 2009.

⁴¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 89 y 29.

⁴² Rivera Suárez, Juan Francisco y Rivera Suárez, Maribel. “Presidencialismo mexicano, responsabilidades, poderes y controles”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. 61, núm. 228, 2019, pp. 45–70. Disponible para consulta completa en el sitio electrónico: https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1870-23332019000100065&script=sci_arttext&utm_source



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

profundo en la relación entre el Congreso y el Ejecutivo. En general, las reformas legales han tenido un efecto más simbólico que estructural.⁴³

Este marco normativo cerrado limita la posibilidad de que los otros poderes del Estado puedan ejercer un control efectivo sobre el Ejecutivo. Además, la interpretación judicial de la Constitución ha tendido a reforzar el poder presidencial, privilegiando una visión de estabilidad y jerarquía sobre el principio de equilibrio entre poderes.⁴⁴

La dimensión federal: tensiones entre niveles de gobierno

Otro elemento clave en la configuración del presidencialismo mexicano es la estructura federal del Estado. Aunque México es formalmente una república federal, en la práctica ha operado bajo una lógica centralista, donde el Ejecutivo federal ha ejercido un control político, financiero y administrativo sobre los gobiernos estatales y municipales.⁴⁵

Esta centralización ha sido reforzada por un sistema de transferencias fiscales que depende en gran medida de decisiones tomadas por el gobierno federal. El presidente tiene la capacidad de premiar o castigar a gobernadores mediante la asignación de recursos, lo que ha generado relaciones clientelares y subordinación política. Incluso en contextos de alternancia, los gobernadores tienden a alinearse con el presidente para asegurar recursos y protección política.⁴⁶

En este entorno, el presidencialismo no sólo afecta la relación entre poderes a nivel nacional, sino que también reproduce dinámicas de concentración del poder en el ámbito territorial. La falta de coordinación efectiva entre niveles de gobierno,

⁴³ Casar, María Amparo. “La reforma política en México”, *Anuario Internacional CIDOB 2014*, pp. 333–336. Disponible en: <https://www.raco.cat/index.php/AnuarioCIDOB/article/download/313405/403524>

⁴⁴ Rivera Suárez, Juan Francisco. “Controles al presidencialismo mexicano, responsabilidades y contrapesos”, *Revista Alegatos*, núm. 92, Universidad Autónoma Metropolitana, 2016, pp. 325–348. Disponible en: <https://kali.azc.uam.mx/alegatos/pdfs/92/99-07.pdf>

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ Mandujano Ramos, Nicolás. “Federalismo y descentralización fiscal en México”, *Revista de Economía*, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM. Disponible para su consulta en el sitio electrónico: https://rde.iiiec.unam.mx/revistas/5/articulos/1/Federalismo_y_descentralizacion_fiscal_en_Mexico.pdf



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

las duplicidades institucionales y la ausencia de mecanismos sólidos de rendición de cuentas horizontal agravan este fenómeno.⁴⁷

Reflexión final

Los factores políticos, históricos y jurídicos aquí analizados permiten comprender por qué el presidencialismo mexicano ha persistido a lo largo del tiempo, incluso en contextos de apertura democrática. Esta persistencia responde a una combinación de diseño constitucional, prácticas políticas arraigadas, cultura institucional y estructuras de poder económico y social. Por ello, cualquier intento de transformación institucional, como la adopción de un modelo semipresidencial, debe considerar estas variables de manera integral.

El reto no es menor: implica no sólo modificar la Constitución, sino también cambiar prácticas políticas, rediseñar relaciones intergubernamentales y fomentar una cultura democrática más participativa y plural. Sólo así será posible construir un sistema político que combine eficacia gubernamental con control democrático, y representación con gobernabilidad.

Sistemas políticos y formas de gobierno: presidencialismo, parlamentarismo y semipresidencialismo

El estudio de los sistemas de gobierno es un punto de partida indispensable para cualquier análisis sobre la organización del poder político en una democracia. A partir del diseño constitucional del Ejecutivo y su relación con los otros poderes del Estado, se pueden clasificar los regímenes políticos contemporáneos en tres grandes modelos: el presidencialismo, el parlamentarismo y el semipresidencialismo. Cada uno de estos sistemas representa una forma distinta de concebir el ejercicio del poder, los mecanismos de control institucional y la interacción entre Ejecutivo y Legislativo.

⁴⁷ Mauricio Merino, *Gobernanza y gestión pública: coordinación intergubernamental en México*, CIDE, 2011, pp. 45–53.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

La distinción entre estos modelos no es meramente teórica, sino que tiene implicaciones prácticas en términos de gobernabilidad, representación política, rendición de cuentas y estabilidad institucional. Por ello, este análisis es clave para evaluar la pertinencia de una posible reforma en México, donde el presidencialismo ha mostrado signos de desgaste, y donde el debate sobre el semipresidencialismo como alternativa ha ganado terreno en la academia y en ciertos sectores políticos.

Sistema político

Un sistema político es la interacción del conjunto de instituciones, organizaciones y procesos políticos que dan paso a las decisiones, en comunicación e influencia recíprocas con el medio. Se compone de valores que orientan la acción política, de normas que guían el comportamiento, de colectividades que le dan sentido y de papeles específicos que los actores y grupos políticos cumplen. Todo ello abarca el conjunto de procesos y funciones que permiten definir y alcanzar los objetivos de gobierno de una sociedad, e implica decisiones que movilizan recursos materiales y humanos y que conllevan acciones colectivas y la regulación y coordinación de las relaciones entre los actores y los grupos de actores que integran el sistema político. Lo anterior supone que los órganos políticos gocen de cierta legitimidad; que los miembros de la colectividad participen en el proceso de toma de decisiones; que la autoridad se ejerza con base en normas, y que sus responsabilidades se distribuyan jerárquicamente de acuerdo con las facultades de cada órgano. Un sistema político no es un bloque homogéneo. Al contrario, expresa la interacción de intereses contradictorios. Para ser democrático, un sistema político debe ser, a la vez, pluralista.

De este modo, un sistema político es un conjunto de relaciones e interacciones por medio de las cuales se tiene la capacidad de procesar y tomar las decisiones que afectan a una sociedad e imponerlas legítimamente al conjunto, es decir, a los miembros del sistema. El sistema político no se reduce a las reglas que él se da a sí mismo ni a los principios que dice perseguir. El sistema político es el resultado de la historia y de las contingencias de momentos particulares; oscila entre



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

las aspiraciones sobre las cuales se construye y las dificultades que se le imponen. Para decirlo brevemente, son muchas las paradojas y las contradicciones que afectan la estructura, existencia y evolución del sistema político. Tensiones permanentes entre los valores y la necesidad modifican sus equilibrios internos y transforman subrepticia o brutalmente sus características fundamentales. El sistema de poder político no escapa a esta regla. El papel del gobierno tiene acciones diferentes de acuerdo con las circunstancias políticas que enfrenta.

Las reglas constitucionales son normas que se imponen a los hombres políticos, pero son también recursos que ellos intentan someter o ajustar a sus objetivos. De cualquier forma, esas normas constituyen la estructura jurídica del sistema político, son el eje en torno del cual se justifica su acción. Sin embargo, en sí mismas no garantizan ni la vida política ni la democracia. Es a partir de la interacción entre las reglas del juego y los jugadores que un sistema político se puede comprender en su totalidad y en su complejidad.

Sistema representativo

El nacimiento del Estado moderno no se puede separar de las primeras constituciones escritas. En el siglo XVIII surgieron, en Francia y en Estados Unidos, los pactos fundamentales, fundados en las nociones filosóficas del derecho natural y del contrato social, que sentaron los principios de organización de la sociedad política y del Estado: la igualdad de los individuos, la primacía de la ley, entendida como expresión de la voluntad general, y la soberanía democrática.

Históricamente, ésta fue una etapa de crisis del absolutismo. El absolutismo es, sin duda, la primera forma de Estado —es decir, de organización del poder— conocida. Se basa en el derecho divino de los reyes, o sea, en la inexistencia de derechos de los súbditos. En otras palabras, en los Estados absolutistas no existía el concepto de ciudadanía. La crisis del absolutismo y de la concepción arcaica del poder desembocó en la victoria de las ideas liberales.

Tanto en Francia como en Estados Unidos el triunfo del liberalismo permitió la creación del Estado de derecho, es decir, de un sistema jurídico fundado en un texto solemne y sagrado al que deben someterse gobernantes y gobernados y que



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

consagra, esencialmente, la existencia de los derechos del hombre, inalienables e intransferibles, como principios preexistentes al Estado y al derecho, y la creación de una organización política sujeta al respeto de los principios liberales –entre ellos el Parlamento– que, en reacción contra el absolutismo, desembocó en gobiernos moderados, no democráticos, pero tampoco absolutos.

Los Estados liberales se instauraron sobre la base de una estructura jurídica expresada en la norma fundamental, la Constitución. Lo que la Constitución logró fue dar forma escrita a ciertas prácticas políticas que se habían venido desarrollando, prácticas propiamente liberales que iban en el sentido de limitar el ámbito de competencias del rey y abrir el camino al ascenso de nuevos grupos organizados de la sociedad.

El rey, que justificaba en Dios su poder absoluto, fue conducido, desde fines del siglo XVIII, a negociar el ejercicio de su poder con los detentadores del poder económico: la nobleza y la burguesía. Es así como se le fueron imponiendo límites. El primero y más importante fue el desarrollo del Parlamento y de sus facultades, hasta llegar a obtener para éste dos derechos fundamentales: el de formular las leyes en sustitución del monarca y el de controlar el ejercicio del poder. El monarca deja de ser absoluto y el Estado absolutista se va resquebrajando en la misma medida en que se desarrolla el liberalismo, sobre todo a través del Parlamento moderno.

Aparecieron entonces tres principios liberales de organización del poder político:

- Con base en el pacto social, los ciudadanos determinan la esfera de derechos y libertades que el gobernante deberá garantizar: básicamente, el derecho a la vida y a la propiedad;
- La sociedad política de hombres libres se dota de un gobierno cuyas decisiones son tomadas por mayoría. Por ello, el gobierno de mayoría es un gobierno representativo que se erige, a través de las instituciones representativas, es garante de la libertad;
- Aparece la idea según la cual un poder moderado es un poder dividido; a la inversa, la autocracia es el poder concentrado en un solo hombre o en uno



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

de los órganos del poder. Un poder moderado, entonces, es aquél en el que las competencias o facultades están distribuidas en órganos separados los unos de los otros, es decir, el principio de división de los poderes que integran el Estado, conocidos como Ejecutivo, Legislativo y Judicial. La democratización de la vida política se encargará de ampliar sus fuentes de legitimidad y de afinar la relación entre los poderes.

Sistema parlamentario

Los sistemas parlamentarios deben su nombre al principio fundador de que el Parlamento es el asiento principal de la soberanía. Por tanto, no permiten una separación orgánica o rígida del poder entre el gobierno y el Parlamento.⁴⁸

Elementos teóricos

El sistema parlamentario designa una forma de gobierno representativa en la que el Parlamento participa en forma exclusiva en la dirección de los asuntos del Estado. En ese sentido, en este sistema la formación del gobierno y su permanencia dependen del consentimiento de la mayoría parlamentaria. Esa mayoría puede surgir directamente de las elecciones, o bien, de una coalición. No es suficiente con que el Parlamento elija al jefe de gobierno para hablar de un sistema parlamentario. Es necesario también que el Parlamento no comparta con ningún otro órgano del Estado la dirección de los asuntos públicos.

En este sistema se pueden distinguir los siguientes elementos: un Poder Ejecutivo –dividido entre el jefe de Estado (monarca o presidente) y el jefe de gobierno (primer ministro, presidente del gobierno o canciller)– y un Poder Legislativo, el Parlamento, compuesto por dos cámaras: la alta, de donde derivan las de Senadores o equivalentes (la de los Loores, en Inglaterra, sigue siendo el refugio de la aristocracia) y la baja, llamada así por ser, desde su origen, la no

⁴⁸ Para Giovanni Sartori, la característica primordial del sistema parlamentario es que el Poder Ejecutivo Legislativo se comparte. Véase: *Ingeniería constitucional comparada*, FCE, México, 1994, p. 116. De acuerdo con Silvano Tosi, el sistema parlamentario se caracteriza por el reconocimiento de que, principalmente en el Parlamento, pero no únicamente en el Parlamento, se encarna la soberanía expresada por la voluntad general de los coasociados. Cfr: *Derecho parlamentario*, Miguel Ángel Porrúa y LVI Legislatura de la Cámara de Diputados, México, 1996, pp. 20-21.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

aristocrática (de los ,Comunes en Inglaterra, que representa al pueblo, equivalente a la Cámara de Representantes en Estados Unidos, a la Asamblea Nacional en Francia o al Congreso de los Diputados en España). Con la excepción inglesa, en todos los países con sistemas parlamentarios los miembros de la Cámara alta surgen de procesos electorales.

El jefe de Estado tiene una función simbólica que puede ser decisiva en caso de crisis política profunda (el rey Juan Carlos de España en la transición política, por ejemplo), pero no dispone de atribuciones políticas. En la práctica, el jefe de Estado acata la decisión del electorado o la de la mayoría parlamentaria. Las prerrogativas del Ejecutivo se ejercen por medio del gabinete alrededor del primer ministro; este gabinete es responsable frente al Parlamento, que en todo momento puede destituirlo por el voto de una moción de censura o rechazarlo por medio de una cuestión de confianza. En contrapartida, el primer ministro puede, en nombre del jefe de Estado, decidir la disolución del Parlamento. El desarrollo del sistema parlamentario transfirió, así, el poder al Parlamento y, a través de éste, al gabinete.⁴⁹

El gobierno, en quien recaen el poder y las funciones ejecutivas, surge y se mantiene gracias al respaldo de la mayoría parlamentaria, pero puede ser destituido por medio de la moción de censura. Por su parte, el jefe de gobierno o primer ministro puede plantear la cuestión de confianza como un recurso para obtener el apoyo de su mayoría; pero si no lo logra, debe renunciar. En caso de un conflicto irresoluble, el primer ministro puede recurrir a la disolución del Parlamento ya la celebración de nuevas elecciones.

El primer ministro y su gabinete están sujetos al control político, a través de diversos mecanismos, por parte del Parlamento. Los más utilizados son las facultades de investigación, interpelación, información o requerimiento de comparecencia. No significa que el gobierno esté subordinado al Parlamento, sino

⁴⁹ Para Silvano Tosi, “el régimen parlamentario se caracteriza por un complejo institucional que, aun en las diversas y posibles modalidades de ejercicio, respeta siempre el equilibrio entre los órganos constitucionales, sin permitir a algunos de ellos actuar sin el control de los otros y entre todos –jefe de Estado, gobierno, Parlamento–, distribuyendo las dos grandes funciones políticas del Estado: la función deliberante y la función ejecutiva, de manera que no sean de competencia exclusiva de ninguno de los tres órganos, pero también de modo que ninguno de los tres sea excluido del todo...”. Cfr: *Derecho parlamentario*, Miguel Ángel Porrúa y LVI Legislatura de la Cámara de Diputados, México, 1996, pp. 20-21.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

que cada uno mantiene su autonomía, aun cuando el gobierno surge de la mayoría y le rinde cuentas.

Los partidos mayoritarios contribuyen en la preparación y coordinación de la política del gobierno y enlazan al Ejecutivo con el Legislativo. Los partidos opositores, por su lado, son los vigilantes más atentos, los más críticos y quienes exigen mayores controles sobre el gobierno. La integración del Parlamento traduce la estructura del sistema de partidos. El Parlamento es el resultado del sistema de partidos en combinación con los mecanismos electorales. Esto es válido para todos los sistemas políticos, pero en el caso de los sistemas parlamentarios, entre menos dispersos son los votos y menos polarizado es el sistema de partidos, se logra dar paso a mayorías sólidas y, por tanto, se dota de mayor estabilidad y eficacia al gobierno.

El sistema de partidos puede ser bipartidista con escrutinio mayoritario (como en Inglaterra donde, por lo mismo, no hay coaliciones); de pluralismo moderado con sistema electoral mixto, como en Alemania; con representación proporcional corregida (España), y de pluralismo polarizado con representación proporcional (Italia).

El sistema parlamentario es más flexible para gobernar sociedades afectadas por conflictos étnicos, culturales, religiosos, lingüísticos o ideológicos, precisamente porque el Parlamento permite la discusión, la confrontación pacífica, la negociación, el compromiso y la repartición del poder. Este sistema conoce diversas modalidades, entre las que encontramos la monarquía parlamentaria, la república y la democracia parlamentaria, que surgen de la mezcla original de la historia y la cultura políticas y de los diseños institucionales de cada país.

La característica institucional distintiva del sistema parlamentario es la capacidad del Parlamento electo por votación directa para crear y destituir gobiernos, así como la facultad del Ejecutivo de disolver el Parlamento, que se combina con el papel meramente simbólico del jefe de Estado.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

Origen y estructura

La teoría del sistema parlamentario surge en Inglaterra, en donde aparecen por primera vez las libertades públicas, la separación de poderes y la elección de los gobernantes. Tiempo después –en la mayoría de los casos luego de la Segunda Guerra Mundial– otros países adoptaron el modelo parlamentario de organización del poder político.

Las características institucionales esenciales del sistema parlamentario son, primero, la división del Ejecutivo entre el jefe de Estado y el jefe de gobierno; segundo, la responsabilidad del gobierno frente al Parlamento y, tercero, el derecho de disolución de la Cámara baja. Estas peculiaridades aparecieron en Gran Bretaña en el curso del siglo XVIII, cuando el gobierno (llamado gabinete) se disoció del rey y se convirtió en responsable político frente a la Cámara de los Comunes, aunque conservando la posibilidad de solicitar al rey la disolución de tal Cámara.

El surgimiento del bicameralismo

El lugar de origen del bicameralismo, históricamente hablando, es Inglaterra. En un principio no existía un verdadero Parlamento sino un Gran Consejo del Rey integrado por nobles y altos dignatarios de la Iglesia. En los siglos XI y XII, el rey estaba rodeado por consejeros, elegidos por él de entre sus pares de la nobleza y el alto clero, y que se reunían en un órgano único (una sola Cámara). En el siglo XIII, cuando se produce el ascenso de la burguesía de las villas, se fueron agregando a este Consejo representantes de las comunidades, cuyo consentimiento era necesario para establecer los impuestos (luego de la Gran Carta de 1215). Por convocatoria de Eduardo I, el Parlamento reunió a representantes de los Burgos y del bajo clero. Cuatro categorías sociales se asociaron, entonces, al poder: la aristocracia, la burguesía, el alto y el bajo clero. El bicameralismo tiene su origen en la coexistencia conflictiva de estos dos conjuntos de consejeros, porque unos representaban las nuevas fuerzas en ascenso y los otros a la aristocracia dirigente que temía ser desbordada.⁵⁰ A finales del siglo XIV este Parlamento único

⁵⁰ El bajo clero no participaba en las reuniones del Parlamento y prefirió aprobar los impuestos en el marco de asambleas eclesíásticas propias. Como, por su parte, los representantes de los Comunes no podían someter sus



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

se dividió: los representantes de las comunidades se establecieron en la Cámara de los Comunes, mientras que los señores civiles y religiosos deliberarían solos y formaron la Cámara de los Loores.⁵¹

En consecuencia, el Parlamento británico, que originalmente significó la reunión de los representantes y del monarca en un espacio común, se dividió en dos cámaras que deliberaban normalmente en ausencia del rey: la Cámara de los Loores, refugio de la aristocracia -que, sin embargo, no era incondicional al rey la Cámara de los Comunes, elegida sobre una base más amplia y que representaba al pueblo o, más exactamente, a las élites sociales no aristocráticas.⁵²

Las funciones del Parlamento

Hasta el siglo XIII el Parlamento sólo intervenía en la toma de las decisiones relativas al establecimiento de impuestos, pero progresivamente se fue desarrollando, gracias sobre todo a su poder financiero, hasta conquistar también la facultad de hacer las leyes. El régimen representativo adquirió la forma de aquél en cuyo seno una o dos asambleas electas representan al pueblo frente al poder central y participan en el gobierno, primero por el voto de los impuestos y luego por el voto de las leyes.⁵³

En Inglaterra, hasta el siglo XIII, era el rey quien detentaba el poder legislativo y sólo cuando ello consideraba necesario solicitaba el respaldo del Parlamento. Progresivamente, sin embargo, el Parlamento, particularmente la Cámara de los Comunes, fue estableciendo la costumbre de desarrollar una especie de negociación cuando el rey le solicitaba votar nuevos impuestos al acordar un cierto número de medidas legislativas que el rey debía acatar.

El Parlamento votaba un proyecto de texto que el rey transformaba en ley, convirtiéndolo así en obligatorio. Como podía esperarse, esta situación se desarrolló

proposiciones al rey sino por intermedio de los nobles, tomaron la costumbre de reunirse solos y encargaban a uno de los suyos transmitir al rey el resultado de sus deliberaciones.

⁵¹ Originalmente, el papel de los Loores fue hacer contrapeso a la democracia en desarrollo. Cfr. Olivier Duhamel e Yves Mény, *Diccionario Constitucional*, PUF, París, 1992, p. 75.

⁵² Emeri, Claude. *Droit constitutionnel et institutions politiques*. DEUG, año uno, Les Cours de Droit. 1992-1993, Universidad de París I, 1992, pp. 173 y ss. Igualmente, Olivier Duhamel, *Droit constitutionnel et politique*. Universidad de Seuil, París, 1994, pp. 439.

⁵³ Hauriou, Maurice. *Précis de droit constitutionnel*. París, CNRS, 1965, p. 147, citado en Emeri, p.173.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

en un marco conflictivo, pues el monarca defendía la idea de mantener su poder. No obstante, hacia finales del siglo XVII el régimen británico era ya completamente representativo. La Carta de Derechos reafirmó la exclusividad del Parlamento para el establecimiento de los impuestos, y precisaba que esta medida podía acordarse sólo una vez al año, lo que forzaba al rey a reunir al Parlamento cuando menos anualmente. Por otra parte, quedó establecido que el rey no tomaría ninguna decisión que no hubiese sido previamente objeto de un acuerdo parlamentario. Por su parte, al rey no le quedaba más que la posibilidad de rechazar dichos acuerdos parlamentarios, porque hasta entonces disponía del derecho de veto. Como resultado del principio de aprobación anual del presupuesto, que se había convertido en un arma muy importante en manos de los Comunes, a principios del siglo XVIII el rey renunció al derecho de veto.

Desde los primeros años de ese siglo, la separación de poderes fue indiscutible: el Parlamento detentaba el Poder Legislativo y votaba los impuestos; el rey detentaba el Poder Ejecutivo, es decir, las cargas de la administración civil y militar y de la diplomacia. Si bien la justicia era todavía impartida a nombre del rey, la libertad política quedaba garantizada por una ley llamada Habeas Corpus, votada en 1679, según la cual ninguna detención debía ser irregular.⁵⁴

Mecanismos de control y equilibrios institucionales

La supervisión mutua de poderes permite el control del gobierno y de la administración. El control sobre el gobierno es político, es decir, el gobierno debe contar con la confianza del Parlamento tanto en gestión política como en su actividad concreta.⁵⁵ La falta de confianza o la exigencia de la responsabilidad del

⁵⁴ *Op. cit.* Emeri, pp. 173 y ss.

⁵⁵ En Inglaterra existe “gabinete en la sombra” (shadow cabinet), y aunque es propiamente un gabinete paralelo, no ejerce labores de gobierno. Constituye un “contra gabinete”, formalmente conocido como la Leal Oposición de su Majestad, conformado por los líderes del partido de oposición. Obedece a la tradicional estructura bipartidista del régimen británico y se institucionalizó a mediados del siglo pasado, aunque su carácter legal debió esperar hasta la Ministers of the Crown Act (Ley de los Ministros de la Corona) de 1937, que consagró un sueldo oficial para el jefe del “gabinete en la sombra” o “líder de la oposición”, es decir, del principal partido opositor. Si ha ejercido funciones gubernamentales y luego pierde las elecciones, es costumbre conservar la composición del ex gabinete hasta que se produzcan cambios al interior de la dirigencia del partido. Se con el mismo número de ministros que corresponden al gabinete en funciones, en virtud de lo cual cada ministro en ejercicio está sujeto al control directo y permanente de un “ministro en la sombra”. La función de este *shadow cabinet*, además de oponerse oficialmente al gobierno y de canalizar sus cuestionamientos hacia el electorado,



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

gobierno se pueden ejercer con la moción de censura constructiva.⁵⁶ El control de la gestión gubernamental concreta se da a través del hostigamiento al gobierno y de la utilización de los medios de comunicación, del derecho a recabar información del gobierno, a reclamar la presencia de sus miembros en algunas sesiones parlamentarias, a efectuar interpelaciones y preguntas, y con la actuación de las comisiones de investigación.

Sistema presidencial

Elementos teóricos

El sistema presidencial, al igual que el parlamentario, se caracteriza por la división de poderes. Formalmente consagra tres órganos separados: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial. Esa división orgánica va acompañada de una separación de funciones que, sin embargo, para operar requiere de la colaboración de todos ellos. La interdependencia es, por tanto, una condición para su eficacia.

El Poder Ejecutivo (unipersonal) y el Legislativo (organizado en dos cámaras) tienen un modo de elección diferenciada. Al disponer cada uno de una legitimidad propia, se busca garantizar su autonomía y su autorregulación: ninguno puede sobreponerse al otro, sino que al ajustarse a los mecanismos constitucionales de colaboración pueden intervenir en sus ámbitos correspondientes. Uno y otro se mantienen en el ejercicio de sus funciones por el tiempo constitucionalmente establecido. El Poder Judicial, a su vez, por mecanismos diferentes también preserva su autonomía. El principio federativo viene a completar el cuadro, porque asegura la participación de los distintos estados en pie de igualdad en el proceso

consiste en mantener sistemáticamente informada a la oposición de los asuntos gubernamentales para tenerla preparada en la eventualidad de que asuma funciones de gobierno. Si el partido opositor gana la elección, la composición del nuevo gabinete suele tener muy pocas sorpresas. Así como el “líder de la oposición” es el virtual primer ministro, también el shadow cabinet se perfila como el nuevo equipo de gobierno. Otras funciones que cumple esta institución típicamente anglosajona son asegurar canales efectivos para el ejercicio del pluralismo y de la oposición política, así como, en tiempos de crisis o de confrontación bélica que requieren la unidad nacional, ofrecer inmediata asesoría al gabinete oficial. Cfr. Pedro Planas, pp.165-166.

⁵⁶ Desarrollada en Alemania y aplicada en España, está condicionada a la presentación y elección de un sucesor. Así, el debate en torno a la censura del canciller o jefe de gobierno resulta desplazado por el debate sobre las cualidades y opciones del posible sucesor. Expresión del parlamentarismo racionalizado, trata de evitar un fenómeno típico de la época de la República de Weimar: la unión de fuerzas extremas que son capaces de reunir votos para derribar al canciller en funciones, pero incapaces de nominar a un gobierno alternativo. Cfr. Planas, op. cit., p. 238.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

político, al tiempo que sirve como una modalidad adicional de contrapeso y equilibrio de los poderes.

El monocefalismo del Ejecutivo, es decir, el hecho de que reúna en una sola figura las jefaturas de Estado y de gobierno, no tiene el propósito de dotarlo de facultades amplias que lo puedan incitar a abusar del poder. El presidente tiene frente a sí diversos dispositivos de control que están en manos del Congreso, de la Suprema Corte de Justicia, de los estados y, entre otros, de los partidos y de grupos privados. Sin embargo, ser el elegido de la nación y su guía no significa que sea un poder autoritario; al contrario, la condición institucional y cultural de su eficacia estriba en su apego estricto a las reglas constitucionales.

En síntesis, la característica esencial del sistema presidencial es la combinación de un presidente de la República electo con base en el sufragio universal, con un Congreso organizado en dos cámaras también electas, pero que no tienen facultades de gobierno. Además, el presidente es políticamente irresponsable ante el Congreso y éste no puede ser disuelto.

Origen y estructura

El sistema presidencial, desde su origen encarnado en la estructura de poder de los Estados Unidos de América, se inspira en el modelo inglés, del cual conserva algunos elementos fundamentales y modifica otros. La democracia estadounidense preservó las libertades individuales, la separación de poderes y la elección de gobernantes, pero hizo algunos cambios importantes: en lo fundamental, sustituyó al rey por un presidente de la República electo con base en el sufragio universal, e introdujo el principio federalista.⁵⁷ El Estado estadounidense se conforma en torno de tres poderes independientes, orgánicamente separados unos de otros y balanceados: el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial.

En este trabajo se describe con detalle el caso del sistema presidencialista estadounidense por tratarse del que mejor ilustra los elementos de pesos y

⁵⁷ “[...] un sistema político es presidencial si, y sólo si, el jefe de Estado (el presidente): a) es electo popularmente; b) no puede ser despedido del cargo por una votación del Parlamento o Congreso durante su periodo preestablecido. y c) encabeza o dirige de alguna forma el gobierno que designa.” Cfr. Giovanni Sartori, *Ingeniería constitucional comparada*, p. 99.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

contrapesos entre los tres poderes del Estado y sus interrelaciones. Sin embargo, es importante tener en cuenta que en cada caso nacional se observarán variaciones determinadas por la historia, la cultura y el desarrollo político del país de que se trate.

Importantes influencias doctrinales e históricas desembocaron en la elaboración de un diseño institucional cuya preocupación central fue evitar a toda costa la tiranía de un hombre –el Ejecutivo– o de la mayoría a través del Parlamento. Con todas las vicisitudes del caso, los constituyentes de Filadelfia nunca se propusieron instaurar un Estado con un Ejecutivo fuerte; por el contrario, sus convicciones antiautoritarias y antiabsolutistas los llevaron a construir un diseño adecuado para moderar y controlar al Ejecutivo. En sus fundamentos, el sistema presidencial buscó tener ejecutivos débiles en democracia. Con la finalidad de no perjudicar a las clases adineradas, tampoco querían un Parlamento despótico, compromiso que subyace a la idea –modificada después– de un Senado elegido por las asambleas legislativas de los estados, pues se le concibió como un órgano de control de los excesos de las mayorías.⁵⁸

La invención de la República

La Constitución estadounidense es producto de muchos acuerdos entre estados relativamente autónomos, celosos de sus intereses y de su independencia. Para conciliar los intereses de los pequeños y grandes estados, de los del Norte con los del Sur, etc., se estableció el compromiso de organizarse en dos cámaras, pero con un contenido muy diferente a las del sistema inglés: una representaría a los estados, pequeños o grandes, en pie de igualdad, y la otra a la población sin distinción. Más precisamente, el Senado representaría a los gobiernos estatales y no tanto a la población, mientras que la Cámara de Representantes sería la representación de la

⁵⁸ Roberto Gargarella señala que, por ejemplo, los autores de *El Federalista* estaban preocupados fundamentalmente por controlar los posibles "excesos" de la voluntad colectiva, supuestamente motivada por impulsos facciosos. La tarea del Senado, en tal sentido, tuvo el objetivo de frenar o contener la actividad de la Cámara de Representantes. Pero la institución presidencial es, seguramente, la que se consideró más importante en cuanto a su posibilidad de contener los posibles "desbordes" de la mayoría. De ahí que, tanto en su forma de elección como en su capacidad de actuación, se le haya dotado de las herramientas necesarias par cumplir con tales propósitos. Cfr. "El presidencialismo como sistema contra mayoritario", en Carlos Santiago Nino et al., *El presidencialismo puesto a prueba*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1992, pp. 90-91.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

voluntad popular. De ese acuerdo nació el federalismo, como forma de distribuir el poder entre el gobierno federal y los de los estados. Las atribuciones del gobierno federal no serían amplias, pues los estados poseerían una cuota de poder muy importante. Adicionalmente, las autoridades surgirían del sufragio universal, directo o indirecto.

El Ejecutivo sería electo con base en el sufragio universal indirecto. Los convencionistas veían muchos riesgos para la democracia en la elección directa del presidente, porque al liberar al Ejecutivo éste podría apelar directamente a las masas y crear un poder personalizado. Para frenar al máximo la posibilidad de desviaciones demagógicas, se impidió la elección directa del presidente, que quedó en manos de grandes electores, nombrados por estado en proporción a su población.⁵⁹ La República quedó, así, diseñada.

La autonomía de lo local

Los órganos federales asumen una función esencial, tanto en el plano de la economía como en el de la política, aunque ello no niega la importancia fundamental de la vida local, bastante dinámica. En el plano jurídico, las autoridades locales son competentes para definir las reglas del derecho civil, penal y comercial, por lo cual estas reglas varían de un estado a otro.

Esta autonomía local aparece de modo más claro en el hecho de que cada estado posee su propia Constitución, a condición, desde luego, de respetar el principio republicano y de no atribuirse competencias reservadas a la Federación. En cada estado de la Federación existen verdaderos órganos políticos: un gobernador, jefe del Ejecutivo, elegido con base en el sufragio universal; un Parlamento local que ejerce el Poder Legislativo,⁶⁰ y jueces estatales y locales, 82%

⁵⁹ El presidente es electo por un Colegio Electoral conformado por 538 miembros que son seleccionados en comicios por los ciudadanos de cada estado. Quien aspire a ser presidente de Estados Unidos deberá ser mayor de 35 años, ciudadano estadounidense por nacimiento y mantener su residencia en el país durante 14 años previos a la elección. El mandato presidencial dura cuatro años, pero el jefe de Estado tiene la oportunidad de ser reelecto para un nuevo periodo de cuatro años. Cfr. Pedro Aguirre et al., *Sistemas políticos. Partidos y elecciones*, p. 169.

⁶⁰ Cada estado tiene su propia Constitución, así como su Congreso (denominado Legislatura), su Ejecutivo (gobernador) y su Poder Judicial (Corte Suprema del Estado y otros tribunales). Hay estados que han cambiado de Constitución varias veces. Con excepción de Nebraska (legislatura unicameral de 49 miembros), el Poder Legislativo en cada estado es bicameral. Consta de un Senado y una Cámara de Representantes, a veces



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

de los cuales proceden de elecciones abiertas. “Aun y cuando el alcance de estas instituciones pueda parecer intrascendente a un observador exterior, éstas son muy importantes para los norteamericanos, pues todas ellas están ligadas a cuestiones nada despreciables como la educación, la salud, las comunicaciones, etc., es decir, a la vida cotidiana”.⁶¹ De ahí la intensidad de la vida local.

El sistema estadounidense funciona bien porque hay esferas muy importantes del quehacer público en manos de los estados. Incluso a nivel local, los presupuestos de estos organismos exceden los presupuestos del gobierno central y han crecido con mayor rapidez. Esto contribuye a disminuir la presión sobre el gobierno central ya reducir conflictos importantes en otros niveles políticos. Si se agrega el hecho histórico de que en Estados Unidos siempre ha existido una importante esfera del mundo no gubernamental —el sector privado—, el peso y la responsabilidad del Estado son menores. En este sentido, hay una fuerte autonomía del mundo civil en relación con el gobierno.⁶²

La separación de poderes es uno de los principios fundamentales del sistema estadounidense. Se conserva intacto desde que lo consagraron los constituyentes de Filadelfia (1787) y se proyecta en todos los niveles de la vida política y social.

El presidente

El presidente tiene cierta preponderancia en el sistema político, pero el Congreso, organizado en dos cámaras, no es débil ni le está subordinado. Se trata de un presidente electo (a diferencia de Italia, por ejemplo) y es a la vez jefe de Estado y jefe de gobierno, no puede ser destituido por el Congreso, nombra a su gabinete, con una sanción aprobatoria del Senado, y lo remueve libremente. Su mandato es de cuatro años, reelegible por una sola vez. Cuenta con un vicepresidente que juega un papel más bien secundario. Sin embargo, su poder está limitado por varios

denominada Cámara de Delegados o Asamblea General. Cada periodo de mandato varía según la estipulación prevista en la Constitución del estado. En la mayoría de las legislaturas, el mandato del senador estatal es de cuatro años y de dos para el delegado o representante. Los periodos de sesiones suelen durar tres o cuatro meses consecutivos. Algunas cámaras son reducidas y otras muy numerosas, aunque no siempre guardan proporción entre sí. Cfr. Pedro Planas, *Regímenes políticos contemporáneos*, pp. 438-439.

⁶¹ *Op. cit.* Emeri, p. 223.

⁶² Valenzuela, Arturo. “El debate actual sobre presidencialismo y parlamentarismo en América Última”, Col. Temas de la Democracia, serie Conferencias Magistrales, núm. 7, IFE. México. 1999.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

elementos, entre otros, por la colaboración estrecha entre el Legislativo y el Ejecutivo, por la administración federal, por la soberanía de los estados, por los grupos de poder económico y por la lucha de partidos. Además, tiene responsabilidades políticas frente al Parlamento y sus actos deben estar apegados a derecho. La Suprema Corte de Justicia garantiza esa legalidad.

De los principales poderes atribuidos al presidente por la Constitución, la primera frase del artículo 2, sobre la Presidencia, declara: “El Poder Ejecutivo será confiado a un presidente”. La función es monocéfala, y los poderes expresamente atribuidos al presidente en el artículo citado son relativamente poco numerosos y a menudo compartidos.⁶³

Los alcances del presidente

La Constitución atribuye al presidente un poder que es la base esencial de su autoridad: velará por la ejecución fiel de las leyes. De aquí deriva el enorme poder de reglamentación del Ejecutivo. Aquí se encuentra el fundamento más importante del poder del presidente, quien en la práctica dispone de una gran libertad de acción. Es el comandante en jefe de las fuerzas armadas de tierra y de mar de Estados Unidos y de la milicia de los estados, cuando ésta se encuentre efectivamente al servicio de Estados Unidos. Sin embargo, es el Congreso el que le da el poder de declarar la guerra, de trasladar y de sostener a las fuerzas armadas, de instituir y sostener a la marina. No obstante, la evolución institucional provocada por el ascenso de Estados Unidos al estatuto de gran potencia dio al presidente la posibilidad de preparar la guerra y dirigirla.

La Constitución no prevé explícitamente que el presidente pueda presentar ante el Congreso un proyecto de ley, aunque siempre se encuentra un senador o un representante dispuesto a presentar tal propuesta a nombre propio. En cambio, sí está prevista una cierta función legislativa del presidente: “El presidente dará de tiempo en tiempo al Congreso informaciones sobre el Estado de la Unión y someterá a su consideración las medidas que él juzgue necesarias”.⁶⁴ A través de esos

⁶³ Duhamel, Olivier. *Doit constitutionnel et politique*, Seuil, París, 1994, pp. 465-467.

⁶⁴ Artículo 2, sección 3, de la Constitución de los Estados Unidos.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

mensajes del presidente, presentados regularmente al principio de cada año, se plantean verdaderos programas legislativos al Congreso.⁶⁵ También interviene directamente en el proceso legislativo para intentar obtener el respaldo de los parlamentarios para su programa legislativo. La ausencia de una mayoría presidencial y de la disciplina de partidos lo obliga efectivamente a negociar, convencer y, eventualmente, hasta amenazar, con el propósito de obtener los votos que necesita. Los esfuerzos presidenciales logran, a menudo, el éxito; sin embargo, el presidente no es absolutamente poderoso en el plano legislativo. No solamente pueden ser rechazadas sus propuestas, sino que aquellas que son adoptadas pueden llegar a alejarse mucho de su versión original. En suma, el presidente no controla el Poder Legislativo, sólo puede influenciarlo. En contrapartida, si bien no dispone de la iniciativa legislativa más que de manera indirecta, la práctica ha tendido a atribuirle facultades esenciales. Eso se observa, por otro lado, en todos los grandes sistemas políticos contemporáneos.

El presidente puede intervenir activamente en favor de las leyes que le convienen o abstenerse de aplicarlas. La intención de la prensa, de los cabildeos, se enfoca principalmente en el voto de una ley, pues se piensa que entra en vigor desde que es firmada por el presidente. En rigor, esto no es así, pues son necesarios decretos de aplicación.

La Segunda Guerra Mundial constituyó la ocasión de una importante expansión de los poderes legislativos del presidente. Una lista amplia de instituciones federales fue creada por decreto presidencial, en su carácter de comandante en jefe de las fuerzas armadas, entre las que se encuentran los consejos de la Guerra y Económico, la Agencia Nacional de Vivienda y muchas oficinas de producción, incluida una oficina de la censura. Todos estos decretos y muchos otros, antes y después. En tiempos de guerra, pero también en tiempos de paz, fueron concretados sin ninguna autorización legislativa. Esa práctica no fue frenada y operó en detrimento de algunas de las funciones del Congreso.

⁶⁵ Toinet, Marie-France. *La présidence américaine*, Clefs Politique, Montchrestien, París, I 991, pp. 71 y 73



Sistema semipresidencial

El sistema semipresidencial o mixto avanza en una dirección distinta de los sistemas presidenciales y parlamentarios. En este sistema la división de poderes tiene un grado mayor de complejidad que en los anteriores, porque el Ejecutivo y el Legislativo están al mismo tiempo separado y unido.

Elementos teóricos

En este sistema el presidente es autónomo, pero comparte el poder con un primer ministro; a su vez, el primer ministro procede del Parlamento y debe conseguir su apoyo continuamente.⁶⁶ El Poder Ejecutivo se divide entre un jefe de Estado –el presidente de la República– y un jefe de gobierno –o primer ministro–. Cada uno tiene un origen distinto: mientras que el presidente de la República surge directamente del voto popular, el jefe de gobierno es designado por la mayoría parlamentaria. El presidente de la República nombra a este último, en efecto, pero siempre atendiendo al partido o a la coalición mayoritaria en el Parlamento. De este modo, si bien en el origen del jefe de gobierno se encuentra la confianza simultánea del jefe de Estado y de la mayoría parlamentaria, en la práctica su permanencia depende casi exclusivamente de esa mayoría. El primer ministro está comprometido en la lucha política cotidiana, de la cual está exento el presidente. El jefe de Estado mantiene una relación no conflictiva con los dirigentes de los partidos contrarios y favorece el compromiso, la negociación y la moderación de las fuerzas en pugna. Por ello, desempeña una función de árbitro.

El jefe de Estado tiene como función primordial garantizar el funcionamiento regular de las instituciones, y dirige la política exterior, la diplomacia y las fuerzas armadas. Por otro lado, existe el Parlamento organizado en dos cámaras. Ambos surgen del sufragio universal: el Parlamento no depende del jefe de Estado en términos de su elección, ni el jefe de Estado depende del Parlamento. El gobierno

⁶⁶ Sartori, Giovanni. *Ingeniería constitucional comparada*, Fondo de Cultura Económica, 2001, México, pp. 136 y 149.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

surge de la Asamblea Nacional, que puede ser disuelta por el presidente de la República.

En términos de Sartori, “[...] un sistema político es semipresidencial si se aplican conjuntamente las siguientes características: a) el jefe de Estado (el presidente) es electo por el voto popular -ya sea directa o indirectamente- para un periodo predeterminado en el cargo; b) el jefe de Estado comparte el Poder Ejecutivo con un primer ministro, con lo que se establece una estructura de autoridad dual cuyos tres criterios definitorios son: 1) el presidente es independiente del Parlamento, pero no se le permite gobernar sólo o directamente, y en consecuencia su voluntad debe ser canalizada y procesada por medio de su gobierno; 2) de la otra parte, el primer ministro y su gabinete son independientes del presidente porque dependen del Parlamento; están sujetos al voto de confianza y/o al voto de censura, y en ambos casos requieren del apoyo de una mayoría parlamentaria, y 3) la estructura de autoridad dual del semipresidencialismo permite diferentes balances de poder, así como predominios de poder variables dentro del Ejecutivo, bajo la rigurosa condición de que el ‘potencial de autonomía’ de cada unidad componente del Ejecutivo subsista”.⁶⁷

En este sistema, la disolución del Parlamento es un arma en manos del presidente porque se busca que éste disponga, en la medida de lo posible, de una mayoría parlamentaria afín. El presidente disuelve el Parlamento con base en cálculos políticos, de acuerdo con los cuales esta acción no se puede instrumentar en cualquier momento ni bajo cualquier circunstancia. En otras palabras, aunque no hay límites ni condiciones para disolver el Parlamento, sólo se hace cuando hay circunstancias políticas para conducir a una mayoría propia al Parlamento o cuando, aunque esto no se logre, se trata de disminuir costos políticos a mediano plazo.

Origen y estructura

El gran aporte de la Quinta República Francesa es haber innovado en términos de diseño institucional. Toda la experiencia histórica anterior de Francia, que se puede sintetizar en una crisis institucional permanente, fue asimilada e integrada en una

⁶⁷ *Ibid.*



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

nueva concepción de la organización del poder político que dio forma y sentido a la Quinta República Francesa, nacida en 1958 y, en efecto, al sistema mixto.

De nuevo se presenta un caso específico –el francés– para ejemplificar con detalle los mecanismos institucionales característicos de este sistema. Por tanto, se insiste también en la necesidad de considerar las diferencias históricas, culturales y políticas para el estudio de otros países.

Una de las características de la Quinta República Francesa, por tanto, es que el jefe de Estado posee una legitimidad propia; no se trata de un cargo hereditario ni únicamente simbólico, como en el caso inglés, sino que proviene del sufragio universal directo. En este sentido, el diseño institucional de la Quinta República adopta uno de los principios propios de¹ sistema presidencial. También introduce elementos distintivos del sistema parlamentario.⁶⁸

Al igual que en todas las democracias consolidadas, el sistema mixto francés dispone de un sistema bicameral: hay una Cámara alta y una Cámara baja –la Asamblea Nacional–, equivalente al Congreso de los Diputados en España o a la Cámara de los Comunes en Inglaterra. La Cámara alta es el Senado. A diferencia del sistema inglés, en donde no es electo, el Senado francés surge de procesos electorales. Como sucede en los sistemas parlamentarios, el órgano legislativo fundamental es la Asamblea Nacional. En esta parte del diseño de la Quinta República estamos ante un esquema idéntico al de los sistemas parlamentarios, mientras que en lo relativo al jefe de Estado nos acercamos al modelo presidencial.

Desde el punto de vista de su funcionamiento, el francés constituye un sistema presidencial más que parlamentario. De hecho, el diseño de la Quinta República logra dotar a la estructura institucional de un Poder Ejecutivo fuerte, aunque bicéfalo, pero con un deliberado predominio del presidente de la República.⁶⁹

⁶⁸ Entre los numerosos autores que han estudiado la Quinta República destacan Olivier Duhamel y Jean-Luc, *La Constitution de la Cinquième République*, PFNSP, París, 1985; Maurice Duverger, *Les régimes semi-présidentiels*, PUF, París, 1986; Claude Emeri, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, DEUG, año 1, Les Cours de Droit. 1992-1993. Université Paris I, 1992; Jean-Louis Quermonne, *Le gouvernement de la France sous la Vème République*, Dalloz, París, 1987, y Hugues Portelli, *La politique en France sous la Vème République*, Grasset, París, 1987, todos los cuales son de mucha utilidad para analizar el sistema mixto.

⁶⁹ *Op. cit.* Sartori, p. 140, que “[...] el semipresidencialismo francés ha evolucionado hasta convertirse en un verdadero sistema mixto basado en una estructura flexible de autoridad dual, es decir, un Ejecutivo bicéfalo,



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

Como el presidente de la República es electo por votación universal y directa, el Parlamento no tiene la posibilidad de obstruir la función presidencial ni puede destituirlo. Sin embargo, el presidente sí puede disolver el Parlamento. Aquí la disolución es el mecanismo a través del cual se pretende evitar el imperio de los partidos, así como dar paso a la construcción de mayorías coherentes.

El presidente goza de cierta supremacía porque, entre otras disposiciones, la Constitución lo instituye y faculta como el garante del funcionamiento regular de las instituciones. Una de sus responsabilidades esenciales es, por tanto, la de velar por que toda la estructura institucional funcione sin obstrucciones. El recurso de la disolución adquiere, por esa razón, su verdadera dimensión. Hay, por tanto, cierta preeminencia constitucional del presidente sobre la Asamblea Nacional. En las dos ocasiones en las que Francois Mitterrand conquistó la Presidencia de la República, en 1981 la primera vez, y en 1988 la segunda, disolvió la Asamblea Nacional y convocó a nuevas elecciones y lo hizo por la sencilla razón de que en las elecciones intermedias anteriores la mayoría de los escaños habían sido ganados por la coalición de la derecha moderada. Lo interesante es que en las dos ocasiones la inercia de la elección presidencial hizo que las fórmulas representadas por el Partido Socialista Francés logaran obtener una mayoría más o menos cómoda luego de las nuevas elecciones.

Dos principios combinados

El Parlamento puede nombrar gobiernos, aunque no tiene nada que ver con el jefe de Estado. Dado que nombra al gobierno (al primer ministro y a su gabinete) tiene también la facultad de destituirlo, es decir, puede censurarlo.⁷⁰ De ésta y otras

cuya 'primera cabeza' cambia (Oscila) cuando cambian las combinaciones de la mayoría unificada, el presidente prevalece decisivamente sobre el primer ministro y la Constitución que se aplica es la 'material' (las convenciones constitucionales)".

⁷⁰ La tradicional moción de censura presentada a iniciativa de miembros de la oposición y regulada en el artículo 49.2 de la Constitución francesa, se encuentra afectada en su funcionamiento por los mismos límites que afectan el ejercicio de la censura en la casi totalidad de los regímenes parlamentarios europeos. En primer lugar, la ejerce la Cámara baja (Asamblea Nacional) en forma exclusiva, como sucede en Gran Bretaña, España o Alemania. En segundo lugar, como sucede en Alemania y España, sólo el primer ministro es susceptible de ser censurado. y en tercero, aunque la iniciativa para la presentación de la moción de censura sea reconocida y regulada por una potestad al alcance de las minorías (basta la décima parte de los miembros de la Asamblea Nacional para presentarla), se exige mayoría absoluta para aprobarla, como también sucede en otros regímenes de parlamentarismo mayoritario. Cfr. Pedro Planas, *Regímenes políticos contemporáneos*, p. 320.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

maneras –como las explicaciones y las justificaciones de los actos de gobierno– existen, como en los sistemas parlamentarios, mecanismos de control entre Parlamento y gobierno; este último está sujeto a la vigilancia y al control permanente de la mayoría parlamentaria de la que surge. Esa mayoría puede surgir de un solo partido o de una coalición de partidos. En general, las mayorías legislativas francesas surgen de coaliciones de partidos, de derecha o de izquierda.

Constitucionalmente hablando, encontramos la coexistencia de dos principios, ausentes en Estados Unidos, caso clásico del sistema presidencial, y en Gran Bretaña, caso prototípico de los sistemas parlamentarios. En el sistema presidencial estadounidense, el Congreso no tiene facultades para formar ni destituir gobiernos, pues corresponde al presidente de la República nombrar a su equipo y ejercer las funciones ejecutivas a través de sus colaboradores (los secretarios de Estado): el presidente los nombra con una sanción del Senado y los remueve libremente. En los sistemas parlamentarios el jefe de Estado carece de atribuciones políticas efectivas. En el sistema mixto existe otra combinación: por un lado, un jefe de Estado electo y, por otro, un Parlamento también electo, encargado, a su vez, de formar gobiernos y, por tanto, de cambiarlos. Esta es la estructura básica del otro sistema de poderes divididos, el mixto, correspondiente a la Quinta República Francesa.

Interacción

La división de poderes, como conjunto de mecanismos, busca moderar y equilibrar el ejercicio del poder. De acuerdo con Montesquieu, el principio que guía esta necesidad de separar y dividir los poderes es aquél según el cual el poder modera al poder. En el caso del sistema mixto francés estamos igualmente ante un sistema de poderes divididos consistente en un Parlamento bicameral y un Ejecutivo bicéfalo: un Ejecutivo compartido entre el presidente de la República, que es el jefe del Estado, y un primer ministro, jefe del gobierno. El Senado juega un papel secundario, pues no está en un nivel de igualdad con la Asamblea Nacional, ya que no tiene ninguna incidencia en la formación de gobiernos; esa facultad está reservada exclusivamente a la Asamblea Nacional.



Poderes divididos, separados y compartidos

El presidente, jefe de Estado, constituye un poder unipersonal, elegido con base en el sufragio universal, y en este sentido este sistema se parece a los presidenciales. El Parlamento, por su parte, es electo; el primer ministro, que surge de la Asamblea Nacional, es quien nombra a sus ministros. Esa combinación de un jefe de Estado electo con base en el sufragio universal, con un Parlamento también electo –vale la pena insistir– es lo que le da a este sistema el carácter de mixto.

El Parlamento no tiene ninguna influencia, ninguna incidencia, en las funciones sustantivas ni en la permanencia del presidente. Esto tiene una explicación: en el diseño de la Quinta República se trató de liberar al Poder Ejecutivo de los límites que le imponía el Parlamento durante la Cuarta República. En ésta, el gobierno y las funciones ejecutivas estaban completamente subordinados a la Asamblea. Con esa base, en la Quinta República se modificó radicalmente el esquema con el propósito de evitar que la Asamblea tenga alguna posibilidad de obstruir la función presidencial.

Comparación entre sistemas: fortalezas y debilidades

Cada sistema presenta fortalezas y debilidades que deben ser evaluadas en función del contexto político, institucional y cultural de cada país:

Sistema	Fortalezas	Debilidades
Presidencialismo	Estabilidad del Ejecutivo, legitimidad directa.	Riesgo de hiperpresidencialismo, parálisis en caso de oposición.
Parlamentarismo	Flexibilidad, cooperación Ejecutivo-Legislativo, rendición de cuentas.	Inestabilidad en contextos de fragmentación, dependencia de coaliciones.
Semipresidencialismo	Equilibrio entre legitimidad y control, posibilidad de cohabitación.	Ambigüedad en la distribución de poderes, conflicto entre Ejecutivo dual.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

Esta tabla permite visualizar que no existe un sistema perfecto, sino fórmulas institucionales que deben ser adaptadas a las condiciones nacionales. En el caso de México, donde el presidencialismo ha mostrado deficiencias en cuanto a control, colaboración interinstitucional y gobernabilidad, el semipresidencialismo se presenta como una alternativa a considerar.

Aplicaciones y experiencias internacionales

La experiencia comparada muestra que el semipresidencialismo ha sido exitoso en países con sistemas políticos fragmentados o con antecedentes de presidencialismo autoritario. Francia y Portugal son ejemplos paradigmáticos: ambos países han logrado combinar estabilidad gubernamental con mecanismos de control parlamentario. En estos sistemas, la dualidad del Ejecutivo permite distribuir funciones y evitar la concentración del poder.⁷¹

Por otro lado, en contextos donde no existe una cultura de cooperación interpartidaria, el semipresidencialismo puede derivar en conflictos entre el presidente y el primer ministro, especialmente en situaciones de cohabitación. Esto se ha observado en países como Rumania o Ucrania, donde la falta de reglas claras y el predominio de liderazgos personalistas han generado inestabilidad política.⁷²

América Latina, por su parte, ha sido históricamente territorio del presidencialismo, con escasas experiencias semipresidenciales. Algunos países han ensayado modelos híbridos, pero sin una reforma integral de su sistema de gobierno. En este sentido, México representa un caso en el que la introducción del semipresidencialismo requeriría una reforma constitucional profunda y un cambio en la cultura política dominante.

Características fundamentales del sistema semipresidencial

El sistema semipresidencialista ha sido objeto de creciente atención en el análisis político comparado, en parte por su capacidad de combinar elementos del

⁷¹ Negretto, Gabriel L., *La formación de constituciones: Presidentes, partidos y elección institucional en América Latina*, Cambridge University Press, 2013, Reino Unido, pp. 88-93.

⁷² Shugart, Matthew S. y Carey, John M., *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge University Press, 1992, Reino Unido, pp. 122-130.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

presidencialismo y del parlamentarismo. Su flexibilidad institucional, su potencial para equilibrar el poder entre el Ejecutivo y el Legislativo, y su adaptabilidad a contextos multipartidistas lo han convertido en una fórmula atractiva para países que enfrentan crisis de gobernabilidad, fragmentación partidaria o desequilibrios de poder.

Concepto general y origen del semipresidencialismo

El término “semipresidencialismo” fue acuñado por el politólogo francés Maurice Duverger en 1970 para describir un tipo de régimen político que combinaba un presidente elegido por sufragio universal directo con un primer ministro responsable ante el Parlamento. A diferencia del presidencialismo, donde el Ejecutivo recae en una sola persona, y del parlamentarismo, donde el jefe de gobierno depende directamente del Legislativo, el sistema semipresidencial se caracteriza por la coexistencia de dos figuras ejecutivas, cuyas competencias están diferenciadas pero interrelacionadas.⁷³

El caso más emblemático de este modelo es el de Francia bajo la Constitución de la Quinta República (1958), impulsada por el general Charles de Gaulle. Esta nueva estructura buscaba superar la inestabilidad de la Cuarta República, en la que los gobiernos parlamentarios caían constantemente. El nuevo sistema introdujo un presidente con legitimidad democrática fuerte, pero sin eliminar la figura del primer ministro ni el principio de responsabilidad parlamentaria.⁷⁴

Elementos constitutivos del semipresidencialismo

Duverger planteó tres criterios básicos para identificar un régimen semipresidencial:

- El presidente es elegido por sufragio universal directo.
- Existe un primer ministro y un gabinete responsables ante el Parlamento.
- El presidente y el primer ministro comparten funciones ejecutivas.

⁷³ *Op. cit.* Duverger, pp. 165-187.

⁷⁴ *Op. cit.* Elgie, p. 35.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

A partir de estos elementos, se configura un Ejecutivo dual, con competencias divididas formalmente y mecanismos específicos de interacción institucional. El modelo permite una mayor flexibilidad política, ya que el presidente no puede ser destituido fácilmente (por ser electo por voto popular), pero el primer ministro sí, a través de mecanismos parlamentarios.⁷⁵

Relación entre presidente y primer ministro

Una de las características más distintivas del semipresidencialismo es la manera en que se estructura la relación entre el presidente y el primer ministro. Esta relación varía significativamente según el balance de poder político, la configuración del Parlamento y las tradiciones políticas de cada país.

- Cuando el presidente y la mayoría parlamentaria pertenecen al mismo partido o coalición, el presidente tiende a ejercer mayor control sobre el gobierno y el primer ministro actúa como ejecutor de sus políticas.
- En cambio, cuando el Parlamento está dominado por una fuerza política opositora, se produce lo que se conoce como cohabitación: el presidente mantiene sus funciones constitucionales, pero debe nombrar un primer ministro que cuente con el respaldo del Parlamento, lo que limita su capacidad de acción directa.⁷⁶

La cohabitación es una situación propia del semipresidencialismo que obliga a la cooperación interinstitucional, pero también puede generar tensiones. En algunos casos, este modelo ha demostrado ser eficaz para reducir la polarización y promover la negociación entre fuerzas políticas adversas.⁷⁷

Tipologías del semipresidencialismo

⁷⁵ *Op. cit.* Sartori, p. 142.

⁷⁶ *Op. cit.* Cheibub, pp. 77-80.

⁷⁷ *Op. cit.* Lijphart, p. 127.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

Robert Elgie y Matthew Shugart han desarrollado clasificaciones más precisas para distinguir entre distintas formas de semipresidencialismo. Según Elgie, existen dos grandes subtipos:

- Semipresidencialismo de tipo “premier-presidencial”: el presidente nombra al primer ministro, pero sólo el Parlamento puede destituirlo. En este modelo, el presidente tiene un rol más moderado, y la estabilidad depende de la capacidad del primer ministro para mantener la confianza del Legislativo. Es el caso de países como Francia o Portugal.
- Semipresidencialismo de tipo “presidente-parlamentario”: tanto el presidente como el Parlamento pueden destituir al primer ministro. Este tipo otorga más poder al presidente, y en ocasiones puede derivar en una concentración excesiva del poder, como ha ocurrido en Rusia o en varios países de Europa del Este.⁷⁸

Esta clasificación es fundamental, ya que no todos los regímenes semipresidenciales funcionan de la misma forma ni ofrecen el mismo nivel de equilibrio de poderes.

División de funciones y competencias

En el semipresidencialismo, la Constitución suele establecer una división explícita de competencias entre el presidente y el primer ministro. Esta distribución puede organizarse de manera funcional (por materias), institucional (por facultades) o simbólica (jefe de Estado vs. jefe de Gobierno).

Funciones típicas del presidente:

- Representar al Estado en el exterior.
- Nombrar al primer ministro (con aprobación parlamentaria).
- Presidir el Consejo de Ministros (en algunos casos).
- Convocar elecciones o disolver el Parlamento en ciertas condiciones.

⁷⁸ Shugart, Matthew S. y Carey, John M., *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge University Press, 1992, Reino Unido, pp. 99-105.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

- Ser comandante supremo de las fuerzas armadas.

Funciones típicas del primer ministro:

- Dirigir la administración pública.
- Coordinar la elaboración del presupuesto y la política económica.
- Presentar iniciativas legislativas.
- Ejecutar las leyes y gestionar los asuntos internos del país.
- Responder ante el Parlamento en sesiones de control político.

La combinación de estos elementos permite un funcionamiento institucional más dinámico, donde la distribución del poder ejecutivo puede ajustarse a las circunstancias políticas.⁷⁹

Control parlamentario y responsabilidad política

Una de las fortalezas del semipresidencialismo es que introduce mecanismos de responsabilidad política del Ejecutivo ante el Parlamento. A diferencia del presidencialismo, donde el Congreso no puede remover al presidente por razones políticas, en el semipresidencialismo el primer ministro puede ser destituido mediante una moción de censura.

Esta característica fomenta una mayor rendición de cuentas, ya que el jefe de gobierno debe justificar sus decisiones ante los legisladores y enfrentar posibles sanciones políticas en caso de ineficacia o abuso de poder.⁸⁰ En este sentido, el modelo favorece una lógica parlamentaria de control sobre el Ejecutivo, sin eliminar la legitimidad del presidente.

Relación con el sistema de partidos

⁷⁹ Valadés, Diego. *El control del poder*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, pp. 45–53. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/2/995/1.pdf>

⁸⁰ Blondel, Jean, *Comparative Government: An Introduction*, Prentice Hall, 1995, Reino Unido, p. 115.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

El funcionamiento del semipresidencialismo depende en gran medida del sistema de partidos. En contextos bipartidistas, el riesgo de conflicto entre el presidente y el primer ministro es menor. En cambio, en sistemas multipartidistas y fragmentados, es más probable que se presenten escenarios de cohabitación o gobiernos de coalición.

En estos casos, el semipresidencialismo puede contribuir a la construcción de acuerdos interpartidarios, ya que el primer ministro debe generar consensos para sostener su gobierno. Esta dinámica puede mejorar la calidad de la representación política y reducir la polarización institucional.⁸¹

Adaptabilidad institucional

Otra característica relevante del semipresidencialismo es su adaptabilidad a diferentes culturas políticas y entornos institucionales. A lo largo del siglo XX y XXI, este modelo ha sido adoptado (con variantes) en Europa, Asia, África y América. Su flexibilidad permite adecuarlo a contextos de transición democrática, a países con tradición presidencialista o a sistemas parlamentarios que buscan reforzar la legitimidad del Ejecutivo.

Por ello, autores como Giovanni Sartori y Gabriel Negretto han señalado que el semipresidencialismo puede ser una fórmula institucional útil para países que enfrentan crisis de gobernabilidad o buscan reformar estructuras políticas concentradas, como es el caso de México.⁸²

Riesgos y críticas al modelo

A pesar de sus ventajas, el semipresidencialismo también presenta riesgos potenciales. Entre los más destacados:

- Ambigüedad constitucional: cuando las funciones del presidente y el primer ministro no están claramente delimitadas, pueden surgir conflictos de competencia.

⁸¹ *Op. cit.* Negretto, p. 144.

⁸² *Op.cit.* Sartori, pp. 160-164.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

- Dualidad de liderazgo: la coexistencia de dos autoridades ejecutivas puede generar vacíos de poder o disputas políticas, especialmente en periodos de cohabitación.
- Instrumentalización del modelo: en países autoritarios, el semipresidencialismo puede utilizarse para simular mecanismos democráticos sin alterar el poder real concentrado en el presidente.

Estos riesgos no son inherentes al modelo, sino que dependen de la forma en que se diseñe constitucionalmente y del contexto político en el que se aplique.⁸³

Ventajas y desventajas del semipresidencialismo en comparación con otros sistemas

Los sistemas de gobierno, en tanto estructuras fundamentales de todo régimen político, establecen la manera en que se distribuye, organiza y ejerce el poder público. En este marco, el semipresidencialismo ha surgido como una alternativa interesante frente a las formas clásicas del presidencialismo y el parlamentarismo, particularmente en contextos donde se busca fortalecer la gobernabilidad sin renunciar a los mecanismos de control y equilibrio institucional.

Partimos del análisis teórico e histórico de cada sistema y se incorporan elementos doctrinarios y de derecho comparado, así como reflexiones derivadas del apartado “Sistemas políticos y formas de gobierno: presidencialismo, parlamentarismo y semipresidencialismo”, que proporciona un marco conceptual integral para entender las formas de organización política y sus implicaciones en la práctica institucional.

Fundamentos conceptuales

Todo sistema político se conforma por un entramado de normas, instituciones y relaciones que orientan y regulan el ejercicio del poder. A través de reglas

⁸³ *Op. cit.* Cansino, pp. 45-70.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

constitucionales, procedimientos y convenciones, se delimita la acción del gobierno y se establece la interacción entre los distintos órganos del Estado.⁸⁴

Los modelos presidencialista, parlamentario y semipresidencialista constituyen las principales formas de gobierno reconocidas en el derecho constitucional comparado. Cada uno responde a una lógica distinta en cuanto a la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo, la forma de elección de los gobernantes, la estabilidad gubernamental y los mecanismos de control mutuo.

En términos del sistema político general, como señala el apartado de referencia, “no se trata de bloques homogéneos, sino de espacios en tensión permanente, donde se cruzan contradicciones entre legitimidad, eficacia, pluralismo y representatividad”. En este sentido, más que idealizar uno u otro modelo, es necesario considerar cómo se adaptan estos esquemas a las condiciones materiales, culturales y políticas de cada país.

El presidencialismo y sus límites

El presidencialismo es el modelo predominante en América Latina. Se basa en una estricta división de poderes, donde el presidente es jefe de Estado y jefe de gobierno, electo por sufragio universal y dotado de amplias facultades ejecutivas. Esta estructura le confiere una fuerte legitimidad, pero también puede conducir a prácticas autoritarias o a crisis de gobernabilidad cuando no cuenta con mayoría legislativa.⁸⁵

Desde sus orígenes en los Estados Unidos, el presidencialismo ha buscado equilibrar el poder del Ejecutivo con controles legislativos y judiciales, pero en países con instituciones débiles, este modelo ha tendido hacia el hiperpresidencialismo. El caso mexicano es ejemplar en este sentido: durante gran parte del siglo XX, el presidente controló no únicamente al Ejecutivo, sino también al Congreso, al Poder Judicial y a los partidos políticos.⁸⁶

Entre sus ventajas se encuentra la estabilidad del Ejecutivo –gracias a su mandato fijo– y la claridad de liderazgo. Sin embargo, sus desventajas incluyen la

⁸⁴ Olivier Duhamel y Yves Mény, *Diccionario Constitucional*, PUF, París, 1992, p. 75.

⁸⁵ *Op. cit.* Carpizo, pp. 115-130.

⁸⁶ *Op. cit.* Cansino, pp. 45-70.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

parálisis legislativa en contextos de pluralismo, el aislamiento del poder y la dificultad para construir consensos políticos, como se ha evidenciado en múltiples episodios de la política latinoamericana.⁸⁷

El parlamentarismo: flexibilidad y control

El sistema parlamentario se basa en la soberanía del Parlamento, que elige al jefe de gobierno (primer ministro) y puede destituirlo mediante una moción de censura. En este modelo, el jefe de Estado tiene un papel más bien ceremonial, como en las monarquías parlamentarias, o simbólico, como en algunas repúblicas.⁸⁸

Sus ventajas incluyen una mayor capacidad de ajuste político, ya que un gobierno que pierde la mayoría parlamentaria puede ser sustituido sin que se genere una crisis institucional. Asimismo, el control parlamentario es más intenso y cotidiano, permitiendo mecanismos como la interpelación, la comparecencia obligatoria de ministros y la moción de censura constructiva.⁸⁹

No obstante, el parlamentarismo también presenta riesgos, especialmente en contextos de fragmentación partidaria, donde la formación de coaliciones estables es difícil. Esto puede generar una rotación constante de gobiernos, como ocurrió en la Cuarta República Francesa o en la Italia de la posguerra.⁹⁰

El semipresidencialismo: una solución intermedia

El semipresidencialismo busca conciliar los elementos positivos de los modelos presidencial y parlamentario, a través de una estructura bicéfala del Poder Ejecutivo, integrada por un presidente con legitimidad popular directa y un primer ministro responsable ante el Parlamento.

Como se recoge en apartados anteriores, este sistema introduce una división funcional y simbólica del poder: el presidente representa la unidad nacional, dirige

⁸⁷ *Op. cit.* Valenzuela, p. 31.

⁸⁸ Tosi, Silvano, *Derecho parlamentario*, Miguel Ángel Porrúa y LVI Legislatura de la Cámara de Diputados, México, 1996, pp. 20-21.

⁸⁹ Planas, Pedro, *Regímenes políticos contemporáneos*, UNAM, México, 2002, p. 238.

⁹⁰ Quermonne, Jean-Louis, *Le gouvernement de la France sous la Ve République*, Dalloz, París, 1987, p. 122.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

la política exterior y tiene atribuciones estratégicas; el primer ministro, por su parte, encabeza la administración cotidiana y responde ante el Parlamento.⁹¹

En términos de Giovanni Sartori, el semipresidencialismo constituye una estructura de autoridad dual, en la cual el presidente no puede gobernar solo ni ignorar al Parlamento, mientras que el primer ministro tampoco es completamente independiente del presidente.⁹²

Ventajas del semipresidencialismo

a) Flexibilidad institucional

La posibilidad de remover al primer ministro sin necesidad de una crisis presidencial otorga al sistema una capacidad de adaptación que puede ser clave en contextos de alta volatilidad política. Esta característica ha sido útil en países como Francia y Portugal.⁹³

b) Mejora de la gobernabilidad

Al permitir la conformación de gobiernos de coalición bajo liderazgo parlamentario, el semipresidencialismo facilita la negociación entre fuerzas políticas. Esta virtud resulta especialmente valiosa en sistemas multipartidistas como el mexicano, donde el presidencialismo ha generado tensiones recurrentes entre el Ejecutivo y el Legislativo.⁹⁴

c) Equilibrio de poderes

La coexistencia de dos autoridades ejecutivas evita la concentración excesiva del poder en un solo actor. Si bien el presidente tiene legitimidad directa, su margen de acción puede ser un contrapeso por el Parlamento a través del control político sobre el primer ministro.⁹⁵

⁹¹ Duverger, Maurice, *Les régimes semi-présidentiels*, PUF, París, 1986, pp. 15-19.

⁹² *Op. cit.* Sartori, pp. 136-149.

⁹³ *Op. cit.* Elgie, pp. 45-61.

⁹⁴ *Op. cit.* Negretto, pp. 88-93.

⁹⁵ *Op. cit.* pp. 112-115.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

d) Capacidad de arbitraje presidencial

El presidente puede actuar como árbitro institucional, especialmente en situaciones de crisis o bloqueo legislativo. Este rol ha sido fundamental en el funcionamiento de la Quinta República Francesa, donde el presidente ha intervenido para disolver el Parlamento y convocar a nuevas elecciones cuando el sistema político se encuentra estancado.⁹⁶

e) Representación y legitimidad dual

La doble fuente de legitimidad –ciudadana para el presidente, parlamentaria para el primer ministro– fortalece la representatividad del sistema y permite una distribución más equilibrada de funciones políticas y administrativas.⁹⁷

Desventajas y desafíos

a) Ambigüedad institucional

Uno de los riesgos del semipresidencialismo es la confusión en la delimitación de competencias entre el presidente y el primer ministro, lo que puede dar lugar a conflictos de poder, especialmente en períodos de cohabitación (cuando el presidente y el Parlamento pertenecen a partidos distintos).⁹⁸

b) Dificultades en contextos autoritarios

En países con baja institucionalización democrática, el semipresidencialismo puede degenerar en un presidencialismo disfrazado, en el cual el presidente concentra el poder y margina al Parlamento. Esto ha sucedido en Rusia y otros países de Europa del Este.⁹⁹

c) Complejidad del diseño

⁹⁶ *Op. cit.* Duhamel, pp. 465-467.

⁹⁷ *Op. cit.* Sartori, pp. 142-147.

⁹⁸ *Op. cit.* Matthew, Shugart, y Carey, John, pp. 122-130.

⁹⁹ Hale, Henry E., *Patrimonial presidentialism and party management in Russia*, Europe-Asia Studies, 2008, pp. 1131-1156.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

La implementación del semipresidencialismo requiere una ingeniería constitucional cuidadosa, que defina claramente las atribuciones de cada actor y establezca mecanismos eficaces de control mutuo. Si estos elementos no están bien definidos, se corre el riesgo de crear un sistema disfuncional.¹⁰⁰

Consideraciones para México

México ha vivido bajo un régimen presidencialista desde su Constitución de 1917. A pesar de las reformas democráticas de las últimas décadas, persisten prácticas de concentración del poder y conflictos entre poderes. El semipresidencialismo podría ofrecer una salida viable a este estancamiento, siempre que se adapte a las condiciones políticas e institucionales del país.¹⁰¹

No obstante, esta transición debería acompañarse de:

- Reforma del sistema de partidos para fortalecer las coaliciones parlamentarias.
- Reglas claras sobre la designación y remoción del primer ministro.
- Mecanismos eficaces de control parlamentario y jurisdiccional.
- Educación cívica que fomente una cultura de cooperación y deliberación política.

Experiencias de transición de presidencialismo a semipresidencialismo

La reforma del sistema de gobierno es uno de los procesos políticos más complejos que puede emprender un Estado democrático. Implica no sólo la reconfiguración de las relaciones entre poderes, sino también un profundo rediseño constitucional e institucional, acompañado de un cambio en la cultura política. Dentro de este campo, las transiciones del presidencialismo al semipresidencialismo han sido objeto de creciente interés académico, particularmente en regiones donde el

¹⁰⁰ Petra Schleiter y Edward Morgan-Jones, “Semipresidencialismo: decisiones constitucionales y consecuencias políticas”, *Política y Gobierno*, vol. 14, núm. 2, 2007, pp. 515–540.

¹⁰¹ Rivera Suárez, Juan Francisco y Rivera Suárez, Maribel. “Presidencialismo mexicano, responsabilidades, poderes y controles”, *Polis*, vol. 15, núm. 1, 2019, pp. 65–102. Disponible en el sitio electrónico: <https://www.scielo.org.mx/pdf/polis/v15n1/2594-0686-polis-15-01-65.pdf>



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

presidencialismo ha mostrado deficiencias estructurales, como América Latina, Europa del Este y África francófona.

Examinamos diversas experiencias internacionales de transición de sistemas presidencialistas a semipresidencialistas, evaluando sus motivaciones, condiciones políticas, diseños institucionales y resultados. El objetivo es extraer lecciones comparadas útiles para el caso mexicano, donde el debate sobre la reforma del régimen presidencial ha cobrado fuerza ante los retos de gobernabilidad, fragmentación partidaria e hiperconcentración del poder ejecutivo.

Fundamentos para el cambio de sistema

Las transiciones hacia el semipresidencialismo han sido motivadas, en su mayoría, por uno o varios de los siguientes factores:

- Crisis de gobernabilidad derivadas de regímenes presidencialistas incapaces de articular acuerdos entre el Ejecutivo y el Legislativo.
- Excesiva concentración del poder en el Ejecutivo, acompañada de débil control parlamentario y judicial.
- Fragmentación partidaria, que dificulta la aprobación de leyes y el gobierno efectivo bajo estructuras presidenciales rígidas.
- Deseos de transición democrática, como en el caso de antiguos regímenes autoritarios que buscan diseñar una forma de gobierno que combine legitimidad directa y mecanismos de control parlamentario.¹⁰²

Estas motivaciones han sido comunes en países tan diversos como Francia, Portugal, Sri Lanka, Rumania, Georgia y Armenia. En cada uno de ellos, el semipresidencialismo fue adoptado en momentos de crisis institucional, como una fórmula de reorganización del poder y restauración de la estabilidad democrática.

Caso Francia: origen del semipresidencialismo moderno

Francia es el modelo paradigmático del semipresidencialismo contemporáneo. La Constitución de la Quinta República (1958) fue concebida como una solución

¹⁰² *Op. cit.* Sartori, pp. 135-137.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

institucional frente al colapso del régimen parlamentario anterior, caracterizado por la inestabilidad de los gobiernos de coalición.

El general Charles de Gaulle propuso un nuevo diseño donde el presidente, electo por sufragio universal directo, concentrara facultades estratégicas, pero sin eliminar la figura del primer ministro ni el principio de responsabilidad parlamentaria del gobierno. La nueva Constitución otorgó al presidente poderes relevantes como la disolución de la Asamblea Nacional, la convocatoria a referéndum, y un papel central en la política exterior y de defensa.¹⁰³

Con esta reforma, Francia pasó de un régimen parlamentario inestable a un sistema semipresidencial con un Ejecutivo bicéfalo, en el cual el presidente y el primer ministro deben coordinarse, especialmente en situaciones de cohabitación. Esta experiencia mostró que el semipresidencialismo puede combinar estabilidad política y control parlamentario, siempre que exista un sistema de partidos funcional y mecanismos de arbitraje institucional.¹⁰⁴

Caso Portugal: democratización y equilibrio

Portugal adoptó un modelo semipresidencial en 1976, tras la Revolución de los Claveles y la caída del régimen autoritario de Salazar y Caetano. La Constitución estableció un presidente electo por sufragio directo y un primer ministro responsable ante la Asamblea de la República. A diferencia del modelo francés, el sistema portugués limita más los poderes del presidente, quien actúa como moderador y garante del orden constitucional.¹⁰⁵

En Portugal, el semipresidencialismo ha funcionado como un régimen de equilibrio. El presidente tiene funciones específicas, como disolver el Parlamento o vetar leyes, pero no interfiere directamente en la gestión cotidiana del gobierno. El primer ministro lidera la acción del gobierno y responde políticamente ante la mayoría parlamentaria. La estabilidad del sistema ha sido notable, incluso en

¹⁰³ *Op. cit.* Duverger, pp. 165-187.

¹⁰⁴ *Op. cit.* Duhamel, pp. 78-85.

¹⁰⁵ Quermonne, Jean-Louis, *Le gouvernement de la France sous la Ve République*, Dalloz, París, 1987, pp. 129-134.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

contextos de crisis económica, gracias a la claridad constitucional y al funcionamiento del sistema de partidos.¹⁰⁶

Europa del Este: entre la reforma y el autoritarismo

Tras la caída del bloque soviético, muchos países de Europa del Este adoptaron formas de gobierno semipresidencialistas como parte de su transición hacia la democracia. Sin embargo, los resultados han sido dispares.

a) Rumania

Rumania adoptó un modelo semipresidencial tras la caída del régimen de Ceaușescu en 1989. La Constitución de 1991 estableció un presidente electo por voto directo con facultades relevantes, especialmente en política exterior y defensa, y un primer ministro designado por el Parlamento. No obstante, el país ha experimentado recurrentes conflictos entre presidentes y primeros ministros, particularmente durante los períodos de cohabitación, lo que ha generado parálisis política y cuestionamientos sobre la eficacia del modelo adoptado.¹⁰⁷

b) Ucrania y Georgia

Ucrania y Georgia también ensayaron con regímenes semipresidenciales. Sin embargo, las constantes reformas constitucionales, la inestabilidad parlamentaria y los intentos de concentración del poder presidencial han hecho que estos países transiten entre semipresidencialismo, presidencialismo fuerte y parlamentarismo, sin consolidar un modelo estable. Estas experiencias muestran que sin un diseño institucional claro y un sistema de partidos fuerte, el semipresidencialismo puede ser capturado por líderes autoritarios o degenerar en crisis institucionales.¹⁰⁸

África francófona: entre el modelo y la práctica

Varios países africanos francófonos, como Senegal, Burkina Faso y Madagascar, han adoptado sistemas semipresidenciales inspirados en el modelo francés. En

¹⁰⁶ *Op.cit.* Planas, pp. 261-270.

¹⁰⁷ *Op. cit.* Shugart, Matthew y Carey, John M., pp. 178-185.

¹⁰⁸ Hale, Henry E., *Patronal Politics: Eurasian Regime Dynamics in Comparative Perspective*, Cambridge University Press, 2015, Reino Unido, pp. 212-218.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

muchos casos, esta adopción respondió a la necesidad de mostrar una transición democrática, pero en la práctica el presidente ha conservado un poder dominante.

En Senegal, por ejemplo, el presidente ha sido históricamente una figura fuerte, aunque en los últimos años se han implementado reformas para fortalecer el papel del Parlamento y del primer ministro. La experiencia africana muestra que la adopción formal de un sistema semipresidencial no garantiza su funcionamiento democrático si no existen mecanismos efectivos de control, independencia judicial y cultura política pluralista.¹⁰⁹

Armenia: reforma constitucional en busca de equilibrio

En 2015, Armenia emprendió una transición formal hacia un sistema parlamentario, pero durante más de dos décadas operó bajo un modelo semipresidencial. Este sistema fue adoptado en los años 90 como una fórmula para garantizar estabilidad en un contexto de guerra y transición poscomunista.

Sin embargo, el sistema degeneró en una fuerte concentración de poder presidencial, lo que generó protestas sociales y exigencias de reforma. El paso hacia el parlamentarismo se dio como respuesta a estas presiones, aunque aún persisten tensiones entre el Ejecutivo y el Legislativo, y desafíos importantes en materia de transparencia y rendición de cuentas.¹¹⁰

América Latina: un debate pendiente

América Latina ha sido tradicionalmente una región de regímenes presidencialistas, influida por el modelo estadounidense. Aunque algunos países han introducido reformas para parlamentarizar el presidencialismo (como la creación de jefaturas de gabinete o el fortalecimiento del Congreso), ninguno ha transitado de forma completa hacia un sistema semipresidencial.

En Brasil, por ejemplo, ha existido un debate intermitente sobre la posibilidad de adoptar el semipresidencialismo, especialmente en momentos de crisis política. El país ha experimentado destituciones presidenciales, bloqueos legislativos y

¹⁰⁹ *Op. cit.* Negretto, pp. 173-177.

¹¹⁰ Dárdano, Ignacio, *Transiciones constitucionales en Eurasia: semipresidencialismo y democracia*, Universidad de Salamanca, 2020, España, pp. 55-59.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

fragmentación partidaria, lo que ha llevado a algunos sectores a proponer un Ejecutivo dual que permita mayor gobernabilidad y control.¹¹¹

En Perú, las tensiones entre el Ejecutivo y el Legislativo han sido constantes, con disoluciones del Congreso y conflictos constitucionales. Aunque no se ha planteado formalmente una reforma hacia el semipresidencialismo, algunos analistas consideran que el modelo actual carece de los frenos y contrapesos necesarios para evitar el abuso de poder por parte del presidente.¹¹²

Lecciones aprendidas

Del análisis comparado se pueden extraer varias lecciones clave para considerar una posible transición al semipresidencialismo en México:

- El diseño institucional importa. Las funciones del presidente y del primer ministro deben estar claramente delimitadas en la Constitución para evitar conflictos y ambigüedades.
- La cultura política es determinante. El éxito del semipresidencialismo requiere una cultura de cooperación entre poderes, respeto a las reglas del juego democrático y sistemas de partidos estables.
- El sistema de partidos es central. El semipresidencialismo funciona mejor donde existen partidos sólidos, capaces de formar mayorías parlamentarias y sostener gobiernos estables.
- Debe existir un árbitro institucional. La figura del presidente como moderador puede ser útil en contextos de polarización, siempre que su papel esté regulado constitucionalmente.
- La transición debe ser integral. No basta con reformar la forma de gobierno: es necesario acompañar este cambio con una reforma electoral, judicial y administrativa que garantice la operatividad del nuevo modelo.¹¹³

¹¹¹ *Op. cit.* Valenzuela, pp. 43-47.

¹¹² *Op. cit.* Cansino, pp. 45-70.

¹¹³ Fix-Fierro, Héctor, *Los límites del presidencialismo en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2004, México, pp. 102-107.



V. Marco teórico y conceptual de referencia

Definición de sistemas de gobierno

El estudio de los sistemas de gobierno es un punto de partida indispensable para el análisis de las democracias contemporáneas. Esta noción permite comprender cómo se distribuye el poder político dentro del Estado, cómo interactúan sus órganos y cuáles son las reglas que estructuran dicha interacción. Sin embargo, para lograr una aproximación teórica integral, es necesario insertar la categoría de sistema de gobierno dentro del marco más amplio del sistema político, entendido como un conjunto dinámico de relaciones sociales e institucionales orientadas a la toma de decisiones colectivas obligatorias.

Aquí desarrollamos, en primer lugar, la definición del sistema político como contexto general, partiendo de los aportes de la teoría funcionalista, de sistemas y de las ciencias sociales. Posteriormente, se exploran las características estructurales de los principales modelos de gobierno: presidencialismo, parlamentarismo y semipresidencialismo. Finalmente, se reflexiona sobre las implicaciones que tiene esta clasificación para el caso mexicano y para la discusión sobre una posible reforma del régimen.

Sistema político como fundamento de los sistemas de gobierno

Antes de abordar los sistemas de gobierno en su especificidad constitucional, es fundamental entender el concepto de sistema político. Como señala Bernard, el sistema político forma parte del sistema social total y se encuentra en constante interacción con sus subsistemas —económico, religioso, educativo, etc.—, aunque goza de autonomía relativa respecto a ellos. No puede analizarse aisladamente, sino como parte del conjunto de estructuras colectivas que cumplen funciones sociales determinadas.¹¹⁴

Desde esta perspectiva, el sistema político es, a la vez, estructura y proceso. Su función esencial consiste en coordinar, dirigir y representar los intereses sociales

¹¹⁴ Sánchez, Jonathan, (2008). *Propuesta argumentativa en torno al fortalecimiento del poder legislativo* (Tesis de licenciatura). Universidad Intercontinental. Ciudad de México, p. 4.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

divergentes a nivel institucional. Tal como afirma David Easton, se trata del conjunto de actividades orientadas a la asignación autoritaria de valores para una sociedad.¹¹⁵ Esta asignación implica decisiones vinculantes tomadas por autoridades legítimas y aceptadas por la colectividad, ya sea por coerción, interés propio o lealtad institucional.

Jean-William Lapierre complementa esta visión al considerar que el sistema político es el conjunto de procesos de decisión que conciernen a la totalidad de la sociedad global, en especial aquellas decisiones destinadas a la coordinación entre grupos y a la movilización de acciones colectivas.¹¹⁶ En suma, el sistema político es el ámbito en el que se gestan y gestionan los conflictos sociales en torno al poder, los valores y los recursos.

Este enfoque estructural-funcional permite comprender que los sistemas de gobierno son una manifestación específica del sistema político, aquella que regula las relaciones entre los poderes públicos y la distribución de competencias en la cúspide del Estado.

Distinción entre sistema político y sistema de gobierno

El sistema político, como categoría analítica, abarca todo el conjunto de relaciones de poder en una sociedad, incluidas aquellas que se dan en organizaciones no estatales, como sindicatos, partidos, iglesias, empresas y movimientos sociales. El sistema de gobierno, en cambio, es un subconjunto del sistema político, más acotado en su alcance: se refiere al modo en que se estructuran las relaciones entre el Ejecutivo, el Legislativo y, en menor medida, el Judicial, dentro del Estado.¹¹⁷

Así, mientras que el sistema político analiza las interacciones que surgen del ejercicio del poder en su dimensión más amplia, el sistema de gobierno se focaliza en la organización jurídica y política del gobierno central, atendiendo a variables como:

- La forma de elección del jefe del Ejecutivo.
- La duración y estabilidad del mandato.

¹¹⁵ *Ibidem*, p. 8.

¹¹⁶ *Ibidem*, p. 10.

¹¹⁷ *Op. cit.* Sartori, pp. 45-48.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

- La existencia de relaciones de confianza o independencia entre Ejecutivo y Legislativo.
- La posibilidad de destitución o disolución.
- La distribución de funciones y competencias.

Estos aspectos permiten clasificar los sistemas de gobierno en tres grandes modelos: presidencialismo, parlamentarismo y semipresidencialismo, como se verá a continuación.

Presidencialismo, parlamentarismo y semipresidencialismo

a) Presidencialismo

El presidencialismo es un sistema en el que el jefe de Estado y el jefe de gobierno coinciden en la figura del presidente, quien es electo directamente por el pueblo para un mandato fijo. Este modelo es característico de América Latina y de Estados Unidos, donde fue concebido originalmente para garantizar un Ejecutivo fuerte pero controlado por contrapesos institucionales como el Congreso y la Corte Suprema.

En el presidencialismo, el Ejecutivo no depende del Legislativo para su supervivencia política. No puede ser destituido por moción de censura, y el presidente tampoco puede disolver al Congreso. Esta independencia formal se traduce, en contextos de partidos fragmentados o polarizados, en una potencial fuente de bloqueo o parálisis institucional.¹¹⁸

b) Parlamentarismo

En contraste, el parlamentarismo basa su funcionamiento en la relación de confianza entre el Legislativo y el Ejecutivo. El jefe de gobierno (primer ministro) es nombrado por el Parlamento y puede ser destituido mediante una moción de censura. El jefe de Estado –presidente ceremonial o monarca– cumple funciones simbólicas, sin intervenir en la gestión cotidiana.

Este modelo favorece la flexibilidad y el control mutuo, ya que el Ejecutivo depende del apoyo parlamentario. Si bien puede generar inestabilidad en contextos

¹¹⁸ *Op. cit.* Cansino, pp. 45-70.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

de fragmentación extrema, también permite ajustes sin crisis constitucionales, mediante la sustitución del gobierno sin necesidad de elecciones generales.¹¹⁹

c) Semipresidencialismo

El semipresidencialismo, conceptualizado por Maurice Duverger a partir de la experiencia francesa, es un modelo híbrido que combina la legitimidad democrática del presidencialismo con la responsabilidad política del parlamentarismo. Se caracteriza por un Ejecutivo dual, compuesto por un presidente electo y un primer ministro designado por el Parlamento, con atribuciones diferenciadas pero complementarias.

El modelo permite que el presidente se enfoque en funciones estratégicas (defensa, relaciones exteriores, estabilidad institucional), mientras el primer ministro se encarga de la política interna y la administración cotidiana. Este sistema ha demostrado una alta adaptabilidad en contextos diversos como Portugal, Finlandia, Lituania, Ucrania o Corea del Sur.¹²⁰

Enfoques sistémicos y funcionales del sistema político

Para entender la lógica interna de los sistemas de gobierno es útil volver al concepto de sistema político desde el enfoque funcionalista. Gabriel Almond identificó varias funciones esenciales del sistema político:

- Funciones de entrada o insumos: socialización política, articulación y agregación de intereses, y comunicación política.
- Funciones de salida o productos: formulación de normas, ejecución y adjudicación de conflictos.

Estas funciones evocan la clásica división tripartita de los poderes del Estado: legislativo, ejecutivo y judicial. Según Almond, el sistema político realiza estas funciones mediante instituciones formales (parlamentos, tribunales, presidencias) e

¹¹⁹ *Op. cit.* Tosi, pp. 20-21.

¹²⁰ *Op. cit.* Duverger, *Les régimes semi-présidentiels*, pp. 35-40.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

informales (partidos, medios, ONG), las cuales interactúan dinámicamente en un entorno cambiante.¹²¹

A su vez, Karl Deutsch planteó un modelo cibernético del sistema político, entendido como un centro de toma de decisiones alimentado por flujos de información, en el que el gobierno funciona como un mecanismo de retroalimentación entre demandas sociales y respuestas institucionales.¹²²

Aportes críticos y límites de la teoría sistémica

Pese a su utilidad analítica, el enfoque sistémico del sistema político – especialmente en sus versiones¹²³ desarrolladas por David Easton– ha recibido diversas críticas. Eugene Meehan señaló que dicha teoría no busca explicar fenómenos empíricos concretos, sino ofrecer una red conceptual abstracta que a menudo carece de delimitación operativa y que, en muchos casos, equivale al

¹²¹ *Op. cit.* Sánchez, p. 12.

¹²² *Idem.*

¹²³ La aproximación conductista de Easton a la política planteaba que un sistema político podía considerarse un sistema delimitado y cambiante de fases para la toma de decisiones. Simplificando su modelo:

- Fase 1, en un sistema político existirán “demandas” a favor de un cierto resultado “input” (una determinada política) e individuos o grupos que apoyen dichas demandas.
- Fase 2, estas demandas y grupos competirán “serán procesadas en el sistema”, dando paso a la toma de decisiones propiamente dicha.
- Fase 3, una vez que se toma la decisión (una determinada medida política), ésta interactuará con su entorno “output”.
- Fase 4, cuando la nueva política interactúa con el entorno generará nuevas demandas y grupos a favor o en contra.
- Fase 5, vuelta a la fase 1.

Si el sistema funciona siguiendo esta descripción, nos encontramos ante un “sistema político estable”. Si el sistema quiebra, nos encontramos ante un “sistema político disfuncional”.

Easton aspiraba a convertir la política en una ciencia, es decir, a trabajar con modelos muy abstractos que pudieran describir las regularidades de los patrones y procesos en la vida política en general. De acuerdo con su visión, el nivel más alto de abstracción podría establecer las generalizaciones más científicas posibles sobre la política. En resumen, la política podría verse como un todo y no como una serie de diferentes problemas a resolver.

Su modelo principal estaba dirigido por una visión organicista de la política, como si esta fuera un ser vivo.

Su teoría es una declaración de lo que hace que los sistemas políticos se adapten, sobrevivan se reproduzcan y sobre todo que cambien. Easton describe la política en constante flujo, por consiguiente, rechaza la idea de “equilibrio” prevalente en las teorías políticas contemporáneas. Más aún, rechaza la idea de que la política pueda verse considerando diferentes niveles de análisis. Sus abstracciones sirven para cualquier grupo que haga una demanda en cualquier momento.

Su teoría influyó notablemente en la traducción pluralista en ciencia política a finales de los años sesenta. Cfr. *Diccionario Electoral*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2003, t II, p.1178.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

estudio del Estado ya tratado por el derecho constitucional, sin aportaciones sustancialmente nuevas.¹²⁴

Asimismo, otros críticos han cuestionado que los modelos de Easton o Almond no logran delimitar con claridad el ámbito de validez de las asignaciones autoritarias de valores, es decir, no distinguen lo político de otros sistemas normativos como el religioso o el económico. También se ha señalado su énfasis conservador en la estabilidad del sistema, que puede desatender procesos importantes de transformación, resistencia o revolución.¹²⁵

No obstante, estos enfoques han servido para ampliar el campo de estudio de la ciencia política, al permitir analizar no sólo las instituciones formales, sino también los procesos informales, los flujos de información, las tensiones sociales y los mecanismos adaptativos del sistema político.

Aportes desde otras perspectivas

Maurice Duverger introdujo una distinción útil entre instituciones, regímenes y sistemas políticos. Mientras las instituciones son estructuras jurídicas codificadas, los regímenes son las formas reales en que esas instituciones funcionan, y el sistema político es el conjunto de relaciones sociales y simbólicas en las que se insertan dichas prácticas. Según esta visión, el sistema de gobierno es un subsistema del régimen político, y este a su vez es un subsistema del sistema político global.¹²⁶

Por su parte, Samuel Huntington definió el sistema político como “el conjunto de instituciones y patrones de comportamiento que dan forma a la vida política”, subrayando el papel de las instituciones políticas formales (Constitución, partidos, elecciones) y de la participación política observable en la construcción del poder estatal.¹²⁷

¹²⁴ *Ibidem*, p. 9.

¹²⁵ *Ibidem*, p. 10.

¹²⁶ *Ibidem*, p. 13.

¹²⁷ Huntington, Samuel P., *El orden político en las sociedades en cambio*, Paidós, 1994, México, pp. 75-79.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

Estos enfoques permiten enriquecer la definición de sistema de gobierno, al integrarla dentro de una visión más amplia de la política como fenómeno social complejo, en el que confluyen estructuras, normas, valores y relaciones de poder.

Relevancia para el caso mexicano

Comprender los sistemas de gobierno desde una perspectiva estructural, histórica y comparada es fundamental para el análisis del presidencialismo mexicano y para el debate sobre su reforma. México ha vivido un sistema presidencialista fuerte, con elementos metaconstitucionales que han dificultado el equilibrio entre poderes y la rendición de cuentas.

Una eventual transición al semipresidencialismo –como se ha propuesto en sectores académicos y políticos– debe considerar no sólo los aspectos formales del cambio institucional, sino también las condiciones sociopolíticas, el sistema de partidos, la cultura democrática y la capacidad del sistema político para adaptarse a nuevas formas de ejercicio del poder.

Desde esta perspectiva, la definición y clasificación de los sistemas de gobierno no es una cuestión meramente doctrinal, sino un instrumento para diseñar arquitecturas institucionales más eficaces, representativas y sostenibles en el tiempo.

Derecho comparado y análisis de sistemas semipresidenciales

Francia: modelo de referencia del semipresidencialismo

Francia es ampliamente reconocida como el caso paradigmático del sistema semipresidencial moderno. La Constitución de 1958, que dio origen a la Quinta República, estableció un régimen que combina elementos del presidencialismo y del parlamentarismo, buscando superar la inestabilidad política que caracterizó a la Cuarta República.¹²⁸ Este modelo ha sido objeto de numerosos estudios en el ámbito del derecho constitucional comparado y se cita frecuentemente como ejemplo de eficacia gubernamental en contextos multipartidistas.

¹²⁸ Quermonne, Jean-Louis, *El gobierno de la Francia bajo la Quinta República*, Alianza Editorial, 1991, España, pp. 24-31.



Antecedentes históricos del sistema político francés

La historia constitucional de Francia ha estado marcada por la inestabilidad institucional. Desde la Revolución de 1789 hasta mediados del siglo XX, el país experimentó diversos regímenes políticos, incluyendo monarquías constitucionales, imperios, repúblicas parlamentarias y regímenes autoritarios.¹²⁹ La Cuarta República (1946–1958) se caracterizó por una intensa fragmentación parlamentaria e inestabilidad de los gobiernos, con 21 gobiernos en 12 años, lo que motivó la necesidad de una reforma constitucional que otorgara mayor estabilidad al Ejecutivo.¹³⁰

La crisis política provocada por la guerra de Argelia y el colapso del sistema parlamentario llevó al regreso del general Charles de Gaulle en 1958. Como condición para asumir el poder, propuso una nueva Constitución que diera lugar a un presidente fuerte, elegido por sufragio universal directo, con facultades relevantes en el sistema político.¹³¹

Características constitucionales del modelo semipresidencial francés

La Constitución de 1958 define una estructura ejecutiva dual, encabezada por un presidente de la República y un primer ministro, cuyas funciones se distribuyen con base en criterios de legitimidad, eficiencia y coordinación política.¹³²

a) El presidente de la República

El presidente es elegido por sufragio universal directo para un mandato de cinco años, reelegible una vez. Es jefe del Estado y símbolo de la unidad nacional. Tiene funciones clave como presidir el Consejo de Ministros, promulgar leyes, nombrar al primer ministro y, en ciertas condiciones, disolver la Asamblea Nacional (art. 12) o

¹²⁹ *Idem.*

¹³⁰ *Idem.*

¹³¹ Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Ariel, 1997, España, pp. 201-205.

¹³² *Idem.*



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

recurrir a referéndums legislativos (art. 11). Además, en situaciones excepcionales previstas en el artículo 16, puede asumir poderes extraordinarios.¹³³

b) El primer ministro

El primer ministro es designado por el presidente, pero en la práctica debe contar con el respaldo del Parlamento. Dirige la acción del gobierno, coordina las políticas públicas, designa a los ministros y es responsable ante la Asamblea Nacional, que puede destituirlo mediante una moción de censura (art. 49).¹³⁴

c) Relaciones entre poderes

El Parlamento controla al Ejecutivo a través de mecanismos como preguntas parlamentarias, comisiones de control y mociones de censura. El presidente, si bien no puede presentar iniciativas legislativas directamente, puede intervenir en el proceso mediante el Consejo de Ministros o por vía referendaria. El Consejo Constitucional garantiza la supremacía constitucional, y su papel ha crecido progresivamente desde su creación.¹³⁵

La cohabitación: prueba del modelo dual

Una de las particularidades del modelo francés es la cohabitación, situación en la que el presidente y la mayoría parlamentaria pertenecen a partidos distintos. Esto ha ocurrido en tres periodos: 1986–1988 (Mitterrand–Chirac), 1993–1995 (Mitterrand–Balladur) y 1997–2002 (Chirac–Jospin). Durante la cohabitación, el presidente retiene competencias en política exterior y defensa, pero debe delegar la política interna al primer ministro y su mayoría legislativa.¹³⁶ Si bien ha generado tensiones institucionales, también ha demostrado la capacidad de adaptación del sistema sin alterar su legitimidad democrática.

Reformas constitucionales relevantes

¹³³ Duhamel, Olivier, *La Constitución de la Quinta República*, Tecnos, 2001, España, pp. 45-49.

¹³⁴ Timsit, Gérard, *El primer ministro en Francia*, Editorial Marcial Pons, 2005, España, pp. 64-67.

¹³⁵ *Op. cit.* Duhamel, Olivier, pp. 45-49

¹³⁶ *Op. cit.* Elgie, pp. 71-77.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

La Constitución de 1958 ha sido reformada en múltiples ocasiones para corregir desequilibrios institucionales. En 1962 se introdujo la elección directa del presidente. En 2000 se redujo el mandato presidencial de siete a cinco años para alinearlos con las elecciones legislativas y evitar la cohabitación frecuente. En 2008 se reforzó el control parlamentario y se limitó el uso del artículo 49.3, que permite la aprobación de leyes sin votación completa.¹³⁷

Evaluación del desempeño del modelo francés

El modelo francés ha sido evaluado positivamente por su capacidad para mantener la estabilidad gubernamental, reducir la parálisis legislativa y legitimar el poder ejecutivo ante la ciudadanía.¹³⁸ Entre sus fortalezas están:

- Estabilidad institucional sostenida desde 1958.
- Mecanismos eficaces para responder ante crisis políticas.
- Legitimidad dual: presidente electo por voto popular y primer ministro responsable ante el Parlamento.

Sin embargo, también ha enfrentado críticas por la concentración de poder presidencial en contextos de mayoría absoluta en el Parlamento, fenómeno que algunos denominan “hiperpoder presidencial”.¹³⁹

Lecciones para México

El caso francés ofrece múltiples enseñanzas aplicables a México. La existencia de un Ejecutivo dual permite distribuir funciones estratégicas y operativas, lo que reduce la carga del presidencialismo absoluto. Además, el sistema de cohabitación muestra que es posible gobernar con equilibrio entre fuerzas políticas distintas, siempre que existan normas claras y actores institucionales comprometidos con la estabilidad.

¹³⁷ Institut Montaigne, *Las instituciones francesas: diagnóstico y propuestas de reforma*, Fundación Manuel Giménez Abad, 2007, España, pp. 84-90.

¹³⁸ *Op. cit.* Duverger, Maurice, pp. 201-205.

¹³⁹ *Op. cit.* Duhamel, Olivier, pp. 45-49.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

La introducción de un modelo semipresidencial en México requeriría no sólo ajustes constitucionales, sino también una reforma profunda de la cultura política, del sistema de partidos y del Congreso. También se necesitaría definir con precisión las competencias de ambos jefes del Ejecutivo y establecer mecanismos eficaces de rendición de cuentas.

Portugal y su equilibrio institucional

Portugal representa uno de los casos más destacados de adopción y consolidación de un modelo semipresidencialista en el contexto de una transición democrática. A diferencia de otras experiencias marcadas por la inestabilidad o el autoritarismo, el sistema político portugués ha logrado mantener un equilibrio funcional entre el presidente de la República, el primer ministro y la Asamblea de la República, gracias a un diseño institucional que privilegia la moderación y la cooperación interinstitucional. Su ejemplo es especialmente relevante para países que, como México, enfrentan desafíos relacionados con la concentración del poder ejecutivo, la fragmentación partidaria y la falta de rendición de cuentas.

Antecedentes históricos y transición democrática

El sistema semipresidencialista portugués tiene su origen en la Revolución de los Claveles de 1974, que puso fin a casi medio siglo de dictadura bajo el Estado Novo dirigido por António de Oliveira Salazar y su sucesor Marcelo Caetano. La revolución no sólo derrocó al régimen autoritario, sino que también abrió paso a un proceso de democratización que culminó con la promulgación de la Constitución de 1976, piedra angular de la Tercera República.¹⁴⁰

El texto constitucional de 1976 fue profundamente influenciado por el contexto de ruptura con el pasado dictatorial. Se buscó equilibrar el poder entre las nuevas instituciones democráticas, evitando tanto el autoritarismo presidencialista como la fragmentación parlamentaria que había caracterizado a otras experiencias. Por ello, se optó por un modelo semipresidencialista de tipo “premier-presidencial”,

¹⁴⁰ Freire, André, *La transición portuguesa a la democracia y su régimen semipresidencial*, Instituto de Ciencias Sociales, Universidad de Lisboa, 2006, Portugal, pp. 17–22.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

similar al francés, pero con una distribución de competencias más restringida para el jefe del Estado.¹⁴¹

Diseño constitucional del sistema semipresidencial portugués

La Constitución portuguesa establece una estructura bicéfala del Poder Ejecutivo, compuesta por el presidente de la República y el primer ministro. No obstante, el presidente portugués cumple un papel más moderador y menos intervencionista que su homólogo francés.

a) El presidente de la República

El presidente de la República es elegido por sufragio universal directo para un mandato de cinco años, con posibilidad de reelección una sola vez consecutiva. Sus funciones incluyen:

- Representar a la República Portuguesa.
- Garantizar el funcionamiento regular de las instituciones democráticas.
- Nombrar al primer ministro (tomando en cuenta los resultados electorales).
- Disolver la Asamblea de la República en casos excepcionales.
- Vetar leyes, aunque su veto puede ser revocado por mayoría absoluta del Parlamento.
- Presidir el Consejo de Estado.

Aunque posee ciertas competencias estratégicas, el presidente portugués no gobierna, ni interfiere directamente en la elaboración de políticas públicas. Su rol es el de garante del sistema y árbitro institucional.¹⁴²

b) El primer ministro y el gobierno

El primer ministro es nombrado por el presidente, pero siempre en función de la mayoría parlamentaria resultante de las elecciones legislativas. El gobierno, encabezado por el primer ministro, ejerce el poder ejecutivo efectivo y es

¹⁴¹ *Op. cit.* Duverger, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, pp. 213–217.

¹⁴² Fernandes, Jorge M., *El sistema político portugués: instituciones y dinámicas*, Tecnos, 2010, España, pp. 39–44.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

políticamente responsable ante la Asamblea de la República, que puede destituirlo mediante una moción de censura.

Entre sus funciones están:

- Dirigir la acción del gobierno.
- Ejecutar las leyes y administrar el Estado.
- Proponer iniciativas legislativas.
- Elaborar el presupuesto.
- Representar políticamente al país en foros internacionales junto al presidente.

c) La Asamblea de la República

El Parlamento portugués es unicameral y posee competencias legislativas, presupuestarias y de control del Ejecutivo. Puede censurar al gobierno, controlar su actividad mediante preguntas, comisiones y solicitudes de información, y participar activamente en la elaboración normativa.

Funcionamiento práctico del modelo

El sistema portugués ha mostrado una notable capacidad de adaptación y equilibrio. En la práctica, la interacción entre presidente, primer ministro y Parlamento ha variado según los contextos políticos, pero sin desbordes institucionales.

En situaciones de mayoría parlamentaria clara, el presidente adopta un rol moderado. En contextos de mayor fragmentación o polarización, ha ejercido con mayor intensidad su función arbitral, como ocurrió durante las crisis económicas de 2008 y 2011, donde tuvo que intervenir en la disolución parlamentaria y el nombramiento de gobiernos de coalición.

Uno de los ejemplos más recientes de eficacia institucional fue la cohabitación entre el presidente Aníbal Cavaco Silva (centroderecha) y el primer ministro socialista José Sócrates (2005–2011), quienes pese a sus diferencias



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

ideológicas, mantuvieron una relación institucional basada en el respeto mutuo y el cumplimiento de sus respectivos límites constitucionales.¹⁴³

Reformas constitucionales y estabilidad

La Constitución portuguesa ha sido objeto de reformas parciales, pero el modelo semipresidencialista básico se ha mantenido sin alteraciones profundas. Entre las reformas más destacadas se encuentran:

- Redefinición de competencias legislativas y reglamentarias.
- Clarificación de los mecanismos de disolución parlamentaria.
- Fortalecimiento del control judicial y del Tribunal Constitucional.

Estas reformas han sido guiadas por el principio de estabilidad institucional, y se han orientado más a la racionalización del parlamentarismo que a la ampliación de los poderes presidenciales.¹⁴⁴

Evaluación crítica

El modelo portugués ha sido reconocido por su eficacia en la prevención del hiperpresidencialismo y la promoción de un sistema democrático funcional. Entre sus fortalezas destacan:

- Separación clara de funciones entre presidente y primer ministro.
- Mecanismos de control efectivo sobre el Ejecutivo por parte del Parlamento.
- Legitimidad democrática dual, sin confusión en la titularidad del poder.
- Alta estabilidad política desde la consolidación democrática en los años ochenta.

Sin embargo, también se han identificado desafíos:

¹⁴³ Amorim Neto, Octávio y Costa Lobo, Marina. “Portugal's semi-presidentialism (re) considered: An assessment of the president's role in the policy process, 1976–2006”, *European Journal of Political Research*, vol. 48, núm. 2, 2009, pp. 234–255.

¹⁴⁴ Ribeiro, António José, *Las reformas constitucionales en Portugal: evolución y límites*, Fundación Manuel Giménez Abad, 2013, España, pp. 48–55.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

- En contextos de crisis económica, la figura presidencial puede adquirir un peso político informal que no siempre es compatible con su rol arbitral.
- Las disoluciones parlamentarias, aunque poco frecuentes, han sido objeto de críticas por su discrecionalidad.
- En periodos de fragmentación parlamentaria, la formación de gobiernos puede requerir negociaciones prolongadas y generar incertidumbre política.¹⁴⁵

Lecciones para México

El sistema portugués ofrece un modelo interesante para México, especialmente por su capacidad de equilibrio, flexibilidad y cooperación interinstitucional. Algunas de las lecciones más relevantes son:

- La dualidad ejecutiva con funciones diferenciadas permite desconcentrar el poder sin debilitar al gobierno.
- La necesidad de una cultura política basada en la contención institucional y el respeto a las funciones de cada actor.
- La importancia de mecanismos de control y rendición de cuentas eficaces, tanto desde el Parlamento como desde el Tribunal Constitucional.
- La viabilidad de una transición democrática exitosa a un modelo semipresidencialista, incluso desde contextos autoritarios, siempre que exista una voluntad de rediseño constitucional inclusivo y pactado.

Rusia y su semipresidencialismo autoritario

Rusia representa uno de los casos más notorios de deformación del modelo semipresidencialista hacia formas autoritarias de ejercicio del poder. Tras el colapso de la Unión Soviética en 1991 y la adopción de la Constitución de 1993, se instauró un régimen político formalmente semipresidencial. Sin embargo, con el paso del tiempo, ese diseño institucional –inspirado parcialmente en el modelo francés– ha derivado en una profunda concentración del poder en la figura presidencial,

¹⁴⁵ Magone, José María, *La política en Portugal: del autoritarismo a la democracia consolidada*, Ariel, 2003, España, pp. 98–105.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

debilitando los mecanismos de rendición de cuentas, pluralismo y equilibrio entre poderes.

La transición postsoviética y la Constitución de 1993

El colapso de la URSS dio paso a un proceso complejo de construcción estatal en Rusia. En medio de tensiones políticas, económicas y territoriales, se celebró un referéndum constitucional en diciembre de 1993, promovido por el entonces presidente Boris Yeltsin, quien había disuelto por la fuerza el antiguo Soviet Supremo unos meses antes. La nueva Constitución definió a Rusia como una República federal, democrática y basada en el Estado de derecho. En términos de sistema de gobierno, adoptó un modelo semipresidencial con un fuerte protagonismo presidencial.¹⁴⁶

El presidente de la Federación Rusa fue dotado de amplias competencias, incluyendo:

- La facultad de nombrar al primer ministro (con aprobación de la Duma).
- La dirección de la política exterior, defensa y seguridad.
- El poder de veto legislativo y la facultad de disolver la Duma en ciertos supuestos.
- La posibilidad de emitir decretos con fuerza de ley, sin aprobación parlamentaria.
- El control del Consejo de Seguridad, del aparato burocrático y de los medios estatales.¹⁴⁷

Si bien la Constitución reconocía la figura del primer ministro y establecía la responsabilidad del gobierno ante la Duma estatal, en la práctica el presidente ha sido el centro del poder desde la década de los 90 hasta la actualidad.

Consolidación del poder presidencial: de Yeltsin a Putin

¹⁴⁶ Remington, Thomas F., *La política en la Rusia contemporánea*, Cátedra, 2006, España, pp. 33–39.

¹⁴⁷ Sakwa, Richard, *La política rusa contemporánea*, Alianza Editorial, 2009, España, pp. 72–78.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

Durante el periodo de Boris Yeltsin (1991–1999), el presidencialismo ruso se caracterizó por su carácter informal, caótico y dependiente de redes oligárquicas. La debilidad del Parlamento, la fragmentación partidaria y las constantes crisis gubernamentales facilitaron que el presidente ejerciera un poder personalista, muchas veces por encima de los cauces institucionales.

Sin embargo, fue con la llegada de Vladimir Putin en el año 2000 cuando el semipresidencialismo ruso dio un giro definitivo hacia una forma autoritaria consolidada. En sus dos primeros mandatos (2000–2008), Putin impulsó un proceso de “verticalización del poder”, centralizando decisiones en la presidencia y restringiendo la autonomía de los gobiernos regionales, los partidos políticos y los medios de comunicación.¹⁴⁸

En 2008, debido al límite constitucional de mandatos, Putin promovió a Dmitri Medvédev como presidente, mientras él asumía el cargo de primer ministro. Sin embargo, esta figura fue ampliamente interpretada como una presidencia simbólica, dado que Putin mantuvo el control real del poder. En 2012, volvió a la presidencia tras una reforma constitucional que amplió el mandato presidencial a seis años, y ha sido reelegido consecutivamente desde entonces.

Elementos del semipresidencialismo autoritario ruso

Aunque Rusia mantiene formalmente instituciones propias del modelo semipresidencial –presidente, primer ministro, Parlamento, Tribunal Constitucional–, su funcionamiento real revela una configuración autoritaria con fachada constitucional. Las principales características de este modelo son:

a) Presidencia onnipotente

El presidente nombra y remueve al primer ministro y a la mayoría de los altos funcionarios sin contrapesos efectivos. La aprobación de la Duma para el nombramiento del primer ministro es un trámite sin contenido real, ya que los partidos parlamentarios están subordinados al Kremlin.

b) Parlamento subordinado

¹⁴⁸ *Op. cit.* Hale, pp. 41–46.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

La Duma estatal actúa como una instancia de validación de las decisiones presidenciales. Desde la creación del partido Rusia Unida, se ha garantizado mayorías automáticas al Ejecutivo. Las iniciativas presidenciales se aprueban sin debate significativo, y la oposición ha sido marginada institucionalmente.¹⁴⁹

c) Judicialización funcional del autoritarismo

El Tribunal Constitucional y el sistema judicial han perdido independencia. Se utilizan procesos judiciales para validar las reformas propuestas por el presidente, criminalizar la disidencia o resolver disputas políticas en favor del Ejecutivo.¹⁵⁰

d) Control de medios y represión del disenso

El Kremlin ha cooptado a los principales medios de comunicación nacionales, y ha promovido leyes que penalizan la crítica política, la organización de protestas o el financiamiento extranjero a ONGs. La libertad de expresión se encuentra severamente limitada.

e) Elecciones controladas

Aunque Rusia celebra elecciones periódicas, estas no son competitivas. Las reglas electorales, el control de los registros, la represión a candidatos opositores y la manipulación mediática impiden una verdadera alternancia democrática. Según Freedom House, Rusia ha sido clasificada como “no libre” en los últimos informes globales sobre democracia y derechos políticos.¹⁵¹

Reformas constitucionales y legalización del poder perpetuo

En 2020, se aprobó una reforma constitucional impulsada por Vladimir Putin que introdujo más de 200 cambios al texto de 1993. Entre los más controvertidos

¹⁴⁹ Colton, Timothy J., *La Duma y el Ejecutivo en la Federación Rusa*, Editorial Tecnos, 2010, España, pp. 85–90.

¹⁵⁰ Trochev, Alexei, *El uso estratégico del poder judicial en Rusia*, Revista de Derecho Público Comparado, No. 25, Universidad Autónoma de Madrid, 2017, España, pp. 102–109.

¹⁵¹ Freedom House, *Informe 2023 sobre Libertad en el Mundo – Rusia*. Disponible para su consulta en: <https://freedomhouse.org/country/russia>



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

destaca la eliminación del límite de dos mandatos presidenciales consecutivos, lo que permitiría a Putin permanecer en el poder hasta 2036.

Además, se consolidaron principios nacionalistas y conservadores, como la primacía del derecho ruso sobre el internacional, la protección de “los valores tradicionales” y el fortalecimiento del Consejo de Estado como órgano consultivo dominado por el presidente.¹⁵² Estas reformas han sido interpretadas como un paso más en la consolidación del autoritarismo personalista, con una arquitectura constitucional diseñada para legitimar un poder ilimitado.

El sistema de partidos: hegemonía y simulación

El modelo partidario ruso es otro elemento que refuerza el carácter autoritario del régimen. El partido oficialista, Rusia Unida, domina las instituciones sin enfrentar competencia real. Los partidos de oposición parlamentaria cumplen un rol subordinado, en tanto que la oposición extraparlamentaria ha sido sistemáticamente reprimida.

Las elecciones son organizadas por la Comisión Electoral Central, presidida por figuras leales al Kremlin. Las reformas al sistema electoral han eliminado las circunscripciones uninominales, aumentado las barreras legales para el registro de partidos y restringido el acceso de independientes a las candidaturas.

Evaluación del modelo: ¿semipresidencialismo o autoritarismo?

Si bien Rusia conserva las formas de un régimen semipresidencial –presidente electo, primer ministro, Parlamento, elecciones–, su funcionamiento contradice los principios básicos de esta forma de gobierno. En efecto, el sistema ruso carece de:

- Equilibrio entre poderes.
- Responsabilidad política del gobierno ante el Parlamento.
- Pluralismo y alternancia.
- Independencia judicial.
- Libertades civiles y derechos políticos.

¹⁵² La Reforma Constitucional Rusa de 2020: *Análisis desde el Derecho Comparado*, Fundación Manuel Giménez Abad, 2021, España, pp. 19–24.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

Como señala Andreas Schedler, en algunos regímenes autoritarios, como el de Rusia, las instituciones semipresidenciales existen formalmente pero están vaciadas de contenido democrático, lo que representa una "captura autoritaria" del modelo semipresidencial.¹⁵³

Lecciones para México

El caso ruso ofrece importantes advertencias para México y otros países que contemplan una transición hacia el semipresidencialismo:

- El diseño institucional es crucial, pero no suficiente: debe ir acompañado de garantías efectivas de autonomía judicial, pluralismo partidario y libertad de expresión.
- Un semipresidencialismo puede degradarse en autoritarismo si no existen mecanismos reales de control del Ejecutivo.
- Las reformas constitucionales deben ser deliberativas e incluyentes, no impuestas desde el poder.
- La cultura política autoritaria y el hiperpresidencialismo histórico pueden replicarse en nuevas estructuras si no se modifican las reglas del juego.

Europa del Este: casos de éxito y fracasos

La experiencia de Europa del Este en la implementación del sistema semipresidencialista es tan rica como heterogénea. Tras la caída del bloque socialista en la década de 1990, numerosos países de esta región adoptaron modelos institucionales híbridos inspirados en el semipresidencialismo europeo occidental, particularmente el francés. Sin embargo, los resultados han sido muy dispares: algunos países lograron consolidar democracias estables y funcionales bajo este esquema, mientras que otros derivaron en autoritarismos disfrazados o enfrentaron una crónica inestabilidad institucional.

¹⁵³ Andreas Schedler, "The new institutionalism in the study of authoritarian regimes", CIDE, 2009. Disponible en: <https://repositorio-digital.cide.edu/handle/11651/1401>



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

Transición postsoviética y diseño constitucional

Tras el colapso del sistema soviético, los países de Europa del Este enfrentaron el reto de construir nuevos regímenes democráticos con constituciones modernas. En este contexto, muchos optaron por modelos semipresidencialistas, como fórmula que combinaba legitimidad popular del presidente y control parlamentario del gobierno. Esta opción buscaba evitar los excesos del presidencialismo autoritario, pero también superar la fragmentación del parlamentarismo puro.¹⁵⁴

Entre los países que adoptaron algún tipo de semipresidencialismo se encuentran: Lituania, Letonia, Estonia, Rumania, Bulgaria, Eslovaquia, Ucrania, Georgia, Armenia y Moldavia. Sin embargo, la forma concreta de ese modelo varió en función de factores históricos, equilibrios de poder, tradiciones políticas y contexto internacional.¹⁵⁵

Casos de relativo éxito

a) Lituania

Lituania adoptó una Constitución en 1992 que establece un sistema semipresidencial con división clara entre las funciones del presidente y del primer ministro. El presidente es elegido por voto directo, tiene competencias en defensa, relaciones exteriores y seguridad nacional, pero no interfiere directamente en la política cotidiana. El primer ministro es responsable ante el Parlamento, y se encarga de la administración general del gobierno.

A lo largo de las décadas posteriores a la independencia, Lituania ha mantenido elecciones competitivas, transferencias de poder pacíficas y gobiernos parlamentarios estables. Su sistema de partidos ha mostrado una capacidad razonable de formar coaliciones y mantener la gobernabilidad, sin rupturas constitucionales ni crisis presidenciales severas.¹⁵⁶

¹⁵⁴ Elgie, Robert. "The rise of semi-presidentialism in Eastern Europe: A comparative analysis", *European Journal of Political Research*, vol. 50, núm. 5, 2011, pp. 707–734.

¹⁵⁵ Elgie, Robert. "Semi-presidentialism in Central and Eastern Europe", en *Semi-presidentialism in Europe*, Oxford University Press, 1999, pp. 1–21.

¹⁵⁶ "Los socialdemócratas se declaran ganadores de las elecciones en Lituania", *HuffPost*, 27 de octubre de 2024. Disponible en: <https://www.huffingtonpost.es/global/los-socialdemocratas-declaran-ganadores-elecciones-lituaniabr.html>.



b) Eslovaquia

La Constitución eslovaca de 1992 establece un modelo semipresidencial moderado. Aunque el presidente es elegido por sufragio directo, sus poderes son limitados. El primer ministro, respaldado por una mayoría parlamentaria, es el principal actor político. Las competencias del presidente se han centrado en funciones de moderación institucional y en momentos excepcionales, como disoluciones legislativas.

A lo largo de las décadas posteriores a la independencia, Eslovaquia ha mantenido elecciones competitivas, transferencias de poder pacíficas y gobiernos parlamentarios estables. Su sistema de partidos ha mostrado una capacidad razonable de formar coaliciones y mantener la gobernabilidad, sin rupturas constitucionales ni crisis presidenciales severas.¹⁵⁷

Casos de fracaso o inestabilidad

a) Rumania

Rumania adoptó un modelo semipresidencial con una fuerte presidencia, combinando rasgos del modelo francés con una estructura política fragmentada. La Constitución de 1991 otorga al presidente competencias en política exterior, defensa, nombramiento del primer ministro y mediación entre poderes. Sin embargo, el sistema ha generado tensiones frecuentes entre presidente y primer ministro, especialmente en períodos de cohabitación.

Los conflictos en Rumanía han derivado en bloqueos institucionales frecuentes, mociones de censura contra el gobierno, enfrentamientos entre el presidente y el primer ministro, así como cuestionamientos sobre la independencia del Tribunal Constitucional. Aunque el país mantiene elecciones competitivas y multipartidismo, las tensiones entre las instituciones han dificultado una cooperación funcional entre los poderes del Estado.¹⁵⁸

¹⁵⁷ Malová, Darina, *Transformation Experiences in Slovakia*, Fundación Friedrich Ebert, 2017, pp. 5–10. Disponible en: <https://library.fes.de/pdf-files/id-moe/13081.pdf>

¹⁵⁸ Robert Elgie, *Semi-presidentialism in Europe*, Oxford University Press, 1999, pp. 127–132.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

b) Ucrania

Ucrania ha sido uno de los casos más paradigmáticos de inestabilidad institucional bajo un modelo semipresidencial. Desde su independencia en 1991, el país ha experimentado múltiples reformas constitucionales que han desplazado el eje del poder entre el presidente y el Parlamento, dependiendo del momento político. Los presidentes ucranianos han utilizado sus facultades para nombrar y destituir primeros ministros, intervenir en las regiones, controlar el sistema judicial y cooptar a los medios de comunicación. Las luchas de poder han sido recurrentes, y el sistema ha derivado en múltiples crisis constitucionales, como las que llevaron a la Revolución Naranja (2004) y al Euromaidán (2014).¹⁵⁹

c) Georgia

Georgia aprobó una Constitución en 1995 con un presidente muy fuerte. En 2004, se produjo una reforma para distribuir competencias con un primer ministro, pero el cambio fue incompleto. Tras el auge del liderazgo de Mijaíl Saakashvili, el sistema volvió a recentralizarse, generando un Ejecutivo hipertrofiado. Las crisis políticas, protestas callejeras, represión y conflictos con Rusia marcaron la vida institucional de la república. Una nueva reforma en 2010 intentó transitar hacia un parlamentarismo moderado, pero el control presidencial y la debilidad de las instituciones continuaron siendo factores de tensión democrática.¹⁶⁰

d) Armenia y Moldavia

Ambos países han transitado entre sistemas semipresidenciales, parlamentarios y presidencialistas, según las correlaciones de fuerza. Las reformas constitucionales han sido impulsadas por élites políticas para consolidar su poder, en lugar de buscar estabilidad institucional o control democrático. Esto ha derivado en crisis políticas frecuentes, gobiernos efímeros y falta de legitimidad del sistema.¹⁶¹

¹⁵⁹ Kuzio, Taras, *El sistema político ucraniano: historia, crisis y reformas*, Ariel, 2017, España, pp. 108–115.

¹⁶⁰ Wheatley, Jonathan, *Georgia: transición y regresión democrática*, Fundación Manuel Giménez Abad, 2015, España, pp. 92–97.

¹⁶¹ *Op. cit.* Dárdano, pp. 55–59.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

Factores que explican los resultados divergentes

Los resultados desiguales del semipresidencialismo en Europa del Este pueden explicarse por una combinación de factores estructurales e institucionales:

- Diseño constitucional: donde hay una distribución clara de funciones y procedimientos definidos para la cooperación entre poderes, el modelo funciona mejor.
- Sistema de partidos: los países con partidos programáticos, disciplina partidaria y capacidad de negociación forman gobiernos más estables.
- Cultura política: la disposición al compromiso, el respeto a las reglas y la legitimidad del adversario político son esenciales para que el sistema funcione.
- Calidad institucional: sin una justicia independiente, órganos electorales autónomos y libertad de prensa, el modelo semipresidencial puede degenerar en autoritarismo.

Lecciones para México

Las experiencias de Europa del Este ofrecen lecciones importantes para México en caso de contemplar una transición hacia un modelo semipresidencial:

- No basta con modificar el diseño formal; es necesario fortalecer las capacidades institucionales y la cultura democrática.
- El modelo puede ser funcional si hay un sistema de partidos con vocación de gobierno y mecanismos eficaces de control interinstitucional.
- La claridad en la asignación de competencias entre presidente y primer ministro es esencial para evitar conflictos y vacíos de poder.
- El semipresidencialismo no es en sí un remedio contra el autoritarismo ni una garantía de gobernabilidad; su éxito depende del entorno político e institucional.

América Latina y la ausencia del modelo semipresidencial

América Latina constituye un espacio regional caracterizado por una fuerte tradición presidencialista. A lo largo del siglo XIX y XX, la mayoría de los países



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

latinoamericanos adoptaron estructuras constitucionales influenciadas por el modelo presidencial de los Estados Unidos, aunque con importantes adaptaciones propias. A pesar de las recurrentes crisis de gobernabilidad, la fragmentación legislativa, y las tensiones entre poderes, la región no ha transitado, salvo casos muy excepcionales y marginales, hacia el modelo semipresidencialista.

Raíces históricas del presidencialismo latinoamericano

Desde sus independencias en el siglo XIX, la mayoría de los países de América Latina optaron por modelos republicanos con jefaturas de Estado fuertes. La adopción del presidencialismo respondió a múltiples factores: el rechazo a las formas monárquicas coloniales, la necesidad de centralización tras procesos de fragmentación territorial, y la influencia directa del modelo estadounidense.

Diego Valadés sostiene que “en América Latina, el presidencialismo se desarrolló con escasa vigilancia institucional y con una cultura política de obediencia, antes que de participación”, lo que reforzó su tendencia hegemónica.¹⁶²

Durante el siglo XX, incluso los regímenes democráticos mantuvieron una estructura institucional basada en la concentración del poder ejecutivo, legitimado por el voto popular, con escasos mecanismos de control efectivo. El “presidencialismo delegativo”, término acuñado por Guillermo O'Donnell, se convirtió en una constante de la región: presidentes con amplio respaldo electoral que gobernaban sin límites reales, y con escasa rendición de cuentas.¹⁶³

El presidencialismo latinoamericano en cifras y constituciones

De los 20 países que integran América Latina, todos cuentan con regímenes presidencialistas formalmente establecidos en sus constituciones. En todos los casos, el presidente cumple simultáneamente las funciones de jefe de Estado y jefe de gobierno, es elegido por voto directo, y goza de amplias facultades ejecutivas.

¹⁶² Valadés, Diego, *Curso de derecho constitucional y política*. Tomo II, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, p. 118.

¹⁶³ O'Donnell, Guillermo, *Democracia delegativa*, en *Contrapuntos: ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Paidós, 1997, Argentina, pp. 119–135.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

A pesar de las reformas constitucionales ocurridas en las últimas décadas – en temas como reelección, duración del mandato, órganos autónomos o control legislativo–, ningún país ha realizado una reforma integral para adoptar un modelo semipresidencial al estilo europeo, que divida el poder ejecutivo entre un presidente y un primer ministro responsable ante el parlamento.¹⁶⁴

Los intentos de parlamentarizar el presidencialismo –como la figura del jefe de gabinete, los votos de censura legislativos, o los “gabinetes plurales”– han sido limitados en su alcance, simbólicos o funcionalmente débiles. El presidencialismo sigue siendo el eje estructurador de las relaciones de poder en la región.

Factores que explican la ausencia del semipresidencialismo

a) Inercia institucional

Una de las razones más evidentes es la fuerza de la tradición constitucional presidencialista. La persistencia de diseños institucionales consolidados, la dificultad para realizar reformas profundas y la resistencia de las élites políticas al cambio han limitado cualquier propuesta de transición hacia sistemas híbridos.

b) Cultura política presidencialista

La cultura política latinoamericana ha sido históricamente personalista, caudillista y centrada en la figura del presidente. El líder es concebido como el principal actor político, capaz de resolver los problemas nacionales y representar la soberanía del pueblo. Esta concepción dificulta la aceptación de esquemas de poder compartido o subordinado al Parlamento.

c) Debilidad del sistema de partidos

La mayoría de los países latinoamericanos cuentan con sistemas de partidos fragmentados, personalistas y de baja institucionalización. En este contexto, la creación de gobiernos de coalición parlamentaria –requisito esencial del semipresidencialismo– sería extremadamente difícil. La falta de cultura de

¹⁶⁴ *Op. cit.* Cheibub, pp. 88–91.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

coaliciones y los altos niveles de polarización refuerzan la dependencia del Ejecutivo como árbitro político.

d) Desconfianza hacia el parlamentarismo

El recuerdo de experiencias históricas fallidas de parlamentarismo o de fragmentación política sin control ha generado una desconfianza generalizada hacia cualquier modelo que implique mayor poder del Congreso. Esta percepción ha sido reforzada por la debilidad de los legislativos, muchas veces dominados por prácticas clientelares o subordinados al Ejecutivo.¹⁶⁵

Debates académicos y propuestas de reforma

En las últimas décadas, diversos autores han planteado la necesidad de reformar el presidencialismo latinoamericano, ya sea introduciendo mecanismos de parlamentarización o incluso considerando una transición hacia el semipresidencialismo.

Autores como Dieter Nohlen, Jorge Carpizo, Arend Lijphart y José Antonio Cheibub han argumentado que, en sistemas multipartidistas, con instituciones débiles y alta conflictividad política, el presidencialismo tiende a producir inestabilidad. Desde esta perspectiva, un modelo semipresidencial permitiría distribuir mejor las responsabilidades, evitar crisis terminales y fortalecer el control democrático.¹⁶⁶

En países como Brasil, Perú, Ecuador o Chile, se han presentado iniciativas para modificar el régimen de gobierno, aunque sin resultados concluyentes. En México, la discusión ha estado presente en círculos académicos y legislativos, pero no ha generado propuestas formales de reforma constitucional en esa dirección.

Casos puntuales con elementos híbridos

¹⁶⁵ Mainwaring, Scott y Shugart, Matthew, *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Editorial Paidós, 2002, Argentina, pp. 54–60.

¹⁶⁶ *Op. cit.* Lijphart, pp. 100–106.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

Aunque ningún país ha adoptado formalmente el semipresidencialismo, algunos han incorporado elementos funcionales que apuntan a una mayor cooperación entre poderes:

- Perú: cuenta con un primer ministro (presidente del Consejo de Ministros), nombrado por el presidente pero sujeto a un voto de confianza del Congreso. Sin embargo, el Ejecutivo mantiene la jefatura del gobierno, y la figura del primer ministro carece de autonomía real.
- Brasil: ha debatido en varias ocasiones la posibilidad de una reforma hacia el parlamentarismo o el semipresidencialismo, especialmente tras crisis como el impeachment de Dilma Rousseff. No obstante, la estructura sigue siendo presidencial.
- Chile y Colombia: han reformado sus sistemas para fortalecer al Congreso y limitar ciertos poderes presidenciales, pero sin alterar la forma de gobierno.

Estos ejemplos muestran una búsqueda de equilibrio sin romper con el presidencialismo, lo que evidencia tanto la resistencia al cambio como la necesidad de adaptaciones.

¿Es viable el semipresidencialismo en América Latina?

La viabilidad del semipresidencialismo en América Latina depende de varios factores:

- Requiere una arquitectura institucional clara, que delimite funciones y competencias entre presidente y primer ministro.
- Exige una cultura de coaliciones y negociación interpartidaria, hoy ausente en muchas democracias latinoamericanas.
- Debe ir acompañada de una reforma profunda al sistema de partidos, al Congreso y al Poder Judicial.
- Requiere voluntad política real de las élites para ceder poder, algo poco frecuente en la región.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

Por tanto, aunque el modelo semipresidencial ofrece ventajas teóricas para mejorar la gobernabilidad y el control democrático, su implementación enfrenta serios obstáculos estructurales y culturales.

Factores clave para la implementación de un sistema semipresidencial exitoso

El semipresidencialismo, como sistema de gobierno que combina elementos del presidencialismo y del parlamentarismo, ha mostrado un desempeño dispar según el país, el contexto histórico y el diseño institucional adoptado. Mientras en algunos casos ha contribuido a estabilizar democracias en transición (como en Portugal o Lituania), en otros ha derivado en crisis institucionales o procesos de concentración del poder (como en Ucrania o Rusia).

La pregunta fundamental no es si el semipresidencialismo es bueno o malo en términos abstractos, sino bajo qué condiciones puede funcionar de manera democrática, eficaz y estable.

Claridad constitucional en la distribución de funciones

Uno de los pilares para el buen funcionamiento del semipresidencialismo es la definición precisa del reparto de competencias entre el presidente y el primer ministro. La ambigüedad constitucional ha sido fuente de conflictos en varios países, especialmente durante períodos de cohabitación.

En modelos exitosos, como el portugués, las funciones del presidente (representación, defensa y política exterior) y del primer ministro (política interna, administración y gobierno) están claramente establecidas. Esto reduce la probabilidad de disputas de atribuciones y facilita la cooperación entre ambos poderes ejecutivos.¹⁶⁷

Por el contrario, en sistemas como el rumano o el ucraniano, la superposición de funciones ha conducido a crisis recurrentes, parálisis institucional y uso político del poder judicial para resolver conflictos entre Ejecutivo y Legislativo.¹⁶⁸

¹⁶⁷ *Op. cit.* Fernandes, pp. 44–51.

¹⁶⁸ Stan, Lavinia y Vancea, Lucian, *Rumanía entre el semipresidencialismo y la inestabilidad*, Universidad de Cluj-Napoca, 2013, Rumanía, pp. 51–56.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

Sistema de partidos funcional

Un sistema semipresidencial exitoso requiere de un sistema de partidos fuerte, disciplinado y con vocación de gobierno. La existencia de partidos programáticos, con estructuras organizativas sólidas, facilita la formación de mayorías parlamentarias estables, condición indispensable para sostener gobiernos eficaces y duraderos.

En ausencia de partidos fuertes, el semipresidencialismo puede caer en situaciones de crisis permanente, con primeros ministros débiles, coaliciones efímeras o constante rotación de gobiernos. Esto ocurrió, por ejemplo, en Moldavia, donde la fragmentación parlamentaria impidió sostener gabinetes estables, provocando reiteradas elecciones anticipadas.¹⁶⁹

Cultura política democrática

El funcionamiento de un sistema semipresidencial no depende únicamente de las reglas formales, sino también de la cultura política dominante. Valores como el respeto a la Constitución, la disposición a negociar, la legitimidad del adversario, y el cumplimiento de los acuerdos son indispensables.

En contextos donde persisten prácticas autoritarias, clientelares o caudillistas, el semipresidencialismo puede ser cooptado fácilmente por el presidente, debilitando al Parlamento y al primer ministro. En Rusia, por ejemplo, el presidente concentra de facto todo el poder, pese a contar con instituciones formalmente semipresidenciales.¹⁷⁰

Instituciones de control y contrapeso

Un sistema semipresidencial eficaz necesita mecanismos sólidos de control institucional, tanto desde el Legislativo como desde el Poder Judicial y los órganos autónomos. La existencia de un Tribunal Constitucional independiente, una fiscalía

¹⁶⁹ *Op. cit.* Amorim Neto, Octávio y Costa Lobo, Marina, pp. 234-255.

¹⁷⁰ *Op. cit.* Sakwa, pp. 82-89.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

autónoma y organismos reguladores fuertes es clave para prevenir abusos del poder ejecutivo.

Asimismo, los parlamentos deben tener atribuciones claras para controlar al primer ministro, realizar audiencias públicas, fiscalizar el gasto público y remover al gobierno mediante procedimientos legales preestablecidos. En Francia y Portugal, estas herramientas han contribuido a fortalecer la rendición de cuentas del Ejecutivo ante el Parlamento.¹⁷¹

Regulación de la cohabitación

La cohabitación, situación en la que el presidente y el primer ministro pertenecen a fuerzas políticas distintas, es una característica inherente al semipresidencialismo. Lejos de ser un problema en sí mismo, puede funcionar como un mecanismo de equilibrio institucional. Sin embargo, requiere normas claras y consensos políticos básicos.

En Francia, la cohabitación ha ocurrido en tres ocasiones, y si bien ha generado tensiones, también ha demostrado la capacidad del sistema para adaptarse sin ruptura. En otros países, la ausencia de reglas precisas ha llevado a enfrentamientos destructivos entre el Ejecutivo y el Legislativo.¹⁷²

Elección y remoción del primer ministro

Otro factor determinante es el procedimiento para nombrar y remover al primer ministro. En los modelos semipresidenciales exitosos, el presidente nombra al primer ministro con base en la mayoría parlamentaria, pero su permanencia depende del respaldo de la Asamblea.

Para garantizar estabilidad institucional en un régimen semipresidencial, es indispensable contar con mecanismos definidos de remoción del Ejecutivo. Entre ellos, la moción de censura resulta clave, siempre que esté sujeta a criterios jurídicos precisos y tiempos razonables. Tal como lo demuestra la experiencia alemana y española, la modalidad constructiva –que exige la designación inmediata

¹⁷¹ *Op. cit.* Elgie, *Semipresidencialismo y desempeño democrático*, pp. 89–93.

¹⁷² *Op. cit.* Duhamel, *La Constitución de la Quinta República*, pp. 112–117.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

de un sucesor— previene vacíos de poder y evita que la inestabilidad política derive en crisis prolongadas. Esta fórmula fortalece la rendición de cuentas sin generar parálisis institucional.¹⁷³

Participación ciudadana y libertad de prensa

La existencia de un entorno cívico activo, con medios de comunicación independientes, organizaciones sociales articuladas y participación ciudadana efectiva, contribuye al éxito del semipresidencialismo. La ciudadanía informada y organizada puede actuar como contrapeso de los abusos del Ejecutivo y exigir responsabilidad a los representantes.

Por el contrario, cuando los medios están cooptados, las organizaciones sociales debilitadas y el espacio público cerrado, el presidente puede manipular la opinión pública y el primer ministro carecer de respaldo social, como ocurrió en Bielorrusia y Georgia.¹⁷⁴

Coordinación intergubernamental y federalismo

En países con estructuras federales o descentralizadas, como México, el semipresidencialismo requiere mecanismos eficaces de coordinación entre los distintos niveles de gobierno. La existencia de conflictos entre presidentes y gobernadores puede trasladarse a la relación entre primer ministro y gobiernos subnacionales si no se establecen reglas claras.

En contextos donde la descentralización es alta, el modelo semipresidencial debe contemplar instrumentos de articulación vertical, participación regional en la toma de decisiones y distribución clara de competencias.

Reformas progresivas y diseño gradual

La transición hacia un sistema semipresidencial exitoso debe realizarse de manera gradual, participativa y con amplio consenso político. Las reformas constitucionales

¹⁷³ Valadés, Diego, *Estado constitucional y democracia*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2009, pp. 205–210.

¹⁷⁴ *Op. cit.* Dárdano, pp. 62–67.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

abruptas, impuestas desde el poder, sin diálogo ciudadano ni legitimidad política, pueden derivar en sistemas disfuncionales.

Por tanto, se recomienda:

- Crear una comisión técnica plural que elabore el diseño institucional.
- Promover foros de consulta y deliberación pública.
- Asegurar la participación de partidos, sociedad civil y academia.
- Acompañar la reforma con medidas de fortalecimiento institucional.

Casos que lo ejemplifican

- Portugal: ha logrado un equilibrio institucional notable, con un presidente moderador y un primer ministro respaldado por el Parlamento. La estabilidad, claridad constitucional y cultura política cooperativa son sus claves.¹⁷⁵
- Francia: el modelo funciona gracias a la delimitación funcional entre presidente y primer ministro, un Parlamento activo y una cultura de alternancia política institucionalizada.
- Rumania y Ucrania: ilustran los riesgos del diseño ambiguo, la politización del sistema judicial y la instrumentalización de los conflictos entre poderes.
- Corea del Sur y Finlandia: demuestran que el semipresidencialismo puede adaptarse a contextos asiáticos y nórdicos, si hay control judicial, cultura cívica y profesionalismo administrativo.

¹⁷⁵ Magone, José María, *La política en Portugal: del autoritarismo a la democracia consolidada*, Ariel, 2003, España, pp. 98–105.



VI. Formulación de Hipótesis

La formulación de hipótesis en el ámbito del análisis constitucional y político busca establecer proposiciones iniciales que orienten la investigación, ofreciendo puntos de partida verificables mediante el contraste empírico y teórico. En el contexto mexicano actual, la discusión sobre la viabilidad del sistema semipresidencial se encuentra condicionada por cambios estructurales recientes en el equilibrio de poderes, particularmente debido a una mayoría legislativa unificada, reformas que han eliminado o debilitado a los órganos autónomos y medidas que han afectado la independencia del Poder Judicial.

Hipótesis principal

En un escenario donde el Poder Ejecutivo concentra el control del Congreso, ha promovido reformas que eliminan a los órganos autónomos y ha vulnerado la autonomía del Poder Judicial, el sistema semipresidencial podría constituir una alternativa institucional viable para restablecer los contrapesos democráticos, distribuir el poder ejecutivo de forma funcional y promover la rendición de cuentas.

Este planteamiento parte del supuesto de que un Ejecutivo fuerte sin límites efectivos puede erosionar la calidad democrática. Al introducir una jefatura de gobierno dependiente del Parlamento, se generaría un espacio de control institucional sin anular la legitimidad democrática del presidente.

Hipótesis secundarias

1. El semipresidencialismo en México podría mejorar la estabilidad política al reducir la concentración de decisiones en una sola figura de poder.
2. El nuevo modelo permitiría construir un sistema de gobernabilidad más flexible y adaptado a la pluralidad política.
3. La creación de un primer ministro responsable ante el Congreso podría fortalecer el sistema de partidos, obligándolos a establecer coaliciones programáticas y a participar activamente en la toma de decisiones.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

4. El sistema semipresidencial contribuiría a reconstruir la confianza ciudadana en las instituciones al promover una mayor transparencia y corresponsabilidad entre Ejecutivo y Legislativo.

VII. Pruebas empíricas o cualitativas de la hipótesis

Análisis constitucional y normativo en México

El diseño constitucional del Poder Ejecutivo en la Constitución de 1917

El diseño del Poder Ejecutivo en la Constitución de 1917 es uno de los pilares del régimen presidencialista mexicano. Producto de un momento histórico de ruptura institucional –tras la Revolución Mexicana–, esta Constitución no solo buscó establecer un nuevo pacto social, sino también centralizar el poder en el Ejecutivo como una forma de evitar el caos político y las disputas facciosas que habían caracterizado al país durante buena parte del siglo XIX y principios del XX.

El contexto constituyente de 1917

La Constitución de 1917 fue promulgada el 5 de febrero de ese año en el Teatro Iturbide de la ciudad de Querétaro. Fue la culminación del proceso revolucionario iniciado en 1910 con la caída del régimen de Porfirio Díaz y representó un esfuerzo por estabilizar la vida política del país después de una década de guerra civil. A diferencia de la Constitución de 1857, el nuevo texto incorporó derechos sociales, reformuló el papel del Estado en la economía y reforzó la figura presidencial como respuesta al desorden institucional previo.¹⁷⁶

El Congreso Constituyente, dominado por diputados carrancistas, diseñó un Ejecutivo fuerte como garantía de unidad nacional y estabilidad política. Esta decisión respondía tanto a la experiencia reciente de gobiernos débiles –derrocados por levantamientos armados o por incapacidad de imponer su autoridad– como a

¹⁷⁶ Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: comentada y concordada*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2007, pp. 42–48.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

una tradición política autoritaria que veía en el Ejecutivo el núcleo de cohesión del Estado.¹⁷⁷

Rasgos generales del Poder Ejecutivo en la Constitución de 1917

Desde su promulgación, la Constitución de 1917 definió al Poder Ejecutivo como unipersonal, con amplias facultades legales y políticas. El artículo 80 establece que se deposita en un solo individuo denominado “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”, fórmula que no ha sido modificada desde entonces. Esta estructura monocefálica contrastaba con los modelos europeos duales o colegiados, y reafirmaba la concentración del poder en una figura central.¹⁷⁸

El artículo 82 establecía los requisitos para ocupar la Presidencia: ser mexicano por nacimiento, tener 35 años cumplidos, haber residido en el país durante cinco años, entre otros. Desde un inicio, se prohibió la reelección inmediata, como respuesta a la experiencia del porfiriato, aunque esta prohibición ha sido modificada a lo largo del tiempo.

El artículo 83, en su versión original, estipulaba que el presidente duraría en su encargo cuatro años sin posibilidad de reelección, regla que luego sería modificada para establecer el sexenio y la no reelección absoluta. La extensión del mandato se justificó como una forma de consolidar al Ejecutivo frente a legislaturas inestables o débiles.

Atribuciones del Presidente según el artículo 89

El artículo 89 constitucional define las facultades del presidente de la República. En su redacción original —y en buena medida aún vigente—, estas atribuciones incluyen:

- Promulgar y ejecutar las leyes del Congreso de la Unión.
- Nombrar y remover libremente a los secretarios de Estado.
- Nombrar a los ministros de la Suprema Corte con aprobación del Senado.
- Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales.
- Declarar la guerra, con aprobación del Congreso.

¹⁷⁷ Fix-Zamudio, Héctor y Fix-Fierro, Héctor, *El presidencialismo mexicano: génesis, evolución y perspectivas*, Porrúa, 2004, México, pp. 41–49.

¹⁷⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 80.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

- Disponer de la Guardia Nacional.
- Conceder indultos.
- Velar por la conservación del orden interior.

Estas facultades hacen del presidente el jefe de Estado, jefe de gobierno, jefe de la administración pública y comandante supremo de las Fuerzas Armadas. En este sentido, se le atribuyó una posición central en la estructura del Estado mexicano, sin equivalentes reales en otros poderes.¹⁷⁹

El presidencialismo como modelo funcional

El diseño constitucional del Poder Ejecutivo en 1917 favoreció un modelo funcional de presidencialismo fuerte, que durante buena parte del siglo XX se articuló en torno a un sistema de partido hegemónico, liderado por el PRI (y sus antecesores). En este contexto, el presidente no solo tenía la supremacía formal, sino también el control real del Congreso, de los gobernadores, del Poder Judicial y de los sindicatos.¹⁸⁰

Esta forma de presidencialismo fue descrita por Jorge Carpizo como un “presidencialismo metaconstitucional”, es decir, un régimen en el que el presidente tenía más poder del que el texto constitucional explícitamente le otorgaba, debido a su control fáctico sobre las instituciones y al papel que jugaba en la sucesión política y en el funcionamiento del sistema.¹⁸¹

Durante este periodo, el Congreso funcionaba como una instancia legitimadora del Ejecutivo, los jueces eran designados por el presidente con criterios políticos y el sistema electoral era controlado por el gobierno. El presidencialismo se convirtió así en el eje articulador del sistema político mexicano, con una gran eficacia en términos de estabilidad, pero con serias limitaciones en cuanto a pluralismo, rendición de cuentas y derechos ciudadanos.

Reformas relevantes al diseño del Ejecutivo

¹⁷⁹ *Op. cit.* Carpizo, pp. 88–93.

¹⁸⁰ *Op. cit.* Loaeza, pp. 945–987.

¹⁸¹ *Op. cit.* Carpizo, pp. 135–138.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

A lo largo del siglo XX y XXI, el diseño del Ejecutivo ha sufrido algunas reformas importantes, aunque su esencia central se ha mantenido. Entre las más relevantes:

- **Reforma de 1994:** modificación del procedimiento de designación de ministros de la Suprema Corte, introduciendo el mecanismo de ternas propuestas por el Ejecutivo al Senado, con el objetivo de fortalecer la independencia judicial.
- **Reforma político-electoral de 2014:** creación del Instituto Nacional Electoral como organismo autónomo y ciudadano, buscando limitar la intervención presidencial en los procesos electorales.
- **Reformas recientes (2018–2024):** han planteado la desaparición de algunos organismos constitucionales autónomos y la subordinación de órganos técnicos al Ejecutivo, lo que ha generado un debate sobre la regresión autoritaria y la concentración del poder.

Pese a estos cambios, el presidente sigue siendo el actor central del sistema político, con capacidad de impulsar reformas estructurales, controlar la agenda legislativa y definir la política pública nacional.

Evaluación crítica del modelo original

Si bien el diseño del Ejecutivo en 1917 respondió a un contexto de caos político y buscaba consolidar el Estado nacional, con el tiempo ha mostrado limitaciones importantes. Entre los principales problemas:

- Falta de mecanismos de control efectivo del presidente por parte del Congreso o la justicia.
- Dificultad para construir acuerdos en contextos de pluralismo político.
- Concentración de funciones ejecutivas y administrativas en una sola persona.
- Personalización excesiva de la política pública y del liderazgo estatal.

En este marco, la hipótesis de que un sistema semipresidencial podría contribuir a redistribuir el poder, fortalecer los contrapesos y mejorar la gobernabilidad



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

democrática en México adquiere pertinencia. No se trata de debilitar al Ejecutivo, sino de introducir mecanismos de corresponsabilidad y supervisión parlamentaria, como lo han hecho otras democracias que enfrentaron crisis similares de concentración del poder.

Facultades y limitaciones del Presidente de la República

El régimen presidencialista mexicano, consagrado desde la Constitución de 1917, ha sido definido tradicionalmente por la concentración de poder en el titular del Poder Ejecutivo. El presidente de la República no sólo ejerce funciones como jefe de Estado y jefe de gobierno, sino que también ha sido históricamente el eje articulador del sistema político nacional. Esta sección examina con detenimiento las facultades que la Constitución y las leyes otorgan al presidente, así como los mecanismos formales e informales que teóricamente buscan limitar su ejercicio del poder. La revisión de estas facultades es esencial para valorar críticamente si el actual diseño constitucional ofrece los contrapesos suficientes y si, en consecuencia, una transición al semipresidencialismo tendría sentido en el contexto mexicano.

Facultades constitucionales del presidente: una visión integral

El artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos enumera las facultades expresas del presidente, las cuales abarcan un amplio espectro de funciones ejecutivas, legislativas, administrativas, militares y diplomáticas. Entre las más relevantes se encuentran:

- Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión.
- Nombrar y remover libremente a los secretarios de Estado, así como a otros funcionarios de la administración pública federal.
- Conducir la política exterior, celebrar tratados internacionales y designar embajadores y cónsules.
- Nombrar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de entre una terna propuesta al Senado.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

- Proveer la seguridad nacional y dirigir las Fuerzas Armadas como comandante supremo.
- Declarar la guerra, con aprobación del Congreso.
- Expedir reglamentos para la aplicación de las leyes que dicta el Congreso.
- Otorgar indultos, conforme a lo dispuesto por la ley.¹⁸²

Estas facultades configuran un Ejecutivo robusto, dotado de herramientas que le permiten intervenir activamente en la administración, en el proceso legislativo y en la política judicial y militar. La Constitución mexicana ha sido tradicionalmente generosa con el presidente, en comparación con otros regímenes presidencialistas del mundo.¹⁸³

Facultades metaconstitucionales y realidades políticas

Más allá de las atribuciones formales, diversos estudios han documentado la existencia de un poder metaconstitucional que el presidente ha ejercido durante buena parte del siglo XX. Esta noción, propuesta por Jorge Carpizo, hace referencia al conjunto de prácticas informales que permitieron al presidente incidir en la sucesión política, el funcionamiento del Congreso, la designación de jueces, el control de los sindicatos y la orientación de los medios de comunicación.¹⁸⁴

Este poder se derivó, en parte, del control que el presidente tenía sobre el partido hegemónico (PRI), la ausencia de alternancia real y la subordinación de los otros poderes. Así, las facultades constitucionales se veían amplificadas por la ausencia de contrapesos institucionales y por una cultura política de obediencia vertical.

Aunque la transición democrática a partir del año 2000 modificó algunos de estos patrones, el diseño institucional sigue permitiendo al presidente influir profundamente en la vida política nacional, particularmente cuando cuenta con una mayoría legislativa afín.

¹⁸² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 89.

¹⁸³ Valadés, Diego, *El presidencialismo mexicano*. Fondo de Cultura Económica, 2000, pp. 49–56.

¹⁸⁴ *Op. cit.* Carpizo, pp. 83–88.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

Facultades legislativas del Ejecutivo

En un sistema presidencial clásico, el Ejecutivo y el Legislativo están separados, pero en México, el presidente cuenta con importantes herramientas para influir en el proceso legislativo:

- **Iniciativa preferente** (reforma de 2012): permite al presidente presentar hasta dos iniciativas al inicio del periodo ordinario, que deben ser discutidas y votadas en un plazo máximo de 30 días naturales.
- **Veto presidencial**: el presidente puede rechazar total o parcialmente las leyes aprobadas por el Congreso, aunque este puede insistir con una mayoría calificada.
- **Facultad reglamentaria**: permite al Ejecutivo emitir reglamentos de aplicación de las leyes, que en ocasiones terminan reinterpretando el contenido legislativo.

Además, en contextos de mayoría legislativa, el presidente puede impulsar reformas constitucionales y cambios legales sustantivos sin necesidad de negociar con la oposición, lo que acentúa la asimetría entre poderes.¹⁸⁵

Facultades de seguridad y política interior

El presidente es comandante supremo de las Fuerzas Armadas y tiene facultades constitucionales para disponer de la Guardia Nacional, declarar la guerra y garantizar la seguridad interior. En los últimos años, esta atribución se ha fortalecido con:

- La creación de la Guardia Nacional bajo control militar.
- El uso de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública.
- La centralización de tareas de inteligencia, ciberseguridad y combate al crimen organizado en el Ejecutivo.

Estas medidas han generado preocupación por una militarización del poder civil y por el uso político de la seguridad como instrumento de control. Las organizaciones

¹⁸⁵ *Op. cit.* Loaeza, pp. 945-987.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

de derechos humanos y organismos internacionales han señalado que este tipo de atribuciones requiere contrapesos más efectivos.¹⁸⁶

Límites al poder presidencial

Aunque el presidente concentra un número significativo de facultades, existen mecanismos formales de control y rendición de cuentas, entre ellos:

- **Juicio político:** procedimiento que puede iniciarse en la Cámara de Diputados por violaciones graves a la Constitución. Sin embargo, en la práctica, nunca ha sido utilizado contra un presidente en funciones.
- **Responsabilidad penal:** el presidente solo puede ser juzgado por traición a la patria o delitos graves del orden común, pero su desafuero depende de la aprobación del Congreso.
- **Control legislativo:** mediante comparecencias de secretarios de Estado, aprobación del presupuesto y fiscalización.
- **Órganos autónomos:** como el INAI, INE o la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, que actúan como frenos institucionales.

A pesar de los avances normativos en materia de control institucional, su eficacia ha sido limitada. Muchos de estos mecanismos se han visto debilitados por reformas legales, restricciones presupuestarias o una falta de independencia efectiva. Cuando el Ejecutivo cuenta con mayoría en el Congreso, los contrapesos tienden a diluirse, y la concentración del poder se profundiza. En este contexto, incluso los órganos constitucionales autónomos han enfrentado presiones que comprometen su función como garantes del equilibrio institucional.¹⁸⁷

Evaluación comparada

En comparación con otros regímenes presidenciales, el presidente mexicano posee atribuciones más amplias que las del presidente estadounidense y similares a las

¹⁸⁶ Human Rights Watch, *Informe sobre México: militarización y derechos humanos*, 2022. Disponible para su consulta en: <https://www.hrw.org/es/world-report/2022/country-chapters/mexico>

¹⁸⁷ Ugalde, Luis Carlos. “Los órganos constitucionales autónomos: avances y amenazas”. *Estudios Constitucionales*, vol. 18, núm. 1, 2020, pp. 11–38.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

de países con presidencialismos reforzados, como Argentina o Brasil. Sin embargo, en estos últimos, el Congreso y los tribunales suelen ejercer un control más activo.

Modelos semipresidenciales como el de Portugal o Francia limitan el poder presidencial mediante la existencia de un primer ministro que depende del Parlamento. Esta figura permite que las decisiones cotidianas del gobierno estén sujetas a control legislativo, mientras que el presidente actúa como garante del sistema y moderador institucional.

Relación entre el Ejecutivo y el Legislativo en México

La relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en México ha estado históricamente determinada por el diseño institucional presidencialista consagrado en la Constitución de 1917 y por la configuración política que durante buena parte del siglo XX dio lugar a un sistema de partido hegemónico. La interacción entre ambos poderes ha transitado de una subordinación casi absoluta del Congreso al Ejecutivo durante el siglo pasado, hacia una etapa de mayor pluralismo legislativo y negociación política a partir de la transición democrática.

Fundamentos constitucionales de la relación entre poderes

La Constitución mexicana establece una separación formal de poderes. El artículo 49 dispone que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y que no podrán reunirse dos o más de estos en una sola persona o corporación.

No obstante, el propio diseño institucional –especialmente en lo referente al Ejecutivo– otorga al presidente un conjunto de facultades que le permiten incidir activamente en el proceso legislativo, tales como:

- Iniciativa de ley.
- Promulgación de leyes.
- Veto total o parcial.
- Iniciativa preferente (reforma constitucional de 2012).
- Participación en el presupuesto de egresos y la Ley de Ingresos.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

Por su parte, el Congreso de la Unión cuenta con facultades de control político, como la aprobación del presupuesto, el análisis del informe presidencial, la comparecencia de secretarios de Estado, el juicio político y la revisión de cuentas públicas. Sin embargo, la efectividad de estos mecanismos ha dependido más de la configuración política del Congreso que del diseño normativo en sí.¹⁸⁸

La subordinación legislativa durante el siglo XX

Durante buena parte del siglo XX, el Congreso mexicano funcionó como una extensión del Poder Ejecutivo. El presidente, en su calidad de jefe del partido hegemónico (PRI), controlaba la designación de candidatos legislativos, la agenda parlamentaria y el contenido de las leyes. La Cámara de Diputados y el Senado operaban como cámaras de legitimación, sin autonomía ni capacidad real de fiscalización.

En palabras de Soledad Loaeza, el Congreso fue durante décadas un “poder formalmente autónomo, pero políticamente subordinado”, y su función principal era refrendar las decisiones del presidente y articular el consenso dentro del sistema corporativo priista.¹⁸⁹

Transición democrática y pluralismo legislativo

La reforma electoral de 1977 y, posteriormente, las de 1996 y 2007, marcaron el inicio de un proceso de apertura democrática que tuvo como uno de sus efectos más visibles la pluralización del Congreso. A partir del año 2000, con la alternancia en la Presidencia de la República, el Ejecutivo dejó de contar automáticamente con mayoría legislativa.

Este nuevo contexto obligó a los presidentes –Vicente Fox, Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto– a negociar con el Congreso para aprobar sus iniciativas. La figura del “presidente sin mayoría” se convirtió en un fenómeno recurrente, lo que modificó sustancialmente la relación entre ambos poderes, al introducir dinámicas

¹⁸⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 49 y 89.

¹⁸⁹ *Op. cit.* Loaeza, pp. 945-987.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

de coalición, bloqueo legislativo o negociación ad hoc que no existían durante el régimen de partido hegemónico.¹⁹⁰

Durante esta etapa, el Legislativo asumió un rol más activo en el control del Ejecutivo, impulsando comisiones investigadoras, reformas estructurales y en algunos casos rechazando iniciativas presidenciales. Sin embargo, también surgieron fenómenos de parálisis legislativa y uso excesivo del veto, lo que evidenció las debilidades del diseño institucional en un contexto de equilibrio de poderes.

Concentración del poder y regresión de la deliberación legislativa

Con la llegada de un nuevo gobierno con mayoría absoluta en ambas cámaras en 2018, se ha observado un regreso a formas de subordinación legislativa, aunque bajo nuevas condiciones. La mayoría parlamentaria ha facilitado la aprobación de reformas constitucionales y leyes sin una deliberación profunda ni contrapesos efectivos.

Se han aprobado reformas de gran calado –como la creación de la Guardia Nacional, la ampliación del mandato de la Corte, y la eliminación de fideicomisos– sin el debido debate técnico y sin la participación efectiva de la oposición. Esto ha generado preocupaciones sobre una “hiperpresidencialización” de la agenda legislativa, en un contexto formalmente democrático.¹⁹¹

Además, el Ejecutivo ha recurrido con frecuencia a la figura de las iniciativas preferentes y ha presionado políticamente a los legisladores de su partido, lo que ha mermado la autonomía del Congreso como instancia deliberativa. Como advierte Diego Valadés, el presidencialismo mexicano ha dejado de depender del partido hegemónico para sostenerse sobre una estructura de concentración legal del poder, donde las mayorías legislativas operan como extensiones del Ejecutivo.¹⁹²

¹⁹⁰ Zovatto, Daniel, *Democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, PNUD, 2004, pp. 107–110.

¹⁹¹ Dussauge Laguna, Mauricio I., y Aguilar Arévalo, Marcela Rubí. “Populismo, retrocesos democráticos y administraciones públicas: la experiencia de México durante la primera mitad del gobierno de Andrés Manuel López Obrador”. *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, vol. 19, núm. 36, 2021, pp. 135–186. Disponible en: <https://revistaeggp.uchile.cl/index.php/REGP/article/view/66054>

¹⁹² Valadés, Diego. *El presidencialismo mexicano: entre la Constitución y la práctica*. UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014, pp. 88–92.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

Mecanismos de control del Legislativo sobre el Ejecutivo

La Constitución y las leyes mexicanas establecen diversos mecanismos mediante los cuales el Congreso puede ejercer control político sobre el Ejecutivo:

- Comparecencias de funcionarios ante comisiones o el pleno.
- Aprobación y modificación del presupuesto.
- Revisión de la Cuenta Pública por parte de la Auditoría Superior de la Federación.
- Juicio político y declaración de procedencia (fuero).
- Aprobación de reformas constitucionales y nombramientos de altos funcionarios.

En la práctica, la eficacia de estos mecanismos depende de la autonomía del Legislativo, la correlación de fuerzas políticas y la voluntad de los legisladores. En contextos de mayoría oficialista, estos instrumentos se ven limitados y tienden a perder su carácter contralor.¹⁹³

Dinámicas recientes: parlamento subordinado y reformas sin debate

En el actual sexenio se ha observado una dinámica preocupante: el Congreso actúa como una instancia de trámite de las iniciativas del Ejecutivo, con tiempos reducidos de análisis, escasa discusión en comisiones y aprobación rápida en el pleno. Esto ha debilitado su papel como instancia de deliberación pública y ha generado señalamientos por parte de organismos internacionales sobre la calidad democrática del proceso legislativo.

Las reformas al sistema electoral, al Poder Judicial y a los organismos autónomos han sido aprobadas sin consultar a los sectores afectados, sin estudios de impacto y sin considerar la opinión de la oposición. Esta tendencia compromete el equilibrio entre poderes y reduce la legitimidad de las decisiones públicas.

¹⁹³ Fix-Fierro, Héctor, *Los límites del presidencialismo en México*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, México, pp. 93–98.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

Relevancia para el debate semipresidencial

La revisión de la relación entre Ejecutivo y Legislativo permite identificar uno de los principales problemas estructurales del presidencialismo mexicano: su asimetría funcional. Incluso en contextos de pluralismo, el Ejecutivo conserva una capacidad de iniciativa, presión y coacción que limita la independencia del Congreso.

La implementación de un sistema semipresidencial permitiría redistribuir la conducción del gobierno entre dos figuras –presidente y primer ministro–, una de las cuales (el primer ministro) estaría directamente sujeta al control del Parlamento. Esto incentivaría la negociación política, profesionalizaría la administración y generaría un entorno más favorable a la deliberación democrática.

Además, al fortalecer el papel del Congreso como sede del gobierno, se podrían superar los bloqueos institucionales que caracterizan al presidencialismo en minoría, sin caer en la parálisis ni en la concentración del poder.

Reformas constitucionales relevantes en materia de equilibrio de poderes

La arquitectura constitucional mexicana ha sido objeto de numerosas reformas orientadas a fortalecer el régimen democrático, mejorar la distribución del poder y garantizar un sistema de pesos y contrapesos. Aunque la Constitución de 1917 nació con una fuerte impronta presidencialista, diversas transformaciones han buscado corregir la concentración del poder en el Ejecutivo, redistribuir competencias, dotar de autonomía a órganos clave y ampliar la capacidad de control del Poder Legislativo y Judicial. Este subapartado presenta un análisis crítico de las principales reformas constitucionales vinculadas al equilibrio de poderes, desde la segunda mitad del siglo XX hasta la actualidad.

Reforma político-electoral de 1977: apertura del sistema de partidos

Una de las primeras reformas estructurales en materia de equilibrio político fue la de 1977, que amplió la representación política y permitió el ingreso de nuevos partidos al Congreso. Esta reforma creó el sistema de representación proporcional en la Cámara de Diputados, institucionalizó el registro de partidos y abrió espacios para la oposición parlamentaria.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

Aunque su objetivo principal fue dar legitimidad al sistema político tras la crisis poselectoral de 1976, tuvo un efecto estructural en la pluralización del Congreso, que décadas más tarde obligaría al Ejecutivo a negociar con fuerzas políticas diversas.¹⁹⁴

Reformas al Poder Judicial (1994): fortalecimiento de su autonomía

En 1994 se emprendió una profunda reforma al Poder Judicial de la Federación, con el fin de profesionalizar la justicia federal y otorgar mayor autonomía a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Se redujo el número de ministros de 26 a 11, se estableció el cargo por 15 años no renovables, se modificó el mecanismo de designación por parte del Ejecutivo con aprobación del Senado y se creó el Consejo de la Judicatura Federal, encargado de la administración, vigilancia y disciplina del poder judicial.

Estas reformas permitieron dotar a la Suprema Corte de funciones de control constitucional concentrado, a través de la acción de inconstitucionalidad y la controversia constitucional, lo que fortaleció los instrumentos del equilibrio institucional.¹⁹⁵

Reforma electoral de 1996: autonomía del órgano electoral

La reforma de 1996 transformó el Instituto Federal Electoral (IFE) en un organismo ciudadanizado e independiente del Poder Ejecutivo, al transferir el control de sus órganos de decisión al Consejo General y eliminar el control que el secretario de Gobernación ejercía sobre el proceso electoral.

Esta reforma fue clave para garantizar elecciones más libres y competitivas, al tiempo que redujo la posibilidad de intervención del presidente en los procesos electorales. Además, fortaleció el papel del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, como árbitro constitucional de las elecciones y garante de los derechos político-electorales.¹⁹⁶

¹⁹⁴ Nacif, Benito, *La reforma política de 1977: génesis y consecuencias*, El Colegio de México, 2000, México, pp. 47–53.

¹⁹⁵ *Op cit.* Carpizo, pp. 135–142.

¹⁹⁶ Vargas, José Roldán Xopa, *Derecho electoral mexicano*, UNAM, 2008, México, pp. 89–95.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

Reforma constitucional de 2008: nuevo sistema de justicia penal

La reforma de 2008 introdujo el sistema penal acusatorio, con juicios orales y principios como la presunción de inocencia, el debido proceso y la publicidad de los juicios. Si bien no fue una reforma directamente orientada al equilibrio de poderes, sí implicó una reconfiguración de la relación entre Ministerio Público, jueces y policía, reduciendo la discrecionalidad del Ejecutivo en la conducción del sistema penal.

Además, fortaleció el papel del Poder Judicial en la protección de los derechos humanos, al aumentar su capacidad de revisión de actos de autoridad mediante juicios de amparo y acciones constitucionales.¹⁹⁷

Reforma política de 2011: derechos humanos y control de constitucionalidad

La reforma de junio de 2011 en materia de derechos humanos estableció que todas las autoridades están obligadas a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

El Poder Judicial asumió una nueva posición de control difuso de constitucionalidad y convencionalidad, lo que permite a todos los jueces declarar inaplicables las normas contrarias a los derechos humanos, sin necesidad de esperar una resolución de la Suprema Corte. Esta reforma equilibró la relación entre poderes al empoderar al Poder Judicial frente al Legislativo y al Ejecutivo en materia de derechos fundamentales.¹⁹⁸

Reforma política de 2014: creación del INE y fiscalización

La reforma político-electoral de 2014 transformó el IFE en el Instituto Nacional Electoral (INE), con competencias para organizar elecciones federales y locales.

¹⁹⁷ Fix-Fierro, Héctor, *La reforma judicial de 1994 y el nuevo papel de la Suprema Corte*, UNAM-III, 2005, México, pp. 117–122.

¹⁹⁸ Carbonell, Miguel, *La reforma constitucional en derechos humanos de 2011*, Tirant lo Blanch, 2012, México, pp. 61–67.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

Además, estableció reglas más estrictas para la fiscalización de los recursos de los partidos, la reelección legislativa, y la creación de gobiernos de coalición.

Reformas recientes (2018–2024): ¿reversión de contrapesos?

A partir de 2018, con la llegada de un gobierno con mayoría absoluta en ambas cámaras, se han impulsado reformas constitucionales que algunos analistas consideran regresivas en materia de equilibrio de poderes. Entre las más controvertidas:

- **Militarización de la seguridad pública** mediante reformas a la Guardia Nacional y su transferencia a la Secretaría de la Defensa Nacional.
- **Debilitamiento de organismos autónomos**, como la Comisión Nacional de Hidrocarburos, el Instituto Nacional de Transparencia, el INAI, y el intento de desaparecer varios más.
- **Reforma judicial** que amplía el control administrativo del Ejecutivo sobre la estructura judicial y reduce la independencia presupuestal.
- Reformas al **sistema electoral**, que disminuyen la estructura operativa del INE, reducen sus recursos y modifican el esquema de representación proporcional.

Estas reformas han generado un debate nacional e internacional sobre la posibilidad de una reconcentración del poder presidencial y la erosión progresiva del equilibrio entre poderes.¹⁹⁹

Evaluación general y tendencias

Las reformas constitucionales desde la década de 1990 han representado un avance significativo en la construcción de un Estado democrático con pesos y contrapesos institucionales. Sin embargo, el avance no ha sido lineal ni irreversible.

¹⁹⁹ Valadés, Diego, *Presidencialismo y parlamentarismo*. UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015, México, pp. 45–52.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

En momentos de mayoría legislativa absoluta, el Ejecutivo ha retomado una posición de predominio.

El Poder Judicial ha ganado atribuciones, pero su independencia sigue siendo vulnerable. El Legislativo ha fortalecido sus capacidades de control, pero su ejercicio depende de la correlación política y de la voluntad de sus integrantes. Y los órganos autónomos han sido importantes para regular el poder, pero están en constante disputa por su legitimidad y recursos.

Posibilidades de adaptación del semipresidencialismo en el marco constitucional mexicano

El presidencialismo mexicano, en su versión constitucional y política, ha sido objeto de amplias críticas debido a la concentración de funciones en una sola figura, la limitada responsabilidad política del Ejecutivo y las dificultades estructurales para lograr acuerdos y contrapesos efectivos. En este contexto, la propuesta de adoptar un régimen semipresidencialista ha cobrado fuerza como una alternativa viable para reformar el sistema de gobierno mexicano. Sin embargo, dicha transición no puede abordarse como un mero cambio técnico, sino como una profunda transformación del diseño institucional que implica reformar la Constitución, redefinir las relaciones entre poderes y reconfigurar la cultura política.

Principios constitucionales y estructura del sistema político mexicano

La Constitución mexicana establece en su artículo 49 la división de poderes en Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Esta separación es estricta, y no contempla la responsabilidad política del Ejecutivo ante el Congreso, como ocurre en los sistemas parlamentarios o semipresidenciales.

Además, el artículo 80 señala que el Ejecutivo se deposita en “un solo individuo”, el presidente de la República. Este diseño monocefálico del Ejecutivo es uno de los rasgos más distintivos del presidencialismo mexicano y tendría que ser modificado para permitir la coexistencia de una figura adicional —como el primer ministro— que comparta responsabilidades ejecutivas.²⁰⁰

²⁰⁰ *Op. cit.* Valadés, *Estado constitucional y democracia*, pp. 153–156.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

Otro principio importante es el de la no reelección presidencial, establecido como respuesta a la dictadura de Porfirio Díaz. Cualquier reforma tendría que ser muy cuidadosa para evitar interpretaciones que sugieran un regreso a formas de personalismo político.

Elementos del semipresidencialismo que podrían integrarse

El modelo semipresidencial admite diversas configuraciones, y no todos sus elementos son incompatibles con el sistema mexicano. Entre los aspectos que podrían adaptarse destacan:

a) Ejecutivo dual

La introducción de un primer ministro, designado por el presidente pero responsable ante el Congreso, permitiría desdoblarse el poder ejecutivo, reservando al presidente funciones estratégicas (defensa, relaciones exteriores, representación del Estado) y dejando la administración cotidiana al jefe de gobierno.²⁰¹

b) Responsabilidad política del gobierno

Se podría establecer que el gabinete —especialmente el primer ministro— sea responsable ante la Cámara de Diputados, lo que permitiría mecanismos de moción de censura y de voto de confianza, generando mayor corresponsabilidad institucional y fortaleciendo el rol del Congreso.

c) Designación con base en mayoría parlamentaria

El presidente podría mantener la facultad de designar al primer ministro, pero esta debería estar condicionada al respaldo mayoritario del Congreso, como ocurre en Portugal o Francia. Esto incentivaría la formación de coaliciones programáticas.

d) Moderación del presidencialismo

²⁰¹ *Op. cit.* Amorim Neto, Octávio y Costa Lobo, Marina, pp. 234-255.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

El presidente conservaría su legitimidad popular como jefe del Estado, pero ya no concentraría el poder gubernamental. Esta figura seguiría siendo electa por voto popular, lo que mantendría la legitimidad democrática del sistema.

Reformas constitucionales necesarias

La adaptación del semipresidencialismo requeriría una reforma constitucional profunda, incluyendo:

- Modificación del artículo 80, para establecer un Ejecutivo bicéfalo.
- Inclusión de un nuevo capítulo sobre el “primer ministro” o “jefe de gobierno”.
- Reformas al artículo 89, para redefinir las atribuciones del presidente.
- Reforma al artículo 49, para permitir responsabilidad política del Ejecutivo ante el Congreso.
- Reformas al título cuarto, en materia de juicio político y control parlamentario.
- Cambios en la Ley Orgánica del Congreso, para regular la moción de censura y la formación de gobiernos de coalición.

Estas reformas implican cambios estructurales, no meramente procedimentales, y requieren un consenso político amplio y voluntad reformista de los actores principales del sistema político.

Condiciones políticas para su viabilidad

Además de la viabilidad jurídica, la implementación efectiva del semipresidencialismo requiere condiciones políticas específicas:

- **Madurez del sistema de partidos:** sin partidos fuertes y programáticos, el nuevo esquema podría derivar en crisis permanentes.
- **Cultura de coaliciones:** es necesario fomentar una cultura política orientada al acuerdo, al compromiso y a la responsabilidad compartida.
- **Independencia del Congreso:** el Legislativo debe contar con recursos, asesoría técnica y legitimidad para ejercer un verdadero control sobre el Ejecutivo.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

- **Fortalecimiento del Poder Judicial y órganos autónomos**, como garantes del equilibrio de poderes.
- **Participación ciudadana activa**, para legitimar el proceso de reforma constitucional y acompañar su implementación.

Obstáculos potenciales

La transición hacia un modelo semipresidencial también enfrenta riesgos y resistencias:

- **Resistencia del presidencialismo histórico**: el poder presidencial sigue siendo el eje del sistema político, y ceder funciones podría ser visto como una pérdida de autoridad.
- **Confusión institucional**: si las atribuciones del presidente y del primer ministro no están claramente definidas, se puede generar un conflicto permanente, como ha ocurrido en Rumania o Ucrania.²⁰²
- **Falta de experiencia parlamentaria**: el Congreso mexicano no tiene tradición en formar gobiernos ni en sostener coaliciones estables, lo que podría dificultar la operación del nuevo modelo.
- **Desconfianza ciudadana**: si el cambio es percibido como una estrategia para beneficiar al partido en el poder, se perdería legitimidad.

Experiencias comparadas como guía

El caso de Portugal ofrece un modelo exitoso de semipresidencialismo moderado, con una clara delimitación de competencias, un presidente que actúa como árbitro y un primer ministro responsable ante el Parlamento. Francia, en cambio, representa un modelo más presidencializado, donde el presidente conserva gran influencia sobre el gobierno.

Ambos casos muestran que el semipresidencialismo puede funcionar con éxito, siempre que se ajuste a las condiciones culturales y políticas del país, y que

²⁰² *Op. cit.* Stan, y Vancea, pp. 51–56.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

se acompañe de mecanismos de control parlamentario y participación ciudadana efectiva.²⁰³

Evaluación de impactos del sistema semipresidencial en México

Fortalecimiento o debilitamiento del Congreso de la Unión

Uno de los principales argumentos en favor de una eventual transición hacia un modelo semipresidencialista en México es su posible efecto en el fortalecimiento del Congreso de la Unión como poder autónomo, deliberativo y contrapeso efectivo del Ejecutivo. La concentración de facultades en la figura presidencial ha contribuido históricamente a la debilidad funcional del Legislativo, cuyo margen de acción ha estado limitado por dinámicas de subordinación, mayoría oficialista o parálisis institucional. Este subapartado analiza cómo la implementación de un modelo semipresidencial podría alterar esta dinámica, ya sea promoviendo un equilibrio más saludable entre poderes o reproduciendo formas de concentración bajo nuevas reglas institucionales.

El Congreso mexicano en el régimen presidencialista

Desde la promulgación de la Constitución de 1917, el Congreso de la Unión ha tenido facultades legislativas amplias, incluyendo la expedición de leyes, la aprobación del presupuesto y el control político del Ejecutivo. Sin embargo, en la práctica, el presidencialismo mexicano subordinó al Congreso, particularmente durante el periodo del partido hegemónico (1929–1997), cuando las iniciativas del presidente se aprobaban sin debate sustantivo y los legisladores operaban como representantes de las decisiones del Ejecutivo.²⁰⁴

A partir de la reforma política de 1977 y la alternancia de 2000, el Congreso recuperó en parte su autonomía y se convirtió en un espacio plural. Sin embargo, aún hoy enfrenta limitaciones estructurales, como la falta de recursos técnicos, la dependencia de las dirigencias partidistas, la cooptación por el Ejecutivo en

²⁰³ *Op. cit.* Elgie, *Semipresidencialismo: subtipos y desempeño democrático*, pp. 112–118.

²⁰⁴ *Op. cit.* Loaeza, pp. 945-987.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

periodos de mayoría, y una cultura legislativa centrada en la aprobación rápida de iniciativas más que en la deliberación pública.²⁰⁵

El modelo semipresidencial y el rol del Parlamento

El semipresidencialismo, en sus distintas variantes, suele establecer una relación más estrecha y dinámica entre el Ejecutivo y el Legislativo, especialmente a través de la figura del primer ministro, quien debe contar con el respaldo del Parlamento. Esta configuración obliga al Legislativo a:

- Formar mayorías estables para sostener al gobierno.
- Participar activamente en la definición de la política pública.
- Fiscalizar al gabinete mediante comparecencias, mociones de censura o solicitudes de información.
- Aprobar o rechazar la agenda gubernamental con efectos inmediatos sobre la continuidad del Ejecutivo.

En este contexto, el Congreso no es sólo un productor de leyes, sino un actor central en la conformación y sostenimiento del gobierno, lo que fortalece su legitimidad, capacidad de negociación y responsabilidad política.²⁰⁶

Posibles efectos en el Congreso de la Unión en un modelo semipresidencial

a) Reconfiguración del rol legislativo

Bajo un modelo semipresidencial, el Congreso mexicano podría convertirse en la sede principal de la gobernabilidad, al ser la instancia de la que depende el primer ministro. Esto implicaría una mayor participación en la formación del Ejecutivo, así como un fortalecimiento de los mecanismos de fiscalización política y de rendición de cuentas.

El Congreso tendría que adaptarse a dinámicas de gobierno de coalición, lo que exigiría profesionalizar la función legislativa, mejorar la capacidad de

²⁰⁵ Moreno, Alejandro, *Gobernabilidad y poder legislativo en México*, CIDE, 2004, México, pp. 41–47.

²⁰⁶ *Op. cit.* Elgie, *Semipresidencialismo: subtipos y desempeño democrático*, pp. 97–101.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

negociación y superar las prácticas centradas en el conflicto entre poderes. Esta transformación fortalecería al Legislativo como instancia deliberativa.

b) Fortalecimiento de comisiones y liderazgos parlamentarios

La existencia de un gobierno dependiente del Parlamento daría mayor relevancia a las comisiones legislativas, que serían responsables de analizar a profundidad las iniciativas, convocar a funcionarios y participar activamente en la supervisión del Ejecutivo.

Asimismo, se reforzaría la figura de los coordinadores parlamentarios y del presidente de la Cámara, quienes jugarían un papel institucional clave en la conducción de la política nacional y en la estabilidad del gabinete.

c) Incentivo a la profesionalización legislativa

En un modelo semipresidencial, los legisladores estarían obligados a asumir responsabilidades de gobierno, lo que implicaría un incentivo directo a la profesionalización, al desarrollo de agendas programáticas y a la elaboración de propuestas con viabilidad técnica y política.

Este cambio de paradigma podría corregir el actual desfase entre la centralidad política del Congreso y su limitada capacidad técnica y organizativa.

Riesgos: inestabilidad, fragmentación y captura

No obstante, el fortalecimiento del Congreso no está garantizado por el simple cambio de régimen. Existen riesgos importantes que deben ser considerados:

- **Fragmentación partidaria:** si no existen partidos fuertes ni incentivos a la formación de coaliciones, el Congreso puede convertirse en una fuente de inestabilidad, como ha ocurrido en algunos sistemas parlamentarios débiles.²⁰⁷

²⁰⁷ *Op. cit.* Mainwaring, y Shugart, pp. 63–67.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

- **Captura legislativa:** si el presidente conserva el control del partido mayoritario, podría seguir dominando al primer ministro desde fuera del Parlamento, reproduciendo la subordinación tradicional.
- **Mociones de censura tácticas:** el uso excesivo o con fines estratégicos de la moción de censura puede debilitar la estabilidad del gobierno y generar bloqueos recurrentes.

Por ello, el diseño constitucional debe contemplar mecanismos de racionalización parlamentaria, como la moción de censura constructiva, tiempos de formación de gabinete, y sanciones por disolución legislativa para disuadir conductas oportunistas.

Condiciones necesarias para un fortalecimiento real

Para que el modelo semipresidencial contribuya al fortalecimiento del Congreso de la Unión, es necesario:

- Reformar el marco constitucional y legal para establecer la responsabilidad política del gobierno ante el Congreso.
- Crear mecanismos eficaces de fiscalización, incluyendo interpelaciones, votos de confianza y comparecencias obligatorias del primer ministro y su gabinete.
- Fortalecer la estructura interna del Congreso, dotándolo de más recursos, asesoría técnica, cuerpos de investigación legislativa y personal profesionalizado.
- Incentivar la construcción de coaliciones legislativas estables, mediante reformas al sistema electoral, financiamiento público y acceso equitativo a medios.
- Promover una cultura parlamentaria de deliberación y transparencia, que permita recuperar la confianza ciudadana en el Legislativo.

Impacto en el sistema de partidos y la representación política



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

La implementación de un sistema semipresidencial en México tendría implicaciones directas en el funcionamiento del sistema de partidos y en la representación política. Estas dimensiones son fundamentales para evaluar la viabilidad del modelo, ya que un régimen de gobierno no opera en el vacío institucional, sino en interacción constante con la forma en que los partidos se organizan, compiten, gobiernan y representan a la ciudadanía. Este subapartado examina cómo el semipresidencialismo podría modificar el comportamiento partidario, influir en las reglas de representación y alterar las dinámicas de gobernabilidad.

El sistema de partidos en México: características y desafíos

Desde la transición democrática, el sistema de partidos mexicano se ha caracterizado por una tendencia a la fragmentación, el personalismo y la debilidad institucional. Si bien la competencia electoral se ha abierto progresivamente desde los años ochenta, el predominio del presidencialismo ha limitado el desarrollo de estructuras partidarias fuertes y programáticas.

Los partidos políticos han actuado tradicionalmente como vehículos de acceso al poder ejecutivo, más que como instrumentos permanentes de representación ciudadana o como canales institucionales de formación de coaliciones legislativas estables.²⁰⁸ Esta lógica ha debilitado la rendición de cuentas horizontal y ha favorecido la subordinación de las dirigencias al presidente de la República, especialmente en contextos de mayoría.

El semipresidencialismo y el sistema de partidos: incentivos institucionales

El paso a un sistema semipresidencial puede generar incentivos institucionales que modifiquen la lógica del funcionamiento partidario, en al menos tres aspectos:

a) Estímulo a la formación de coaliciones

En un régimen semipresidencial, el gobierno depende del respaldo parlamentario. Esto exige que los partidos formen coaliciones para construir mayorías que permitan sostener al primer ministro, aprobar el presupuesto y definir la política pública. A

²⁰⁸ Valdés Ugalde, Francisco, *Los partidos políticos en el México contemporáneo*, UNAM, 2015, México, pp. 73–78.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

diferencia del presidencialismo, donde el Ejecutivo puede gobernar con minoría relativa, el semipresidencialismo fuerza a la cooperación multipartidaria.

Este tipo de incentivos podría fomentar en México una cultura de negociación interpartidaria más sólida, menos centrada en la confrontación ideológica o en la lógica electoral inmediata, y más orientada a la gobernabilidad democrática.²⁰⁹

b) Profesionalización y disciplina interna

La necesidad de construir y sostener gobiernos desde el Parlamento implicaría que los partidos asuman compromisos programáticos y definan posiciones claras frente a temas clave. Esto podría reducir el pragmatismo extremo y el transfuguismo legislativo, a la vez que fortalecería los liderazgos parlamentarios y las estructuras internas de decisión.

Asimismo, los partidos que participen en coaliciones de gobierno tendrían que profesionalizar sus cuadros técnicos y legislativos, lo que contribuiría a mejorar la calidad del debate parlamentario y de las políticas públicas.

c) Redistribución del poder interno

Actualmente, la mayoría de los partidos mexicanos están organizados en torno a sus dirigencias nacionales, con una escasa participación de sus bancadas parlamentarias en la toma de decisiones. Un sistema semipresidencial podría redistribuir el poder dentro de los partidos, elevando la influencia de los grupos parlamentarios y de los coordinadores legislativos, quienes pasarían a ser actores centrales en la negociación del gobierno y en la definición de la agenda legislativa.

Efectos sobre la representación política

El sistema semipresidencial también podría tener impactos relevantes sobre la representación política, en términos tanto institucionales como simbólicos:

a) Fortalecimiento del papel del Parlamento como espacio de representación

²⁰⁹ *Op. cit.* Amorim Neto, Octávio y Costa Lobo, Marina, pp. 234-255.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

Si el gobierno se forma y depende del Congreso, este se convierte en el centro del poder político, lo que fortalece su legitimidad como espacio de representación plural. Esto podría contrarrestar la percepción, hoy extendida, de que el Legislativo es una instancia secundaria o dependiente del Ejecutivo.

b) Diversificación del vínculo entre ciudadanía y gobierno

En un régimen semipresidencial, el electorado elige por separado al presidente y al Parlamento, lo que puede generar mayor diversificación política y expresión de preferencias complejas. Por ejemplo, un ciudadano puede optar por un presidente de una fuerza política, pero por un partido diferente en el Congreso, favoreciendo así un equilibrio de poder.

Este diseño puede ampliar los márgenes de la representación, reducir la polarización y evitar las mayorías automáticas que permiten concentrar el poder político.

c) Mejora en la rendición de cuentas

Cuando el gobierno depende del respaldo parlamentario, sus acciones están sujetas a una evaluación continua del Legislativo. Esto favorece la transparencia, el debate público y la exigencia de resultados concretos por parte de la ciudadanía. A su vez, los partidos que participan en el gobierno tienen mayores incentivos para cumplir con sus compromisos programáticos, pues de su desempeño depende su permanencia en el poder.

Riesgos: fragmentación, inestabilidad y captura

A pesar de los posibles beneficios, el impacto del semipresidencialismo en el sistema de partidos no está exento de riesgos:

- **Fragmentación excesiva:** si no se acompaña de reformas al sistema electoral, el nuevo modelo puede agudizar la fragmentación del Congreso, dificultando la formación de mayorías y la estabilidad del gobierno.
- **Gobiernos débiles:** sin partidos sólidos y cohesionados, los primeros ministros pueden enfrentar una rotación constante o quedar subordinados a



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

alianzas volátiles, como ha ocurrido en Italia y en algunas repúblicas postcomunistas.²¹⁰

- **Captura del primer ministro:** si el partido mayoritario en el Congreso es controlado por el presidente, existe el riesgo de que el primer ministro sea una figura subordinada, lo que mantendría la concentración del poder.

Condiciones necesarias para una adaptación exitosa

Para que el sistema semipresidencial tenga un efecto positivo en el sistema de partidos y la representación política en México, es indispensable:

- Reformar el sistema electoral, especialmente en lo relativo a la fórmula de asignación de escaños y los incentivos a la construcción de coaliciones.
- Fortalecer la vida interna de los partidos, promoviendo la democracia partidaria, la transparencia y la formación de liderazgos colectivos.
- Establecer normas claras sobre la designación y remoción del primer ministro, así como reglas para las coaliciones de gobierno.
- Profesionalizar las bancadas parlamentarias, dotándolas de recursos técnicos y de autonomía en relación con las dirigencias partidarias.
- Fomentar una cultura política orientada al compromiso y al diálogo, en contraposición al presidencialismo polarizante.

Gobernabilidad y estabilidad política en un sistema semipresidencial

Uno de los argumentos más recurrentes en la discusión sobre los modelos de gobierno es el vínculo entre el diseño institucional y la capacidad del sistema político para garantizar la gobernabilidad y la estabilidad política. En América Latina, la experiencia acumulada del presidencialismo ha mostrado tanto fortalezas como limitaciones en estos dos aspectos. Mientras que el modelo presidencial ofrece legitimidad directa y continuidad en el Ejecutivo, también ha sido fuente de crisis cuando no existe mayoría legislativa o cuando se acumulan facultades sin contrapesos. En este contexto, el modelo semipresidencial aparece como una

²¹⁰ *Op. cit.* Sartori, pp. 109–117.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

alternativa que podría distribuir las funciones ejecutivas, mejorar la capacidad de gestión y favorecer un mayor equilibrio entre poderes.

Gobernabilidad y estabilidad política: definiciones operativas

Aunque a menudo se utilizan como sinónimos, gobernabilidad y estabilidad política son conceptos distintos. Gobernabilidad se refiere a la capacidad del sistema político para tomar decisiones eficaces, implementar políticas públicas y procesar demandas sociales, manteniendo la legitimidad del régimen. La estabilidad política, por su parte, implica la continuidad de las instituciones, la previsibilidad de las reglas y la ausencia de crisis recurrentes o rupturas constitucionales.²¹¹

Un sistema de gobierno exitoso es aquel que logra un equilibrio entre ambas dimensiones: toma de decisiones efectiva, y reglas del juego que sean aceptadas y respetadas por todos los actores políticos. Desde esta perspectiva, el semipresidencialismo ofrece ciertos mecanismos que podrían contribuir a dicho equilibrio.

Mecanismos del semipresidencialismo para fortalecer la gobernabilidad

a) División de funciones ejecutivas

Al separar al jefe de Estado del jefe de gobierno, el semipresidencialismo permite distribuir las funciones entre un presidente con responsabilidades estratégicas (representación, defensa, política exterior) y un primer ministro a cargo de la gestión cotidiana. Esta división puede facilitar una respuesta más flexible a las demandas sociales, al tiempo que se reduce la presión sobre una sola figura de liderazgo.²¹²

b) Responsabilidad del gobierno ante el Parlamento

La posibilidad de que el gobierno sea removido mediante una moción de censura refuerza el control democrático y obliga al primer ministro a construir coaliciones parlamentarias, lo que incentiva la negociación y la cooperación. Esto es

²¹¹ Merkel, Wolfgang, *Democracia: sistemas, desafíos y reformas*, Fondo de Cultura Económica, 2010, México, pp. 112–117.

²¹² *Op. cit.* Amorim Neto, Octávio y Costa Lobo, Marina, pp. 234-255.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

particularmente relevante en contextos de multipartidismo o polarización, donde el presidencialismo tiende al bloqueo institucional.

c) Prevención de crisis terminales

En sistemas semipresidenciales bien diseñados, las crisis políticas no implican una parálisis total del sistema, pues es posible remover al primer ministro sin disolver al gobierno en su conjunto. Esto introduce un mecanismo de corrección institucional sin necesidad de convocar a elecciones o acudir a soluciones de emergencia, como el estado de excepción o el uso discrecional de facultades extraordinarias.

Estabilidad institucional: el rol del presidente como árbitro

El presidente en un sistema semipresidencial suele actuar como garante de la estabilidad del sistema, en lugar de jefe de gobierno. Esta función puede ser especialmente valiosa en momentos de conflicto entre partidos, crisis parlamentarias o situaciones de transición.

Experiencias como la portuguesa han demostrado que el presidente puede moderar tensiones, mediar entre actores y evitar rupturas institucionales, siempre que su papel esté regulado por normas claras y exista un compromiso democrático entre los actores políticos.²¹³

Riesgos para la gobernabilidad: cohabitación y fragmentación

Aunque el modelo semipresidencial ofrece ventajas potenciales, también conlleva riesgos importantes para la gobernabilidad, especialmente en contextos institucionales frágiles:

a) Cohabitación conflictiva

Cuando el presidente y el primer ministro pertenecen a partidos distintos, puede surgir un escenario de cohabitación conflictiva, en el que ambos actores se disputan el liderazgo político. Esto ha ocurrido en países como Rumania y Ucrania, donde la

²¹³ Op. cit. Fernandes, pp. 67–71.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

falta de claridad en la distribución de competencias ha derivado en bloqueos institucionales y pugnas públicas por el poder.²¹⁴

b) Fragmentación parlamentaria

En sistemas multipartidistas sin partidos sólidos, la formación de gobiernos puede ser inestable. Si no se diseñan mecanismos de racionalización parlamentaria (como la moción de censura constructiva o la exigencia de mayoría absoluta), el sistema puede verse atrapado en una lógica de crisis recurrentes, con gobiernos de corta duración y escasa capacidad de implementación de políticas.

El caso mexicano: potenciales impactos del semipresidencialismo

a) Mejora en la negociación política

El semipresidencialismo obligaría al Ejecutivo a negociar constantemente con el Congreso, lo que podría corregir el hiperpresidencialismo actual y reducir la lógica de imposición unilateral. Esta transformación sería especialmente relevante en contextos de mayorías divididas o polarización ideológica.

b) Profesionalización del aparato gubernamental

Al requerir gabinetes sostenidos por mayorías parlamentarias, el nuevo modelo fomentaría la designación de perfiles técnicos y políticos con experiencia, en lugar de operadores políticos sin control legislativo. Esto podría elevar la calidad del gobierno y generar mayor legitimidad social.

c) Estabilidad mediante mayor corresponsabilidad

La corresponsabilidad entre el Legislativo y el Ejecutivo puede aumentar la estabilidad, al distribuir los costos y beneficios de las decisiones gubernamentales. La existencia de un primer ministro responsable ante el Congreso evita la personalización extrema del poder, lo que reduce el riesgo de crisis sistémicas ante el fracaso de una sola figura.

²¹⁴ *Op. cit.* Stan, y Vancea, pp. 93–98.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

Condiciones necesarias para garantizar estabilidad

Para que el semipresidencialismo fortalezca la estabilidad política en México, deben cumplirse ciertas condiciones institucionales:

- Claridad constitucional en la distribución de competencias entre presidente y primer ministro.
- Reglas para la formación y disolución del gobierno, evitando el uso táctico de la moción de censura.
- Sistema de partidos capaz de formar coaliciones estables y programáticas.
- Autonomía real del Congreso y del Poder Judicial.
- Cultura política basada en la cooperación y el respeto institucional.

Riesgos de cohabitación y conflictos entre Presidente y Primer Ministro

Uno de los temas más debatidos en torno al sistema semipresidencial es el de la cohabitación, es decir, la situación en la que el presidente y el primer ministro pertenecen a fuerzas políticas distintas y, por tanto, deben compartir el ejercicio del poder ejecutivo desde perspectivas ideológicas y programáticas diferentes. Este fenómeno, inherente a los modelos duales, puede dar lugar tanto a fórmulas de equilibrio institucional como a escenarios de parálisis, competencia destructiva o conflictos de legitimidad.

Cohabitación: definición y causas

La cohabitación ocurre cuando el presidente, electo por sufragio universal directo, y el primer ministro, respaldado por una mayoría parlamentaria distinta, coinciden en el ejercicio del poder durante el mismo periodo constitucional. Este escenario se hace posible cuando las elecciones presidenciales y legislativas no coinciden en el tiempo, o cuando el presidente pierde la mayoría parlamentaria durante su mandato.

En el modelo francés, esta situación se ha presentado en varias ocasiones: 1986–1988 (Mitterrand–Chirac), 1993–1995 (Mitterrand–Balladur) y 1997–2002 (Chirac–Jospin). En estos casos, la cohabitación generó tensiones, pero también



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

demostró la adaptabilidad del sistema institucional cuando existe claridad normativa y cultura política de cooperación.²¹⁵

Tipos de conflictos en la cohabitación

a) Competencia por el liderazgo político

Uno de los riesgos más frecuentes es la disputa simbólica y funcional por el liderazgo nacional. El presidente, como jefe de Estado, puede intentar imponer su visión estratégica, mientras que el primer ministro, como jefe de gobierno, busca ejecutar un programa político distinto, respaldado por la mayoría parlamentaria. Esta situación puede dar lugar a bloqueos, desautorizaciones públicas y pérdida de legitimidad.

b) Interferencia en la agenda del gobierno

El presidente puede utilizar su posición para interferir en la gestión cotidiana del primer ministro, limitar sus decisiones, vetar nombramientos o utilizar los medios institucionales y mediáticos para erosionar su figura. Por su parte, el Parlamento puede obstaculizar las iniciativas del presidente o limitar el margen de maniobra del Ejecutivo.

c) Polarización del aparato estatal

En algunos países, la cohabitación ha llevado a una fragmentación del aparato burocrático, con ministerios que responden a distintas fuerzas políticas, nombramientos contradictorios y paralización administrativa. Esto afecta la eficacia del gobierno y la percepción ciudadana sobre la capacidad del Estado.

Factores que agravan los conflictos de cohabitación

La experiencia comparada muestra que los conflictos entre presidente y primer ministro en sistemas semipresidenciales se agudizan cuando confluyen los siguientes factores:

²¹⁵ *Op. cit.* Duhamel, *La Constitución de la Quinta República*, pp. 72–77.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

- **Diseño constitucional ambiguo**, que no delimita con claridad las funciones de cada figura.
- **Sistema de partidos fragmentado**, que dificulta la formación de coaliciones estables.
- **Baja calidad institucional**, con jueces y árbitros sin independencia ni legitimidad.
- **Cultura política confrontativa**, basada en la lógica de “ganar o perder todo”, sin incentivos a la negociación.²¹⁶
- **Debilidad del Parlamento**, que impide ejercer control efectivo y permite al presidente asumir funciones que no le corresponden.

El caso mexicano: riesgos latentes

En el contexto mexicano, la adopción de un sistema semipresidencial requeriría un rediseño profundo para evitar que la cohabitación derive en confrontaciones destructivas. Entre los riesgos específicos destacan:

a) Ausencia de cultura de coalición

La política mexicana ha sido históricamente presidencialista, personalista y poco dada a la formación de coaliciones programáticas. En este escenario, la cohabitación podría ser interpretada como una lucha por el poder, más que como un mecanismo institucional legítimo. La cooperación entre fuerzas rivales requeriría un cambio cultural profundo.

b) Posibilidad de captura del primer ministro

En un sistema dominado por un partido fuerte o un presidente carismático, el primer ministro podría convertirse en una figura subordinada o decorativa, lo que desnaturalizaría el modelo semipresidencial. Esta figura debe ser protegida mediante atribuciones constitucionales claras y respaldo parlamentario genuino.

c) Debilitamiento de la acción gubernamental

²¹⁶ *Op. cit.* Stan, y Vancea, pp. 59–63.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

Si no existen canales institucionales eficaces para la coordinación entre presidente y primer ministro, la política pública puede entrar en una lógica de bloqueo, con mensajes contradictorios, decisiones reversibles o falta de ejecución. Esto afectaría la gobernabilidad y erosionaría la confianza ciudadana en las instituciones.

Mecanismos para mitigar los riesgos

Para que la cohabitación no se convierta en un factor de inestabilidad, el diseño del régimen semipresidencial debe incluir ciertos mecanismos de prevención y contención:

- **Distribución clara de competencias constitucionales** entre presidente y primer ministro.
- **Moción de censura constructiva**, para garantizar la continuidad institucional en caso de pérdida de confianza.
- **Consejo de Ministros presidido por el primer ministro**, con agenda parlamentaria prioritaria.
- **Elección concurrente** de presidente y Congreso, o reducción del desfase electoral, para minimizar escenarios de cohabitación.
- **Reglas de coordinación interinstitucional** obligatorias en casos de disenso político.

Estos mecanismos han sido aplicados con éxito en países como Portugal y Finlandia, donde la cohabitación ha sido gestionada con normas claras y prácticas institucionales respetadas.²¹⁷

Efectos en la política pública y la administración gubernamental

La adopción de un sistema semipresidencial no sólo transforma la arquitectura institucional de un Estado, sino que también tiene impactos directos en la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas, así como en la estructura y funcionamiento de la administración gubernamental. La redistribución del poder ejecutivo entre un presidente y un primer ministro genera nuevos

²¹⁷ *Op. cit.* Amorim Neto, Octávio y Costa Lobo, Marina, pp. 234-255..



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

equilibrios que pueden traducirse en mayor eficacia, transparencia y profesionalización, pero también en riesgos como la parálisis decisoria, duplicidad de funciones o politización de la gestión.

La estructura actual del ciclo de política pública en el presidencialismo mexicano

En el régimen presidencialista vigente en México, el presidente concentra la conducción del gobierno y la definición de la agenda pública, lo que le permite fijar prioridades, asignar recursos, coordinar secretarías de Estado y liderar reformas legislativas.

La centralización del poder ha generado cierta eficacia decisoria en contextos de mayoría legislativa, pero también ha conducido a:

- Personalización de la política pública.
- Uso discrecional de los recursos.
- Desarticulación de los mecanismos técnicos y burocráticos.
- Fragilidad de las evaluaciones ex post y de los procesos de rendición de cuentas.²¹⁸

Además, la constante rotación de funcionarios en cada cambio de administración, derivada del sistema sexenal y la ausencia de continuidad gubernamental, afecta negativamente la profesionalización y acumulación de conocimiento institucional.

Redistribución de responsabilidades en un sistema semipresidencial

En un régimen semipresidencial, el presidente y el primer ministro comparten funciones ejecutivas, pero con énfasis distintos. Generalmente:

- El presidente se encarga de representar al Estado, conducir la política exterior, ser garante del orden constitucional y mediar entre poderes.
- El primer ministro lidera la administración pública, coordina las políticas sectoriales, ejecuta el presupuesto y rinde cuentas ante el Parlamento.

²¹⁸ *Op. cit.* Fix-Fierro, *Los límites del presidencialismo en México*, pp. 99–105.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

Este reparto permite desconcentrar el poder decisorio, generar corresponsabilidad entre fuerzas políticas y profesionalizar la gestión gubernamental. Además, permite que el jefe de Estado se mantenga por encima de las disputas cotidianas, reservándose funciones de estabilidad institucional.²¹⁹

Posibles efectos positivos en la formulación e implementación de políticas públicas

a) Mayor continuidad y planificación estratégica

El semipresidencialismo favorece una mayor estabilidad gubernamental en contextos de multipartidismo, ya que permite sustituir al primer ministro sin interrumpir todo el ciclo político. Esto puede mejorar la continuidad de políticas públicas, especialmente en áreas sensibles como salud, educación o medio ambiente.

b) Profesionalización de los cuadros administrativos

La exigencia de formar gobiernos de coalición obliga a los partidos a nombrar titulares de secretarías y direcciones con perfiles técnicos y políticos, lo que puede mejorar la calidad de la administración. Al depender del respaldo parlamentario, el primer ministro debe demostrar eficacia y eficiencia, lo que fomenta la rendición de cuentas y la gestión basada en resultados.²²⁰

c) Coordinación interinstitucional

El primer ministro puede ejercer una función coordinadora transversal, articulando las decisiones entre secretarías, organismos autónomos y entidades federativas. Esta coordinación permite una visión integral de la política pública, evitando la dispersión y la duplicidad de funciones.

Riesgos: fragmentación, duplicidad y debilidad institucional

²¹⁹ Op. cit. Elgie, *Semipresidencialismo: subtipos y desempeño democrático*, pp. 88–94.

²²⁰ Op. cit. Amorim Neto, Octávio y Costa Lobo, Marina, pp. 234-255..



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

Pese a sus beneficios potenciales, el modelo semipresidencial también implica riesgos para la gestión pública:

a) Confusión competencial

En ausencia de reglas claras, puede surgir confusión sobre qué actor es responsable de cada política pública, especialmente si presidente y primer ministro tienen agendas divergentes. Esto puede paralizar decisiones o generar contradicciones en la acción gubernamental.

b) Dificultades de coordinación

En contextos de fragmentación partidaria o de cohabitación conflictiva, la toma de decisiones puede verse obstaculizada por la falta de acuerdos, afectando la agilidad y la eficacia de la administración.

c) Politización de la burocracia

Si el primer ministro depende de una coalición parlamentaria frágil, podría verse presionado a realizar nombramientos políticos o concesiones burocráticas, debilitando la meritocracia y la profesionalización.

Condiciones para un impacto positivo en la administración pública

Para que el semipresidencialismo tenga efectos positivos en la política pública y la administración gubernamental mexicana, se requiere:

- Claridad normativa sobre las competencias del presidente, primer ministro y secretarías de Estado.
- Fortalecimiento del Servicio Profesional de Carrera, asegurando continuidad técnica independientemente de los cambios políticos.
- Reformas a la Ley de Planeación y al Sistema Nacional de Evaluación, para institucionalizar la rendición de cuentas y la evaluación basada en resultados.
- Creación de un gabinete ministerial colegiado, presidido por el primer ministro y responsable ante el Congreso, con funciones definidas por ley.
- Cultura administrativa centrada en la eficacia, la legalidad y la transparencia.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

Lecciones de la experiencia internacional

En sistemas semipresidenciales exitosos, como Portugal o Finlandia, la acción gubernamental se caracteriza por una mayor planificación, coordinación y evaluación. El primer ministro actúa como articulador de políticas, mientras el presidente garantiza el respeto a los principios constitucionales.

En cambio, en casos como Rumania o Ucrania, la coexistencia de dos líderes con competencias ambiguas ha llevado a conflictos que debilitan la gestión y reducen la eficacia del Estado. Esto subraya la necesidad de un diseño institucional claro y un sistema de partidos capaz de sostener coaliciones estables.²²¹

VIII. Conclusiones y nueva agenda de investigación

Conclusiones

- La revisión de la literatura comparada y del caso mexicano permite afirmar que el semipresidencialismo representa una alternativa institucional viable frente a las limitaciones del presidencialismo tradicional. Este modelo busca articular la legitimidad democrática del presidencialismo con los mecanismos de control propios del parlamentarismo, mediante la existencia de un Ejecutivo dual: un presidente elegido por voto popular y un primer ministro responsable ante el Parlamento. Su diseño apunta a lograr un mayor equilibrio entre poderes, una mejor gobernabilidad y una mayor adaptabilidad en contextos de fragmentación partidaria.
- La eficacia del semipresidencialismo no depende únicamente de su consagración constitucional. Su implementación exitosa requiere un conjunto de condiciones institucionales, políticas y culturales que lo sostengan en la práctica. Entre estas se encuentran la claridad en la distribución de competencias entre el presidente y el primer ministro, la existencia de partidos fuertes y con vocación democrática, una cultura política orientada a

²²¹ *Op.cit.* Stan, y Vancea, *Rumanía entre el semipresidencialismo y la inestabilidad*, pp. 101–107.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

la cooperación, y la presencia de contrapesos efectivos y mecanismos de rendición de cuentas. Es decir, más allá del diseño normativo, el semipresidencialismo exige un ecosistema funcional para operar adecuadamente.

- Casos como Francia y Portugal muestran que el semipresidencialismo puede funcionar de manera equilibrada y eficaz, siempre que se apoye en instituciones sólidas y prácticas democráticas consolidadas. En contraste, los ejemplos de Rusia, Ucrania o Georgia revelan los riesgos que implica adoptar este modelo sin garantías reales de división de poderes ni compromiso con el Estado de derecho. Estas experiencias subrayan que el modelo semipresidencial no es una solución mágica, sino una fórmula sensible al contexto en el que se aplica.
- América Latina, pese a los reiterados problemas asociados al presidencialismo –como la concentración del poder, la inestabilidad entre poderes y la escasa rendición de cuentas–, no ha explorado con seriedad el semipresidencialismo como opción. La ausencia de esta discusión se explica por factores históricos, institucionales y culturales. Sin embargo, frente a la creciente polarización, fragmentación partidaria y desconfianza en las instituciones, este modelo merece ser considerado como una alternativa posible para renovar la vida democrática en la región.
- En el caso de México, las deficiencias del presidencialismo son evidentes. Aunque se han promovido reformas constitucionales orientadas al equilibrio de poderes, la figura presidencial sigue concentrando facultades excesivas. La relación entre el Ejecutivo y el Legislativo continúa marcada por dinámicas de subordinación o confrontación, dependiendo del control partidario del Congreso. Asimismo, la profesionalización institucional y la rendición de cuentas siguen siendo retos pendientes. En este contexto, el semipresidencialismo aparece como una opción que permitiría redistribuir el



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

poder ejecutivo, fortalecer al Parlamento y fomentar la corresponsabilidad en la conducción del gobierno.

- La viabilidad del semipresidencialismo en México no debe entenderse como una ruptura con el constitucionalismo histórico del país, sino como una evolución hacia un régimen más representativo, equilibrado y eficaz. Su implementación requeriría un diseño institucional cuidadoso, reformas complementarias en el sistema electoral y en la estructura de partidos, así como una transformación cultural que permita superar prácticas políticas centralistas y autoritarias. La cohabitación, aunque vista con recelo, puede convertirse en un mecanismo útil para el equilibrio entre poderes, siempre que existan reglas claras y una cultura democrática que la respalde.
- El semipresidencialismo puede ofrecer herramientas valiosas para mejorar la calidad del gobierno y la democracia en México. Pero para que esta transición sea exitosa, debe plantearse como parte de una reforma integral del sistema político, no como una simple modificación constitucional. Sólo con voluntad política, participación social y visión de largo plazo podrá construirse un modelo que conjugue gobernabilidad, eficacia institucional y rendición de cuentas.

Temas pendientes y nuevas líneas de investigación

Si bien esta investigación ha abordado de manera amplia el análisis del semipresidencialismo y su posible viabilidad en México, el tema abre múltiples líneas de reflexión que deben ser exploradas con mayor profundidad. La transición hacia un nuevo modelo de gobierno requiere no sólo un diseño normativo sólido, sino también una comprensión integral de los factores políticos, sociales, culturales e institucionales que incidirían en su funcionamiento.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

Estudios empíricos sobre la cohabitación

Una línea de investigación relevante es el análisis detallado de los efectos de la cohabitación en sistemas semipresidenciales, particularmente en contextos de alta polarización. Comparar experiencias exitosas y conflictivas puede arrojar luces sobre los mecanismos que permiten evitar crisis entre el presidente y el primer ministro.

Capacidades institucionales del Congreso

Se requiere profundizar en estudios sobre las condiciones reales del Congreso mexicano para asumir funciones de corresponsabilidad gubernamental. Esto incluye evaluar su capacidad de negociación, producción legislativa, supervisión técnica y formación de coaliciones.

Gobernabilidad subnacional y federalismo

El impacto del semipresidencialismo en los niveles estatales y municipales es un campo aún poco explorado. Sería necesario investigar cómo se articularía el nuevo modelo con el federalismo mexicano, y qué ajustes se requerirían en las constituciones locales y en la coordinación intergubernamental.

Cultura política y percepción ciudadana

El cambio institucional no puede comprenderse sin el análisis de la cultura política de los actores y la percepción ciudadana del poder. Investigar cómo la ciudadanía entiende el papel del presidente, del Congreso y de un hipotético primer ministro permitirá evaluar los posibles obstáculos sociopolíticos a una reforma de este tipo.

Costos de implementación y viabilidad operativa

Estudios comparativos sobre los costos económicos, políticos y administrativos que implicaría una transición al semipresidencialismo también son necesarios. Este análisis debería incluir no sólo el diseño constitucional, sino también la reorganización de la administración pública y la adecuación del marco legal secundario.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

Evaluación de escenarios alternativos

Finalmente, es recomendable abrir la discusión a otras alternativas institucionales, como un parlamentarismo racionalizado o un presidencialismo parlamentarizado. El análisis del semipresidencialismo debe ser parte de una agenda más amplia de reforma del régimen político mexicano, que contemple distintos caminos hacia una democracia más equilibrada.

Recomendaciones para futuras reformas constitucionales

Posibles soluciones.

Una eventual transición hacia un modelo semipresidencial en México requeriría una reforma constitucional de gran calado. No se trataría únicamente de modificar la forma de gobierno, sino de repensar de manera integral el funcionamiento del sistema político, los equilibrios entre poderes y la lógica de responsabilidad gubernamental. A continuación, se presentan una serie de recomendaciones para orientar futuras reformas constitucionales que busquen dotar al régimen mexicano de mayor estabilidad, gobernabilidad y control democrático.

Rediseño del Ejecutivo

Es indispensable modificar el artículo 80 constitucional para permitir una estructura ejecutiva dual, donde el poder no se concentre exclusivamente en el presidente de la República. Se recomienda establecer las figuras de presidente (jefe de Estado) y primer ministro (jefe de gobierno), con funciones diferenciadas, delimitadas en el artículo 89 y en una ley reglamentaria específica.

Responsabilidad política ante el Congreso

El nuevo diseño debe incluir mecanismos de control parlamentario, como la moción de censura y el voto de confianza, regulados con claridad para evitar crisis institucionales o abusos tácticos. Esto fortalecería la posición del Congreso como



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

actor central en la conducción del gobierno y permitiría corregir disfunciones sin recurrir a medidas extraordinarias.

Reformas al sistema de partidos

La reforma constitucional debería acompañarse de ajustes al sistema de partidos, incluyendo:

- Incentivos a la formación de coaliciones estables.
- Fortalecimiento de la vida interna de los partidos, mediante normas sobre democracia interna y transparencia.
- Estímulos a la profesionalización de las bancadas legislativas, que estarían involucradas directamente en la conformación del gobierno.

Mecanismos de coordinación entre presidente y primer ministro

Para evitar conflictos entre los dos jefes del Ejecutivo, deben establecerse canales institucionales de coordinación, como:

- Reuniones periódicas de gabinete.
- Funciones compartidas reguladas en la Constitución.
- Distribución de competencias excluyentes y concurrentes.

Participación ciudadana y legitimidad democrática

Cualquier reforma debe construirse mediante un proceso deliberativo amplio, con participación de actores políticos, académicos, sociedad civil y ciudadanía. La legitimidad de una transformación institucional de esta magnitud dependerá no sólo de su contenido técnico, sino también de su aceptación social.

Podrían considerarse consultas públicas, foros regionales y referéndum constitucional, como mecanismos que den sustento democrático a la reforma.



IX. Bibliografía

Libros

Camp, Roderic Ai, La sucesión presidencial en México: actores, reglas e instituciones, Fondo de Cultura Económica, 2004, México, p. 178.

Carbonell, Miguel, La reforma constitucional en derechos humanos de 2011, Tirant lo Blanch, 2012, México, pp. 61–67.

Carpizo, Jorge. El presidencialismo mexicano. Siglo XXI Editores, 2000, México, p. 157.

Colton, Timothy J., La Duma y el Ejecutivo en la Federación Rusa, Editorial Tecnos, 2010, España, pp. 85–90.

Fernandes, Jorge M., El sistema político portugués: instituciones y dinámicas, Tecnos, 2010, España, pp. 39–44.

Fix-Fierro, Héctor, Los límites del presidencialismo en México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, México, pp. 93–98.

Fix-Fierro, Héctor, La reforma judicial de 1994 y el nuevo papel de la Suprema Corte, UNAM-IIIJ, 2005, México, pp. 117–122.

Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: comentada y concordada, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2007, pp. 42–48.

Fix-Zamudio, Héctor y Fix-Fierro, Héctor, El presidencialismo mexicano: génesis, evolución y perspectivas, Porrúa, 2004, México, pp. 41–49.

Huntington, Samuel P., El orden político en las sociedades en cambio, Paidós, 1994, México, pp. 75–79.

Krauze, Enrique. La presidencia imperial: Ascenso y caída del sistema político mexicano (1940-1996). Tusquets Editores, 1997, p. 45.

Kuzio, Taras, El sistema político ucraniano: historia, crisis y reformas, Ariel, 2017, España, pp. 108–115.

Lijphart, Arend. Modelos de democracia: Formas de gobierno y desempeño en treinta y seis países. Ediciones Istmo, 2000, España, pp. 113–116.

Magone, José María, La política en Portugal: del autoritarismo a la democracia consolidada, Ariel, 2003, España, pp. 98–105.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

Mainwaring, Scott y Shugart, Matthew, *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Editorial Paidós, 2002, Argentina, pp. 54–60.

Merkel, Wolfgang, *Democracia: sistemas, desafíos y reformas*, Fondo de Cultura Económica, 2010, México, pp. 112–117.

O'Donnell, Guillermo, *Democracia delegativa*, en *Contrapuntos: ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Paidós, 1997, Argentina, pp. 119–135.

Olivier Duhamel y Yves Mény, *Diccionario Constitucional*, PUF, París, 1992, p. 75.

Planas, Pedro *Regímenes políticos contemporáneos*, Fondo de Cultura Económica, 1979 pp. 438-439.

Quermonne, Jean-Louis, *El gobierno de la Francia bajo la Quinta República*, Alianza Editorial, 1991, España, pp. 24-31.

Sakwa, Richard, *La política rusa contemporánea*, Alianza Editorial, 2009, España, pp. 72–78.

Sartori, Giovanni. *Ingeniería constitucional comparada*, Fondo de Cultura Económica, 2001, México, pp. 136 y 149.

Timsit, Gérard, *El primer ministro en Francia*, Editorial Marcial Pons, 2005, España, pp. 64-67.

Tosi, Silvano, *Derecho parlamentario*, Miguel Ángel Porrúa y LVI Legislatura de la Cámara de Diputados, México, 1996, pp. 20-21.

Valadés, Diego, *Curso de derecho constitucional y política*. Tomo II, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, p. 118.

Valadés, Diego, *El presidencialismo mexicano*. Fondo de Cultura Económica, 2000, pp. 49–56.

Valadés, Diego, *Estado constitucional y democracia*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2009, pp. 205–210.

Valadés, Diego. *El presidencialismo mexicano: entre la Constitución y la práctica*. UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014, pp. 88–92.

Valadés, Diego, *Presidencialismo y parlamentarismo*. UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015, México, pp. 45–52.

Valdés Ugalde, Francisco, *Los partidos políticos en el México contemporáneo*, UNAM, 2015, México, pp. 73–78.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

Vargas, José Roldán Xopa, Derecho electoral mexicano, UNAM, 2008, México, pp. 89–95.

Artículos académicos

Camarena, María del Carmen y Crespo, José Antonio. “Cultura política y ciudadanía en México”, Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, vol. 61, núm. 228, 2019, pp. 5–30.

Cansino, César. “Calidad democrática en América Latina: ¿proyecto o utopía?”, Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, vol. 58, núm. 217, 2013, pp. 45–70.

Casar, María Amparo. “Reformas constitucionales y presidencialismo en México”, Revista Mexicana de Derecho Constitucional, núm. 20, 2018, pp. 45–70.

Duverger, Maurice. “Un nuevo modelo de sistema político: gobierno semipresidencial”. Revista Europea de Investigación, 1980, pp. 165-187.

Rivera Suárez, Juan Francisco y Rivera Suárez, Maribel. “Presidencialismo mexicano, responsabilidades, poderes y controles”, Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, vol. 61, núm. 228, 2019, pp. 45–70. Disponible en: https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1870-23332019000100065&script=sci_arttext&utm_source

Trochev, Alexei, El uso estratégico del poder judicial en Rusia, Revista de Derecho Público Comparado, No. 25, Universidad Autónoma de Madrid, 2017, España, pp. 102–109.

Documentos

Amorim Neto, Octávio y Costa Lobo, Marina. “Portugal's semi-presidentialism (re) considered: An assessment of the president's role in the policy process, 1976–2006”, European Journal of Political Research, vol. 48, núm. 2, 2009, pp. 234–255.

Artículo 2, sección 3, de la Constitución de los Estados Unidos.

Barreto, António. O semipresidencialismo português: estabilidade e flexibilidade institucional. Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2010, Portugal, pp. 42-45.

Baumgartner Frank R., Brouard, Sylvain, Grossman, Emiliano, Lazardeux, Sébastien G. y Moody, Jonathan. “Divided Government, Legislative Productivity, and Policy Change in the USA and France”, Governance, vol. 27, núm. 3, 2014, pp. 423–445.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

Blondel, Jean, *Comparative Government: An Introduction*, Prentice Hall, 1995, Reino Unido, p. 115.

Cheibub, José Antonio. *Presidencialismo, parlamentarismo y democracia*. Cambridge University Press, 2007, Reino Unido, pp. 48-52.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 29, 49, 80 y 89.

Duhamel, Olivier. *Doit constitutionnel et politique*, Seuil, París, 1994, pp. 465-467.

Duhamel, Olivier, *La Constitución de la Quinta República*, Tecnos, 2001, España, pp. 45-49.

Duverger, Maurice, *Les régimes semi-présidentiels*, PUF, París, 1986, pp. 15-19.

Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Ariel, 1997, España, pp. 201-205.

Dárdano, Ignacio, *Transiciones constitucionales en Eurasia: semipresidencialismo y democracia*, Universidad de Salamanca, 2020, España, pp. 55-59.

Elgie, Robert. *Semipresidencialismo y desempeño democrático*. Oxford University Press, 2011, Reino Unido, p. 27.

Elgie, Robert. *Semi-Presidentialism: Sub-Types and Democratic Performance*, Oxford University Press, 2011, pp. 27–34.

Elgie, Robert. “The rise of semi-presidentialism in Eastern Europe: A comparative analysis”, *European Journal of Political Research*, vol. 50, núm. 5, 2011, pp. 707–734.

Elgie, Robert. “Semi-presidentialism in Central and Eastern Europe”, en *Semi-presidentialism in Europe*, Oxford University Press, 1999, pp. 1–21.

Emery, Claude. *Droit constitutionnel et institutions politiques*. DEUG, año uno, Les Cours de Droit. 1992-1993, Universidad de París I, 1992, pp. 173 y ss.

Freire, André, *La transición portuguesa a la democracia y su régimen semipresidencial*, Instituto de Ciencias Sociales, Universidad de Lisboa, 2006, Portugal, pp. 17–22.

Hale, Henry E., *Patrimonial presidentialism and party management in Russia*, *Europe-Asia Studies*, 2008, pp. 1131-1156.

Hale, Henry E., *Patronal Politics: Eurasian Regime Dynamics in Comparative Perspective*, Cambridge University Press, 2015, Reino Unido, pp. 212-218.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

- Hauriou, Maurice. Précis de droit constitutionnel. París, CNRS, 1965, p. 147.
- Institut Montaigne, Las instituciones francesas: diagnóstico y propuestas de reforma, Fundación Manuel Giménez Abad, 2007, España, pp. 84-90.
- La Reforma Constitucional Rusa de 2020: Análisis desde el Derecho Comparado, Fundación Manuel Giménez Abad, 2021, España, pp. 19–24.
- Mauricio Merino, Gobernanza y gestión pública: coordinación intergubernamental en México, CIDE, 2011, pp. 45–53.
- Meyer, Lorenzo y De la Peña, Guillermo. “El presidencialismo en México”, en: Nueva Historia General de México. El Colegio de México, 2010, México, pp. 585-589.
- Moreno, Alejandro, Gobernabilidad y poder legislativo en México, CIDE, 2004, México, pp. 41–47.
- Nacif, Benito, La reforma política de 1977: génesis y consecuencias, El Colegio de México, 2000, México, pp. 47–53.
- Negretto, Gabriel L., La formación de constituciones: Presidentes, partidos y elección institucional en América Latina, Cambridge University Press, 2013, Reino Unido, pp. 88-93.
- Petra Schleiter y Edward Morgan-Jones, “Semipresidencialismo: decisiones constitucionales y consecuencias políticas”, Política y Gobierno, vol. 14, núm. 2, 2007, pp. 515–540.
- Planas, Pedro, Regímenes políticos contemporáneos, UNAM, México, 2002, p. 238.
- Quermonne, Jean-Louis, Le gouvernement de la France sous la Ve République, Dalloz, París, 1987, p. 122.
- Quermonne, Jean-Louis, Le gouvernement de la France sous la Ve République, Dalloz, París, 1987, pp. 129-134.
- Remington, Thomas F., La política en la Rusia contemporánea, Cátedra, 2006, España, pp. 33–39.
- Robert Elgie, Semi-presidentialism in Europe, Oxford University Press, 1999, pp. 127–132.
- Shugart, Matthew y Carey, John M., Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics, Cambridge University Press, 1992, Reino Unido, pp. 122-130.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

Shugart, Matthew S. y Carey, John M., *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge University Press, 1992, Reino Unido, pp. 99-105.

Stan, Lavinia y Vancea, Lucian, *Rumanía entre el semipresidencialismo y la inestabilidad*, Universidad de Cluj-Napoca, 2013, Rumanía, pp. 51–56.

Stephen D. Morris, *Political Corruption in Mexico: The Impact of Democratization*, Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 2009.

Sánchez, Jonathan, (2008). *Propuesta argumentativa en torno al fortalecimiento del poder legislativo* (Tesis de licenciatura). Universidad Intercontinental. Ciudad de México, p. 4.

Toinet, Marie-France. *La présidence américaine*, Clefs Politique, Montchrestien, París, 1991, pp. 71 y 73

Ugalde, Luis Carlos. “Los órganos constitucionales autónomos: avances y amenazas”. *Estudios Constitucionales*, vol. 18, núm. 1, 2020, pp. 11–38.

Valenzuela, Arturo. “El debate actual sobre presidencialismo y parlamentarismo en América Última”, Col. Temas de la Democracia, serie Conferencias Magistrales, núm. 7, IFE. México. 1999.

Wheatley, Jonathan, *Georgia: transición y regresión democrática*, Fundación Manuel Giménez Abad, 2015, España, pp. 92–97.

Zovatto, Daniel, *Democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, PNUD, 2004, pp. 107–110.

Sitios electrónicos

Andreas Schedler, “The new institutionalism in the study of authoritarian regimes”, CIDE, 2009. Disponible en: <https://repositorio-digital.cide.edu/handle/11651/1401>

Casar, María Amparo. “La reforma política en México”, *Anuario Internacional CIDOB* 2014, pp. 333–336. Disponible para consulta en el sitio electrónico: <https://www.raco.cat/index.php/AnuarioCIDOB/article/download/313405/403524>

Concepción Montiel, Luis Enrique. Suarez, Martin y Aranibar, Mónica Fernanda. “El impacto de los gobiernos divididos en la formulación y aprobación de las políticas públicas legislativas”, *Revista de Derecho Electoral*, núm. 26, 2018, p. 9. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6742006>



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

Corporación Latinobarómetro. Informe 2023. Disponible para su consulta en:

<https://www.latinobarometro.org/lat.jsp>

Dussauge Laguna, Mauricio I., y Aguilar Arévalo, Marcela Rubí. “Populismo, retrocesos democráticos y administraciones públicas: la experiencia de México durante la primera mitad del gobierno de Andrés Manuel López Obrador”. Estado, Gobierno y Gestión Pública, vol. 19, núm. 36, 2021, pp. 135–186.

Disponible en: <https://revistaeggp.uchile.cl/index.php/REGP/article/view/66054>

Freedom House, Informe 2023 sobre Libertad en el Mundo – Rusia. Disponible para su consulta en: <https://freedomhouse.org/country/russia>

Human Rights Watch, Informe sobre México: militarización y derechos humanos, 2022. Disponible en: <https://www.hrw.org/es/world-report/2022/country-chapters/mexico>

Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), Sistema Político Mixto: tránsito a la gobernabilidad, INAP, México, 2020, pp. 45-46. Ver: [https://inap-mexico.org.mx/wp-](https://inap-mexico.org.mx/wp-content/uploads/2020/08/sistema_politico_mixto_transito_a_la_gobernabilidad)

[content/uploads/2020/08/sistema_politico_mixto_transito_a_la_gobernabilidad](https://inap-mexico.org.mx/wp-content/uploads/2020/08/sistema_politico_mixto_transito_a_la_gobernabilidad)

Joel Ruiz et al., “Federalismo y relaciones intergubernamentales en México y Brasil”, Revista de Administración Pública, vol. 51, núm. 1, 2017. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/318949670_Federalismo_y_relaciones_intergubernamentales_en_Mexico_y_Brasil

José Woldenberg, La construcción de la democracia, Plaza & Janés, México, 2002.

Disponible en: https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0188-25032004000100006&script=sci_arttext&utm_source

Loaeza, Soledad. “La presidencia acorralada de Enrique Peña Nieto”. Foro Internacional, vol. 60, núm. 3 (239), 2020, pp. 945–987. El Colegio de México. Ver: https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0185-013X2020000300945&script=sci_arttext

“Los socialdemócratas se declaran ganadores de las elecciones en Lituania”, HuffPost, 27 de octubre de 2024. Disponible en: <https://www.huffingtonpost.es/global/los-socialdemocratas-declaran-ganadores-elecciones-lituaniabr.html>.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

Malová, Darina, Transformation Experiences in Slovakia, Fundación Friedrich Ebert, 2017, pp. 5–10. Disponible en: <https://library.fes.de/pdf-files/id-moe/13081.pdf>

Mandujano Ramos, Nicolás. “Federalismo y descentralización fiscal en México”, Revista de Economía, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM. Disponible en:

https://rde.iiec.unam.mx/revistas/5/articulos/1/Federalismo_y_descentralizacion_fiscal_en_Mexico.pdf

Rivera Suárez, Juan Francisco. “Controles al presidencialismo mexicano, responsabilidades y contrapesos”, Revista Alegatos, núm. 92, Universidad Autónoma Metropolitana, 2016, pp. 325–348. Disponible en: <https://kali.azc.uam.mx/alegatos/pdfs/92/99-07.pdf>

Rivera Suárez, Juan Francisco y Rivera Suárez, Maribel. “Presidencialismo mexicano, responsabilidades, poderes y controles”, Polis, vol. 15, núm. 1, 2019, pp. 65–102. Disponible en el sitio electrónico: https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1870-23332019000100065&script=sci_arttext&utm_source

Silveira, Pedro. “Os secretários de Estado no governo português”, Revista de Administração Pública, vol. 51, núm. 1, 2017. Disponible en: https://run.unl.pt/bitstream/10362/66891/1/Pedro%20Silveira%20-%20Os%20secret%C3%A1rios%20de%20Estado%20no%20governo%20portugu%C3%AAs%20v21%20vf.pdf?utm_source

Valadés, Diego. El control del poder, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, pp. 45–53. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/2/995/1.pdf>