

MODALIDADES CONTEMPORÁNEAS DE LOS SISTEMAS PRESIDENCIALES Y SEMI-PRESIDENCIALES. UNA COMPARACIÓN DE LOS MODELOS DE MÉXICO Y FRANCIA

Felipe Reyes Romo

¿Hay alguna diferencia, y de haberla cual es, entre el presidencialismo y el semi-presidencialismo cuando hay mayorías divididas, es decir, cuando la mayoría que elige al presidente no es la mayoría que controla el parlamento?
G. Sartori

I Un prefacio teórico

Para tener un amplio conocimiento de los *sistemas políticos* que registra el mundo contemporáneo, se requiere del entendimiento previo de su definición como concepto y como y una explicación de su significado. La vertiente sistémica en la teoría política se ha convertido hoy en una de las opciones analíticas más importantes.¹ La noción de “sistema político” se refiere al “conjunto de instituciones, organizaciones y procesos políticos que, caracterizados por un cierto grado de interdependencia, rigen y conforman la vida política de una determinada comunidad”. En este sentido, el estudio de un fenómeno político cualquiera, implica entre otras, cumplir exigencias metodológicas y determinar el ámbito de influencia de sistema, es decir señalar sus límites y comprender los elementos que lo integran así como las relaciones recíprocas que prevalecen entre sí. Para decirlo en pocas palabras, se trata de determinar si los *linderos* del sistema se identifican, por ejemplo con los del estado Nación, los de un parlamento, de una constitución etc. Desde luego, la primera acepción es el campo natural de mi investigación. Para saber cual es el sistema político de un país se debe considerar si éste tiene un orden constitucional que garantice derechos y libertades a las personas o si se trata de un régimen autoritario o, si siendo un Estado constitucional de derecho, su forma de gobierno es presidencial o parlamentaria. Si atendemos el concepto de sistema político *en toda su extensión*, este estudio debería incluir un enfoque sobre la naturaleza y organización de los sistemas de partidos y, en última instancia, cual es la fuerza y representatividad de cada uno de ellos.² La evidencia de que el desarrollo del pensamiento político y jurídico del liberalismo frente al *absolutismo y los autoritarismos*, es el origen del constitucionalismo es que se le asigne históricamente *la tarea de limitar del poder público y la garantizar los derechos fundamentales de los individuos a través de la subordinación del poder a la Ley*.

¹ Edgar Jiménez. Enfoques Teóricos para el Análisis Político. Cuadernos de Orientación Metodológica. No. 4. Instituto Federal Electoral México. 1998. p. 23

² Exponer, sin embargo, en toda su extensión esta parte político –electoral, desbordaría con seguridad los límites temáticos que he propuesto para mi estudio, no obstante tener a la vista su importancia como factor determinante en el origen y la *eficiencia para gobernar* del régimen presidencial o semipresidencial. Serán estas, entre muchas otras, sus limitaciones de alcance.

Así el constitucionalismo democrático se expresa, según Alain Touraine, en la importancia de la limitación del poder del Estado, mediante la ley y el reconocimiento de los derechos fundamentales, dando un lugar preponderante a la ciudadanía y a la Constitución, que son los que aseguran la integración de la sociedad y por que, finalmente, definen la representatividad social de los gobernantes.³ Por eso resulta evidente que la imposición de *cotos al poder*, se haya encaminado inequívocamente a su partición, a su división, para crear un sistema de *controles y contrapesos* entre los distintos órganos del Estado y el control sobre la constitucionalidad de los actos de la autoridad, buscando la garantía de los derechos fundamentales de las personas frente al poder público. Para reforzar esta idea fundamental, será útil conocer una opinión más: El constitucionalismo democrático, es en consecuencia, un régimen político y jurídico en el que, *además de haber límites para el poder público, y garantías y derechos para todas las personas*, los órganos de gobierno deben ser populares de tal manera que expresen el principio de gobierno del pueblo, conforme al significado de democracia.

Apenas si es necesario comentar algo por demás conocido: en la medida en que las sociedades modernas -por su dimensión y complejidad- no permitieron la implementación real de la democracia directa, conforme al ideal clásico, la Democracia moderna ha encontrado su mejor expresión en la representación política, es decir, el gobierno del pueblo a través de representantes.⁴ Así, el constitucionalismo democrático puede de finirse como un sistema político con división de poderes, garantías individuales y órganos de gobierno con representación popular. Como advertíamos líneas arriba, un régimen constitucional y democrático puede adoptar distintas formas o sistemas de gobierno. Los dos de más importancia son el presidencial y el parlamentario, si bien se expresan en diversas modalidades que incluyen de manera importante algunas formas de *hibridación*, cuando toman los elementos de ambos sistemas. Cada uno de ellos tiene componentes característicos, aún en la propia hibridación, como veremos más delante. Otra distinción que se hace necesaria, se expresa en el hecho de es que el estudio de las formas de gobierno es conceptualmente distinto del análisis concerniente a las formas de Estado -o de régimen-.

En estos casos, ya sea que se definan recurriendo a los criterios aristotélicos sobre el poder de uno, de pocos o de todos, ejercido en beneficio de uno, de pocos o de todos, o en términos modernos, tales como los de régimen autoritario, totalitario o democrático, o que se reduzcan a una sencilla distinción entre monarquía (recuérdese a Maquiavelo), cuyo titular ocupa un cargo hereditario y república, cuyo titular ocupa un lugar electivo, aluden, evidentemente, a problemáticas diferentes de las que se refieren a las formas de gobierno propiamente dichas.⁵ Pero dejando de lado las variedades de régimen autoritarios caracterizados por el poder arbitrario de un jefe o -como ocurre mas frecuentemente en el registro histórico, de la institución militar-, así como los regímenes totalitarios, con la preeminencia de un solo partido político, la atención se puede centrar ahora en la determinación de las diferentes formas de gobierno en el ámbito de la forma de estado propiamente democrático.

Hecha esta distinción, el análisis de las formas de gobierno se podrá ahora referir la forma en que interactúan el poder ejecutivo y el poder legislativo y más particularmente al estudio

³ Citado por Edgar Jiménez. Op. cit. p. 58

⁴ Véase el breve pero ilustrador artículo de Giovanni Sartori. En Defensa de la Representación en *Claves de Razón Política*. No. 91. España 1999

⁵ Véase a Norberto Bobbio. La Teoría de las Formas de Gobierno en la Historia del Pensamiento Político. Fondo de Cultura Económica. México. 1991

del *balance de sus prerrogativas*.⁶ La doctrina clásica distingue entre formas de gobierno parlamentario y formas de gobierno presidencial pues para muchos estudiosos es preferible mantener en uso estos términos, que recurrir a distinciones de la institución de la República,⁷ es decir entre república parlamentaria y república presidencial porque:

Mientras que el presidencialismo no puede más que ser propio de un sistema republicano, la forma de gobierno parlamentaria se encuentra tanto en el ámbito de sistemas monárquicos como en los sistemas republicanos. Más aún, bajo muchos puntos de vista cabe señalar que el gobierno parlamentario nace, se desarrolla y alcanza su más alta expresión en el ámbito de las monarquías constitucionales, y en particular de la británica.⁸

La forma de gobierno parlamentario se caracteriza por la forma en que se conforma el *equipo de gobierno desde el seno del parlamento*⁹ y de su responsabilidad ante el mismo parlamento, el cual puede llegar a decretar su caída. Empero, en los sistemas, parlamentarios el gobierno tiene el poder de disolver el parlamento o de pedir su disolución al Jefe del Estado, en el momento en que no obtenga de éste su confianza. La característica relevante que hace la diferencia entre los diversos tipos de gobierno parlamentario, es la naturaleza del sistema de partidos pues hay casos de Estados en donde existen sólo dos partidos y casos de que un solo partido obtiene la mayoría absoluta de los escaños. No obstante lo anterior, una innegable virtud de los gobiernos parlamentarios es la *estabilidad política* y esta se preserva con mayor fuerza en los Estados donde el gobierno está compuesto por coaliciones de varios partidos, pero también cuando el sistema político está *influido poderosamente* por un partido de oposición que puede presentarse como una alternativa viable de gobierno.

La forma de gobierno presidencial, por su parte, se caracteriza, en su *estado puro*,¹⁰ por la concentración -en su único cargo- de los poderes de jefe de estado y de Jefe de Gobierno. Aquí, el presidente es elegido por sufragio universal por el electorado. En esta forma de gobierno, el Presidente ocupa una posición central respecto de todas las fuerzas e instituciones políticas.¹¹ La centralidad de su función deriva del hecho de haber sido

⁶ Para ampliar el concepto, puede consultarse a Gianfranco Pasquino. Diccionario de Política. *Formas de Gobierno*. Pp. 670-672

⁷ Para abordar con mayor precisión estas distinciones, véase el estudio de Philip Pettit. *Republicanismo*. Paidos. España. 002. Pp. 225-266

⁸ La primera distinción que se conoce entre las dos formas de gobierno es la que formuló Walter Bagheot. En su famoso ensayo sobre la constitución inglesa (1865-1867), el estudioso británico hacía ver el contraste entre la forma de gobierno parlamentario del Reino Unido, definida por él como *Gabinet Government*, y la forma de gobierno de Estados Unidos, definida como *Presidential Government*. Esta distinción, a pesar de la posterior publicación de la obra *Congressional government* (1885) del futuro presidente de Estados Unidos Woodrow Wilson, sigue siendo conceptualmente válida. Véase comentado en G. Pasquino. Op. cit. p. 671

⁹ Idem anterior. "Bagheot señalaba que la función más importante del Parlamento era *elegir bien el gobierno*".

¹⁰ Esta taxonomía se debe a Karl Lowenstein. Véase comentado en la obra de Jorge Carpizo. *Presidencialismo Mexicano*. Siglo XXI Eds.1988 p. 20

¹¹ En el caso estadounidense el presidente es, al menos nominalmente, el jefe de su partido, el jefe del gobierno o *administration*, y escoge personalmente a los ministros o secretarios de departamento (que deben abandonar el cargo a petición de él y no son responsables ante el congreso). El presidente representa a la nación en las relaciones internacionales; estipula, aunque esté sujeto al *Advice and consent* del Senado, los tratados internacionales; le compete el poder de declarar la guerra. Además es fuente de decisiones. El cuerpo electoral ante él se encuentra formado por los representantes de la Cámara elegidos en circunscripciones uninominales, portavoces de intereses sectoriales, y los senadores, elegidos en colegios que cubren el territorio entero de los diversos estados, dos para cada uno de los cincuenta estados de la Unión. Cabe observar además que la duración o *tenure* del ejecutivo y de los miembros del legislativo es significativamente diferente. Mientras que los *congressmen* se someten a nuevas elecciones cada dos años y los senadores duran en su cargo seis años, el mandato presidencial es de cuatro años, renovable una sola vez, la enmienda correspondiente fue introducida después de que Franklin D. Roosevelt obtuvo la elección durante cuatro mandatos consecutivos.

elegido por el conjunto Mayoritario del cuerpo electoral, ante él, en términos electorales, se encuentran los representantes de las cámaras elegidos en circunscripciones uninominales que son portavoces de intereses sectoriales y los senadores elegidos en los estados.

Veamos una primera distinción sistemática: i) En un sistema presidencial, el presidente, es a la vez, Jefe de Estado Jefe de Gobierno; el Jefe de Gobierno y su gabinete no son designados o removidos por el órgano parlamentario, sino por el propio presidente; Los poderes Ejecutivo y Legislativo están claramente separados: ii) En un sistema parlamentario, el jefe de estado y el Jefe de Gobierno son personas distintas. En las monarquías parlamentarias, como Gran Bretaña, el rey es el jefe de estado; Los miembros del Parlamento son elegidos por el voto popular; el Jefe de gobierno y el gabinete son designados y pueden ser removidos por el parlamento; Los poderes Ejecutivo y Legislativo no están separados, por el contrario, se comparten. En suma, en los dos sistemas hay un proceso de elección popular para la integración de los poderes públicos. Pero dicha elección se realiza y se convierte en *representación política* mediante un sistema electoral, por ello cabe recordar en este punto, que la noción de sistema electoral, se refiere a los principios y los métodos utilizados para convertir votos en escaños, es decir para *traducir la voluntad ciudadana en representación política*.

II Presidencialismo. El caso mexicano

Los sistemas presidenciales se han inspirado en el modelo norteamericano, por que en Estados Unidos se creó y por que todo parece indicar que *ahí y solo ahí* ha funcionado muy bien.¹² Sin embargo, en ese caso hay que reconocer que la figura presidencial es solo una parte del sistema político norteamericano y no es posible hacer una caracterización total él si no se le relaciona con los poderes legislativo y judicial, con el sistema bipartidista y con el federalismo, es decir con las otras piezas que lo configuran.¹³ No obstante, el éxito del régimen norteamericano también hay que relacionarlo con factores extra-jurídicos como son la abundancia de recursos, la influencia de la opinión pública y el alto nivel de educación política.¹⁴ Pero ese sistema político trasladado a un ambiente *cultural* diferente a su suelo natural, ha ofrecido resultados totalmente distintos al conocido en Norteamérica, a grado tal que hay quienes afirman que el presidencialismo fuera de los estados Unidos *ha sido un fracaso*.¹⁵ Los sistemas presidenciales de América Latina se basaron en el norteamericano, pero las evidentes diferencias entre un país rico y desarrollado y los países *presidencialistas* en vías de desarrollo, han tenido como consecuencia que sus sistemas políticos hayan evolucionado de forma diferente.

¹² Se puede conocer un enfoque coincidente, es de Dieter Nohlen en Presidencialismo versus Parlamentarismo. Ed. Nueva Sociedad. Venezuela. 1991 “En América latina, las crisis de la estabilidad política, de las democracias y de la gobernabilidad, se han identificado con la vigencia del sistema presidencial de gobierno”.

¹³ Dieter Nohlen. Op. cit. P.21 “En América Latina, el sistema político dominante se estableció en un proceso histórico diferente al de Europa y al de Estados Unidos. En la fase de la formación de los Estados nacionales, posterior a la independencia y equivalente a una fase de desorganización social en el sistema constitucional de separación de poderes, es en el presidente en quien recae todo el poder político. Es con su autoridad que se afirma el poder y la integración nacional”.

¹⁴ Jorge Carpizo. Op. cit p. 16.

¹⁵ Karl Lowenstein. La Presidencia fuera de los Estados Unidos. Boletín del Instituto de Derecho comparado de México. Año I. No. 5 UNAM. 1949. p. 20. Sobre el particular, Giovanni Sartori dice “El presidencialismo, por mucho, ha funcionado mal. Con la única excepción de los Estados Unidos, todos los demás sistemas presidenciales han sido frágiles”. Véase su obra Ingeniería Constitucional Comparada. Fondo de Cultura Económica. p. 100.

En América latina no existe una verdadera separación de poderes y en la mayoría de los países que la integran, los poderes legislativos se han subordinado al ejecutivo. El gran problema ha consistido, por una parte, en que el presidente debe contar con las facultades que se requieren en un país en vías de desarrollo y, por la otra, que han de serle señala das limitaciones para que no caiga en la arbitrariedad y se respeten las libertades de los individuos. Se ha intentado más que limitar el poder del presidente a través del equilibrio con el poder legislativo, ponerle límites en el tiempo.¹⁶

Se ha caracterizado a los sistemas presidenciales de América Latina, haciendo resaltar el *estricto predominio* del presidente y el papel político importante asumido por el ejército, lo que ha llevado a más de un estudiioso -considérese a J. Lambert-, al referirse al desarrollo de un *neo-presidencialismo*, cuyos rasgos relevantes son la existencia de un gobierno autoritario, la concentración de las atribuciones legislativas y ejecutivas en el presidente y una subordinación del legislativo al ejecutivo, diferenciándolo de la autocracia *solo por la existencia de los procedimientos constitucionales*.¹⁷ Desde luego, las peculiaridades anteriores no se han dado, ni con mucho, con la misma intensidad en todos los países latinoamericanos, por que desde luego hay notables diferencias de matiz. En este panorama *tercermundista*, visto tanto desde la perspectiva jurídica como desde el punto de vista económico, político y social, de otro estudioso, Kart Lowenstein, los sistemas presidenciales de Latinoamérica pueden clasificarse en tres: a.- Presidencialismo puro, como aquel que tiene las características que se han señalado, líneas arriba; b.- presidencialismo atenuado, donde el poder se ejerce conjuntamente por el presidente y sus ministros, quienes están organizados en gabinete y, c.- aquellos regímenes presidencialistas donde se ha tratado de disimular la influencia del ejecutivo, ya sea incorporándole elementos parlamentarios o admitiéndose un ejecutivo colegiado.¹⁸

El *caso mexicano*, en opinión de Jorge Carpizo, ha ido mucho más allá en la atribución de facultades constitucionales y *meta-constitucionalmente* al Presidente. Esto ha caracterizado a nuestro sistema nuestro político de manera *sui generis*, en el contexto de los regímenes presidenciales. El presidencialismo ha significado un recurso político institucional para resolver los problemas de la conformación de los Estados nacionales.¹⁹ Las *variadas e innumerables* facultades que ha poseído el Presidente y sus relaciones con los poderes Legislativo y Judicial, por lo menos hasta el año 2000, son las causas del por qué México ha contado con un *Ejecutivo muy fuerte* y con atribuciones tan amplias, conformando una indeleble impronta en los tipos de presidencialismo pero también, para decirlo en palabras de Nohlen, *un viejo institucionalismo*.²⁰ Estas facultades han sido otorgadas históricamente en los procesos de generación constitucional, de manera que desde la propia ley se construye un ejecutivo poderoso, a lo que hay que añadir una perniciosa *práctica del sistema*, que lo ha fortalecido aún más. Para tener una idea más exacta del origen y trascendencia del precepto constitucional que otorga poder al presidente, la Constitución, dice a la letra: Capítulo III. Del Poder Ejecutivo “Se deposita el ejercicio del *supremo* poder ejecutivo de la unión en un solo individuo que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”.²¹

¹⁶ Jaques Lambert. América Latina. Ad. Ariel. Barcelona. 1970. p. 54-58. C.r.f. Carpizo. Op. cit. 17

¹⁷ Karl Lowenstein Op. Cit. p. 17 Las cursivas son mías

¹⁸ Ibidem anterior

¹⁹ Dieter Nohlen . Op. cit. p. 21

²⁰ Ibidem anterior. p. 15

²¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo No. 80. Edición del Instituto Federal Electoral.

2000. p. 69. No debe pasar inadvertido el adjetivo de “supremo” como una resonancia autoritaria. Véase esta perspectiva ampliamente comentada por J. Carpizo en Op. cit. pp.45-48

En el pasado reciente, el presidente tenía una injerencia determinante en la designación de los miembros del gabinete, en la presentación de iniciativas y en la preparación del presupuesto, de manera que los constitucionalistas afirmaban: Así, en los casos en que el Presidente mexicano ha usurpado funciones que le pertenecen al pueblo y al poder legislativo hay, con urgencia, que regresárselas a estos, por que de lo contrario se están propiciando enfrentamientos estériles y luchas fraticidas para conseguir que puedan retornar las atribuciones a quien de acuerdo con la Constitución las posee. Y conste que no propugno por un Presidente débil, soy consciente de que una nación como México, agobiada por graves problemas, necesita un Presidente fuerte, pero dentro de los marcos constitucionales. El Presidente debe ejercer los poderes que le otorga la ley fundamental, pero ningún otro.²²

No obstante, las causas de un mayor poder del ejecutivo mexicano son de muy diversa índole, pero se pueden resumir en los siguientes conceptos: a.- La estructura del Partido oficial que prevaleció con más o menos poder hasta el año 2002, en la cual el presidente fungía como *líder indiscutible*; b.- El debilitamiento histórico de los caciques locales y regionales; c.- La unidad burocrática de las centrales campesinas y obreras; d.- La creciente centralización impositiva de los asuntos fiscales; e.- El aumento de los medios y vías de comunicación y; f.- el crecimiento hipertrófico de la capital.²³ Otras opiniones señalan que le papel dominante del ejecutivo mexicano se debió a dos tradiciones de gran autoritarismo: el mundo indígena y el gobierno colonial español, así como a las facultades extra-constitucionales que ha tenido y la existencia del partido semioficial.²⁴ Desde el punto de vista de la competencia de Poderes, es posible confirmar que la vida política de México gira alrededor del Presidente debido principalmente a la ineficacia del poder judicial *para oponerse a las violaciones de la ley realizadas por la administración pública*, la concentración de todas las cuestiones que desea conocer el ejecutivo, el ejercicio de las atribuciones constitucionales y los actos mas allá la Constitución que inciden en toda la vida del Estado.²⁵

No obstante, en opinión de Jorge Carpizo, todo el poder que articuló la figura presidencial en el pasado reciente, se basó en que el presidente ... es el jefe del partido dominante, partido que está integrado por las grandes centrales obreras, campesinas y profesionales; el debilitamiento del poder legislativo, ya que la gran mayoría de los legisladores son miembros del Partido predominante y saben que si se oponen al presidente, las posibilidades de éxito que tienen son casi nulas y que seguramente están así frustrando su carrera política; la integración de buena parte de la Suprema Corte de Justicia por elementos políticos que no se imponen a los asuntos en los cuales el Presidente está interesado; la marcada influencia en la economía a través de los mecanismos del banco central, de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal, así como las amplias facultades que tiene en materia económica; la institucionalización del ejército, cuyos jefes dependen de él; la fuerte influencia en la opinión pública a través de los controles y facultades que tiene respecto a los medios masivos de comunicación; la gran concentración de recursos económicos de la federación, específicamente en el ejecutivo; las amplias facultades constitucionales y extra-constitucionales, como son la facultad de designar a sus sucesor y los gobernadores de las entidades federativas; la determinación de todos los aspectos internacionales en los cuales interviene el país, sin que pare ello exista ningún freno en el

²² Jorge Carpizo MacGregor. Presidencialismo Mexicano. UNAM. 1988. p.10.

²³ Arturo González Cossío. Notas para un estudio del estado Mexicano, contenido en la obra *Méjico: Cuatro Ensayos de Sociología Política*. UNAM. 1972 . p.139.

²⁴ Daniel Moreno. Derecho Constitucional Mexicano. Pax-Méjico. 1972. p. 402-403

²⁵ Andrés Serra Rojas. La Función Constitucional del Presidente de la Republica, en "Pensamiento jurídico de México en el Derecho Administrativo". Porrúa. Méjico 1962. p. 226-227.

Senado; el gobierno directo de la región más importante del país, como lo es el Distrito Federal y, un elemento psicológico, que en lo general se acepta el papel predominante del Ejecutivo sin que mayormente se le cuestione.²⁶

Pero ¿cuál es la caracterización jurídica de la figura presidencial, conforme a los preceptos constitucionales a las que se refiere Carpizo?. En este sentido, será necesario destacar que el artículo 81 dispone: “la elección del presidente será directa y en los términos que disponga la Ley electoral”, Por ello no es ocioso mencionar que la elección directa tiene la ventaja de que es elegido presidente quien tenga la mayoría de los votos.²⁷ Respecto a los requisitos para ser presidente, el artículo No. 82 dispone que el candidato debe ser “ ciudadanos mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, e hijo de padres mexicanos por nacimiento; tener treinta y cinco años cumplidos haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección; no pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto; no estar en servicio activo, en caso de pertenecer al ejército, seis meses antes del día de la elección; no ser secretario o subsecretario de Estado, procurador general de la república, ni gobernador de algún estado a menos que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección y no estar cumpliendo alguna de las causas de incapacidad establecida ..” La trascendencia histórica del principio de *no reelección* y la duración del encargo, es esencial para comprender la institución de la presidencia mexicana.²⁸

Si bien la duración del ejercicio presidencial ha variado (en 1928 se amplió de cuatro a seis años), el principio de reelección ha permanecido incólume desde el constituyente de Querétaro.²⁹ En el artículo No. 83 se dispone “El Presidente entrará a ejercer su encargo el 1 de Diciembre, durará en él seis años y nunca podrá ser reelecto para el periodo inmediato”.³⁰ Según Carpizo, en México, como ocurre en la Gran Bretaña y Norteamérica, el gabinete es una institución *meta-constitucional*, ya que no se encuentra reglamentada en la ley fundamental ni en ninguna norma secundaria. El gabinete es la reunión de los principales colaboradores del presidente que lo asesoran sobre los puntos que el propio presidente desea. Está en manos del presidente convocar o no al gabinete. El presidente puede optar por escuchar las opiniones de sus más cercanos colaboradores en forma separada. Empero, algunos presidentes mexicanos sí han acostumbrado reunir al gabinete con cierta periodicidad o para asuntos de especial importancia.³¹

Continuando con el enfoque *carpizista* en el ámbito legislativo, el presidente de la república interviene en el procedimiento para la formación de las leyes a través de tres actos: la iniciativa de ley, la facultad de voto y la promulgación o publicación de la ley. Estos

²⁶ Carpizo. Op. Cit. p. 26

²⁷ En el sistema indirecto se puede dar el caso de que los electores designen presidente a alguien que haya recibido menos votos que otro candidato. Maurice Duverger nos ha referido al menos dos casos históricos registrados en Norteamérica. Se trata de las elecciones de 1878 y 1888. Véase M. Duverger. Op. Cit. P 330

²⁸ Para conocer el interesante contexto histórico y jurídico de estas disposiciones constitucionales, véase Carpizo. Op. Cit. Pp 55-60

²⁹ Diego Valadés (1986,49) “Para una adecuada comprensión del presidencialismo latinoamericano, se hace imprescindible ahondar en las raíces del poder, en los Estados que emergieron a la libertad principios del siglo XIX”. C.r.f. Dieter Nohlen. Op. cit. p. 21

³⁰ En la interpretación literal de “periodo inmediato” se generaron episodios históricos de intentos de reelección, como el caso de Álvaro Obregón.

³¹ Carpizo. Op. Cit. P 76 “ El gabinete suele reunirse periódicamente para examinar asuntos generales, líneas políticas y asuntos particulares; la agenda del gabinete la determina el presidente. Su integración no está determinada por ninguna ley ni reglamento, por tanto, el presidente tiene la facultad para determinar su composición, y así lo ha hecho en realidad: Generalmente se compone por los secretarios de estado, los jefes de departamento administrativo, el procurador general de la república y otros funcionarios. Calles incluyó al procurador general de justicia del Distrito Federal y Ortiz Rubio a su secretario particular”.

aspectos caen dentro del principio de colaboración que los poderes deben prestarse entre ellos. De acuerdo con el artículo No. 71 constitucional, el presidente de la República tiene el derecho de iniciar leyes y decretos, pero en la realidad es él quien envía la mayoría de las iniciativas que posteriormente se convierten en ley. ¿Será ésta característica que le resulta esencial al presidencialismo? Una respuesta afirmativa, es más que verosímil puesto que, para iniciar un esquema comparativo con las iniciativas de ley que emiten los ejecutivos galos, en un periodo comprendido entre 1962 y 1967 el ejecutivo mexicano, siempre con Carpizo, habría iniciado el 95% de las leyes, en tanto que en Francia, según Roy C. Macridis, lo habría hecho en un porcentaje algo superior al 80%.³²

El Poder Legislativo ha sido depositado en un Congreso General que conforman dos Cámaras; la de Diputados que se compone de 500 representantes circunscripciones, electos en su totalidad cada tres años, 300 de ellos se eligen por el principio de votación mayoritaria y 200 por medio de la representación proporcional.³³ La Cámara de Senadores, por su parte, se integra por 128 legisladores, mismos que se eligen en cada estado y el Distrito Federal. En cada una de esas entidades federativas, dos de ellos resultan del principio de votación mayoritaria relativa y uno más es asignado a la primera minoría. Los legisladores permanecen en su encargo seis años y no se permite la reelección inmediata.³⁴ Pero, volviendo a la relación legislativo-ejecutivo, hay que resaltar que el voto es otra de las facultades presidenciales, que si bien es constitucional, ha sido usada extralógicamente en el sistema mexicano para evitar la *precipitación en el proceso legislativo*, tratándose de impedir la aprobación de *leyes inconvenientes* o que tengan vicios constitucionales. Es más que evidente el efecto derogador de esta facultad no escrita y en opinión de Emilio Rabasa, así se ha capacitado al ejecutivo para que se defienda contra la invasión y la imposición del legislativo.³⁵

III Semi-presidencialismo. El modelo galo

Francia, durante su nada apacible historia política ha experimentado todo tipo de regímenes, monarquía, imperio, parlamentarismo puro y finalmente *semipresidencialismo*, que han sido los más importantes a partir de la Revolución francesa.³⁶ Aunque no debemos tomar el nombre muy literalmente.³⁷ En Francia existe una combinación de los regímenes

³² Roy C. Macridis. France. Modern Political Systems. Prentice-Hall. 1968. Pp. 265-266 .C.r.f. Carpizo. Op. cit. p. 84.

³³ Véanse los Artículos No. 51-54 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. IFE. 2000. Pp. 445-446

³⁴ Idem anterior. Arts. No. 56-59. pp. 48-49.

³⁵ Emilio Rabasa. Mexicano ésta es tu Constitución. Cámara de Diputados. México. 1968. p 174. C. R. F. Carpizo. Op. cit. p. 85

³⁶ Los sistemas e gobierno republicanos que han estado vigentes en esta etapa de en Francia son: La I República (1792-1804) Fue proclamada durante la revolución francesa, al ser derrocado Luis VI. Transitó del régimen radical de asamblea al gobierno del Directorio y, finalmente, al autoritarismo personalista del Consulado. Terminó con la consagración de Napoleón Bonaparte como emperador. La II República (1848-1852) Tuvo solo una breve existencia en virtud de que se le concibió únicamente como un periodo de transición. Comenzó con la destitución del rey Felipe de Orleáns y finalizó con la proclamación de Napoleón III como emperador. La III República (1871-1940), Fue inaugurada después de la derrota de Napoleón III en la guerra franco-prusiana y finalizó con la segunda ocupación de Francia por el ejército nazi en la segunda guerra mundial. La IV República (1946-1958) Inició al terminar la segunda guerra mundial y reconoció la tradición parlamentarista de la III república. Su corta duración fue determinada por una gran inestabilidad política y las secuelas de la guerra de Argelia. La V República (1958 a la fecha), Fue fundada por Charles de Gaulle pues su propósito fundamental fue el de otorgar al presidente una posición más fuerte dentro del sistema político, creando la hibridación conocida como régimen *semi presidencialista*.

³⁷ Sartori. Op. cit. p. 136.

presidencial y parlamentario, que ha sido ampliamente estudiada por polítólogos y constitucionalistas de todo el mundo incluso ha sido imitada por un número importante de países. El gobierno *semipresidencial*, como es conocido el sistema político vigente en Francia, prevalece en diversas naciones europeas consideradas como democracias consolidadas, como son le caso de Austria, Portugal Islandia, Finlandia e Irlanda y también en países de reciente democratización como Rusia, Polonia, Turquía y Bulgaria.³⁸

La idea central de este sistema político francés consiste en tratar de amalgamar las ventajas tanto del sistema presidencial como el parlamentario, ya que cuenta con un jefe de Estado electo directamente por la ciudadanía, como sucede en la mayoría de los sistemas presidenciales americanos, y con un premier o primer ministro responsable ante el parlamento. Cabe mencionar que en las repúblicas parlamentarias puras (Alemania Italia, Hungría, Grecia, República Checa, Eslovaquia y Suiza) el presidente es designado generalmente por los legisladores. En estos casos, el jefe de Estado ejerce únicamente funciones protocolarias. Pero en los estados donde el presidente es electo en comicios directos, el *Jefe de Estado* cuenta con un considerable grado de legitimidad, como auténtico representante popular. La más importante y conocida variante de gobierno presidencial la constituye el modelo de la V República francesa. Las diferencias formales y sustanciales respecto de la forma presidencial estadounidense son muchas, pero existen algunas importantes similitudes. La más relevante se refiere a la elección directa del presidente de la República por parte de la población y por tanto su legitimación por parte del electorado nacional. La más contrastante se refiere a la Asamblea nacional compuesta por y segunda vuelta.³⁹

Este tipo de régimen no debe -ni puede- ser confundido con el presidencialismo puro. La diferencia entre estos dos tipos de gobierno reside en que en el primero existe un primer ministro y un gabinete responsable ante el Parlamento, el cual debe aprobar la *formación del gobierno* y puede provocar su caída mediante un voto de no confianza, como sucede en los sistemas parlamentarios.⁴⁰ Este sistema ha probado su viabilidad en innumerables circunstancias, pues ha aportado una gran estabilidad política al país galo desde la promulgación de la Constitución de la V República (1958), en contraste con los turbulentos años que caracterizaron a la etapa inmediatamente posterior al fin de la segunda guerra mundial. En Francia, el presidente de la república o jefe de estado es electo en comicios directos. Pueden votar todos los ciudadanos que gocen del pleno uso de los derechos políticos. El periodo presidencial es de siete años y es posible la reelección.⁴¹

Hasta ahora solo Francois Miterrand ha gobernado dos periodos completos, mientras que Charles de Gaulle dimitió ejemplarmente a la presidencia antes de que concluyera su segundo mandato.⁴² Al contrario, de lo que sucede en los regímenes parlamentarios puros, en Francia las facultades presidenciales *también son amplias*. El mandato del presidente francés

³⁸ Se ha estudiado la posibilidad de instaurarlo en Italia, aunque hay que aclarar que en cada nación el *semipresidencialismo* se ajusta a sus características particulares, por lo que existen diferencias -en mayor o menor medida- respecto del molde constitucional que funciona en Francia.

³⁹ Gianfranco Paquino. Op. cit. p. 674

⁴⁰ Existen divergencias notables respecto a esta apreciación. Sartori, por ejemplo, afirma: "Concebir al semipresidencialismo como una alternación de los otros dos especímenes, sencillamente equivale a eliminar la naturaleza mixta del sistema y de hecho es afirmar que en él no tenemos un verdadero sistema" Op. cit. p 140

⁴¹ La votación ascendió a poco más de 40 millones en 1997

⁴² "He have a master-plan for presidential dominance, building into the institution just as much presidential power as he felt he could get away with the negotiations of summer 1958, and trusting to subsequent events to reinforce it..." Davis S. Bell. Power in Fifth Republic France. Oxford. 2000. Book Review by Andrew Knapp. Véase también: *Degauillismo*, en Diccionario de Política. Pp. 434-439

dura siete años y es renovable, así que no se excluye una evolución en sentido presidencialista del sistema, aunque tampoco excluye una reafirmación del poder de la Asamblea.⁴³ Aunque estén sólidamente fincadas las principales características presidenciales en el sistema francés, éstas no carecen de críticos norteamericanos.

When presidents serve for seven years, it is at the cost of democratic sanity and probity in public life [...] this does not bespeak a vital democracy. It recalls the sort of political longevity reserved in Britain for backbenchers from the shires or the pitheads who are not expected to run the country. Or in America, for whiteman southern senators who roars without pretending to chart country's destiny. *France has -or had- a different view. The destiny of experienced leaders is to continue in the political front line until they drop.*⁴⁴

El jefe de estado encabeza al Consejo de Ministros y al Consejo de la Defensa, en su calidad de comandante supremo de las fuerzas armadas. Es él quien conduce la política exterior y representa al país ante la Comunidad internacional. Tiene además capacidad para vetar las leyes aprobadas por el parlamento, aunque el veto presidencial puede ser superado con una segunda aprobación del legislativo. Absolutamente todas las iniciativas de ley del gobierno deben estar formadas por el presidente. Una facultad fundamental que posee el jefe de Estado francés es que puede convocar referéndum para la ratificación de alguna ley, algún tratado internacional o cualquier otro asunto de primera importancia que lo amerite.

La constitución de la V República concede al presidente el carácter de árbitro final en materia de interpretación constitucional. En esta acepción de presidencialismo, el jefe de estado designa al primer ministro y tiene la capacidad de removerlo libremente. Sin embargo el nombramiento debe contar con la aprobación de la Asamblea Nacional (Cámara Baja del Parlamento). Es por esta razón que en la *real politik*, el presidente procura nombrar a un político afín al partido o partidos que cuenten con mayoría en el parlamento. Cuado el partido del presidente cuenta con la mayoría, el *premier* resulta ser la persona de un político aliado e incondicional del jefe de Estado quien, en este caso, mantiene la preeminencia política. Pero si la mayoría parlamentaria pertenece a las formaciones políticas de la oposición, el presidente se ve obligado a nombrar a un jefe de gobierno que milite en un partido adversario, y su importancia política se ve considerablemente reducida frente a la de un *premier* que asuma la supremacía. A este último caso se le conoce como “cohabición”, la cual ha sucedido ya en tres ocasiones en la V República.⁴⁵

This components of presidential power- relations, with the prime minister and ministers, with party coalition and parliament, with staff and the administration or public opinion, are periods of cohabitation.

Contra lo que pudiera suponerse, desde la tradición política mexicana, el presidente de la V República puede disolver la Asamblea Nacional de una forma relativamente fácil. La única restricción que se le ha impuesto al respecto, consiste en que no puede hacerlo más de una vez en menos de un año. Por otra parte, el mandatario sí está obligado a disolver la Asamblea por lo menos una vez durante su mandato. Al dimensionar su significación política, esta facultad ha sido considerada como uno de los pilares fundamentales del régimen *semipresidencial*, ya que otorga al jefe del Estado una ventaja estratégica frente al

⁴³ Ginafranco Pasquino. Op. Cit. P. 675

⁴⁴ David Lawday. The French do it longest. Setting a limit on length of presidential terms in France. Issue. 1997. Las cursivas son mías

⁴⁵ Mitterrand tuvo como primer ministro al *neogaullista* Balladur (1993-1995) y de 1977 a 1990 con Chirac como presidente y el socialista Lionel Jospin en la Jefatura de gobierno. 202 Davis S. Bell. Op.Cit.

poder Legislativo. Mientras aquel cuenta con la capacidad de disolver la Asamblea Nacional y propiciar elecciones legislativas anticipadas, el parlamento no tiene la posibilidad de destituir a un presidente mediante procedimientos ordinarios.

The basis for presidential power under the fifth Republic lies in the Constitution itself, in key articles giving the president a general role of “arbitrage” and the specific powers to dissolve the National Assembly, to call a referendum or to take special powers in an emergency.⁴⁶

El primer ministro es el responsable de dirigir la acción del gobierno. Es él quien garantiza la ejecución de las leyes aprobadas en el parlamento y quien encabeza, en la práctica, a la administración pública. Formalmente el *Premier* designa a los ministros de Estado, aunque el presidente posee una innegable influencia en la conformación del gabinete cuando no hay cohabitación. De lo contrario, el presidente permite al primer ministro designar libremente a los ministros y salvo ocasionalmente, al del ministerio del exterior, dadas las amplias facultades que

en este renglón tiene el jefe de Estado. A diferencia del sistema estadounidense, el papel de los Partidos en la elección del presidente en el sistema francés y en la formación de una mayoría parlamentaria es muy importante y tal vez decisiva.⁴⁷

Francia tiene un parlamento bicameral formado por un Senado y una Asamblea Nacional y el periodo de los senadores es de nueve años y son electos en cada departamento administrativo mediante una fórmula indirecta. Para la elección de senadores se integra un Colegio Electoral con las principales autoridades municipales y departamentales, así como con los diputados que representan al departamento en la Asamblea Nacional. El Senado se renueva en tercios cada tres años y poco hay que añadir al hecho de que esta Cámara desempeña, dentro del sistema político, un papel secundario. El gobierno no es responsable ante la Cámara alta y las iniciativas de ley que han sido rechazadas en esa instancia pueden ser aprobadas definitivamente por la Cámara baja mediante una nueva votación, tal y como sucede con el voto presidencial.

La Asamblea Nacional (Cámara Baja) es el verdadero órgano legislativo del país. Está integrada por 577 miembros, tiene la atribución de poder destituir, mediante un voto de no confianza, al primer ministro y a los miembros del gabinete. La duración de la legislatura es de cinco años aunque, como hemos visto, el presidente tiene la capacidad de disolverla.⁴⁸ La Asamblea Nacional es hoy por hoy la máxima institución política del país, pero esto no siempre ha sido así, pues durante la II y IV Repúblicas sufrió un notorio debilitamiento a raíz de la promulgación de la nueva Constitución, la que dio origen a la V República.⁴⁹

La Cámara baja perdió buena parte de sus facultades políticas y legislativas en beneficio del gobierno y del presidente, ante la necesidad que tenía Francia de terminar con la inestabilidad parlamentaria a finales de los años cincuentas. En la actualidad, el número de comités legislativos especializados que funcionan en la Asamblea Nacional es de seis (contra los 19 que llegaron a existir en la IV República), mientras que en las materias de legislación

⁴⁶ Idem anterior. En este mismo sentido, Sartori nos advierte que “los poderes más importantes del presidente tienen un carácter ocasional. No son prerrogativas normales, sino poderes excepcionales que solo pueden usarse muy pocas veces”. Véase Op. cit. p.137

⁴⁷ Gianfranco Pasquino. Op. Cit. p. 675

⁴⁸ Sistemas Políticos y Electorales Contemporáneos: Francia. Instituto Federal Electoral.

⁴⁹ Max Beloff. *La France Libre and legacy of de Gaulle. Analysis of free French movement from 1940-1945*. Issue 1997.

en las que tienen plenas competencias se limitan a los temas fiscales y electorales.⁵⁰ La revisión de la constitucionalidad de los actos gubernamentales y de las leyes emanadas del parlamento son responsabilidad del Consejo Constitucional, el cual está conformado por nueve magistrados, los cuales desempeñan su función durante un mandato no renovable de nueve años.

Tres magistrados son designados por el presidente de la República, tres por el Presidente de la Asamblea y los tres restantes por el Presidente del Senado. Además los ex residentes de la República son considerados miembros *ex officio* de este Consejo, mismos que, aparte de fungir como revisores de constitucionalidad, ejercen como última autoridad electoral, el dictamen sobre la legalidad de los procesos electorales tanto presidenciales como legislativos y de los referendums. Por todo lo expuesto, “según esta interpretación el sistema francés es presidencial cuando las mayorías presidencial y parlamentaria son la misma; y parlamentario, cuando son distintas”.⁵¹

IV Hitos y perspectivas de comparación

Las Instituciones y facultades constitucionales que le son *consustanciales* al presidencialismo están presentes en los sistemas políticos tanto de Francia como de México y constituyen una especie de parentesco sistémico que vincula a ambos modelos de gobierno en puntos comunes perfectamente caracterizados. Pero, a fin de cuentas ¿qué les une y qué les diferencia? Creo que la respuesta se puede generar desde una hipótesis por demás elemental: El conjunto de puntos de intersección de facultades presidenciales genera, en términos de teoría de sistemas, una variable independiente, es decir, que contiene “lo que le es consustancial al presidencialismo puro” y que se encuentran expresadas principalmente por la representación unipersonal del Estado en la persona del titular del poder ejecutivo; el origen del sistema electoral y su naturaleza electiva directa y en función de la mayoría relativa, la facultad de veto, la comandancia unipersonal de las fuerzas armadas, así como la representación del país ante la comunidad internacional. En relación al presidencialismo, es aceptable empezar con la definición, por que la forma tiene un prototipo indiscutible.⁵²

El denominador común del presidencialismo y del semipresidencialismo es un presidente electo popularmente o, al menos, un presidente que no es electo en y por el parlamento. Pero más allá de esta base común, las dos formas se alejan radicalmente una de otra.⁵³ autores de la Constitución de la V república, como una forma de reforzar los poderes del Presidente, ya que en determinadas cuestiones clave al jefe de Estado siempre la queda el recurso de convocar a un Referendo ante un parlamento testarudo y obstinado. A partir de los años ochenta se empezó a concebir al referéndum como una forma de atemperar las facultades presidenciales, más que como un mecanismo para afirmarlo. En 1995 se aprobó una reforma a la Constitución que amplió el uso del referéndum para decidir sobre cuestiones económicas y sociales.

⁵⁰ El Presidente Chirac, presentó una iniciativa de reforma constitucional que fue aprobada con la intención de fortalecer al parlamento y que consistió en establecer un único periodo de sesiones en el año -de octubre a junio, lo cual alarga el tiempo total de trabajo ordinario e incrementa las facultades del Legislativo en el control de los presupuestos sociales.

⁵¹ Giovanni Sartori. Op. cit. p. 139

⁵² Ibidem anterior. p. 136

⁵³ Idem anterior

El conjunto de variantes respecto del modelo “puro”, que van desde el presidencialismo autoritario, en uno de sus extremos y que tiende a aumentar extralógicamente los poderes fácticos del sistema, pueden ser agrupados en una variable dependiente (tipo I). Para completar el esquema de comprensión, es necesario concebir el corrimiento de facultades hasta el otro extremo, el derogatorio del presidencialismo, hasta el punto de la interacción de Poderes que es la caracterización auténtica del semipresidencialismo y que pueden ser agrupadas en otra variable dependiente (tipo II). Con respecto al semipresidencialismo, ¿cómo podemos definir esta forma a menos que sepamos de qué países podemos inferir sus características definitorias? La salida consiste en estipular que la categoría tiene un caso sobresaliente que sin duda es la Quinta República francesa y tomarla como punto de partida.⁵⁴ Así, la variabilidad de formas de expresión del presidencialismo, su evolución y transformación -o adaptación- ya sea constitucional o meta-constitucional, se explica en función de la variable dependiente

No	Facultades de Poder Ejecutivo	Francia	Constitucional	México	Constitucional
1	Elección popular directa	Si	Si	Si	Si
2	Sistema electoral mayoritario	Si	Si	Si	Si
3	Convocatoria a referéndum	Si	Si	No	No
4	Reelección	Si	Si	No	No
5	Iniciar leyes	Si	Si	Si	Si
6	Veto de las iniciativas	Si	Si	Si	Si
7	Formación del Gabinete	No	No	Si	No
8	Formación de Gobierno	No	Si	No	No
9	Representación ante el exterior	Si	Si	Si	Si
10	Duración del encargo	7 años	Si	6 años	Si
11	Jefe de las fuerzas armadas	Si	Si	Si	Si
12	Jefe de Estado	Si	Si	Si	Si
13	Jefe de Gobierno	No	Si	Si	Si
14	Designar o “retirar” autoridades locales	No	No	Si	No
15	Liderazgo de algún partido mayoritario o hegemónico	No	No	Si	No
16	La designación del sucesor	No	No	Si	No
17	Arbitro final en materia de interpretación constitucional	Si	Si	Si	No
18	Disolver parcialmente el órgano parlamentario	Si	Si	No	No
19	Propiciar elecciones legislativas anticipadas	Si	Si	No	No
20	Separación de poderes	No	No	No	Si

Bibliografía Consultada

Anduiza Perea, Eva; Crespo, Ismael y Méndez Lago, Mónica. *Metodología de la Ciencia Política*. Cuadernos Metodológicos No. 28. Centro de investigaciones Sociológicas. España.

Bobbio, Norberto; Mantteuci, Nicola y Pasquino, Gianfranco. *Diccionario de Política*. Siglo Veintiuno Eds. 1993

Carpizo Mc Gregor, Jorge. *El Presidencialismo Mexicano*. Siglo Veintiuno Ed. 1988.

Duverger, Maurice. *Los Partidos Políticos*. Fondo de Cultura Económica. México 1984.

Instituto Federal Electoral. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sistemas Políticos y Electorales Contemporáneos: Francia*. Cuaderno. No. 4. México. 1999

Jiménez, Edgar. *Enfoques Teóricos para el Análisis Político*. Cuadernos de Orientación Metodológica. No. 4. Instituto Federal Electoral. México. 1998

⁵⁴ Idem anterior. P. 137

Linz, Juan J. y Valenzuela, Arturo. Comps. *Las Crisis del Presidencialismo. Perspectivas Comparadas*. Ed. Alianza Universidad. 1994

Lowenstein, Karl. *La Presidencia fuera de los Estados Unidos*. Boletín del Instituto de Derecho comparado de México. Año I. No. 5 UNAM. 1949

Lijphart, Arend. *Modelos de Democracia*. Ariel. España. 1998

Moreno, Daniel . *Derecho Constitucional Mexicano*. Pax-México. 1972

Nohlen, Diet er y Fernández, Mario. Eds. *Presidencialismo versus Parlamentarismo*. Ed. Nueva Sociedad. 1991

Sartori, Giovanni. *Ingeniería Constitucional Comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. Traducción de Roberto reyes Mazzoni. Fondo de cultura Económica. México.1999

Serra Rojas, Andrés. La Función Constitucional del Presidente de la Republica, en “ Pensamiento jurídico de México en el Derecho Administrativo”. Porrúa. México 1962

Books review <http://www.findarticles.com> Search: presidential+system+france.

Davis S. Bell. *Power in Fifth Republic France*. Oxford. 2000. Book Review by Andrew Knapp.

David Lawday. *The French do it longest. (Setting a limit on length of presidential terms in France)*. Issue. 1997

Max Beloff. *La France Libre and legacy of de Gaulle. Analysis of free French movement from 1940-1945*. Issue 1997

Steven A. Shull. *Presidential-Congressional Relations: Policy and time approaches*. University of Michigan Press. 1997. Book review by Carry R.Covington.