

EL GOBIERNO DE GABINETE, DE DIEGO VALADÉS⁵⁰

Francisco IBARRA PALAFOX*

SUMARIO: I. *Los antecedentes y el contexto de la obra de Diego Valadés.* II. *Las tres vías de la transformación institucional en Latinoamérica y tres formas del presidencialismo.* III. *El gabinete, origen, facultades y naturaleza.* IV. *La coordinación del gabinete.* V. *Otros instrumentos parlamentario en los sistemas presidenciales.*

I. LOS ANTECEDENTES Y EL CONTEXTO DE LA OBRA DE DIEGO VALADÉS

Para comprender la importancia de los estudios sobre los gobiernos de gabinete dentro de los sistemas presidenciales latinoamericanos y, particularmente, en el contexto mexicano, es prudente formular una breve referencia a algunas de las obras más importantes y contextualizar sucintamente el contexto político donde se produjeron.

Así, en el terreno de los estudios sociales y jurídicos, tres obras marcaron la difícil apertura de México a la democracia du-

* Investigador de carrera en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

⁵⁰ Valadés Ríos, Diego, *El gobierno de gabinete*, México, IJJ-UNAM, 2005, p.152.

rante finales de la década de los sesenta y setenta, cuando el sistema político estaba dominado por un partido hegemónico y un hiperpresidencialismo apabullante. En orden de aparición estas obras fueron *La democracia en México* de Pablo González Casanova, *El sistema político mexicano*, de Daniel Cosío Villegas, y *El presidencialismo mexicano*, de Jorge Carpizo.

La democracia en México (1965) es la primera obra sociológica importante que describió un sistema político poco democrático, no obstante el paradójico título del libro. Así, González Casanova a través del análisis cuantitativo y cualitativo de los diversos sectores que integraban a esa inexistente democracia, entre otros, nos describe cómo operaba la clase política, el ejército, los empresarios, la iglesia o los medios de comunicación.

Daniel Cosío Villegas, en *El sistema político mexicano* (1972), escrita con posterioridad a los trágicos acontecimiento del 2 de octubre de 1968 en la Plaza de Tlatelolco, es una obra relevante no sólo porque describe a las principales instituciones del sistema (en particular al presidente y el PRI), sino además porque examina los mecanismos de sucesión presidencial en México.

Jorge Carpizo, en *El presidencialismo mexicano*, analiza jurídicamente a la institución presidencial y describe no sólo sus facultades constitucionales, sino también las metaconstitucionales; estas últimas no estudiadas con anterioridad por los juristas.

Estas tres obras tienen en común su naturaleza descriptiva más que prescriptiva sobre sistema político mexicano y, especialmente, de la institución presidencial, escasamente estudiada en esos años. Después de estos tres libros clave de la literatura política y jurídica en México, se debe considerar la lenta apertura del Congreso mexicano a la oposición mediante la incorporación de los diputados de partido y los de representación proporcional durante los setenta y los ochenta para llegar a polémica elección de 1988, ensombrecida por el fraude electoral y preámbulo de la irrupción de la oposición tanto de derecha como de izquierda en el órgano legislativo mexicano. En este año, el PRI apenas alcanzó una mayoría simple en la Cámara de Diputados, con lo

cual presenciamos la abrupta apertura del Congreso mexicano a voces diversas. Fue hasta 1997 cuando la Cámara de Diputados sería mayoritariamente de la oposición e inició el periodo de los gobiernos divididos en México, extendido durante la primera y segunda década del siglo XXI. Por gobiernos divididos nos referimos a aquellos gobiernos donde el presidente carece de mayoría en el órgano legislativo.

De esta forma, el sistema político mexicano se encontró con una nueva realidad política que le exigió transformaciones importantes para enfrentar la pluralidad política y la gobernabilidad al interior de las formas de gobierno presidencial. Pero no sólo México hacía frente a esta situación, incluso algunos años antes, la mayor parte de los países latinoamericanos transitaron a la democracia. En efecto, la ola democratizadora de finales de los ochenta y la caída del muro de Berlín encauzó a muchos países de América y de Europa del Este a insertarse en los caminos de la democracia, a veces rápidamente y con dificultades. En este contexto se ubica la preciada obra de Diego Valadés en torno al gobierno de gabinete.

Así, mientras la primera generación de escritores, referidos al principio de este ensayo, examinaron las imperfecciones del sistema presidencial (hegemonía partidista, gobiernos militares e hiperpresidencialismo), una nueva generación lidiaba con el difícil tránsito a la democracia, los problemas de gobernabilidad y la racionalización del poder presidencial. Entre ellos, destaca particularmente Diego Valadés y sus libros *El control del poder* y *El gobierno de gabinete*; aquí, me referiré sólo a la segunda de ellas.

II. LAS TRES VÍAS DE LA TRANSFORMACIÓN INSTITUCIONAL EN LATINOAMÉRICA Y LAS TRES FORMAS DEL PRESIDENCIALISMO

En la primera parte de esta obra, Valadés examina la diferencia entre el jefe de gobierno y el jefe de Estado. Mientras

al primero corresponde el gobierno, la administración pública y actividad partidaria, al segundo competen las funciones protocolarias, de representación o de mediación política sólo en tiempo de crisis. Valadés explica con toda claridad cómo las formas de gobierno presidencial en América se constituyeron a partir de la noción de la monarquía, en virtud de lo cual atribuyeron a los presidentes amplias facultades. Y aun cuando los presidencialismos de Estados Unidos y Latinoamérica se distinguen por el carácter plebiscitario imperante en esta última región, en términos generales se puede afirmar que las formas de gobierno en todo el continente no evolucionaron lo suficiente para hacer frente a la pluralidad política extendida paulatinamente desde el final de la Segunda Guerra Mundial, demandantes de formas de racionalización del poder presidencial.

Valadés apunta que en América Latina los cambios institucionales se registraron principalmente en tres direcciones: reforma institucional, derechos humanos y reforma electoral. La primera significó una reforma a los órganos gubernativos, jurisdiccionales y representativos del Estado; es aquí donde se encuentra la conformación de gabinetes. Una tendencia común a la reforma de los sistemas de gobierno fue la eliminación del militarismo extremo, del autoritarismo de partido y la construcción de una democracia institucional renovadora del sistema presidencial.

En el estudio de Diego Valadés se examina al gabinete como una de las instituciones racionalizadoras del poder presidencial. El autor no aboga por sustituir la forma de gobierno presidencial adoptada en Latinoamérica, más bien está a favor de la racionalización en su ejercicio a través de instituciones como el gabinete.

De esta forma, conforme a las transformaciones constitucionales vividas en épocas recientes, se presentan tres modelos básicos del presidencialismo en Latinoamérica: el tradicional, el transicional y el democrático. El primero corresponde a la tradicional concentración en el presidente de las funciones de jefe de gobierno y de jefe de Estado, así como aquellas referidas al manejo de las fuerzas armadas y el control sobre su partido; a estas

formas Valadés las denomina presidencialismo preconstitucional, por tratarse de una institución semejante a las monarquías de finales del siglo XVIII. En el presidencialismo transicional existen controles jurisdiccionales adecuados pero carece de controles políticos. Por último, en el presidencialismo democrático están presentes los controles tanto políticos como jurisdiccionales.

Valadés señala que la mayor parte de los países latinoamericanos se encuentran en la etapa transicional; sólo Costa Rica, Chile y Uruguay se ubican en el modelo presidencial democrático, al cual se acerca el modelo colombiano; sin embargo, las condiciones de violencia en este país acentúan la concentración del poder en el presidente. República Dominicana presenta un modelo de presidencialismo tradicional y el resto de los países, incluido México, se encuentran en la etapa de presidencialismo transicional.

El eje que nos permite distinguir entre los tres modelos se encuentra en la naturaleza de los órganos de control, tanto jurisdiccionales como políticos, este último referido a la interacción entre el gobierno y el órgano legislativo. Así, el gabinete es un instrumento para examinar la naturaleza del control de los órganos de gobierno, particularmente de los políticos.

III. EL GABINETE, ORIGEN, FACULTADES Y NATURALEZA

Por lo que hace al gabinete, es importante examinar sus facultades y funciones, así como la posición del ministerio público al interior del mismo. En la mayor parte de los países latinoamericanos se produjo una autonomización de los ministerios públicos, con las notables excepciones de República Dominicana y México. Por otra parte, en todas las Constituciones latinoamericanas existe la figura del ministro, con las excepciones de Honduras, México y República Dominicana, donde conservan la antigua nomenclatura de secretarios. El gabinete posee un origen británico y con él se alude al órgano del poder estatal donde recaen las funciones de gobierno; tiene diferentes denominaciones

en la región, consejo de ministros, consejo de gobierno, consejo de gabinete y gabinete de gobierno; sin embargo, lo importante son sus funciones y no su definición semántica.

Valadés señala que el gabinete es un órgano colegiado integrado por ministros con atribuciones establecidas en la Constitución y, en ocasiones, en una ley orgánica. No son órganos autónomos en la medida en que sus integrantes dependen de la confianza del presidente; no obstante, su presencia y facultades atenúa la concentración de poder presidencial, constituyéndose en una medida de control indirecto de éste.

Es interesante observar cómo en Latinoamérica, la clásica teoría de la división de poderes desvirtuó la institución presidencial al concentrar en ella un cúmulo exagerado de facultades y una ausencia casi absoluta de controles jurisdiccionales y legislativos, configurando más bien una figura parecida al rey propio de las monarquías decimonónicas. La figura del presidente unipersonal tuvo una amplia repercusión en Latinoamérica, sin embargo, en esta región la elección del presidente era plebiscitaria, mientras en los Estados Unidos era indirecta, a través de colegios electorales. El origen plebiscitario de la institución presidencial latinoamericana se encuentra en Luis Napoleón Bonaparte y en la Constitución francesa de 1848.

En Latinoamérica, la racionalización de los poderes presidenciales se realiza por medio de la desconcentración de sus funciones, para lo cual la configuración de gabinetes es significativa. En la región, en términos generales, 16 Constituciones establecen la potestad del presidente para remover libremente a los integrantes de su gabinete, manteniendo en este rubro un sensible rasgo patrimonialista del presidente con relación a sus funcionarios; sólo Perú y Uruguay constituyen una excepción a esta regla observa Valadés.

Al respecto, hay diferentes razones explicativas de la construcción de un presidente casi omnipotente, desde la expansión estadounidense y las luchas con la iglesia católica durante el siglo XIX, hasta el surgimiento del nacionalsocialismo en Europa,

la concentración de la riqueza y la lucha regional contra el narcotráfico durante el siglo XX. En consecuencia, muchos de los gobiernos hiperpresidenciales surgieron del fraude electoral o de golpes de Estado. Esta acentuada concentración de facultades en el presidente provocó, entre otros aspectos, no sólo su intervención directa en el accionar económico del Estado, sino además, fue frecuente la violación de derechos fundamentales, el control de los medios de comunicación y la cooptación de los intelectuales. Bajo este panorama, era de esperar que estos gobiernos constituyeran gabinetes de tres modalidades: a) el de los técnicos, quienes resultaban políticamente neutros y no constituían obstáculo para los presidentes; b) el de los clientes, conformado por aquellos que mostraban obediencia incondicional al titular del ejecutivo; c) el de prestigio, incluyente de personajes que por sus méritos atenuara la presencia de los técnicos y de los clientes. Ninguna de estas tres formas correspondía al auténtico gabinete racionalizador del poder presidencial.

En lo relativo a la composición del gabinete, Valadés señala que la mayor parte de las constituciones latinoamericanas remiten a la ley para establecer su organización; únicamente nueve de ellas lo regulan a nivel constitucional, lo cual denota formas arcaicas de configuración de gabinetes y la preponderancia del presidente en esta materia. Sin embargo, se debe considerar que el gabinete ya no es una excepción en Latinoamérica, ofreciendo un espacio de conciliación y colaboración entre los partidos políticos. El gabinete, paulatinamente, deja de ser una característica exclusiva de los gobiernos parlamentarios para integrarse a la forma de gobierno presidencial en Latinoamérica. En lo relativo a las facultades de los gabinetes, no obstante que la mayoría de las constituciones en la región preservan la figura unipersonal del presidente, han asignado diversas facultades a sus gabinetes o las remiten a la ley secundaria; en este rubro, sólo cuatro países, entre los que se encuentra México, conservan el modelo original del presidencialismo latinoamericano.

Valadés en su estudio examina con detalle las facultades que los distintos Estados latinoamericanos asignaron a sus gabinetes, a las cuales no me referiré aquí por razones de espacio; sin embargo, puedo decir que el examen de sus facultades muestra cómo la región a través de sus gabinetes, poco a poco abandona el modelo tradicional del presidencialismo, mientras el gabinete se transforma en un espacio de discusión y formulación de políticas de gobierno. Aquí es importante señalar que los gabinetes no limitan el poder del presidente, sino que sólo racionalizan su ejercicio; tampoco amplían el poder de los congresos o asambleas legislativas. Sin embargo, es importante señalar que el Congreso sí ejerce algunos mecanismo de control sobre los ministros, cuando éstos comparecen ante la asamblea legislativa, o a través de los mecanismos de confianza y censura en aquellos lugares donde existan.

IV. LA COORDINACIÓN DEL GABINETE

La coordinación del gabinete es otro de los temas principales abordados por Valadés, para cuya comprensión se debe considerar la distinción formulada por el autor al principio de su libro entre jefe de Estado y jefe de gobierno. Aun cuando la distinción entre estas dos figuras no es propia del sistema presidencial, sí es posible que los sistemas presidenciales cuenten con auxiliares para el desempeño de sus actividades administrativas, las cuales pueden trasladarse al gabinete. En caso contrario, es frecuente que el presidente concentre excesivas facultades, tanto *de facto* como *de iure*; por ejemplo, en los sistemas presidenciales clásicos el titular del Ejecutivo se encuentra obligado a transferir poder a colaboradores cercanos, quienes en ocasiones cuentan con más poder que algunos de los propios secretarios de Estado. Esto provoca una severa distorsión, porque esta transmisión paraconstitucional del poder en personas cercanas al presidente reduce la presencia de los ministros o secretarios, afectando severamente la operación del gobierno y provocando efectos cen-

trípodos de concentración del mismo en personas que operan tras bambalinas. De esta manera, en aras de aliviar las cargas excesivas del presidente y en lugar de formarse un gobierno de gabinete, se produce un “gobierno de closet”, donde las personas de confianza pueden operar incluso en contra del presidente; hasta semejante punto se puede llegar si no se crean los instrumentos institucionales necesarios para racionalizar el poder presidencial, afirma Valadés.

Aunque el jefe de gabinete es la institución donde deberían descansar las funciones administrativas para facilitar la racionalización del poder, Valadés examina con detalle los problemas de instrumentación de esta figura en las Constituciones de Perú, Argentina, Venezuela, Nicaragua, Chile, incluso mediante la figura del vicepresidente, quien puede fungir como un jefe de gabinete.

Asimismo, el hecho de que en los sistemas presidenciales el titular del Poder Ejecutivo sea también jefe de su partido genera desequilibrios muy importantes; en contraste, en los sistemas parlamentarios, aunque los presidentes también son los jefes de sus partidos, esa tensión se aligera por el hecho de la “cohabitación” política, como sucede en Francia. Así, el establecimiento de un gabinete y de un coordinador del mismo donde no existe, son factores que ayudan a racionalizar el poder presidencial, confiriéndole al presidente una función mediadora de la cual carece en los sistemas presidenciales clásicos.

V. OTROS INSTRUMENTOS PARLAMENTARIOS EN LOS SISTEMAS PRESIDENCIALES

Además, Valadés explica cómo los sistemas presidenciales latinoamericanos han adoptado, paulatinamente, otros instrumentos de los sistemas parlamentarios, como son el voto de confianza, la interpelación y la moción de censura. No obstante la negativa de los países latinoamericanos para cambiar el nombre de sus formas de gobierno, poco a poco agregan figuras características de los sistemas parlamentarios con el objetivo de ra-

cionar el poder presidencial. Aun cuando en la región existe una fuerte penetración de los Estados Unidos, el constitucionalismo latinoamericano busca en las instituciones constitucionales parlamentarias europeas mecanismos para consolidar sus democracias y los derechos fundamentales. De esta forma se construye el constitucionalismo latinoamericano con características propias y comunes; en este rubro, mientras América del Sur y Centroamérica poseen características que les identifican, México y el Caribe aparecen aislados frente a la experiencia regional. Esto tiene su origen no sólo en la diversidad de influencias que convergen en el Caribe, sino además en la fuerte presencia estadounidense que favorecieron la concentración del poder presidencial.

Trece de las 18 constituciones examinadas por Diego Valadés, introdujeron alguna de estas tres instituciones de origen parlamentario (voto de confianza, interpelación y moción de censura), sólo Brasil, Chile, Colombia, Bolivia y México no lo había realizado hasta el año de edición del libro. En suma, nos dice Diego Valadés, la región avanza pausadamente en el camino de construir un nuevo sistema presidencial: el neopresidencialismo.

Finalmente, en la tercera parte de su obra Valadés explica la formación histórica del sistema presidencial mexicano y propone una serie de medidas para su reforma. Entre éstas se encuentra la existencia de un gabinete con facultades constitucionalmente definidas; igualmente, la presencia de un jefe de gabinete cuyas designación, funciones, jerarquía y obligaciones queden constitucionalmente definidas, así como la instrumentación de mecanismos de control congresual que, sin afectar la estabilidad del Poder Ejecutivo, sean un medio eficaz para racionalizar el poder presidencial. Por razones de espacio no me extenderé en este punto, e invito al lector a revisar por sí mismo la valiosa contribución de Diego Valadés a la teoría constitucional; lo aquí resumido sería a todas luces insuficiente frente a la brillante pluma del jurista mexicano.