

El gobierno de gabinete en el sistema presidencial mexicano

DIEGO VALADÉS

Director del Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

Existen numerosos ejemplos de sistemas constitucionales presidenciales que han incorporado la presencia de un gabinete, con atribuciones definidas, e incluso con un jefe o coordinador, sin que se haya afectado la naturaleza del sistema original. Un sistema presidencial es una forma de organización del poder que no necesariamente implica el exceso en la concentración del poder. 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.

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. Desde luego, 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; ésta es sólo una cuestión terminológica que tiende a distraer la atención de lo que es verdaderamente relevante: cómo se estructura y se hacen funcionar a los órganos del poder, y qué relaciones de control político se establecen entre ellos.

De acuerdo con esa preocupación, he sustentado 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, para asegurar la estabilidad del sistema presidencial, reduzcan la con-

centración del poder en el presidente y fortalezcan al sistema representativo.

La Constitución debe contener las obligaciones generales que corresponden a los secretarios, y las funciones específicas que incumben 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 o sus comisiones y comparecer ante el pleno cameral o de comisiones cuando sean requeridos para ese objeto. Debe tenerse en cuenta que los requerimientos para comparecer tenderán a disminuir en tanto que la presencia periódica de los integrantes del gabinete hará progresivamente menos necesario tenerlos que requerir para que comparezcan ante el Congreso. Esta facultad, empero, debe subsistir para ser ejercida en casos excepcionales.

En este punto es importante advertir que los controles políticos son instrumentos muy delicados cuyo ejercicio reclama prudencia y seriedad, buscando un razonable equilibrio entre las naturales inclinaciones de las fuerzas de oposición en el sentido de hacerse oír y de dificultar las tareas de gobierno, y la necesidad de concentración que exige el trabajo cotidiano de la gobernación de un país. En ningún momento debe perderse de vista que los controles son instrumentos cuya subutilización crea espacios de irresponsabilidad en el gobierno y cuyo exceso inhibe la acción gubernamental. En ambos extremos se perjudica al gobernado: en el primero porque el poder se ejerce sin controles adecuados, con lo que puede alcanzar un alto grado de discrecionalidad, y en el segundo porque se afecta el derecho al buen gobierno que tienen todos los ciudadanos.



Kazzuya Sakai, *Sin título*

Un ejemplo de lo que sucede cuando no se han construido instrumentos adecuados de control político, es lo que se ha vuelto habitual con motivo de la presentación del informe presidencial. En tanto que el presidente no escuche a los representantes de la nación, los representantes de la nación tienden a hacerse oír incluso faltando a lo que se considera como "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 cuanto pensarán, y para no dar lugar a posibles actos de reprensión o de represión por parte de los gobernantes, desde los albores de las democracias constitucionales se prohibió que los gobernantes asistieran a las sesiones parlamentarias. Un buen ejemplo es el ofrecido por la Constitución de Cádiz (art. 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. Hoy las circunstancias han cambiado, y lo que genera tensión es la resistencia para que el presidente escuche directamente la opinión de los representantes de la nación.

Es indispensable que el presidente continúe informando anualmente a la nación; ésta es una obligación que incumbe, en todos los sistemas constitucionales democráticos, a los jefes de gobierno. Dejar de hacerlo sería tanto como admitir la supremacía constitucional del presidente con relación a los representantes de la nación, y desvirtuaría asimismo la naturaleza democrática del Estado constitucional mexicano. En un Estado constitucional 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 está comenzando a practicarse en diversos estados de la Federación. No considero que esta 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; debe, en nombre de los ciudadanos, que son los representados, valorar lo informado. Comparecer ante el Congreso es, jurídicamente, presentarse ante la nación; ése es el sentido del sistema representativo.

Lo que se ha venido haciendo en diversos sistemas presidenciales es que, con independencia del informe anual, el gobierno concurre 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 asiste 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.

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. Incluso se aboga porque sean los funcionarios actuales los que ejerzan un control rígido sobre el proceso político, señalando que la ausencia de ese control denota falta de carácter o incapacidad política para el gobierno. Considero que ésta es una visión arcaica del poder, que corresponde precisamente al modelo que se pretende superar. El discurso del autoritarismo está vigente entre nosotros, y no debe descartarse que se convierta en un discurso con éxito.

La cuestión fundamental de nuestro sistema cons-



titucional 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. En este sentido la expresión coloquial de que el autoritarismo es una cuestión del pasado no hace sino contribuir a que el riesgo de una recaída autoritaria se mantenga latente. La verdad, al menos la verdad legal, es otra. El autoritarismo continúa constitucionalmente en vigor, así no se le practique en este momento.

La posibilidad de un resurgimiento autoritario es innegable, porque en el orden preceptivo no ha habido una sola reforma que nos ofrezca garantías a los mexicanos de que nuestras libertades democráticas están a salvo de acciones autoritarias. Sobre este aspecto deben registrarse dos actitudes complementarias: 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. Las declaraciones ambiguas, tan al estilo de los sistemas autoritarios, siguen presentes en nuestro panorama, y no hacen sino confirmar que los riesgos de la recaída no son imaginarios, y acaso tampoco estén muy lejanos.

Por eso no es mucho el tiempo de que se dispone, si se quiere una reforma que permita conducir, dentro de términos razonables, el proceso electoral federal de 2006. 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.

Es importante mantener los cauces de la política dentro de los términos de lo razonable. 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 podemos

prever. También considero que no se debe dejar a cien millones de mexicanos en la indefensión política. La reforma que nos conduzca al gobierno de gabinete no es suficiente, ni por sí sola representa la garantía de que no habrá 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 electoral y la reforma del Congreso. Pero aunque por sí solas no sean suficientes, las ventajas de la reforma del gobierno son,

sin duda, relevantes. Piénsese sólo en lo que significaría que los mexicanos tuviéramos la razonable tranquilidad de que el próximo presidente no podrá actuar como un demócrata o como un sátrapa, por su sola decisión; piénsese en lo importante que será que sepamos que podemos elegir presidente con un cierto margen de certidumbre en cuanto a su conducta democrática, en tanto que el destino de las libertades de todos no dependerá 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, hacer 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.

Los propios constituyentes, inspirados en el discurso inaugural del Congreso de 1916-17, 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 ahora es indispensable dar el paso que los fundadores del sistema constitucional previeron desde hace casi noventa años: reorganizar el poder.

Hay dos momentos para llevar a cabo una reforma



Beba Pecanins, *Pessoa a través de la ventana*

del poder: 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 contra de ella. Desde luego, es mucho más difícil operar en medio de una crisis, que adoptar medidas que la eviten, reduciendo en lo posible las situaciones de tensión extrema.

Hoy estamos todavía a tiempo (aunque ya con muy cortos márgenes) para tomar las medidas preventivas adecuadas. Si dejáramos correr la oportunidad, tendríamos que asumir los posibles costos de la inestabilidad institucional, la magnitud de cuyos efectos es sólo una conjetura, pero que no excluye la fractura social y el quebranto económico.

Aunque las constituciones no ofrecen remedios omnímodos, sí pueden, en cambio, propiciar el avenimiento de las fuerzas políticas antagónicas e incluso favorecer acuerdos constructivos entre ellas. En un sistema de partido dominante esto no era necesario porque los instrumentos de persuasión eran otros. Ese sistema era compatible con la presencia de una voluntad individual también dominante. Institucionalmente el presidencialismo personalista y el partido dominante eran complementarios; 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 excluyentes en la lucha por el poder, la convivencia de un poder presidencial individual ante un poder congresual colegiado genere un cortocircuito en el ejercicio del poder. La solución constitucional consiste en adoptar el gobierno de gabinete, mediante el cual, preservándose la naturaleza presi-

dencial 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 plazos. En lo inmediato, obligaría a los partidos y a

sus candidatos a temperar sus posiciones. Es previsible, o por lo menos deseable, que se mantenga la presencia de un gobierno dividido donde la mayoría en el Congreso no necesariamente 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 quien 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 lucha electoral, que de suyo será áspera.

La construcción del gobierno de gabinete es recomendable a partir de 2006. Su introducción en un gobierno que ya está en marcha, y que incluso ya transita por

el último tercio del periodo para el que fue elegido, resulta improbable e incluso inconveniente. 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 podrán darse expresiones de inquietud; 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, con iniciativa y con responsabilidad propias.



Joy Laville, *Dos mujeres cerca de un lago*