

ADENDA A LA SEGUNDA EDICIÓN

Para la segunda edición de este libro he mantenido sin alteraciones el texto previamente publicado, y en esta adenda abordo algunas observaciones que diversos autores han hecho en torno al gobierno de gabinete; amplíe asimismo algunos aspectos relacionados con la nominación del jefe del gabinete. He tratado de agrupar los argumentos críticos en rubros generales, por lo que omito el señalamiento de las fuentes, toda vez que no siempre corresponden a trabajos publicados. Algunos de los puntos de vista que se recogen y analizan han sido expresados en conferencias académicas, a través de los medios de comunicación, incluso en conversaciones personales, por lo que en las citas se correría el riesgo de hacer atribuciones no comprobables documentalmente. Por lo demás, el objeto de esta adenda no es polemizar sino aclarar.

Como se ha demostrado, existen numerosos ejemplos de sistemas constitucionales presidenciales que han incorporado la presencia de un gabinete, con facultades definidas, e incluso con un jefe o coordinador, sin que se haya modificado la naturaleza del sistema original. En esta edición se publica un nuevo cuadro (número 10), en el que aparece una relación de 48 países en los que, habiendo sistemas presidenciales, existen gabinetes constitucionalmente definidos y encabezados por funcionarios con diferentes denominaciones: primer ministro, vicepresidente, jefe, secretario general o coordinador del ministerio, por ejemplo.¹

Para determinar la naturaleza presidencial del sistema se tomó como criterio que estuvieran presentes los siguientes elementos: elección universal y directa del presidente, nominación libre del jefe del gabinete por parte del presidente, facultad presi-

¹ La relación completa aparece a continuación del cuadro 10.

dencial de remoción del jefe del gabinete, participación del presidente de la República presidiendo las sesiones de trabajo del gabinete.²

Es evidente que la proliferación de sistemas parlamentarios a partir de la segunda posguerra estuvo condicionada por dos importantes razones: la decisión de evitar fenómenos de concentración del poder como el que se registró en los países del eje, y la adopción por las ex colonias de modelos constitucionales análogos a sus antiguas metrópolis. En términos generales la independencia de las colonias, en la segunda posguerra, se realizó conforme a patrones de entendimiento que facilitaron la transición. La ruptura entre los Estados independizados y la metrópoli fue mucho más acentuada en el caso de América Latina, en tanto que en España la vigencia de la Constitución de Cádiz fue de muy corta duración y la monarquía constitucional no se estabilizó sino hasta bien entrado el siglo XIX. No obstante esto, las tendencias monárquicas también subsistieron en América hasta muy avanzado ese siglo. Además, operó un factor importante para impulsar la implantación del sistema presidencial: la doctrina Monroe.³

Un sistema presidencial es una forma de organización del poder que no necesariamente implica el exceso en la concentración del mismo. De la misma forma que el sistema monárquico absoluto cedió su lugar a la monarquía constitucional, en la actualidad se registra una tendencia muy clara en el sentido de racionalizar los sistemas presidenciales para hacerlos más congruentes con el pluralismo democrático.⁴

² Varios de los casos son considerados por la doctrina como sistemas semi-presidenciales o semiparlamentarios. A este respecto véanse las páginas 15 y ss. de este libro.

³ Véase nota 32.

⁴ Son muy pocos los sistemas surgidos durante la segunda posguerra que han adoptado sistemas presidenciales puros. Este fenómeno básicamente se registra en países africanos y asiáticos, y en algunos de los Estados que se formaron a raíz de la desaparición de la Unión Soviética. Son los casos de Chechenia

La presencia del gabinete en el ámbito de un sistema presidencial contribuye a la desconcentración del poder y, en esta medida, favorece los procesos de estabilización institucional. Hay quienes opinan que la inclusión del gabinete en un sistema presidencial apunta en el sentido de una “parlamentarización” del sistema presidencial. Éste no es, en realidad, el problema de fondo; sino sólo una cuestión terminológica que tiende a distraer la atención de lo que es verdaderamente relevante: cómo se estructura y se hace funcionar a los órganos del poder, y qué relaciones de control político se establecen entre ellos.

De acuerdo con esa preocupación, he sustentado en este libro las ventajas de que se establezca constitucionalmente la figura del gabinete, con funciones definidas; que haya un jefe del gabinete cuya designación, ratificación, jerarquía, atribuciones y obligaciones queden igualmente establecidas por la Constitución, y que se adopten instrumentos de control congresual que, al asegurar la estabilidad del sistema presidencial, reduzcan la concentración del poder por el presidente y fortalezcan al sistema representativo.

La Constitución debe contener las obligaciones generales que correspondan a los secretarios, así como las funciones específicas que incumban al gabinete. Entre esas obligaciones deben ser prioritarias las siguientes: concurrir regular y periódicamente a las sesiones de control del Congreso, atender las solicitudes de información que presenten las cámaras y comparecer ante el pleno o ante las comisiones cuando sean requeridos para ese

(Constitución de 2003, artículo 63), Filipinas (Constitución de 1987, artículo VII, secciones 1 y 17), Indonesia (Constitución de 1945, reformada en 1984, artículo 4o.), Malawi (Constitución de 1994, artículo 78), Namibia (Constitución de 1990, artículo 27), Nigeria (Constitución de 1999, artículo 130), y Zimbabue (Constitución de 1979, artículo 27 y 3 IH). También se han establecido sistemas constitucionales formalmente modernos pero de estructura tradicional en cuanto al poder. Es el caso de Libia (Constitución de 1969, artículo 18, que deposita la suprema autoridad en el “Consejo del Comando Revolucionario”), y de Malasia (Constitución de 1963, artículos 32 y 33, que consagra una especie de liderazgo tribal).

objeto. Debe agregarse la posibilidad de que los secretarios intervengan libremente en la tribuna de ambas cámaras; ésta es una atribución que se ha extendido rápidamente en los sistemas presidenciales, y que permite que el gobierno explice sus razones ante los legisladores. El efecto de opinión es muy considerable: por un lado, se subraya la centralidad política de los congresos y parlamentos y, por otro, ofrece a los gobiernos la opción de hacer valer sus argumentos ante los legisladores de manera pública. Los gobiernos no deben practicar el llamado “cabildeo” como si fueran particulares; el acceso de los ministros a la tribuna corresponde a la naturaleza constitucional y paritaria de los órganos del poder político.

También debe tenerse en cuenta que las convocatorias de los legisladores para que comparezcan los secretarios tenderán a disminuir en tanto que la presencia periódica de los integrantes del gabinete hará progresivamente menos necesario tenerlos que requerir para que se presenten ante el Congreso. Esta facultad, empero, debe subsistir para ser ejercida en casos excepcionales.

En este libro también se ha abordado el problema de los controles políticos, como uno de los ejes de la reforma que se propone. Puede decirse que el éxito del gobierno de gabinete depende de la prudente construcción y operación de los controles políticos. Un ejemplo de lo que sucede cuando no se adoptan instrumentos adecuados de control político, es lo que se ha vuelto habitual con motivo de la presentación del informe presidencial. Las expresiones desaprobatorias que interrumpen la exposición de los informes presidenciales aumentan la fricción entre los órganos del poder, dificultan los acuerdos y alimentan la percepción negativa de las instituciones. Ahora bien, en tanto que el presidente no escuche a los representantes de la nación, los representantes de la nación tenderán a hacerse oír incluso faltando a lo que se considera “buenas maneras” políticas.

La idea de que los gobernantes no asistan a las deliberaciones de los cuerpos representativos correspondía a una forma de protección de los representantes. Para no inhibirlos de decir cuánto

pensaran, y para no dar lugar a posibles actos de represión o de represión, desde los albores de las democracias constitucionales se prohibió que los gobernantes asistieran a los debates parlamentarios. Un buen ejemplo es el ofrecido por la Constitución de Cádiz (artículo 124): “Las Cortes no podrán deliberar en la presencia del Rey”. Ésta era una restricción para el monarca, no una limitación para los representantes nacionales.

La resistencia para el que el presidente escuche directamente la opinión de los representantes de la nación es un factor de tensión política. Tradicionalmente se ha aducido que el principio de separación de poderes impide que el presidente entable diálogo con los miembros del Congreso. El problema, en realidad, no es que el presidente debata con los diputados y los senadores, sino que escuche lo que, como representantes de la nación, tengan que decirle. Ello no supone afectar la naturaleza del sistema constitucional.

Por otra parte, considero indispensable que el presidente continúe informando anualmente a la nación; es una obligación que incumbe, en todos los sistemas constitucionales democráticos, a los jefes de gobierno. Dejar de hacerlo sería admitir la supremacía constitucional del presidente con relación a los representantes de la nación y desvirtuaría la naturaleza democrática del Estado constitucional mexicano. En un Estado de este género no cabe la posibilidad de que se ejerzan funciones sin la obligación concomitante de informar. Puede aducirse que bastaría con enviar un informe por escrito, como se practica en diversos estados de la Federación. No considero que tal modalidad se adecue a la naturaleza del Estado democrático, en tanto que el Congreso no debe conformarse con una actitud pasiva de simple receptor de un escrito; los representantes deben, en nombre de los ciudadanos, que son los representados, valorar lo informado. En un sistema representativo comparecer ante el Congreso es, simbólicamente, presentarse ante la nación.

En algunos sistemas parlamentarios se conserva la tradición de que el jefe del Estado comparezca periódicamente ante el Parlamento, es el caso británico; en otros (en la mayoría), el jefe del

Estado no asiste a las sesiones congresuales, y quien informa es quien desempeña la jefatura del gobierno. Sin embargo, ningún sistema constitucional exime a los jefes de gobierno de la obligación de informar a los congresos acerca de sus decisiones y acciones. El modelo francés no plantea una excepción, sino una explicable adecuación: en tanto que el responsable del gobierno es el primer ministro, a éste corresponde informar de manera personal y directa; el presidente de Francia no puede desplazar al primer ministro, ni concurrir, a manera de competidor, ante las cámaras del Parlamento. Por esta razón, la Constitución dispone (artículo 18) que el presidente se comunicará con ambas cámaras por medio de mensajes escritos, “que hará leer y que no darán lugar a un debate”; se entiende, a un debate con la participación del presidente.⁵

Lo que se ha venido haciendo en diversos sistemas presidenciales es que, con independencia del informe anual, los integrantes del gobierno concurren de manera sistemática ante el Congreso por medio de los ministros y de los jefes del gabinete. De esta manera existe una comunicación permanente entre el gobierno y el Congreso que permite un adecuado control político. Los ministros no sólo asisten conforme a una obligación de informar; también lo hacen de acuerdo con el derecho que les concierne de defender las posiciones gubernamentales, por lo que es cada día más frecuente que ocupen la tribuna para hacer presentes las razones del gobierno. La fluidez en la comunicación alienta formas de cooperación y entendimiento que resultan altamente positivas para la vida democrática del Estado.

Veamos ahora algunas observaciones que se han hecho, con relación a la incorporación del gobierno de gabinete en el sistema presidencial mexicano.

⁵ En los Estados Unidos la Constitución dispone (artículo II-3) que el presidente presentará al Congreso, periódicamente, un informe sobre el estado de la Unión. En México, durante la vigencia de la Constitución de 1857, había dos periodos anuales de sesiones ordinarias, al principio de cada uno de los cuales los presidentes debían presentar informes al Congreso.

Debilitamiento político del presidente

Quienes mantienen una perspectiva ortodoxa de la Presidencia, considerando que se trata de una institución cuyos poderes no deben verse afectados, estiman que el presidente pierde fuerza política cuando se establece un gabinete con funciones definidas y un jefe de ese gabinete también con atribuciones precisas. La adopción del gobierno de gabinete en numerosos sistemas presidenciales (véase el cuadro 10) ha generado un efecto exactamente opuesto al que denota ese temor. El ejercicio de la Presidencia no se ha debilitado; se ha racionalizado. Es importante tener presente esta distinción.

Debe establecerse lo que se quiere decir cuando se alude a la fortaleza o la debilidad de los presidentes. Si por la primera se entiende la capacidad de actuar conforme a los dictados de su voluntad, y por la segunda a la pérdida de esa posibilidad, es evidente que se está pensando en un sistema autoritario, ajeno al Estado constitucional. Por el contrario, si se considera que un sistema se debilita en tanto que se estrechan las opciones para alcanzar acuerdos, que se ve afectada la legitimidad de las instituciones, que disminuyen las posibilidades de alcanzar resultados en los términos esperados por la colectividad, que no se cuenta con instrumentos para inducir conductas cooperativas, que los niveles de la contienda política ascienden más allá de lo que resulta razonable conforme al ejercicio de las libertades públicas, entonces sí se está pensando en un Estado constitucional.

Dejar que el antagonismo entre las fuerzas políticas fluya de manera espontánea y que sean ellas las que determinen los límites de su propia agresividad, es exponer a la sociedad a enfrentamientos cuya magnitud no es dable prever. Esto es debilitar a la Presidencia y, en general, a todas las instituciones. Por el contrario, el sistema presidencial se fortalece, desde una perspectiva del Estado constitucional, si su capacidad de interlocución mejora, si sus instrumentos de comunicación con el Congreso se multiplican, si la dinámica relación entre los órganos del poder genera

nuevas formas de cooperación institucional, basadas en la confianza, en la efectividad de los resultados y en el control político responsable. La fuerza de las instituciones es proporcional a la percepción de su legitimidad.

El gobierno de gabinete ciertamente disminuye el cúmulo de atribuciones que corresponden a un presidente en el marco de un sistema autoritario, pero lo vigoriza en un ámbito de ejercicio democrático del poder. Los órganos del poder son fuertes o débiles en el contexto del sistema en que funcionan. Un presidente que actúe o pueda actuar autocráticamente es muy fuerte en un sistema autoritario pero resulta muy vulnerable en un sistema plural; por el contrario, un presidente receptivo, sensible y controlable es muy fuerte en un sistema abierto y muy débil en uno cerrado. En otras palabras: la debilidad o la fortaleza presidencial en México dependen de la adecuación que exista entre la estructura institucional de la Presidencia y el conjunto de las instituciones.

Secretaría de Gobernación y jefatura del gabinete

También se ha dicho que no es necesario modificar la estructura del gobierno, y que basta con que el secretario de Gobernación ejerza a plenitud sus facultades de coordinación política.

Si se piensa en el periodo en el que los secretarios de Gobernación convocaban e instruían a los gobernadores, a los líderes del Congreso, al presidente del partido hegemónico y, según los casos, a sus colegas secretarios, y se considera que es así como se debe volver a funcionar, es evidente que se están haciendo cálculos para un sistema que al menos en este momento no existe. No es posible afirmar que una recaída autoritaria esté fuera de lo posible, pero lo que facilitará la restauración del antiguo régimen es que sus instituciones se mantengan constitucionalmente vigentes, y que el sistema electoral democrático no sea capaz de construir un sistema institucional análogo.

El jefe del gabinete debe ser un ministro sin cartera, con amplias posibilidades de interlocución con todos los agentes po-

líticos. Además, es importante que sus funciones se realicen de acuerdo con un patrón de conducta personal políticamente neutral. Se dirá que un dirigente, máxime uno que tiene entre sus cometidos dar cumplimiento a un programa de gobierno, no es ni puede ser políticamente neutral. Esto es cierto desde el punto de vista del compromiso en cuanto a alcanzar las metas de un programa de gobierno, pero lo importante es diferenciar las metas políticas gubernamentales de las aspiraciones políticas de los titulares de las secretarías.

El sistema político mexicano ha girado en torno a la sucesión presidencial. La perpetuación en el poder mediante la reelección o a través de la designación del sucesor, fue una constante de la política mexicana durante casi un par de siglos. Uno de los grandes instrumentos de control sobre el sistema era la facultad metaconstitucional, como acertadamente la llama Jorge Carpizo, que los presidentes tenían para designar a su sucesor. La administración de esperanzas se convirtió en uno de los instrumentos para asegurar lealtades; sólo que también implicó prescindir de la autonomía de los partidos políticos y, por ende, afectar profundamente al sistema representativo.

En la medida en que los presidentes manejaban el juego sucesorio a discreción, era indispensable que sólo participaran en él aquellos que le debían obediencia directa, de suerte que no quedara en duda que eran su hechura. Esto incluía a los secretarios y, ocasionalmente, a los titulares de los grandes órganos del Estado. Ahora bien, en tanto que el sistema de partidos está funcionando, si bien todavía con carencias relevantes, y que el sistema representativo tiende a fortalecerse, como condición indispensable de la consolidación democrática, va resultando progresivamente más importante que el gabinete presidencial se convierta en un espacio para alcanzar acuerdos, y que los secretarios actúen de tal manera que puedan desarrollar un programa político de gobierno, pero que no lo utilicen como ruta personal para acceder al poder.

Neutralidad política del gabinete

La utilización electoral de los programas de gobierno entorpecerá que esos programas cuenten con apoyo legislativo en un Congreso plural en el que, además, el gobierno carezca de mayoría. En tanto que los programas no se traduzcan en acciones específicas, los titulares de las secretarías dejarán de ser vectores de entendimiento y cooperación, para convertirse en actores a derrotar. Si la política es por esencia antagonista, se requiere diferenciar a los antagonistas de los protagonistas. Son protagonistas las figuras centrales del quehacer público, y son antagonistas los contendientes por el poder. Si el acceso a la Presidencia alimenta antagonismos, es importante que los integrantes del gabinete queden al margen de esa situación, para lo cual también será necesario un nuevo diseño institucional.

Restablecer las potestades que la Secretaría de Gobernación tuvo durante el periodo del partido hegemónico sólo sería viable si lo que se restituye es ese tipo de partido. Tal vez esto sea posible, pero por supuesto no es deseable. Lo que procede es cerrar constitucionalmente la tentación restauradora del viejo modelo presidencial, para lo que la neutralidad política del gabinete es una clave importante.

Una de las formas de establecer esa neutralidad consiste en evitar, hasta donde resulte posible, que los secretarios se involucren en la lucha sucesoria. Esto se podría conseguir reformando el artículo 82, fracción VI, constitucional, para que los secretarios que aspiren a la candidatura presidencial deban separarse del cargo dos años antes de las elecciones. De esta suerte la relación entre los integrantes del gabinete y el Congreso no estaría matizada ni condicionada por las aspiraciones políticas de los secretarios; además, las políticas adoptadas y las medidas legislativas propuestas no se verían como parte de una estrategia en la lucha sucesoria.

Vicepresidencia y jefatura del gabinete

Existe la idea de que la jefatura del gabinete equivaldría a una especie de vicepresidencia. Se trata de dos cuestiones distintas. La vicepresidencia es una institución diseñada para sustituir al presidente en ciertas circunstancias, en tanto que la jefatura del gabinete es una institución para racionalizar al sistema presidencial. En algunos sistemas constitucionales ambas figuras están fusionadas, y los vicepresidentes desempeñan las dos funciones. No parece que sea lo más adecuado. A los muchos problemas que ha presentado la figura del vicepresidente en la historia de México, incluso como funcionario de reserva, se le sumarían los que resultarían del ejercicio del poder real, que incluyera la relación intensa con el Congreso. Una figura política con esas características ocasionaría graves desequilibrios, y lejos de contribuir a consolidar la democracia, pondría en riesgo su subsistencia.

Jefe de gabinete y primer ministro

Aun cuando en algunos sistemas constitucionales se denomina “primer ministro”⁶ o convencionalmente “premier” al jefe del gabinete en un sistema presidencial, es conveniente eludir esa denominación para no dar lugar a la idea de que el sistema presidencial está siendo sustituido por uno de tipo parlamentario. Ya se han visto (en el capítulo primero) las diferencias entre jefe de Estado y jefe de gobierno. El gobierno de gabinete que aquí se propone mantiene al presidente como jefe de Estado y de gobierno, por lo que conviene evitar confusiones a partir de una utilización equívoca de los términos. En los sistemas parlamentarios tampoco hay uniformidad en cuanto a la nomenclatura, pues se suele hablar de primer ministro, pero también de presidente del gobierno o de canciller, por ejemplo.

⁶ Fue el caso de la Constitución de Cuba de 1940 (artículo 151).

Con independencia de la denominación, en un sistema parlamentario la jefatura del gobierno la ocupa un miembro del Parlamento que cuente con la mayoría, en tanto que en un sistema presidencial con gobierno de gabinete el presidente postula a quien considere idóneo para el cargo, sea o no legislador, aunque en este caso debe dejar el cargo electoral que desempeñe. Además, la persona propuesta a la ratificación del Senado (o de la Cámara de Diputados, si ésta fuera la variante adoptada), puede no corresponder a la formación política mayoritaria en el Congreso o en la Cámara que ratifique.

Sistema dual: “presidencialismo intermitente”

En ocasiones se confunde la idea del gobierno de gabinete sustentada en este estudio con la tesis de Giovanni Sartori sobre el presidencialismo alternativo. Sartori⁷ propone un sistema basado en los que llama tres acuerdos estructurales: el primero, que a todo Parlamento recién elegido se le permita elegir un gobierno si la legislatura es por cuatro años, y dos gobiernos si el periodo es de cinco; el segundo, que “cuando los gobiernos que han funcionado con el método parlamentario fracasen, entonces se cambia a un “fuerte” mecanismo presidencial por el resto del periodo”, y tercero, que se elija al presidente por la mayoría absoluta del voto popular y pueda ser reelegido indefinidamente.

Al margen de que la idea de reelección presidencial es inaceptable en el caso de México, el sistema propuesto por el profesor italiano es ingenioso. Empero, entraña una lucha permanente ya no por desplazar a una persona del poder, sino a toda una estructura de poder. Todo indica que el eje de la propuesta, a la que su autor denomina “presidencialismo intermitente”, consiste en que “a un sistema parlamentario que funciona bien se le recompensa permitiéndole continuar, en tanto que a un sistema

⁷ *Op. cit.*, nota 59, pp. 170 y ss.

parlamentario que no funciona se le sanciona descontinuándolo”. De esta suerte, dicho en otras palabras, lo que se premia es el golphismo, supuesto que si los presidentes manipulan para trabar al sistema parlamentario, se castiga a la víctima y se premia al victimario, ungiéndolo al frente de un “fuerte mecanismo presidencial”.

La tesis de mi presente libro es en el sentido exactamente opuesto al esquema que sugiere Sartori. De ninguna manera hay que anticipar —menos aún en las previsiones constitucionales— la derrota de un sistema que por su naturaleza es vulnerable, ante el embate de un presidencialismo que contaría con un importante estímulo para hacer fracasar al sistema parlamentario. Se sabe que la estabilización de un sistema requiere de grandes esfuerzos, e incluso así puede no consolidarse, pero si adicionalmente se prevé que la derrota de la democracia, en este caso sancionada jurídicamente, implicaría el restablecimiento del autoritarismo, también constitucionalmente validado, se estaría en la más precaria situación posible. Presentar al presidencialismo fuerte como un castigo constitucional, como una especie de “ustedes se lo merecen”, es una medida ajena al Estado constitucional.

Mi tesis consiste en construir un escenario que estimule las conductas cooperativas, no que aliente las disruptivas. El sistema dual no sería aceptable ni siquiera en el caso de haberse planteado a la inversa: que ante el fracaso del presidencial entrara en vigor el parlamentario. Por definición un sistema constitucional tiene que plantear un esquema viable para la organización y el funcionamiento del poder, no una estimación de variables. La esencia del Estado de derecho es la previsibilidad de la conducta de los agentes del poder, no la configuración de escenarios de incertidumbre. La naturaleza de los controles políticos del poder es establecer el equilibrio, no invitar al bloqueo recíproco, con premios políticos constitucionalmente garantizados para el vencedor. El objetivo de un sistema constitucional es contribuir a la racionalización del ejercicio del poder, no a convertir ese ejercicio en una lucha perenne.

Gobierno de gabinete y segunda vuelta electoral

Más arriba (ver página 14) se hace rápida referencia a los inconvenientes de la doble vuelta en la elección presidencial, por cuanto que exacerbaría la naturaleza plebiscitaria del sistema presidencial. Algunas observaciones, empero, señalan que los defectos de esta modalidad electoral podrían corregirse si también se adoptara para la elección de los miembros del Congreso. De esta suerte, se argumenta, sería posible corregir el problema que se plantea por la presencia en ambas cámaras de representantes que fueron elegidos por mayorías relativas.

Es comprensible que se intente corregir los problemas del sistema representativo, pero debe tenerse cuidado en no generar un nuevo tipo de dificultades para la gobernabilidad democrática del sistema mexicano. La segunda vuelta, en el caso del Congreso, sólo sería aplicable en el caso de los distritos de representación mayoritaria. Ahora bien, si para la asignación de diputados por el sistema de representación proporcional sólo se tuviera en cuenta los resultados de la segunda vuelta, el sistema proporcional en realidad dejaría de serlo y sólo acentuaría la concentración que se haya producido con motivo de la segunda vuelta. En este caso el sistema proporcional ya no atenuaría las tendencias a la sobrerrepresentación que caracterizaron al sistema electoral mexicano.⁸ Si lo que se quiere es evitar la fragmentación del voto,

⁸ El sistema electoral mexicano tiene grandes semejanzas con el alemán. La ley electoral alemana establece que la mitad (328) de los integrantes de la Dieta Federal (*Bundestag*) sea elegida por mayoría, y la otra mitad por el sistema de listas. El artículo 5o. determina que en los distritos uninominales triunfa el candidato que obtenga la mayoría simple. Es claro que ese sistema no funcionaría con el *ballotage*. En Japón, cuya Dieta está integrada por 300 diputados de mayoría y 180 de representación proporcional, tampoco se admite la segunda vuelta (Constitución, artículo 43). En Italia, donde dos tercios de los diputados son elegidos por mayoría y un tercio por listas, ocurre lo mismo (Ley Electoral, artículo 4o.). Para resolver el problema de la segunda vuelta en el sistema mexicano, Sartori (*op. cit.*, nota 59, 2a. ed., 1995, p. 228) propone un sistema muy complicado, conforme al cual en la segunda vuelta participen los cuatro partidos

quizá el camino estaría en la reforma al artículo 54 constitucional, para elevar el requisito del 2% que actualmente se exige para acceder a la representación proporcional.

Si se distorsiona el sistema de representación, con la adopción de la segunda vuelta, en las elecciones presidenciales y congresual, o sólo en la presidencial, los efectos del gobierno de gabinete en cuanto a su función de distensión y de compromiso políticos se verían significativamente mermados. Es verdad que el sistema de doble vuelta y el gobierno de gabinete coexisten en numerosos sistemas presidenciales, pero ese es justamente uno de los problemas que impiden alcanzar los mejores resultados posibles de esa institución, porque favorece las notas autoritarias de los sistemas plebiscitarios.

Investidura

Para designar y ratificar a un jefe del gabinete puede haber dos momentos, cada uno de los cuales comporta diferentes problemas. Uno es el previo a la asunción de un nuevo gobierno, y otro es el que se produce en el curso de un periodo de gobierno.

En cuanto al nombramiento que corresponde a un nuevo gobierno se debe tener en cuenta el amplio periodo que media entre la elección presidencial y la toma de posesión, convencionalmente conocido como “interregno”. Por muchas razones resultaba incómodo para los presidentes saliente y entrante, contar con margen de casi cinco meses, en el que la estructura altamente concentrada del poder resultaba disfuncional, en tanto que quien salía veía mermada su autoridad, y el que entraba carecía de ella. Para corregir este problema se reformó la Constitución de suerte que en 1988 las elecciones se realizaron en agosto; sin embargo,

que hayan tenido mayor votación, pero que los dos primeros intervengan en la elección mayoritaria, y los otros dos en la proporcional. Un sistema así de complejo no es precisamente la mejor solución para ninguna democracia en proceso de consolidación.

la reforma fue derogada, y en 1994 volvieron a realizarse en julio. Para los efectos de la integración de un gobierno de gabinete, ahora resulta muy adecuado ese margen de tiempo de que dispondrían el presidente y la persona designada por él para ocupar la jefatura del gabinete.

Es evidente que, establecido el sistema, los presidentes tendrían que pulsar las posibilidades que tuvieran diferentes personas para ser ratificadas por el Senado (suponiendo que ésta fuera la opción). La persona propuesta dispondría del tiempo suficiente para organizar el gabinete y preparar un programa de gobierno que permitiera contar con apoyos suficientes en la Cámara que ratificara.

El hecho de que los nombramientos sólo surtan efectos a partir del inicio del periodo (y por supuesto en cualquier momento dentro de un periodo de gobierno) no implica que, una vez que el presidente haya sido declarado electo conforme al artículo 99 de la Constitución, no se realicen los trámites conducentes a la investidura del jefe del gabinete. Conviene que las disposiciones constitucionales sean lo menos reglamentarias posible, para dejar que la nueva institución se vaya amoldando a las circunstancias y genere conductas que la enriquezcan. Por ejemplo, sería posible que en el momento de presentarse el nombramiento para su ratificación, el candidato propuesto ya contara con algunos o con todos los nombres de quienes desempeñarían las diferentes carteras. Esto podría facilitar la integración de la mayoría (simple) requerida para la ratificación.

Adicionalmente podrá considerarse la utilidad de que el candidato propuesto presente, en nombre del presidente electo, el programa de gobierno. De esta suerte la ratificación tendría también el efecto indirecto de un compromiso de apoyo de la mayoría con relación a un programa de gobierno. Se despejaría así el camino para la aprobación de las medidas legislativas adecuadas a la realización del programa.

En cuanto al nombramiento que corresponde a un gobierno ya en marcha, podría ir acompañado también por el anuncio de

cambios en la titularidad de algunas carteras e incluso del anuncio de ajustes en cuanto al programa de gobierno. Se contaría así con una válvula para desahogar presiones políticas y para despejar los obstáculos que afecten la relación entre el gobierno y el Congreso. La funcionalidad de la figura constitucional del gabinete y de su jefe consiste, precisamente, en hacer fluida esa relación, de suerte que se establezcan vínculos constructivos, sin perjuicio de los mecanismos de control existentes entre ambos órganos del poder.

Sistema de partidos, sistema representativo y jefe del gabinete

La adopción de la jefatura del gabinete es sólo una de las medidas necesarias para imprimir un nuevo perfil al ejercicio del poder en México. Lo importante de este mecanismo es que puede desencadenar una serie de reformas adicionales que, de manera incremental, contribuyan a la consolidación de la democracia.

Otra cuestión, sin duda de gran relevancia, es la reelección de los legisladores. Sobre este aspecto Alonso Lujambio ha propuesto la conveniencia de relacionar ambos temas: reelección y jefatura de gabinete. Coincido con su planteamiento, en tanto que ambas reformas entrarían en sinergia, posibilitando entre otras cosas un auténtico sistema de controles políticos: el del gobierno por el Congreso, y el del Congreso por la ciudadanía. Mientras no se admita la reelección, la legitimidad de los representantes seguirá siendo una cuestión pendiente y afectaría la efectividad de un sistema como el de gabinete, que se apoya esencialmente en la capacidad de control por parte del Congreso para atenuar la concentración del poder presidencial.

Hay otra cuestión también planteada por Alonso Lujambio, que consiste en determinar si la presencia de un jefe del gabinete producirá gabinetes plurales y mayorías estables en las cámaras. Este es un problema cuya solución exige revisar el sistema de partidos. Habrá que decidir si se avanza en el sentido, que ya apun-

tan las tendencias, de fortalecer el tripartidismo, o se opta por auspiciar la fragmentación de las fuerzas políticas. Un sistema de gobierno como el que se propone en este libro implica contar con una base de partidos estables. De no ser así, el gobierno de gabinete ofrecería resultados en cuanto a la desconcentración de las facultades presidenciales, pero no en cuanto a equilibrar las relaciones con el Congreso. En estas condiciones sería un sistema precario, por la inestabilidad y la incertidumbre que generaría.

La reforma del sistema de partidos y la reelección de los legisladores tienen sus propias motivaciones y deben ser abordadas como cuestiones importantes para el desarrollo democrático de México; en este estudio me he concentrado en el gobierno de gabinete por una cuestión de método. Todo indica que la reforma del Estado se encuentra detenida porque tropieza con un escollo fundamental: la permanencia de un sistema presidencial arcaico. Es muy probable que la remoción de ese obstáculo abra el camino para otros cambios constitucionales de gran calado. Lo que resulta indiscutible es que el sistema de gobierno, el sistema representativo y el sistema de partidos constituyen partes de un todo que es el sistema constitucional democrático, y que su reforma debe ser convergente.

Efecto en los estados

La experiencia constitucional estatal, al igual que la federal, también corresponde a una fuerte tendencia de concentración del poder. Adicionalmente, se están registrando significativas tendencias en el sentido de restablecer la vida caciquil en México. A pesar de esto, no resulta recomendable que sea la Constitución federal la que determine la forma de organización del poder en las entidades federativas. Habría que llegar a esta medida únicamente si los efectos de irradiación del gobierno de gabinete no se dejaran sentir de manera espontánea en las Constituciones locales. Si bien es recomendable que en ese espacio político se produzca una evolución que atenúe el presidencialismo hipertro-

fiado que se vive en los estados, la adopción del sistema de gobierno de gabinete en el ámbito estatal debe permanecer, como está ahora, sujeta a la decisión libre de cada estado; de lo contrario se perfilaría la desconcentración del poder presidencial al mismo tiempo que se proseguiría con las políticas de cancelación de espacios creativos para las entidades federativas. No es recomendable que se adopten decisiones de naturaleza opuesta entre sí. El federalismo es también un instrumento apto para la desconcentración del poder, y hay que impulsar, no reducir, sus potencialidades.

Racionalización del sistema presidencial

La reforma que nos conduzca al gobierno de gabinete por sí sola no representa la garantía de que podrá evitarse un nuevo periodo de ejercicio autoritario del poder; ninguna reforma, aislada, basta para modificar el sentido de la vida institucional. Se requiere de la combinación y complementación con otras acciones, tales como la reforma de los sistemas representativos y de partidos, y la reforma judicial. Pero aunque no sean suficientes, las ventajas de la reforma del gobierno son, sin duda, relevantes. Piénsese sólo en lo que significa la razonable certidumbre de que el presidente no pueda actuar discrecionalmente como un demócrata o como un autócrata; que el destino de las libertades de todos no depende del temperamento de una sola persona.

En México no hemos hecho una reforma profunda del poder; hemos adoptado algunos instrumentos, ciertamente valiosos, para hacer democrática la lucha por el poder. Nos falta, sin embargo, realizar otro tanto con el ejercicio del poder. La estructura del poder político no obedece a la racionalidad democrática; el sistema imperante desde 1917 corresponde a la prevalencia de un poder unipersonal, explicable históricamente como parte de un proceso revolucionario, pero no aceptable en una sociedad ya estabilizada y con una clara vocación democrática.

Como se vio más arriba (pp. 83 y ss.) los propios constituyentes, inspirados en el discurso inaugural del Congreso de 1916-1917, pronunciado por Venustiano Carranza, admitieron que el sistema presidencial que estaban adoptando debía regir hasta en tanto el país alcanzara la madurez política, contara con partidos estables y con una clase dirigente amplia. Todo esto existe ya y, por lo mismo, es indispensable dar el paso que los fundadores del sistema constitucional previeron desde hace casi 90 años: reorganizar el poder.

Hay dos momentos para llevar a cabo una reforma del poder: o cuando se quiere encauzar un proceso político que corre riesgos o cuando se quiere reencauzar un proceso político que ya se salió de control. Desde el punto de vista de su naturaleza, son muy distintas las medidas institucionales preventivas y las correctivas. Las primeras pueden ser objeto de un acuerdo sensato, que permita asegurar la estabilidad institucional y que auspicie el inicio de un proceso de cambios paulatinos; las medidas correctivas, en cambio, pueden darse en escenarios muy variados, que incluyen la posibilidad de decisiones radicales a favor de la democracia o en su contra. Desde luego, es mucho más difícil operar en medio de una crisis para tratar de salir de ella, que intentar medidas que eviten la crisis, reduciendo en lo posible las situaciones de tensión extrema.

Aunque las Constituciones no ofrecen remedios omnímodos, sí pueden propiciar el avenimiento de las fuerzas políticas antagónicas e incluso favorecer acuerdos constructivos entre ellas. En un sistema de partido dominante esto resultaba innecesario porque los instrumentos de persuasión eran otros. Ese sistema se compaginaba con la presencia de una voluntad individual también dominante. Institucionalmente el presidencialismo personalista y el partido dominante se complementaban; la supervivencia de una parte de esa dualidad representa un fenómeno incompatible con la democracia.

De la misma forma que el sistema de partido dominante y el sistema competitivo de partidos obedecen a dos lógicas excluyen-

tes en la lucha por el poder, la convivencia de un órgano presidencial individual ante un Congreso plural produce un cortocircuito en el ejercicio del poder.

La solución constitucional consiste en adoptar el gobierno de gabinete, mediante el cual, preservándose la naturaleza presidencial del sistema, se superaría la estructura individual de la Presidencia. La democratización del poder presidencial es una medida complementaria de la democratización de los sistemas electoral y representativo, que ya está dando frutos. No reformar el sistema presidencial es dejar la reforma democrática trunca y, peor todavía, exponerla a una regresión autoritaria.

El gobierno de gabinete, cuya compatibilidad con el sistema presidencial está demostrada, permitiría alcanzar diversos objetivos en el corto y en el mediano plazo. En lo inmediato, obligaría a los partidos y a sus candidatos a temperar sus posiciones. Es previsible que se mantenga la presencia de un gobierno dividido, esto es, que la mayoría en el congreso no necesariamente en todos los casos coincida con la pluralidad de votos que elija al presidente. Esto es así por varias razones, entre ellas por la estructura tendencialmente tripartita del sistema de partidos. En tanto que los contendientes adviertan que, con independencia de quién obtenga la mayoría para alcanzar la Presidencia, para estar en condiciones efectivas de gobernar requerirán del apoyo de otras fuerzas políticas, moderarán la intensidad de la pugna electoral, que de suyo será áspera.

Para que un sistema así funcione se requieren la adecuación normativa y la preparación política y cultural de los dirigentes y de la sociedad. Es previsible que en su fase de implantación puedan darse expresiones de inquietación; un cambio de ese calado supone modificar las relaciones entre los agentes políticos e implica la adopción de nuevos patrones de conducta entre los órganos del poder y entre los titulares de esos órganos. El poder del presidente seguirá siendo importante, pero deberá habituarse a que los integrantes del gabinete actúen como ministros, con personalidad, iniciativa y responsabilidad propias.

La cuestión fundamental de nuestro sistema constitucional concierne a la gobernabilidad democrática del país. Las posiciones que abogan por el ejercicio duro del poder, por la vigencia inmutable del poder presidencial, cuentan con gran fuerza todavía. No se debe incurrir en la ingenuidad de que el autoritarismo ya está superado. El autoritarismo continúa constitucionalmente en vigor, aunque no se le practique de manera ocasional.

La posibilidad de un resurgimiento autoritario es innegable, porque en el orden preceptivo no existen garantías de que las libertades democráticas están a salvo de acciones autoritarias. Sobre este aspecto deben registrarse dos actitudes coincidentes: las de quienes públicamente abogan por el ejercicio duro del poder político, y las de quienes prefieren no comprometerse asumiendo una posición en esta materia.

Todo apunta en el sentido de un fuerte incremento de la tensión política, y no es aventurado suponer que, de no adoptarse oportunamente algunos incentivos para las conductas cooperativas entre los agentes políticos, la propensión agonista se acentuará hasta alcanzar niveles que podrán poner en riesgo la estabilidad institucional del país.

La instrumentación de la reforma presenta un alto nivel de complejidad. En los momentos de cambio se registran dos grandes tendencias contrapuestas, encarnadas por evolucionistas e involucionistas. Pero los primeros tampoco forman un conjunto homogéneo, porque hay un abanico de posiciones que van desde un gradualismo muy tenue hasta un radicalismo extremo. Sobre este punto lo razonable es avanzar según las circunstancias permitan, pero ¿quién puede medir objetivamente esas posibilidades?

En cuanto a la negociación política se produce una situación análoga al dilema del prisionero que se plantea en la teoría de juegos. En el caso de las reformas político-constitucionales el dilema del negociador consiste en pedir mucho y no conseguir nada, o pedir poco y conseguirlo todo. En el primer caso suele decirse “se debió pedir menos”, y en el segundo “se debió pedir

más”. Esta insatisfacción hace que cuando se les alcanza, las reformas parezcan precarias y sean vistas con poco entusiasmo.

Como quiera que sea, lo importante es poner en marcha los cambios en cuanto a la estructura, al funcionamiento y a las relaciones entre sí y con la ciudadanía de los órganos del poder, e iniciar así un proceso autopoiético que propicie la actualización del orden constitucional mexicano.