

El gobierno de gabinete y los gobiernos de coalición

Tercera edición

Diego VALADÉS



Universidad Nacional Autónoma de México
Instituto de Investigaciones Jurídicas

EL GOBIERNO DE GABINETE
Y LOS GOBIERNOS DE COALICIÓN

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS
Serie ESTUDIOS JURÍDICOS, núm. 318

COORDINACIÓN EDITORIAL

Lic. Raúl Márquez Romero
Secretario técnico

Lic. Wendy Vanesa Rocha Cacho
Jefa del Departamento de Publicaciones

Ricardo Hernández Montes de Oca
Cuidado de la edición y formación en computadora

Edith Aguilar Gálvez
Elaboración de portada

DIEGO VALADÉS

EL GOBIERNO
DE GABINETE
Y LOS GOBIERNOS
DE COALICIÓN

Tercera edición



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS
MÉXICO, 2018

Primera edición: agosto de 2003
Segunda edición: enero de 2005
Tercera edición: 2 de febrero de 2018

DR © 2017. Universidad Nacional Autónoma de México

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n
Ciudad de la Investigación en Humanidades
Ciudad Universitaria, 04510 Ciudad de México

Impreso y hecho en México

ISBN 978-607-02-9903-2

CONTENIDO

Nota a la tercera edición	XI
-------------------------------------	----

PRIMERA PARTE EL GOBIERNO DE GABINETE

Explicación	3
-----------------------	---

CAPÍTULO PRIMERO

JEFES DE ESTADO Y DE GOBIERNO	7
---	---

I. Jefe de Estado	7
-----------------------------	---

II. Jefe de gobierno.	21
-------------------------------	----

CAPÍTULO SEGUNDO

EL NEOPRESIDENCIALISMO.	29
---------------------------------	----

I. Consideraciones preliminares: un aspecto del derecho constitucional común latinoamericano	29
--	----

II. Presidencialismo racionalizado	33
--	----

III. Designación de los mínimos	37
---	----

IV. Composición del gabinete	42
--	----

V. Funciones del gabinete	44
-------------------------------------	----

VI. Coordinación del gabinete	49
---	----

VII. Concurrencia de los ministros al Congreso	61
VIII. Confianza, interpelación y censura de los ministros.	64
CAPÍTULO TERCERO	
LA REFORMA DEL PRESIDENCIALISMO MEXICANO.	71
I. Consideraciones generales sobre el presidencialismo	71
II. Breve excursio sobre la formación del sistema presi- dencial mexicano	75
1. Caudillismo	75
2. Despotismo	77
3. Liderazgo republicano	78
4. Dictadura	81
5. Presidencialismo constitucional	83
III. Propuesta de reformas	89
IV. Consideraciones finales	100
Adenda a la segunda edición	105
Adenda a la tercera edición	129
Cuadros	147

SEGUNDA PARTE

LOS GOBIERNOS DE COALICIÓN

I. Gobierno y coalición	171
II. Gobernabilidad	172
III. Representación y gobierno en el constitucionalismo moderno	175
IV. Presidencialismo y representación	176

V. Coaliciones y transición constitucional en América Latina	178
VI. Controles interorgánicos e intraorgánicos	187
VII. Presidencialismos latinoamericanos y coaliciones de gobierno	189
VIII. Una experiencia por venir: México	193
IX. Consideraciones finales	196
Bibliografía	203

NOTA A LA TERCERA EDICIÓN

Este volumen se divide en dos partes. La primera corresponde a “El gobierno de gabinete”, con actualizaciones respecto de la edición anterior, más una nueva adenda; la segunda consiste en el ensayo “Los gobiernos de coalición en América Latina”, publicado con anterioridad en Madrid por la revista *Sistema* (núm. 244, 2016) y luego en la colección “Opúsculos”, de El Colegio Nacional (2016).

Ambos estudios se complementan en tanto que abordan la cuestión de cómo racionalizar el sistema presidencial. Además, es posible que una vez que se produzca el primer gobierno de coalición en México, su evolución constitucional conduzca hacia nuevas formas de organización y funcionamiento del sistema político que culminen en un gobierno de gabinete.

Manifiesto mi reconocimiento a Raúl Márquez, secretario técnico del Instituto, y a su dinámico equipo de colaboradores, por su valioso e imprescindible apoyo para hacer posible esta versión.

Para la actualización de los cuadros que corresponden a “El gobierno de gabinete” y para la integración de la bibliografía de las dos partes que componen el volumen, he contado con la invaluable ayuda de Laura Tellez Garita, a quien expreso mi agradecimiento.

PRIMERA PARTE
EL GOBIERNO DE GABINETE

EXPLICACIÓN

El concepto de “gobierno de gabinete” es típicamente británico, y de manera tradicional ha sido considerado un sinónimo del modelo parlamentario de Westminster.¹ Desde el siglo XIX los tratadistas ingleses distinguían entre el “Ejecutivo parlamentario” y el “Ejecutivo presidencial”. A grandes trazos las notas distintivas sustanciales residían en la naturaleza colegiada del primero y en la singular del segundo; en la duración, indeterminada o fija, de cada uno; en la confianza parlamentaria en un caso y en la división entre gobierno y Congreso en el otro, y en la separación entre jefe de Estado y de gobierno, o en la fusión de ambas figuras, según se tratara del sistema parlamentario o del presidencial.

A lo largo del siglo XX se forjó una extensa doctrina, política y jurídica, que perfiló con mayor detalle las notas diferenciadoras de ambos grandes sistemas de organización del poder en el Estado constitucional contemporáneo. El ejercicio se volvió tanto más arduo cuanto más complejas se fueron haciendo las distintas expresiones constitucionales del poder político, hasta que se hizo necesario buscar las fórmulas de compromiso que se utilizan como último recurso cuando las pautas académicas de clasificación se ven desbordadas por la realidad: surgieron supuestas categorías identificadas como “modelos mixtos”; acompañadas por la locución “sui generis”, o precedidas por elementos compositivos “semi” (semipresidencial, semiparlamentario, etcétera)

¹ Sin embargo, la doctrina británica contemporánea reconoce que el *cabinet government* está dejando su lugar al “gobierno de comités” (*government by comitee*). En las últimas décadas los primeros ministros han propendido a centralizar las decisiones políticas, por lo que prefieren despachar en comités especializados en lugar de llevar los asuntos al pleno del gabinete. *Cfr.* Brazier, Rodney, *Constitutional Practice*, Londres, Oxford University Press, 1999, pp. 105 y ss

o “neo”, por ejemplo. Independientemente del éxito que puedan alcanzar algunas expresiones, presentan la ventaja de que permiten a los interlocutores saber más o menos de qué se está hablando, aunque también implican el problema de que las discrepancias nominales suelen ser más frecuentes y enconadas que las divergencias en cuanto al fondo de los problemas.

Con relación al asunto de qué sistema es preferible, si el parlamentario o el presidencial, en varios países latinoamericanos se han suscitado debates de cierta intensidad. Ante las reservas que despierta un cambio tan drástico como sería la adopción del sistema parlamentario, se ha fortalecido la tesis de conservar el presidencial, con el inconveniente de que esa adhesión nominal ha sido interpretada por muchos protagonistas del poder como una ratificación del perfil autoritario del presidencialismo y ha reducido el espacio para un cambio constitucional razonable.

En la historia constitucional no ha existido institución alguna que no requiriera de ajustes periódicos. Las instituciones están sujetas a múltiples vicisitudes que hacen inevitable su permanente acoplamiento a los cambios culturales y que corrigen las desviaciones a las que siempre se encuentran expuestas. Las instituciones constitucionales, incluso las que parecen semejantes, actúan de manera diversa en el tiempo y en el espacio. No hay institución alguna que funcione exactamente igual en todas partes, ni que en un mismo lugar funcione de la misma manera en todos los momentos. Es por eso que los estudios comparativos se hacen indispensables, para mantener bajo observación constante el desarrollo de las instituciones constitucionales.

En los Estados constitucionales el único denominador común consiste en controlar eficientemente al poder para garantizar el espacio de libertades individuales y colectivas, así como las relaciones de equidad entre los miembros de la sociedad. Más allá de eso, la ortodoxia de los sistemas constitucionales no existe. El poder es una realidad proteica cuya regulación y control no pueden quedar sujetos a esquemas rígidos. Los modelos constitucionales fracasan cuando pretenden alcanzar fórmulas inmu-

tables que dejan sin resolver el problema esencial del poder, que es su fluidez permanente. Para atrapar la realidad y conducirla, las Constituciones tienen que adoptar instrumentos funcionales, aun cuando conceptualmente aparezcan en catálogos diferentes.

Al margen del nominalismo parlamentario o presidencial, en este estudio se plantea la adopción del gobierno de gabinete dentro de un sistema presidencial. No hay contradicción en los términos, porque sólo se responde a la cuestión de racionalizar un sistema cuyos mayores inconvenientes consisten en la concentración del poder y en el reducido espacio que deja para el control por parte del Congreso.

Con el propósito de mostrar las diferencias y las semejanzas entre los sistemas parlamentario y presidencial, en el primer capítulo de este estudio se aborda la distinción entre la jefatura de Estado y la de gobierno, y en el segundo se examinan las experiencias constitucionales de los sistemas presidenciales latinoamericanos (aunque también se alude a algunos casos fuera del área) en los que el gobierno de gabinete está en fase de implantación o de desarrollo. En el tercer capítulo se hace una propuesta específica para el sistema mexicano. El objetivo es mostrar que muchos cambios son posibles sin afectar la naturaleza de un sistema. Además, es recomendable la mayor economía posible en cuanto a las modificaciones; la resistencia al cambio suele ser más que proporcional con relación a la magnitud de los proyectos de reformas, por lo que en términos generales es preferible ajustar el perfil de las reformas entre el mínimo necesario para que los cambios sean significativos y al máximo tolerable para los agentes políticos.

Toda Constitución supone un entramado de normas y de conductas que regulan la organización y el ejercicio del poder, las relaciones entre los titulares y los destinatarios del poder, además de los procesos de cohesión social. Una configuración armónica de esos elementos hace que las Constituciones resulten funcionales, mientras que un diseño defectuoso, insuficiente o caduco produce tensiones y fricciones que obstaculizan e inclu-

so paralizan el desempeño de las instituciones constitucionales. En este texto no se desarrolla el problema de las interacciones institucionales, que suele ser preterido en los grandes proyectos constitucionales, porque sólo se aborda un tema: el del gobierno de gabinete. El propósito de esta monografía es examinar las posibilidades de organización y control del poder que ofrece una institución de oriundez parlamentaria pero con vocación de universalidad institucional.

CAPÍTULO PRIMERO

JEFES DE ESTADO Y DE GOBIERNO

I. JEFE DE ESTADO

De manera tradicional se considera que el jefe de Estado es la persona que representa la unidad del Estado. En la actualidad los jefes de Estado desempeñan una función simbólica y ejercen actividades de orden ceremonial, no políticas. Con anterioridad las funciones de representación y de conducción política del Estado correspondían a una misma persona, por lo general un monarca. La diferenciación entre el jefe de Estado y el de gobierno surgió con los sistemas parlamentarios en el constitucionalismo moderno. El jefe de Estado se diferencia del jefe de gobierno en que es políticamente irresponsable, inviolable e inamovible. Esto se debe a que no realiza actos de gobierno. No depende, por ende, de la confianza del Congreso o del Parlamento. Sólo en casos excepcionales le corresponde fungir como una especie de “poder mediador”, en términos muy semejantes a como se entendió esta función equilibradora del poder por Gaetano Filangieri² en el siglo XVIII, y por Benjamin Constant³ en el XIX.

Zippelius⁴ ha propuesto un concepto muy sugerente al identificar al jefe de Estado como un “poder de reserva”. En efecto, el jefe de Estado no es una figura susceptible de encuadrarse en el modelo clásico de separación de funciones,⁵ entre otras ra-

² *La scienza della legislazione*, libro I, cap. XI, 1a. ed., Nápoles, 1780.

³ *Principes de politique*, cap. II, 1a. ed., París, 1815. “El poder real (entendiendo por tal al jefe de Estado, cualquiera que sea la denominación que adopte) es un poder neutro”.

⁴ *Teoría general del Estado*, México, Porrúa-UNAM, 1989, p. 297.

⁵ La tesis de la separación de funciones aparece ya en Aristóteles (*Constitu-*

zones porque la distinción entre jefe de Estado y de gobierno se fue configurando a lo largo del siglo XIX y se consolidó en el XX. Sin embargo, la idea de Zippelius del “poder de reserva” resulta muy adecuada para explicar algunas de las funciones centrales de los jefes de Estado. Entre éstas se encuentran las de proveer la integración de los órganos de gobierno en circunstancias excepcionales.

Numerosos sistemas constitucionales contemporáneos continúan sin diferenciar al jefe de Estado del de gobierno. Esos sistemas representan una forma no evolucionada de la organización del poder y conservan las características de la organización y el funcionamiento del poder durante el periodo de la ilustración; son una especie de arcaísmo dieciochesco, que básicamente se sostiene en los sistemas presidenciales que todavía siguen el modelo original de la Constitución de Estados Unidos; sin embargo, la práctica constitucional de este país indica que se han adoptado numerosas formas de control político que han transformado al sistema presidencial concebido conforme al modelo de *El Federalista*.⁶

ción de Atenas), Polibio (*Historias*, VI), y es sustentada también por Séneca, a través de un discurso de Nerón ante el Senado (*cf.* Valadés, Diego, *El control del poder*, México, UNAM, 1998, p. 176). Locke (*The Second Treatise of Government*) también la desarrolló antes de ser ampliamente expuesta por Montesquieu. Aunque a veces se afirma que Montesquieu la identificó en el sistema británico, lo cierto es que también la fundamenta en los hallazgos históricos de Tácito. En cuanto a los aspectos que aquí nos interesan, el célebre libro XI del *Espíritu de las Leyes* de Montesquieu admite que el poder “de ejecutar las resoluciones públicas” recaiga en una sola persona. En la época de Montesquieu sólo había sistemas monárquicos y, según su concepción del poder, lo importante era que las monarquías actuaran conforme a la ley; sólo así se podía admitir que “el príncipe es la fuente de todo poder político y civil” (II, iv). En su tratado son escasas las referencias a los ministros e incluso se muestra poco atraído por la idea de asignar facultades a los colaboradores del monarca (II, v), señalando que delegación de responsabilidades a los visires o a los favoritos es propio de los reyes orientales o de los monarcas incompetentes.

⁶ Eso no obstante las recaídas autoritarias son posibles incluso en sistemas tan desarrollados como el estadounidense. En Estados Unidos la guerra de Iraq

En la elaboración de la Constitución de los Estados Unidos se impusieron las tesis de Hamilton, Madison y Jay, que abogaban por un presidente fuerte y prevenían en contra de los posibles abusos del Congreso. La Constitución de 1786 comenzó a experimentar importantes cambios en 1803, con motivo del caso *Marbury v. Madison*, que introdujo la revisión judicial de los actos legislativos. Sin que existiera previsión constitucional expresa, la Suprema Corte adoptó un criterio que contravenía la posición jeffersoniana de una rígida separación de poderes. Esta corriente cuestionó que las decisiones de los representantes del pueblo pudieran ser modificadas por jueces que carecían de mandato representativo.

Al margen de la polémica doctrinaria, el hecho relevante es que a partir de ese momento comenzaron a producirse conductas metaconstitucionales, sobre todo del Congreso, que culminaron con un intento de remoción del gabinete durante el gobierno de Abraham Lincoln. Las facultades de nombramiento y de remoción del presidente se han venido regulando por el Congreso mediante disposiciones restrictivas para el presidente. A tal punto se ha llegado en esta materia, que una discrepancia acerca de las atribuciones presidenciales para remover a los miembros del gabinete sin consentimiento del Congreso dio lugar a un juicio político en contra del presidente Andrew Johnson, quien en 1868 se salvó de la destitución por un solo voto de diferencia. Después de un largo proceso de ajuste, se ha alcanzado un razonable equilibrio entre el presidente y el Congreso, que dista mucho del concepto original de la Constitución estadounidense.

Jellinek⁷ señala que toda asociación requiere de una voluntad que la unifique. En el caso del Estado, que tiene el carácter de una asociación organizada, esa voluntad se expresa por un conjunto de órganos que se distinguen entre los inmediatos y los

de 2003 ha puesto de manifiesto los excesos del poder a los que se encuentra expuesto un sistema presidencial en el que no hay responsabilidad ministerial.

⁷ *Teoría general del Estado*, Buenos Aires, Albatros, 1954, pp. 409 y ss.

mediatos. Son órganos inmediatos del Estado aquellos cuya existencia resulta de las previsiones constitucionales y cuya desaparición “o desorganiza completamente al Estado o lo transforma fundamentalmente”; son mediatos los que dependen de los anteriores y cuya organización y atribuciones aparecen en normas derivadas de la Constitución. A su vez, los órganos inmediatos pueden ser originarios, si realizan actos de creación. En este caso “sus acciones corresponden a los fundamentos materiales del orden del Estado” y, por ende, sólo pueden ser establecidos por la Constitución. También hay órganos creados, cuya existencia deriva de la acción de los originarios. Ejemplo de los primeros es el pueblo soberano, y de los segundos el Parlamento.

En el esquema de Jellinek el jefe de Estado puede ser un órgano inmediato, pero sus facultades no en todos los casos son las mismas. Puede decirse que en los casos históricos los jefes de Estado (monarcas) que otorgaban cartas constitucionales, desempeñaban el papel de órganos inmediatos originarios; pero Jellinek también admite que las facultades de los jefes de Estado pueden irse difuminando hasta el punto de llegar “a la completa eliminación del poder del jefe de Estado”.⁸ En este caso no se plantea la eliminación del jefe de Estado, sino de su poder político. Así, el jefe de Estado puede seguir siendo un órgano del Estado, necesario por consiguiente para el funcionamiento de éste, pero investido tan sólo de atribuciones representativas y no decisorias.

Hacia principios del siglo XX, Duguit⁹ afirmaba: “Los jefes de Estado que personifican al gobierno son, en la mayor parte de los países europeos, hereditarios”. Según este criterio, la distinción entre república y monarquía reside en que en la monarquía el jefe de Estado es hereditario y en la república es designado (por un órgano colegiado, como el Congreso o el Parlamento) o elegido (mediante sufragio popular directo o indirecto).

⁸ *Ibidem*, p. 423.

⁹ *Manual de derecho constitucional*, Madrid, Librería Española y Extranjera, 1926, p. 173.

Por su parte Santi Romano¹⁰ subrayaba que el monarca, en tanto que jefe de Estado, no era un órgano del Estado, sino “un sujeto de autarquía” que fungía, entre otras cosas, “como fuente de todos los honores”, entre los que se encontraban los títulos nobiliarios. En ese tenor Romano agregaba que la diferencia principal entre el jefe de Estado en una república y en una monarquía residía en que en la primera desempeñaba una función representativa de una colectividad popular, en tanto que en la monarquía él se representa a sí mismo. Otra diferencia entre el jefe de Estado en una monarquía y una república reside en el carácter vitalicio que tiene en la primera y el temporal que le corresponde en la segunda.

En el caso de las escasas monarquías parlamentarias que todavía existen, el hecho de la sucesión hereditaria del jefe de Estado no afecta su relación con los otros órganos del poder. A diferencia de la etapa del poder absoluto de los monarcas, el espacio que les reservan las Constituciones contemporáneas es muy reducido, y las experiencias políticas de diversos Estados llevan a los monarcas actuales a no rebasar esos límites, en tanto que también suponen una condición para conservar su legitimidad. Excederse en sus atribuciones significaría poner en riesgo esa legitimidad y, con ello, la continuidad de su actuación.

En el constitucionalismo moderno la figura del jefe de Estado no tiene nada en común con la del monarca absoluto o, en general, del autócrata que ejerce con o sin fundamento jurídico, el poder más amplio posible dentro de una organización política. Precisamente la supresión de ese fenómeno de concentración del poder es uno de los resultados del constitucionalismo moderno y contemporáneo. Desde luego subsisten algunas organizaciones políticas de corte tradicional, y hay sistemas políticos que sólo son constitucionales en la apariencia; pero aquí nos referimos solamente a la figura del jefe de Estado en un sistema constitucional positivo.

¹⁰ *Principii di diritto costituzionale generale*, Milán, Guiffirè, 1946, pp. 209 y ss.

El sistema más próximo a la monarquía tradicional aparece hoy en los sistemas presidenciales donde no hay jefe de gobierno o, al menos, jefe de gabinete. Son los únicos casos en el constitucionalismo contemporáneo donde la jefatura del Estado y del gobierno se reúnen —como en las monarquías preconstitucionales— en una sola persona. Paradójicamente, en las monarquías constitucionales ese fenómeno ya no se produce y es en el sistema presidencial ortodoxo donde se sustituyó al monarca hereditario por un monarca elegido, que desempeña en forma simultánea las funciones de representación y de gobierno. Con todo, como se verá en este estudio, se advierte la tendencia a ir diferenciando constitucionalmente las figuras del presidente como jefe de Estado, y del jefe de gobierno o, en su versión germinal, del jefe de gabinete.

Al jefe de Estado le es aplicable la máxima británica “el rey no puede obrar mal” (*the King can do no wrong*), no en el sentido de que el monarca no se equivoca, sino en tanto que no tiene acerca de qué equivocarse, porque en general carece de facultades que vayan más allá de las meramente representativas. En términos generales el jefe de Estado es irresponsable en sentido político, justo porque no ejerce facultades de naturaleza política.

Se entiende por facultades de naturaleza política las concernientes a las decisiones de gobierno. En tanto que el jefe de Estado no participa en la iniciativa, elaboración, aprobación ni aplicación de las normas que rigen la vida del Estado, no ejerce facultades políticas. Esta circunstancia hace que el jefe de Estado sea políticamente irresponsable y, por lo mismo, desempeñe un papel que asegura la continuidad y la estabilidad en la vida del Estado. El jefe de Estado queda sustraído a las tensiones agonistas del poder y a la lucha de los partidos, colocándose por encima de las pugnas cotidianas de la política. Su función consiste en mantener el equilibrio y guardar una relación de neutralidad con relación a todas las fuerzas políticas.

En este sentido se explica que, además de las funciones ceremoniales, al jefe de Estado le corresponda, por lo general, la

facultad de disolución de los congresos y parlamentos en los casos previstos constitucionalmente. Esto es comprensible porque se trata de una posibilidad propia de los sistemas parlamentarios, aunque ya ha sido adoptada por algunos sistemas presidenciales. En tanto que en los sistemas parlamentarios el jefe de gobierno normalmente es un miembro del propio Parlamento, no puede disolver el órgano del que él mismo forma parte.

Por otra parte la disolución del Parlamento o del Congreso que se lleva a cabo de conformidad con los requisitos de oportunidad y forma que establece la Constitución, no está sujeta, por razones obvias, al control político del propio órgano que es declarado disuelto. Aunque en este caso existe una decisión política, se aplica también el principio de la no responsabilidad del jefe de Estado en virtud de que la disolución parlamentaria es materialmente una decisión del gobierno que instrumenta formalmente el jefe de Estado.

El problema es mayor en los sistemas presidenciales que han admitido la disolución del Congreso, porque allí no existe la distinción entre las jefaturas del Estado y del gobierno. En los casos en los que procede la disolución congresual dictada por presidentes que son a la vez jefes de Estado y de gobierno, el argumento central consiste en que es una medida de defensa constitucional que sólo se aplica cuando se han verificado una serie de circunstancias relacionadas con la moción de censura a los integrantes del gabinete presidencial. La construcción de esa institución demanda una gran cautela, porque un diseño defectuoso puede significar una medida regresiva que acentúe el perfil de monarquía preconstitucional que todavía identifica a algunos sistemas presidenciales.

Un aspecto importante en cuanto al jefe de Estado es que las funciones que le sean atribuidas constitucionalmente correspondan a las que en realidad ponga en práctica. Esto depende en buena medida de que haya una adecuada relación entre esas atribuciones y la forma de elección del jefe de Estado. Un problema que con frecuencia se presenta, por un mal diseño cons-

tucional, es el de la naturaleza plebiscitaria del jefe de Estado, máxime cuando a la vez desempeña las funciones de jefe de gobierno. Cuando el sistema adoptado para elegirlo es el mismo que se sigue para integrar los congresos, resulta difícil contener al jefe de Estado y de gobierno en los límites que le impone el marco constitucional. Este problema fue sorteado por la Constitución de Estados Unidos,¹¹ pero está presente en casi todas las Constituciones latinoamericanas. La tensión entre los órganos del poder se acrecienta cuando, además de que los presidentes y los congresos tienen la misma fuente popular de legitimidad, se exige para los primeros una mayoría absoluta. Esto sucede, sobre todo, en los sistemas electorales de doble vuelta.

La doble vuelta exagera la propensión autoritaria de los sistemas presidenciales en tanto que hace creer a los presidentes que disponen de una mayoría real. Esa percepción, siempre infundada en los casos en que se aplica la segunda vuelta, tiene muchas consecuencias adversas para los sistemas democráticos, entre otras cosas porque reduce o elimina los incentivos para la negociación política por parte de los presidentes. En esas circunstancias deja de ser relevante incluir en el gabinete a representantes de diversas corrientes políticas y se llegan a generar grandes tensiones, e incluso enfrentamientos, con los congresos. Entre un presidente con mayoría artificial que actúe como si dispusiera de mayoría real, y otro que tenga que hacerlo como presidente minoritario, es preferible esta segunda opción, porque al menos le ofrecerá la posibilidad de superar su desventaja electoral in-

¹¹ Artículo II sección 1. Hamilton señalaba que con el sistema de elección indirecta se pretendía, entre otras cosas, evitar “los bajos trucos que provocan la popularidad”. *El Federalista*, LXVIII. Ha habido varios intentos por modificar el sistema; en 1953 fueron considerados ocho proyectos diferentes, pero se estimó preferible mantener un sistema basado en los votos electorales por estado, para subrayar el origen de la Federación y evitar los riesgos de confundir la base electoral del presidente con la del Congreso. Véase Pritchett, C. Herman, *La Constitución americana*, Buenos Aires, Tea, 1965, pp. 391 y ss. También Andrade, Eduardo, *Deficiencias del sistema electoral norteamericano*, México, UNAM, 2001, pp. 16 y ss.

corporando al gabinete a quienes aporten estabilidad al gobierno por su capacidad de entendimiento con el Congreso. La segunda vuelta reduce las posibilidades de construir un sistema presidencial racionalizado, en tanto que mantiene e incluso acentúa la estructura monárquica del poder presidencial.

Una adecuada construcción constitucional del jefe de Estado debe corresponder al propósito del constitucionalismo moderno de racionalizar el ejercicio del poder. Este objetivo se consigue, en el caso del jefe de Estado, mediante tres mecanismos: una forma adecuada de elección; un esquema de facultades de ejercicio sistemático esencialmente protocolarias, representativas, mediadoras y certificantes, y una previsión de atribuciones suficientes, perentorias y excepcionales para la preservación o restauración del equilibrio en las relaciones entre los órganos de gobierno y de representación política.

En los sistemas constitucionales contemporáneos el jefe de Estado adopta el título de rey, cuando se trata de monarquías constitucionales, o de presidente,¹² cuando se trata de repúblicas parlamentarias; se utilizan otros títulos, pero son excepcionales (gran duque, príncipe, por ejemplo). En algunos sistemas tradicionales, donde además no se diferencia entre el jefe de Estado y el de gobierno, se conservan las denominaciones originales (emir, sultán, por ejemplo). En las fórmulas constitucionales modernas sólo se registra un caso en que el jefe de Estado tenía, directa y exclusivamente, esa misma denominación. Se trató, empero, de

¹² En el orden semántico la expresión “presidente”, adoptada primero por la Constitución de Estados Unidos y más tarde por las de América Latina, tiene su origen en el medioevo británico, donde se aludía como *preycedentis of the land* a los señores que ejercían el poder local. La voz hunde sus raíces en el indoeuropeo *sed* (sentarse), porque quien se “sienta al frente” (preside) denota el poder que ejerce sobre los demás. En cuanto a la voz “rey”, también corresponde a la familia indoeuropea *reg*, que en sánscrito derivó en *rají* (luego *rajá*) y en latín en *rex*. Aquí el sentido es más directo: significa conducir. La familia de la que derivan *king* y las voces semejantes, es nórdica (del finés *kuningas*) y a su vez entronca con la raíz indoeuropea *sker*, que significa “corona”, símbolo distintivo de los que ejercen poder monárquico.

un caso en el que ejercía de modo simultáneo las funciones de gobierno. En efecto, por ley del 1o. de octubre de 1936, Francisco Franco adoptó el título de jefe de Estado español; sucesivas disposiciones normativas, que culminaron con la Ley Orgánica del Estado de 1967, ratificaron esa denominación. Aun cuando esta Ley establecía (artículos 13 y ss.) el Consejo de Ministros, constituido por el presidente del gobierno, el vicepresidente y los ministros, también señalaba que el jefe de Estado “dirige la gobernación del reino por medio del Consejo de Ministros”. El artículo 6o. prescribía que “el jefe de Estado es el representante supremo de la nación; personifica la soberanía nacional; ejerce el poder supremo político y administrativo...”. Se ha discutido si Franco no quiso o no pudo coronarse; en todo caso, para no adoptar el título de presidente, que hubiera recordado a la segunda República, ni el de regente, que lo habría convertido en un titular precario del poder, ni el de rey, que habría suscitado reacciones claramente predecibles, optó por el de jefe de Estado. Sin embargo, las funciones que le atribuyó el orden jurídico correspondían a las de un jefe de Estado en un sistema totalitario o en un sistema monárquico preconstitucional.

En la actualidad la fusión del papel del jefe de Estado y del jefe de gobierno en los sistemas presidenciales está en proceso de ajuste. Se han adoptado, progresivamente, algunas medidas que si bien no separan las funciones, por lo menos tienden a atenuar la concentración del poder en el presidente. Entre esas medidas sobresale la figura del jefe del gabinete, que no es un jefe de gobierno, porque actúa bajo la dirección, y en muchos casos por delegación del presidente, pero que en todo caso desempeña tareas de naturaleza administrativa que por lo general incumbían al presidente. Además, en algunas ocasiones se han establecido instrumentos de responsabilidad política para los jefes del gabinete, que también permiten disminuir la acción hegemónica de los presidentes.

La diferenciación de funciones entre el jefe de Estado y el jefe de gobierno es clara en los sistemas parlamentarios. En al-

gunos casos subsisten facultades atribuidas al jefe de Estado que son susceptibles de ser encuadradas como correspondientes al gobierno, pero se trata de elementos residuales del poder centralizado. Entre estos aspectos figura la jefatura de las fuerzas armadas, que algunos sistemas atribuyen al jefe de Estado.

El problema más complicado lo ofrecen los sistemas considerados intermedios. En este sentido existe confusión al aludir a esos sistemas, que algunos denominan “mixtos”, caracterizándolos como semiparlamentarios o semipresidenciales. En realidad no hay sistemas mixtos, en tanto que tampoco hay sistemas “puros”. Todos los sistemas políticos que tienen como denominador común una Constitución democrática, participan en mayor o menor medida de elementos que la teoría ha considerado propios del sistema presidencial o del sistema parlamentario. La combinación de esos elementos puede inclinarse por un factor presidencial dominante o un factor parlamentario dominante, pero en todo caso el constitucionalismo contemporáneo ha borrado los linderos que, a lo largo del siglo XIX, estuvieron presentes en los debates constituyentes.

También es importante registrar que hoy existe una amplia gama de sistemas constitucionales que han tomado por modelo la quinta República francesa, donde en ocasiones el poder se conduce como en un sistema presidencial, y en otras como parlamentario. Ese comportamiento alternativo depende de que el presidente disponga o no de mayoría en el Congreso o Parlamento. Cuando hay coincidencia, el sistema opera a manera de uno de corte presidencial; cuando no la hay, se aplican las reglas del sistema parlamentario. Repárese en que se trata de un sistema presidencial que, en ciertas circunstancias cuenta con elementos dominantes de naturaleza parlamentaria. En materia internacional, por ejemplo, el presidente francés actúa en todos los casos como jefe de Estado y de gobierno.

El modelo presidencial francés ha tenido una influencia más relevante que el estadounidense. El sistema presidencial estadounidense sigue basado en un sistema electoral indirecto en primer

grado, en tanto que en Francia, a partir del golpe de Estado del 2 de diciembre de 1851, de Luis Napoleón, se introdujo el sistema presidencial plebiscitario. Cuando Charles de Gaulle comenzó a perfilar la ruta del constitucionalismo francés de la posguerra, dejó muy claro, en su discurso de Bayeux (1946), que Francia requería de un sistema presidencial fuerte. No consiguió establecer plenamente esta figura en el texto original de la Constitución de 1958, porque accedió a que la elección del presidente fuera indirecta (por un colegio electoral compuesto por aproximadamente ochenta mil electores). Pero en 1961 promovió una reforma constitucional, adoptada por referéndum, que restableció el principio bonapartista de la elección presidencial por sufragio universal directo. Este principio ya había servido como modelo a la mayor parte de los sistemas presidenciales desde mediados del siglo XIX.

Por lo anterior, y sólo para efectos esquemáticos, sería posible denominar como semiparlamentario al sistema cuyo antecedente es parlamentario y que actúa conforme al mecanismo alternativo introducido por la Constitución francesa de 1958, y como semipresidencial, al que en su origen era presidencial e incorpora elementos de oriundez parlamentaria. Sin embargo, en uno y otros casos estamos en realidad frente a variantes de cualquiera de los dos sistemas básicos. La doctrina coincide en que, con excepción del modelo de Westminster, ya no existen sistemas puros. La “presidencialización” de los sistemas parlamentarios y la “parlamentarización” de los presidenciales, obedece a razones políticas de gobernabilidad: hacer más estables a los primeros y más flexibles a los segundos. Este intercambio de características se produce, esencialmente, en el ámbito de los instrumentos de control político y se proyecta sobre las funciones que corresponden a los jefes de Estado y de gobierno. De aquí que, para diferenciar con exactitud las atribuciones de uno y de otro, haya que estudiar cada sistema constitucional.

En cuanto a los riesgos de distorsión, debe apuntarse que en algunos sistemas constitucionales los jefes de Estado tienden a

invadir las funciones del gobierno, en tanto que los jefes de gobierno no actúan de la misma forma con relación a las del jefe de Estado. Esto se debe a que es mucho más sencillo encuadrar al poder del gobierno que perfilar las tareas del Estado. Por esta razón hay que tener en consideración cuáles son las materias que en un sistema determinado competen al dignatario identificado como jefe de Estado, para establecer hasta qué punto se ajusta a los límites que le corresponden o se excede en cuanto a sus atribuciones. El exceso puede tener tres causas, susceptibles de presentarse aislada o conjuntamente: un mal diseño institucional; una decisión constitucional deliberada para generar un factor más de equilibrio en el ejercicio del poder, o una conducta política equivocada. Ésta, a su vez, puede provenir del jefe de Estado, que se extralimita; del jefe de gobierno, que se inhibe, o de ambos.

Para determinar qué tan lejos o tan cerca se encuentra un jefe de Estado del desempeño adecuado de su función, es conveniente determinar, según los criterios constitucionales dominantes, cuáles son las funciones que le conciernen. De manera directa, y en razón de su investidura, al jefe de Estado le corresponde:

- a) representar al país en el exterior;
- b) presidir actos protocolarios (simbólicos, como inauguraciones o desfiles, y académicos);
- c) recibir agentes diplomáticos;
- d) realizar consultas con las fuerzas políticas para la integración del gobierno, en casos de crisis;
- e) proponer al Parlamento o Congreso a quien, con motivo de disponer de la mayoría, deba hacerse cargo del gobierno. Esta facultad tiende a desaparecer en los sistemas parlamentarios donde el jefe de gobierno es elegido directamente por los ciudadanos;
- f) realizar los nombramientos del personal que le esté directamente adscrito.

Otro aspecto relevante es la relación del jefe de Estado con algún partido político en particular. Mientras que es razonable que el jefe de gobierno tenga una relación directa, incluso de liderazgo, con un partido, en el caso del jefe de Estado es deseable, y así ocurre de manera general, que no practique la militancia política de partido. Así sucede, por ejemplo, en las monarquías constitucionales y en la mayor parte de los sistemas parlamentarios republicanos. En el caso francés es muy claro el fenómeno opuesto, por el involucramiento de los presidentes en la gestión del partido al que pertenecen. Este es un elemento más para identificar la dualidad del presidente de Francia, conforme a la Constitución de la V República. La naturaleza arbitral de los jefes de Estado ha hecho que entre ellos y los partidos se establezcan relaciones de equilibrio y no de antagonismo. Su neutralidad política corresponde al poder de reserva a que alude Zippelius, y que convierte al jefe de Estado en un factor de estabilidad dentro del sistema constitucional.

A propuesta del gobierno, al jefe de Estado por lo general le incumbe:

- a) designar agentes diplomáticos;
- b) designar representantes consulares;
- c) concluir tratados internacionales;
- d) extender nombramientos;
- e) expedir títulos profesionales y académicos;
- f) conceder honores a nacionales y extranjeros;
- g) otorgar indultos;
- h) promulgar leyes;
- i) ejercer el veto;
- j) expedir decretos;
- k) convocar elecciones extraordinarias;
- l) convocar al Congreso o Parlamento;
- m) disolver el Congreso o Parlamento;
- n) otorgar la nacionalidad;
- o) dirigir mensajes al Congreso o Parlamento;

- p) declarar la guerra (con la participación que le corresponda al Congreso o Parlamento).

II. JEFE DE GOBIERNO

Se denomina jefe de gobierno a la persona que encabeza el órgano del poder encargado de definir las políticas del Estado; de aplicar y reglamentar las leyes en los términos que determine el órgano legislativo; de ejercer las funciones coactivas del poder; de organizar y dirigir la administración pública, y de prevenir, atenuar o solucionar conflictos de relación entre las fuerzas políticas. En los sistemas parlamentarios ese órgano del poder es colegiado, y sólo en algunos sistemas presidenciales es unitario, como se verá más adelante.

En tanto que el jefe de Estado desempeña las funciones formales del poder, el jefe de gobierno realiza las tareas materiales del poder. Desde la adopción de la idea de Estado por Maquiavelo, se han elaborado muchos conceptos para determinar qué es el Estado, pero cualquiera que sea el que se adopte, en todos los casos incluye a la totalidad de las instituciones jurídicas existentes en un espacio territorial y temporal determinados. Así, el gobierno forma parte del Estado. Pero mientras que éste es una entidad abstracta y cuenta por ende con una representación simbólica, el gobierno es un ente cuyos actos tienen efectos directos en la esfera de derechos y en la conducta de los individuos y de la sociedad.

Es necesario distinguir entre “gobierno” y “gobernar”.¹³ El gobierno es un órgano del poder; la gobernación es el conjunto

¹³ La voz “gobierno” procede del griego *kubernao*, que en su origen significaba “timonear” un barco; *kubernetes* correspondía a piloto o timonel. En su parábola del timonel, Platón (*República*, VI, iv) utilizó por primera vez la analogía entre un timonel y los más adecuados conductores de la república: los filósofos. Por su parte, en *Política*, Aristóteles alude al *politikón* y al *nomozetikón*, que indican la distinción entre el “hombre de Estado” y el “legislador”. Quienes tra-

de actos administrativos, normativos, jurisdiccionales y políticos que se llevan a cabo por el gobierno. Tradicionalmente se entendía que todos los órganos del poder formaban parte del gobierno; se partió de una idea omnicomprendiva que consideraba como propia del gobierno toda manifestación del poder. Por la influencia de la doctrina de la separación de poderes en el constitucionalismo moderno, se ha ido diferenciando entre los órganos que crean y aplican las leyes, enmarcando en el primer caso al llamado “poder” Legislativo, y en el segundo a los “poderes” Ejecutivo y Judicial. Se trata, desde luego, de una distinción convencional que ha probado ser muy endeble, porque esa taxonomía del poder obedece esencialmente a un propósito analítico de las diversas expresiones del poder. En realidad, los tres órganos del poder ejercen funciones normativas, administrativas y jurisdiccionales; por ende, la verdadera diferencia es de naturaleza adjetiva y no orgánica, porque reside en las funciones y no en quienes las llevan a cabo.

Fundamentalmente a partir del establecimiento del sistema parlamentario en el constitucionalismo moderno, el jefe de gobierno es la persona encargada por el Parlamento para ejercer funciones de conducción política. Como se dijo más arriba, en los sistemas presidenciales el jefe de gobierno es también jefe de Estado, aunque en algunos de estos sistemas las funciones de na-

ducen (Aubonett, Rackhman, Samaranch) *politikón* como “hombre de Estado”, lo hacen teniendo en cuenta el concepto griego de ciudad-Estado (*polis*). Sin embargo, inspirado por Platón, Aristóteles también hace frecuentes referencias al *kubernetes* (1276 b, 1282 a, 1324 b, por ejemplo) para aludir al profesional que sabe reconocer el rumbo y dirigir una embarcación, como corresponde a quien orienta las acciones de la política. En la Grecia clásica si un hombre ejercía el poder era un rey (*basilikós*); pero si desempeñaba sus funciones de mando conforme a las reglas de la sabiduría era un “político” (Aristóteles, 1252 a). En la terminología de *La República* y de *Política*, que fue seguida durante siglos, el gobernante era aludido como *politikón*. En el Renacimiento, Maquiavelo recoge la voz “príncipe”, para denotar al gobernante. En la actualidad el significado de político no es equivalente al de gobernante, pues se entiende que todos los gobernantes ejercen la política, pero no todos los políticos gobiernan. Gobernante, por ende, ha venido a ser una especie del género político.

turalidad administrativa tienden a asumirlas, progresivamente, los jefes del gabinete.

En los sistemas parlamentarios el jefe de gobierno suele denominarse primer ministro, presidente del consejo de ministros, presidente del gobierno o incluso sólo jefe de gobierno. En algunos casos, sin embargo, se han adoptado denominaciones tradicionales, como la de “canciller”. En el orden protocolario corresponde la precedencia al jefe de Estado, precisamente por su función de representación simbólica, aun cuando el ejercicio del poder jurídico y político recae en el jefe de gobierno.

La figura del jefe de gobierno surgió merced a un proceso evolutivo del ejercicio del poder, que permitió complementar la idea de representación política con la de responsabilidad política. Si bien los procedimientos electorales para garantizar la representación democrática se fueron transformando muy lentamente, hasta consolidarse en el siglo XIX, existen elementos de representación protodemocrática desde la Edad Media. La responsabilidad política, por su parte, adquirió su proyección moderna en el siglo XVIII, en Gran Bretaña.

El Consejo Privado es un órgano de consulta del monarca británico que ha existido desde la Edad Media. A la muerte de la reina Ana (1714), su sucesor, Jorge I, elector de Hanover, imprimió involuntariamente un giro a la política británica. Su precario dominio del idioma inglés y sus prolongadas ausencias del territorio británico lo llevaron a delegar funciones en algunos de los integrantes del Consejo Privado y a constituir un “gabinete” (el grupo de trabajo tomó este nombre por el pequeño recinto donde comenzaron a sesionar). Actualmente las funciones del Consejo Privado son estrictamente formales; está compuesto por más de cuatrocientos miembros entre los que por costumbre siempre figura el grupo reducido de quienes integran el gabinete.

En un principio se identificó al ministro más cercano de Jorge I como *chief minister* (ministro jefe). Ejercieron esta función James Stanhope, por poco tiempo, y Robert Walpole, durante un largo periodo. Es a este último a quien se suele identificar como

el primer “primer ministro”. La principal consecuencia política y jurídica de que el “gabinete” sesionara sin la presencia del monarca y de que lo encabezara un ministro, consistió en una progresiva vinculación del gobierno con el Parlamento, ante el que comenzó a rendir cuentas y de cuya confianza acabó dependiendo. Esto no obstante transcurrió doscientos años hasta que en 1917, en una ley del Parlamento, se mencionó por primera vez al primer ministro.

La aparición del primer ministro representó un giro de enorme importancia en el ejercicio del gobierno. Durante el siglo XVI se había ido consolidando, en las principales cortes europeas, la figura de los ministros-favoritos de los monarcas, entre quienes figuraron Richelieu, Olivares y Buckingham. Ya en el siglo XVII, Felipe IV de España escribía: “a éste (ministro principal) se suele encargar el oír a ministros y negociantes para informar a la cabeza (el rey) de sus pretensiones...”¹⁴

La aparición de los ministros-favoritos estuvo directamente relacionada con la creciente concentración del poder monárquico, que también aumentó las exigencias de la vida cortesana. Incluso los monarcas más laboriosos e involucrados en las tareas de gobierno, tuvieron que descargar parte de su trabajo en subalternos de su entera confianza. Poco a poco se fue gestando la función de un virtual jefe de gobierno que si bien dependía del monarca, llegó a generar nexos inversos de dependencia, prevaleciendo circunstancialmente la voluntad del favorito sobre la del monarca mismo.

De cualquier forma el ministro-favorito (también llamado “valido”) era responsable sólo ante el monarca. A diferencia de

¹⁴ Elliot, John *et al.*, *El mundo de los válidos*, Madrid, Taurus, 1999, p. 19. En los sistemas islámicos también se conoció, desde la Edad Media, la figura del visir, cuya influencia, positiva o negativa, ha sido bien reflejada en los amenos relatos de la época. Véase, en especial, la historia del visir Schemmās (Anónimo, *Las mil y una noches*, Madrid, Aguilar, 1969, noche 494). La tradición oriental de los ministros la corrobora uno de los textos más antiguos debidos a un ministro, el *Arthasastra*, del siglo III a. C. *Cfr.* Peña, Ernesto de la, *Kautilya o el Estado como mandala*, México, Pórtico de la Ciudad de México, 1993.

este funcionario, el primer ministro pasó a ser responsable ante los representantes parlamentarios. Si bien en el caso británico este fenómeno sirvió para subrayar la naturaleza soberana del Parlamento, en los demás sistemas constitucionales la responsabilidad de los gobiernos ha servido para fortalecer el principio de la soberanía popular. Allí donde todavía no se desarrollan los instrumentos adecuados para reclamar la responsabilidad de los integrantes del gobierno, está pendiente también una de las expresiones de la soberanía popular.

La forma de ejercer la jefatura del gobierno está relacionada con la forma de gobierno que la Constitución adopte. En este sentido la tipología más útil es la que ofrece Kart Loewenstein.¹⁵ De acuerdo con su doctrina, basada en la distribución del poder, sólo hay dos modelos para identificar el proceso gubernamental: el constitucionalismo y la autocracia. Hay constitucionalismo cuando una pluralidad de agentes y órganos políticos participan en las decisiones del poder; hay autocracia cuando esas decisiones están concentradas en una persona o en un solo órgano colegiado (junta, asamblea, partido, etcétera). Según la prevalencia de los rasgos de una organización política, podremos decir si estamos ante un proceso constitucionalista o autocrático.

Por otra parte, en las Constituciones contemporáneas se tiende a organizar al poder como sistemas parlamentarios o presidenciales (con relación a las llamadas “formas mixtas”, véase el apartado anterior). Estos sistemas son susceptibles de ser examinados de acuerdo con la tipología de Loewenstein, para determinar si corresponden o no al concepto del constitucionalismo.

En todos los sistemas parlamentarios está diferenciada la función del jefe de Estado y de gobierno; en cambio, en los sistemas presidenciales se produce todavía la integración de ambas funciones. Esto no obstante que las tendencias son en el sentido de avanzar en la distribución del poder, por lo que numerosos sistemas presidenciales están adoptando, cada vez en mayor me-

¹⁵ Cfr. Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, Barcelona, Ariel, 1964, esp. pp. 73 y ss.

dida, estructuras y procedimientos que delegan atribuciones en el gobierno y lo someten, así sea parcialmente, a diversas formas de responsabilidad ante el Congreso. La institución del “jefe del Ejecutivo” unipersonal y políticamente irresponsable es un vestigio del constitucionalismo del siglo XIX que tiende a desaparecer en los sistemas más descentralizados.

El problema más delicado que se trata de resolver en un sistema presidencial es el de su rigidez, en tanto que en un sistema parlamentario el asunto más sensible es el de su estabilidad. Por eso, en los sistemas parlamentarios se tiende, de manera parcial, a la “presidencialización”, en el sentido de hacerlos más estables. Esto se ha conseguido fundamentalmente con la fórmula de la moción de censura constructiva, introducida por la Ley Fundamental de Bonn de 1949 (artículo 67). De acuerdo con esa forma de censura, la remoción del canciller (jefe de gobierno) sólo procede cuando la Dieta Federal (*Bundestag*) al manifestar su desconfianza también elige a un sucesor por mayoría absoluta de sus miembros. La dificultad política de que los representantes se pongan de acuerdo en destituir a un canciller al mismo tiempo que en el nombre de quien debe sustituirlo ha representado un factor de estabilidad. Esta institución se ha convertido en un modelo que va siendo adoptado por un número creciente de Constituciones.¹⁶ El efecto negativo de este mecanismo de censura consiste en que, a diferencia de los sistemas presidenciales donde el periodo del titular es fijo, en los nuevos sistemas parlamentarios la permanencia en el cargo de los jefes de gobierno tiende a hacerse indeterminada, introduciendo así un elemento de tirantez política que antes no estaba presente. Esta es una verdadera paradoja, porque el factor de estabilidad parlamentaria garantiza una tan larga permanencia que, a la postre, las situaciones de tensión se acumulan en perjuicio del gobierno.¹⁷

¹⁶ Es el caso de las Constituciones de España (artículo 113.2) y Polonia (artículo 158), por ejemplo.

¹⁷ En 1996, por ejemplo, Luis María Ansón, director del influyente diario español *ABC*, declaró que, ante la imposibilidad de utilizar los mecanismos de

Al gobierno le incumben cuatro tipos de funciones: políticas, normativas, administrativas y jurisdiccionales. Son funciones políticas las que conciernen a la designación de los titulares de los cargos públicos; a las relaciones con los demás órganos del poder y con las organizaciones políticas; a la forma de aplicación de los principios constitucionales que establecen obligaciones prestacionales en favor de los gobernados; a la adopción de planes, programas y disposiciones generales conducentes a actualizar, garantizar y desarrollar los derechos individuales, colectivos y culturales; a la política de comunicación, y a las relaciones con otros Estados. En el ejercicio de sus funciones políticas el gobierno se debe ajustar a las previsiones constitucionales, pero con fundamento en éstas también puede proponer reformas a la Constitución. Las funciones políticas incluyen los procedimientos no regulados, pero no contrarios a derecho, de contención y acuerdo con otras fuerzas políticas.

Son funciones normativas la formulación de reglamentos, instructivos, manuales, circulares y normas técnicas. Estas últimas contienen enunciados de orden técnico, pero su observancia es vinculante para productores y prestadores de servicios. En el ejercicio de las funciones normativas el gobierno debe sujetarse a lo dispuesto por la Constitución, los tratados internacionales y las leyes orgánicas y reglamentarias de la propia Constitución.

Son funciones administrativas la captación tributaria; la realización de obras públicas; la prestación de servicios públicos (sanitarios, educativos, asistenciales, urbanos, registrales, etcétera); el otorgamiento de licencias, permisos, autorizaciones y concesiones; la celebración de contratos; la organización y funcionamiento del servicio civil; la organización y funcionamiento de los servicios de seguridad; la policía administrativa; los actos

control político para poner fin al gobierno de Felipe González, que duraba ya trece años, y ante el fuerte impacto electoral que todavía mostraba el presidente del gobierno, fue necesario “rozar” la estabilidad del gobierno mediante rumores y versiones que influyeron entre los electores. Véase Valadés, Diego, *El control del poder*, cit., p. 269.

de dominio público; el procedimiento administrativo. En el ejercicio de las funciones administrativas, el gobierno tiene que sujetarse invariablemente a los principios del Estado de derecho que implican, entre otros aspectos, que sólo puede actuar conforme a normas expresas de competencia.

De acuerdo con los diferentes sistemas, las funciones jurisdiccionales se ejercen a través del sistema contencioso y de los demás tribunales de naturaleza administrativa que, por lo mismo, no forman parte de la estructura del órgano judicial del poder. Su funcionamiento en ningún caso excluye el control jurisdiccional de la administración. En el ejercicio de estas funciones el gobierno tiene que actuar conforme al principio de legalidad.

CAPÍTULO SEGUNDO

EL NEOPRESIDENCIALISMO

I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES: UN ASPECTO DEL DERECHO CONSTITUCIONAL COMÚN LATINOAMERICANO

Muchas de las notas distintivas de un derecho constitucional común latinoamericano han sido identificadas con precisión por Peter Häberle.¹⁸ Entre los elementos que caracterizan al Estado constitucional figura la democracia y, en la expresión del profesor Häberle, la idea de la “democracia cultural” está asimismo presente en la construcción del sistema constitucional. En el contexto de la cultura constitucional latinoamericana el sistema presidencial ocupa un lugar central. Por eso, en el “taller del Estado constitucional”, para utilizar otra expresión häberliana, se han desarrollado numerosos ajustes que tienden a matizar las notas autoritarias del presidencialismo latinoamericano.

En América Latina los cambios democráticos se han registrado principalmente en tres direcciones: reforma institucional, derechos humanos y sistemas electorales. La primera incluye nuevas formas de organización y funcionamiento de los órganos gubernamentales, judiciales y representativos del Estado. En el ámbito de los derechos humanos se inscriben diversas experiencias, nacionales y continentales, que comprenden cuestiones como protección de minorías y acceso a la justicia. Finalmente, las mayores exigencias sociales, derivadas de largos periodos de

¹⁸ En una brillante conferencia dictada el 26 de febrero de 2003 en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. “México y los contornos de un derecho constitucional común americano: un *ius commune americanum*”. Cfr. Häberle, Peter y Kotzur, Marcus, *De la soberanía al derecho constitucional común: para un diálogo europeo-americano*, trad. de Héctor Fix-Fierro, México, UNAM, 2003.

padecer el ejercicio arbitrario del poder, se han referido a la vigencia y garantía de los derechos fundamentales y a disponer de instituciones electorales eficaces e imparciales.

Un aspecto medular del derecho común americano corresponde a la superación del militarismo endémico y del autoritarismo de partido, y a la construcción de una democracia institucional conforme a la cual se procura renovar al sistema presidencial. Esta renovación consiste, esencialmente, en atenuar la concentración extrema de facultades que ha caracterizado tradicionalmente al sistema presidencial y se identifica con la tesis sostenida por Peter Häberle en el sentido de que “la democracia es la consecuencia organizativa de la dignidad humana”.¹⁹

La cuestión es de gran amplitud. En este estudio sólo se tratará lo concerniente a la organización y funcionamiento del gabinete presidencial,²⁰ en tanto que representa uno de los elementos que permiten valorar el nivel de concentración del poder presidencial. A lo largo de la historia política latinoamericana, a partir de la independencia que casi todos los Estados alcanzaron en las primeras décadas del siglo XIX, el problema político de mayor magnitud fue el representado por el alto grado de concentración del poder presidencial. Este poder asoció en numerosos casos la investidura política y la jerarquía militar. Las consecuencias de esa concentración del poder fueron muy nocivas para las libertades individuales y públicas, por lo que implicaron un considerable déficit democrático en la zona.

Aunque la paulatina desconcentración del poder presidencial tiene varias causas, también está relacionada con los acontecimientos que han cambiado las relaciones políticas en el mundo.

¹⁹ Häberle, P., *El Estado constitucional*, México, UNAM, 2001, pp. 193 y ss.

²⁰ No serán examinados aspectos que forman parte de estudios muy tradicionales en la materia, como el refrendo de los actos presidenciales por los ministros. Por las mismas razones tampoco será abordado el tema de la responsabilidad jurídica, administrativa y penal de los miembros del gabinete. En cambio será visto lo que atañe a la responsabilidad política, que incluye la obligación de comparecer ante el Congreso y los casos donde existen la interpelación, el voto de confianza y la moción de censura.

Desde antes de la caída del Muro de Berlín las políticas de distensión²¹ tuvieron efecto en cuanto a reducir las acciones de desestabilización política en Latinoamérica. La Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas disminuyó su apoyo a los movimientos subversivos en el área y para el gobierno de Estados Unidos dejó de ser funcional auspiciar golpes militares. 1989 es un año emblemático para la democracia constitucional porque representa la culminación de un proceso que se había iniciado años atrás y que ya había dejado sentir sus efectos en América Latina. Es significativo que, de los dieciocho países con sistemas constitucionales democráticos en este hemisferio, seis adoptaron nuevas Constituciones y ocho les imprimieron profundos cambios a partir de 1988. En los otros cuatro países, las Constituciones de Costa Rica (1949) y Uruguay (1967) presentan una clara orientación democrática desde su origen y la de México (1917) ha experimentado cambios paulatinos,²² particularmente en cuanto a derechos humanos y al sistema electoral, aunque en materia de reforma institucional sólo registra avances en el orden judicial, pero no en el gobierno ni en el Congreso. La Constitución que mantiene un mayor rezago es la de República Dominicana (1966).²³

Desde una perspectiva jurídica las formas de concentración del poder permiten identificar en la actualidad tres modelos de sistema presidencial en América Latina: el tradicional, el transicional²⁴ y el democrático. El tradicional corresponde al ejercicio

²¹ Esencialmente identificadas como *perestroika* y *glasnost*, durante el gobierno de Mijail Gorbachov, en la antigua URSS, a partir de 1985.

²² La política exterior de México, particularmente sus relaciones con el régimen de Cuba, le permitieron un espacio de maniobra más amplio que a los restantes países del área. Gracias a esto, a partir de 1977 fue posible introducir reformas electorales que legalizaron la participación del Partido Comunista, lo que permitió mantener la estabilidad del sistema político y preceder, en este sentido, a la mayor parte de los países latinoamericanos.

²³ En 2015 se promulgó y entró en vigor la nueva Constitución dominicana.

²⁴ El adjetivo de transición todavía no ha sido aceptado académicamente en español, pero lo utilizo para denotar lo perteneciente o relativo a la transición.

autoritario del poder, altamente concentrado en la persona que ocupa la titularidad de la presidencia, con relación al cual los controles políticos y jurisdiccionales no representan una garantía eficaz para los derechos fundamentales; el transicional corresponde a una etapa de desarrollo en la que existen controles jurisdiccionales eficaces, pero donde los controles políticos no han alcanzado un pleno desarrollo; en el democrático están presentes los controles políticos y jurisdiccionales.

Como se verá en este estudio, la mayor parte de los Estados constitucionales latinoamericanos se encuentran en la fase transicional. Conforme a este criterio jurídico sólo Chile, Costa Rica y Uruguay cuentan con instituciones plenamente operativas que permiten hablar de un sistema presidencial democrático. Colombia presenta un nivel muy cercano a esa tercera etapa, pero las condiciones de violencia interior actúan como un factor de concentración del poder presidencial. Como se verá, el resto de los países, en diversos grados, se localizan en el espacio transicional.

El eje que sirve para identificar jurídicamente el tipo de sistema presidencial está referido a la vigencia y a la eficacia de los instrumentos de control. El control jurisdiccional, ejercido por los tribunales, y el control político, que tiene naturaleza interactiva entre el gobierno y el Congreso,²⁵ son los referentes más claros. Para determinar, conforme a bases jurídicas, qué tan concentrado está el poder presidencial, he considerado la organización y el funcionamiento del gabinete. Por cuanto hace a la organización se registran dos elementos: que exista la figura constitucional del gabinete, con facultades específicas y en algunos casos incluso con un coordinador, y que haya controles políticos eficaces. En cuanto a las funciones, sólo se anotan las que corresponden al gabinete en su conjunto; no se incluyen las que, constitucional-

²⁵ Véase Valadés, Diego, *El control del poder*, cit., pp. 437 y ss. La percepción errónea de que los congresos controlan a los gobiernos ha dado lugar a que incluso se hable de “control parlamentario”. Considero preferible hablar de “control político”, porque en un Estado constitucional todos los órganos del poder, incluidos los congresos, deben estar sujetos a control.

mente, debe realizar cada ministerio en particular. Tampoco se alude a la intervención de los ministros en la declaratoria de estados de excepción, porque tradicionalmente han participado en esos casos. En algunos sistemas, como el colombiano (artículo 212), lo hacen incluso en la declaración de guerra; sin embargo, esta función de los ministros más que significar un mecanismo de desconcentración del poder presidencial, ha servido para proteger a la figura presidencial de los efectos políticos que representa el establecimiento de un estado de excepción.

En cuanto a la formación del gabinete se debe tener en cuenta, asimismo, la posición que ocupa el Ministerio Público. En la medida en que el ejercicio de la acción penal se conserve como un instrumento de gobierno, subsiste la concentración autoritaria del poder.²⁶ En la mayor parte de los Estados latinoamericanos se ha producido la autonomización del Ministerio Público; los casos donde se registra la mayor concentración del poder en cuanto a la dependencia del Ministerio Público con relación al gobierno se presentan en la República Dominicana, donde ni siquiera interviene el Congreso. Hay una menor rigidez en Nicaragua, donde el presidente propone una terna, y en Panamá y Uruguay, donde interviene el Consejo de Ministros.

II. PRESIDENCIALISMO RACIONALIZADO

En todas las Constituciones, excepto en las de México y Honduras, existe la figura de los ministros. Estos dos países conservan la antigua nomenclatura de secretarios de Estado.²⁷ En Honduras,

²⁶ Sobre este punto véase Fix-Zamudio, Héctor, *Función constitucional del Ministerio Público*, México, UNAM, 2002, pp. 190 y ss.

²⁷ La denominación “secretarios”, que literalmente significa “depositario de secretos”, fue utilizada en una acepción política por los reyes españoles al final de la Edad Media, para identificar a las personas con quienes “despachaban consultas y memoriales y otros negocios del reino”. En la tradición británica, de la que luego pasa a Estados Unidos, la figura del secretario surge durante el reinado de Isabel I, aunque Shakespeare la identifica más tempranamente

sin embargo, los secretarios integran el Consejo de Ministros, con lo que la excepción se acentúa en el caso de México²⁸.

La voz “gabinete” tiene un sentido coloquial. Ya se hizo referencia al origen británico y a las circunstancias que dieron lugar a su aparición a partir del siglo XVIII.²⁹ En el caso de este trabajo, con la expresión gabinete en lo sucesivo se alude al órgano del poder en el que normalmente recaen las funciones de gobierno, y que en los diferentes sistemas constitucionales adopta también distintos nombres: consejo de ministros (Bolivia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela), consejo de gabinete (Panamá), gabinete de ministros (Argentina).

El gabinete es un órgano colegiado, integrado por ministros, con atribuciones establecidas en la Constitución y, en algunos casos, en la ley. Los gabinetes no son órganos autónomos, en tanto que sus integrantes dependen esencialmente de la confianza del presidente; pero su presencia y funcionamiento atenúan los efectos de la concentración del poder en manos del presidente. Además, de acuerdo con las modalidades de control político susceptible de ser ejercido sobre los ministros, se cuenta con una vía de control indirecto sobre los presidentes mismos.

(*King Henry the Eighth*, V. 3, 1). En cuanto a los ministros, tienen su origen en la voz latina *minister*, que correspondía a “servidor”, por oposición a *magister*, que significaba “director”. En estos casos el origen indoeuropeo se localiza en *mag* (poder) y *mei* (pequeño). El sufijo griego *steron* significa “lugar”, y a su vez procede del indoeuropeo *sta* (estar). Así, ministro y maestro suponen literalmente ocupar, respectivamente, un lugar menor y un lugar mayor dentro de un orden jerárquico.

²⁸ Con relación al sistema presidencial mexicano véase el notable estudio, ya clásico, de Jorge Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, 16a. ed., México, Siglo Veintiuno, 2002. El autor aboga por la renovación del sistema presidencial para lo que propone, entre varias medidas, introducir la figura del jefe de gabinete (cfr. *Nuevos estudios constitucionales*, México, UNAM-Porrúa, 2000, p. 314).

²⁹ Aunque el “Cabinet Counsel” fue establecido por Carlos I en 1625, ya Francis Bacon (*Essays*, 20) aludía al gabinete desde 1607.

Uno de los más importantes principios del constitucionalismo, la separación de poderes, ha sido objeto de distorsiones en la historia constitucional latinoamericana. Gracias a ese principio, combinado con un sistema presidencial de cuño plebiscitario, se ha entendido que los órganos representativos no pueden inmiscuirse en las actividades de gobierno. A lo largo de muchas décadas, las Constituciones latinoamericanas ofrecieron un resguardo doctrinario al poder autoritario de los presidentes, cómodamente protegidos por los mecanismos que habían sido configurados para impedir los excesos de los gobernantes en perjuicio de los gobernados. Al limitar las posibilidades de control político por parte de los órganos representativos, aduciendo como pretexto el principio de separación de poderes, se desvirtuó una valiosa aportación del constitucionalismo y se consolidó el poder incontestado de los presidentes. En esas circunstancias los colaboradores presidenciales se convirtieron en meros ejecutantes de sus decisiones.

La estructura unipersonal del Poder Ejecutivo, tal como fue concebido por la Constitución de Filadelfia (artículo 2o.), tuvo una amplia repercusión en América Latina.³⁰ Sin embargo, hay un factor muy importante que suele ser subestimado: a diferencia del estadounidense, el sistema presidencial latinoamericano es de naturaleza plebiscitaria. Esta característica no deriva de la Constitución de Estados Unidos, que mantiene inalterado desde 1789 un procedimiento de elección indirecta, sino de la Constitución francesa de 1848 (artículo 46), cuyo sistema de elección popular del presidente fue resultado de la fuerte presión ejercida en ese

³⁰ En la actualidad, la fórmula estadounidense todavía figura en las Constituciones de Argentina (artículo 87), Chile (artículo 24), Ecuador (artículo 141), Honduras (artículo 235), México (artículo 80), Nicaragua (artículo 144), Paraguay (artículo 226), Perú (artículo 110) y República Dominicana (artículo 122), mientras que las de Bolivia (artículo 165), Brasil (artículo 76), Colombia (artículo 115), Costa Rica (artículo 130), El Salvador (artículo 150), Guatemala (artículo 182), Panamá (artículo 175), Uruguay (artículo 149), y Venezuela (artículo 225) señalan que el ejercicio del Poder Ejecutivo se realiza por el presidente conjuntamente con los ministros.

sentido por Luis Napoleón Bonaparte.³¹ El presidencialismo plebiscitario es una creación bonapartista que se acomodó muy bien a las aspiraciones autoritarias en América Latina, y que encontró una justificación constitucional en el principio de separación de poderes, que permitía la intangibilidad de los titulares del gobierno.

Nueve Constituciones latinoamericanas han abandonado la posición original del ejercicio del Poder Ejecutivo por parte de una sola persona, dando lugar a que se vayan configurando formas más efectivas de control con relación a los actos de gobierno. De la misma forma que el poder absoluto de los monarcas comenzó a declinar al separarse las funciones de jefe de Estado y jefe de gobierno, con lo que surgieron el sistema parlamentario y las monarquías constitucionales, el poder altamente centralizado de los presidentes tiende a disminuir a partir de una paulatina desconcentración de las tareas de gobierno.

Con la organización y el funcionamiento de los gabinetes se racionaliza el ejercicio del poder presidencial. Desde una perspectiva autoritaria lo anterior implica una pérdida de poder político. Esa merma sólo se produce en la esfera personal del gobernante, porque desde un enfoque institucional el poder no decrece. Por el contrario, en tanto que el ejercicio del poder se hace más racional, se consolida. Una de las formas de conjurar las acechanzas y las presiones que se ciernen sobre quienes ocupan el poder es desconcentrando su ejercicio tanto como sea posible. En eso consisten las técnicas de racionalización del ejercicio del poder: evitar las tendencias a la concentración, que se traducen en autoritarismo y corrupción, sin caer en la entropía. Encontrar el nivel de equilibrio consiste en identificar el punto donde el ejercicio eficaz permite conciliar la estabilidad del po-

³¹ Bonaparte alegaría, en 1851, que “sólo había salido de la legalidad para entrar en el derecho, con el apoyo de siete millones de votos”. Cfr. Saint-Bonnet, François, “Technique juridique du coup d’État”, en Bluche, Frédéric, *Le prince, le peuple et le droit. Autour des plébiscites de 1851 et 1852*, París, PUF, 2000, p. 123.

der con los mayores márgenes posibles para las libertades individuales y públicas.

La racionalización de los sistemas presidenciales se está consiguiendo por la vía de la desconcentración del poder. Los sistemas electorales son el medio para legitimar el origen del poder, y el efecto de multiplicar las organizaciones políticas y de hacer competitivos los procesos electorales se ha dejado sentir en la forma de integrar los órganos de representación. Los sistemas presidenciales no pueden mantener una posición rígida, monolítica incluso, ante congresos cuya composición plural exige la presencia de gobiernos más permeables.³² La racionalidad de un sistema representativo, abierto, dinámico y plural, puede entrar en colisión con la de un sistema presidencial hermético, estático y concentrado. Ante el dilema que plantea la tensión de ambas formas de ejercer el poder, puede predecirse una respuesta autoritaria, que invalide la reforma electoral, o una nueva forma de organizar el poder, que amplíe los efectos democráticos del sistema electoral, trasladándolos al conjunto de las instituciones.

III. DESIGNACIÓN DE LOS MINISTROS

El procedimiento de designación de los integrantes del gabinete presidencial no suele ser objeto de un amplio desarrollo en las Constituciones latinoamericanas. En términos generales dieciséis Constituciones establecen la facultad presidencial de nombrar y remover con libertad a los integrantes de su gabinete, excepto en Perú y Uruguay. La Constitución peruana (artículo 122) señala que el presidente nombra y remueve al presidente del Consejo de

³² Durante la grave conmoción que vivió México entre 1910 y 1917, desde el inicio de la Revolución y hasta la adopción de la Constitución todavía vigente, el diputado Querido Moheno (Cámara de Diputados, *Diario de los Debates*, México, 6 de diciembre de 1912, y 19 de febrero de 1913) expresó: “Queremos quitar ministros para no tener que derrocar presidentes”. Expresaba así, de dura manera, que las tensiones políticas debían tener una válvula de compensación.

Ministros, pero es éste quien propone la designación de los demás ministros. En el caso uruguayo el presidente adjudica los ministerios “entre ciudadanos que, por contar con apoyo parlamentario, aseguren su permanencia en el cargo” (artículo 174) y, en caso contrario, el presidente puede remover a los ministros cuando entiende que carecen de respaldo parlamentario (artículo 175).

La discrecionalidad de los presidentes para la designación de sus colaboradores inmediatos contrasta, como veremos más adelante, con algunas disposiciones que admiten las votaciones de confianza o las mociones de censura. En este punto, con las dos excepciones señaladas correspondientes a Perú y Uruguay, se ha preferido mantener incólume la tradición latinoamericana, condicionada por una concepción patrimonialista del poder.

Las notas comunes del constitucionalismo latinoamericano, relacionadas con el sistema de gobierno, consisten en la adopción generalizada del sistema presidencial. Sólo en el caso de Uruguay se han presentado variantes significativas, a las que se hace referencia más adelante. Por lo demás, las pugnas territoriales internacionales, la disputa por el poder que a menudo se traducía en guerras civiles, la amenaza expansionista de Estados Unidos,³³ la difícil relación entre el Estado y la Iglesia católica, generaron a lo largo del siglo XIX una marcada tendencia a la militarización del poder político.

En el siglo XX aparecieron nuevos factores: las luchas sociales, que desembocaron en la adopción de normas y de políticas prestacionales; las presiones internacionales del nazifascismo y del comunismo soviético; la pobreza extrema y la concentración

³³ Debe tenerse presente la Doctrina Monroe: “América para los americanos”, enunciada en 1823. Con relación a esta doctrina recuérdense dos importantes aspectos, frecuentemente preteridos: la presencia en Estados Unidos de una tendencia europeísta y monárquica, que incluso llegó a plantearse como opción ofrecer el trono a un miembro de la casa Coburgo (*cf.* Strachey, Lytton, *La reina Victoria*, México, Editorial Nueva España, 1944, p. 192), y la decisión del gobierno estadounidense de bloquear todo intento parlamentarista (por extensión europeísta) en América Latina (*cf.* Planas Suárez, Simón, *Tratado de derecho internacional público*, Madrid, Reus, 1916, t. II, p. 129).

de la renta, y la represión de la inconformidad social y el desentimiento político, entre otros, que dieron lugar al caudillismo y a gobiernos populistas, por definición autoritarios, de perfil militar o civil. Muchos de estos gobiernos resultaron de golpes militares y otros utilizaron el fraude electoral como hipotético instrumento de legitimación; pero todos tuvieron como denominador común la alta concentración del poder. En particular las normas y las políticas sociales, que en muchos casos abrieron un amplio cauce a la corrupción, dieron lugar al surgimiento de estilos patriarcales que fortalecieron el ejercicio autoritario del poder político. Entre mayor era la capacidad de dispensar favores, atender demandas sociales, prestar asistencia a personas y grupos necesitados; de resolver diferendos colectivos, formular y ejecutar programas de reivindicación social, mayor era también la concentración de facultades en manos de los presidentes. Las amenazas procedentes del extranjero, reales o hipotéticas, también eran tomadas como un motivo para reforzar la conveniencia de un gobierno fuerte.

Uno de los efectos más negativos de ese fenómeno consistió en la restricción de las libertades individuales y públicas. La afectación de los derechos fundamentales se hizo también un dato común en Latinoamérica y, en especial, llegó a ser normal restringir el derecho a la información, corromper a los medios, asfixiar o reprimir a las universidades y perseguir o cooptar a los intelectuales. En suma, para mantener las condiciones de dominio incontestado se tuvo que controlar lo más posible el aparato de información y de cultura.

Esa situación se reflejó en la composición de los gabinetes presidenciales latinoamericanos que, con el transcurso del tiempo, dieron cabida esencialmente a tres grandes grupos:

- 1) El de los técnicos, que resultaban políticamente neutros y que permitían ofrecer respuestas satisfactorias en cuestiones como servicios públicos, finanzas sanas y razonable interlocución con gobiernos y agencias extranjeros, por ejemplo.

- 2) El de clientes, con lo que se abría el gabinete a quienes mostraban mayor capacidad para la obediencia y se premiaba a quienes mayores servicios (en ocasiones incluso los fraudulentos) hubieran prestado al presidente para acceder al poder.
- 3) Y, en tercer término, el de prestigio, mediante el cual era posible incorporar al gabinete a algunas personas cuya presencia atenuara la imagen de la tecnocracia y los rigores del clientelismo, además de que permitiera estructurar un discurso políticamente aceptable.

Dependiendo de las condiciones culturales de cada país, esos tres grupos se fueron ensamblando de una manera diferente, gracias a la discrecionalidad de los presidentes para hacer las designaciones.

La política como reparto de influencia fue estudiada extensamente por Laswell.³⁴ En este caso no existen reglas jurídicas y rigen sólo las de naturaleza cultural. Sin embargo, en la medida en que los sistemas electorales propician la distribución del poder entre los electores y se configuran formas de representación política más o menos cercanas a la realidad política, los sistemas constitucionales tienden a adoptar los instrumentos que atenúan el contraste entre las decisiones ciudadanas y las prácticas gubernamentales.

No existen reglas que garanticen una plena adecuación entre las corrientes políticas y su representación parlamentaria; en la integración de los gabinetes la desproporción es aún mayor. En ningún sistema se espera que las reglas de la proporcionalidad produzcan resultados imposibles, pero sí que se adopten medidas razonables que denoten el propósito de equilibrar y armonizar; en lo posible, la presencia en el gabinete de las fuerzas políticas dispuestas a compartir un programa de gobierno.

³⁴ Véase Laswell, Harold, *Politics: Who Gets What, When and How*, Nueva York, McGraw-Hill, 1936.

Aun cuando subsista la discrecionalidad de los presidentes en cuanto a la designación y remoción de los integrantes de sus gabinetes, se han ido estructurando otros mecanismos que, según veremos en este estudio, reducen de alguna manera la brecha entre gobernantes y gobernados. La cultura ciudadana de participación, que es uno de los supuestos de la democracia constitucional, va moldeando una nueva forma de ejercer, más racionalmente, la función presidencial.

Otro aspecto directamente relacionado con la discrecionalidad presidencial en América Latina para designar y remover a los colaboradores directos de los presidentes es el concerniente al Ministerio Público. En este aspecto es muy sintomático cómo se ha producido la autonomía del Ministerio Público, de manera convergente con los demás cambios relacionados con la estructura y el funcionamiento del gabinete. El proceso de transformación del Ministerio Público está igualmente relacionado con la cultura de los derechos humanos que ha permeado en la región, y con la desaparición de los regímenes militares.

Paulatinamente el Ministerio Público está dejando de ser un instrumento de gobierno utilizado como mecanismo de coacción política. Actualmente es autónomo en la mayor parte de los países latinoamericanos (Argentina, artículo 120; Bolivia, artículos 225 y ss.; Brasil, artículos 127 y ss.; Chile, artículo 83; Costa Rica, por disposición de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República de 1982; Colombia, artículos 249 y ss.; Ecuador, artículos 194 y ss.; El Salvador, artículo 191; Guatemala, artículo 251; Honduras, artículo 228; Paraguay, artículo 266; Perú, artículo 158; Venezuela, artículos 273 y 284); sólo depende del presidente en México, Nicaragua, Panamá, República Dominicana y Uruguay. Sin embargo, el efecto personal de la designación se atenúa en tres de estos cinco sistemas: en Nicaragua (artículos 138.9.b y 150.14) el presidente presenta una terna a la Asamblea que elige con el setenta por ciento de los miembros; en Panamá (artículos 161.4, 200.2 y 224) lo hace el Consejo de Gabinete, con la ratificación de la asamblea, y en Uruguay la designación es pro-

puesta (artículo 168.13) por el Consejo de Ministros. En México la reforma de 2014 (artículo 102.A) incluye la figura de la fiscalía general y tiene una fórmula en la que interviene el Senado para la designación.³⁵

IV. COMPOSICIÓN DEL GABINETE

En cuanto a la organización del gabinete la mayor parte de las Constituciones disponen que se trata de una materia legal. Nueve de ellas, sin embargo, aluden a su composición.³⁶ Se trata de un asunto relevante, porque las Constituciones que no regulan este tema asignan la responsabilidad del gobierno a una sola persona: el presidente, lo que denota la persistencia de formas arcaicas de concentración del poder.

La tendencia no personalista de la presidencia del gobierno la inició Uruguay.³⁷ En este sentido debe tenerse presente que,

³⁵ En la República Dominicana el artículo 170 señala la autonomía funcional, administrativa y presupuestaria, sin embargo el artículo 171 establece la designación por el presidente.

³⁶ Bolivia (artículo 165.1: el Poder Ejecutivo lo ejercen el presidente, el vicepresidente y los ministros), Brasil (artículo 76: el Poder Ejecutivo lo ejercen el presidente y los ministros), Colombia (artículo 115: el gobierno está formado por el presidente, los ministros y los directores de los departamentos administrativos), Costa Rica (artículo 130: el Poder Ejecutivo lo ejercen el presidente y los ministros), El Salvador (artículo 150: el gobierno está integrado por el presidente, el vicepresidente, los ministros y los viceministros), Guatemala (artículo 182: el presidente debe actuar con los ministros), Panamá (artículos 175: el gobierno está formado por el presidente y los ministros), Uruguay (artículo 149: el presidente debe actuar con el Consejo de Ministros o con los ministros), y Venezuela (artículo 225: el gobierno se ejerce por el presidente, el vicepresidente y los ministros).

³⁷ Siguiendo el ejemplo suizo, en Uruguay existió la colegialidad del Poder Ejecutivo en la Constitución de 1952, vigente hasta 1967. Estableció (artículos 150 y 151) el Consejo Nacional de Gobierno como órgano ejecutivo, integrado por nueve miembros. En la actualidad sólo hay gobierno colegiado en Suiza, donde el anterior “Consejo Federal” (Constitución de 1874, artículo 95) ahora se denomina “Gobierno Federal” (Constitución de 1998, artículo 174). En todo

cuando se construyó el sistema presidencial en Estados Unidos, se tuvo en cuenta la figura del monarca británico;³⁸ la idea de vincular la figura del presidente con el ejercicio personal del poder correspondía a la necesidad de dotar al Estado constitucional de un eje funcional. La misma razón fue aducida o intuida durante el proceso de emancipación de los países latinoamericanos. La tesis de un poder eficiente precedió, en estos casos, a la doctrina de un poder democrático. Tampoco el sistema constitucional británico nació democrático; en las fases de construcción de los sistemas políticos la organización descentralizada del poder representa una etapa de maduración y desarrollo, no de fundación y arranque.

El gobierno de gabinete, en la etapa en que se encuentran los sistemas presidenciales latinoamericanos, ha dejado de ser una excentricidad. En los sistemas parlamentarios, como bien advirtió Walter Bagehot desde el siglo XIX, el gabinete es el punto de convergencia entre las funciones gubernamentales y las legislati-

caso en Suiza se ha conservado la integración de siete miembros, quienes toman las decisiones de manera conjunta.

³⁸ Includo el célebre principio conforme al cual *king can do no wrong*, como prerrogativa de “perfección absoluta” que sustraía a la corona de cualquier forma de control y responsabilidad política desde la Edad Media, a partir de las tesis de Henry of Bratton (*Tractatus de Legibus et Consuetudinibus Angliae*) y durante el absolutismo (véase Blackstone, William, *Commentaries on the Laws of England*, Oxford, Clarendon Press, 1765, pp. 238-239), que luego se transformó, merced al sistema parlamentario, sólo en una limitación para procesar judicialmente a los monarcas, y que en la actualidad, en virtud del sistema parlamentario, implica que no se equivoca porque no actúa. Alexander Hamilton (*The Federalist*, LXX) argumentó que las ventajas de que una sola persona ejerciera el gobierno consistían en el vigor y en la prontitud de las decisiones. Este mismo criterio fue defendido en las diferentes asambleas de ratificación de la Constitución. En la de Pensilvania, por ejemplo, James Wilson recogió los argumentos de *The Federalist* y subrayó que las desventajas del poder monárquico en cuanto al riesgo de la tiranía de una persona se compensaban con la duración limitada del mandato presidencial, mientras que se mantenían las ventajas, en especial la unidad, fortaleza y rapidez de las decisiones (discurso ante la Convención de Pennsylvania, 24 de noviembre de 1787, en *The Debate on the Constitution, part one*, Nueva York, The Library of America, 1993, pp. 791 y ss.).

vas del Estado.³⁹ La realidad política, incluso en Gran Bretaña, es más compleja en la actualidad de la que examinó el economista inglés; hoy se deben ampliar los efectos del gabinete y agregar un nuevo factor: los gabinetes ofrecen el espacio para la conciliación y la cooperación entre los partidos políticos. Paulatinamente, la integración plural de los gabinetes está dejando de ser una característica exclusiva de los sistemas parlamentarios.⁴⁰ La necesidad de establecer instituciones que permitan la armonización de los intereses es común a todos los sistemas constitucionales democráticos y es en la dirección que avanzan los sistemas presidenciales latinoamericanos.

V. FUNCIONES DEL GABINETE

Pese a que sólo nueve Constituciones atribuyen las funciones de gobierno conjuntamente al presidente y a los ministros, son trece las que aluden a las funciones del gabinete. Esta aparente contradicción resulta de interés. La de Brasil es una de las nueve Constituciones conforme a las cuales el presidente ejerce el gobierno con los ministros; sin embargo, es la única de esas nueve que no precisa las funciones del gabinete, dejándolo a las disposiciones legales. Por el contrario, el gobierno recae en una sola persona en Argentina (artículo 87), Honduras (artículo 235), Nicaragua (artículo 144), Paraguay (artículo 226), y Perú (artículo 110), pero esas Constituciones, no obstante que han conservado la tradición unipersonal estadounidense, asignan facultades de gobierno al gabinete. Aunque en algunos casos subsista la fórmula constitucional de Estados Unidos, en realidad son catorce los países cuyas normas supremas desconcentran el poder presidencial. Sólo en los casos de Chile, Ecuador, México y República Dominicana la

³⁹ Véase *The English Constitution*, Londres, Oxford, 2001, pp. 11 y ss.

⁴⁰ Sobre este aspecto puede verse, entre otros, Lanzaro, Jorge, “Tipos de presidencialismo y modos de gobierno en América Latina”, en Lanzaro, Jorge, (comp.), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Buenos Aires, Clacso, 2001, pp. 15 y ss.

concentración del poder sigue regulada constitucionalmente conforme al modelo presidencial original.

Pero aquí hay que hacer una precisión más: algunos de los textos constitucionales sólo aluden a las facultades del gabinete en materia de estados de excepción. Es el caso de Colombia (artículo 212). La participación del conjunto de ministros y de los secretarios en la declaración de estados de excepción es común en la mayor parte de los sistemas constitucionales latinoamericanos; sin embargo, en Brasil (artículo 91) corresponde al Consejo de Defensa Nacional; en Chile (artículos 40, 106 y 109) al Consejo de Seguridad Nacional; en Bolivia (artículos 137 y 172), Ecuador (artículo 164), Paraguay (artículo 288) y República Dominicana (artículo 262) al presidente. En el caso de México (artículo 29), los secretarios opinan, pero no existe gabinete. En realidad, la participación del gabinete o de los ministros en la declaración de un estado de excepción sólo es relevante si paralelamente existe algún mecanismo de control del Congreso sobre los ministros; de no ser así, la intervención de los ministros sólo es un elemento ornamental que carece de relevancia institucional.⁴¹

En cuanto a las funciones sustantivas de los gabinetes se encuentran las siguientes:

- Participar en los proyectos de ley que se envían al Congreso (Argentina, Paraguay, Perú y Uruguay).
- Participar en la celebración de tratados (Uruguay).
- Participar en la elaboración de los presupuestos (Argentina, El Salvador y Uruguay).
- Participar en la elaboración de los programas de desarrollo (Guatemala, Honduras y Venezuela).
- Intervenir en la concertación de empréstitos (Panamá y Venezuela).
- Refrendar decretos presidenciales (Argentina).
- Ejercer la facultad reglamentaria (Venezuela).

⁴¹ En la sección VIII se examinan los casos en que proceden el voto de confianza y la moción de censura, *infra* pp. 64 y ss.

- Intervenir en nombramientos (Costa Rica, Panamá y Uruguay).
- Intervenir en la remoción de funcionarios (Uruguay).
- Ejercer el derecho de gracia (Costa Rica).
- Convocar al Congreso (El Salvador, Uruguay y Venezuela).
- Celebrar contratos administrativos (Panamá y Venezuela).
- Fijar aranceles (Panamá).
- Definir y coordinar las tareas de gobierno (Paraguay y Uruguay).
- Solicitar informes a funcionarios (Panamá).
- Deliberar sobre asuntos de interés público (Perú).
- Actuar como órgano de consulta presidencial (Nicaragua).
- Ejercer el mando de las fuerzas armadas (Uruguay).
- Ejercer el veto (Uruguay).
- Conceder privilegios industriales (Uruguay).
- Autorizar la creación de bancos (Uruguay).

Esa amplia gama de funciones asignadas constitucionalmente a los gabinetes denota que, paulatinamente, se van superando las inercias del presidencialismo tradicional y que el gabinete va dejando de ser sólo una instancia de administración para convertirse en un espacio donde se discuten y adoptan las definiciones políticas de gobierno. Varias de las normas supremas dejan abierta la posibilidad para que: 1) los gabinetes establezcan sus propios reglamentos de trabajo; 2) la legislación ordinaria amplíe sus atribuciones, y 3) los presidentes les sometan otros asuntos además de los que han sido mencionados. Estas cláusulas de desarrollo democrático permiten que se ensanche el ámbito competencial del gabinete. Se trata de una materia en la que difícilmente pueden suscitarse controversias constitucionales, supuesto que no se reducen las atribuciones presidenciales; sólo se racionaliza su ejercicio. Por lo demás, por esta vía los congresos tampoco aumentan sus propias atribuciones, porque únicamente

se procura atenuar la concentración y el ejercicio discrecional de facultades presidenciales.

Lo anterior significa que en los países donde se ha dado el paso de instaurar los gabinetes presidenciales, se ha iniciado un proceso que, teóricamente, no debe tener solución de continuidad. Por el contrario, es previsible que se convierta en un sistema autopoyético, que genere su propio crecimiento a partir de que alcance los resultados esperados o de que al menos pueda alentar nuevas expectativas en cuanto a la racionalidad política de la organización presidencial del gobierno.

Desde luego puede argumentarse que, en tanto que los presidentes disponen de la facultad de remoción de los ministros, los acuerdos de gabinete pueden no ser más que una formalidad. Sobre este punto llama la atención que la Constitución uruguaya disponga (artículos 161, 162, 164, 165) que las decisiones del Consejo de Ministros se adoptan por mayoría y que en caso de empate el presidente tiene doble voto. Además, las resoluciones del gabinete y las del presidente mismo son revocables por la mayoría absoluta del Consejo. Ahora bien, si esta norma es una excepción en el constitucionalismo latinoamericano, subsiste la duda acerca de la eficacia de las normas competenciales de los gabinetes.

La disciplina de los ministros es un dato común en los sistemas presidenciales y parlamentarios; de ninguna manera se trata de una cuestión que sólo afecte la autonomía de juicio y decisión en un gobierno presidencial. Por eso, lo que se plantea no es la autonomía de los ministros, sino, en términos generales, que ésta no es viable, a menos que la integración del gabinete obedezca a una negociación política de la que, a su vez, dependa la estabilidad o al menos la eficacia de las tareas de gobierno.

Las discusiones de gabinete tienen diversos efectos, independientes de las decisiones adoptadas. En primer lugar sirven para generar niveles homogéneos de información entre los ministros. De esta forma se disuelven algunos nudos de poder que resultan precisamente del desempeño aislado de las funciones que cada

ministro desempeña. Las reservas de información por parte de los ministros y de los presidentes forman parte del hermetismo que alimenta el ejercicio autoritario del poder. En segundo término las deliberaciones abiertas ponen a prueba la capacidad personal de los ministros. Así, aunque sus posibilidades de decisión autónoma sean restringidas, debe mostrarse un mínimo de atributos para formar parte de un gobierno. El aislamiento en el que se opera cuando no existe un gabinete, permite que la presencia de ministros incompetentes o corruptos pase inadvertida incluso dentro del propio gobierno. Finalmente, el gabinete obliga a explicitar las políticas públicas y a coordinar las decisiones entre los integrantes del gabinete. El deber de obediencia jerárquica es un vínculo exclusivo con el presidente, no existe en cuanto a las relaciones horizontales entre los ministros, de suerte que todos los ajustes que se hagan en las políticas gubernamentales se discuten con amplios márgenes de libertad y obligan a que, en última instancia, el presidente arbitre entre sus propios colaboradores.

Todo lo anterior se ve complementado por los instrumentos de control congresual, particularmente por las comparecencias de los ministros, por el derecho a la interpelación y por los mecanismos de confianza y censura, donde existen. Cuando los ministros asisten al Congreso no pueden aducir que participaron en una determinada decisión sólo por obediencia jerárquica; en ese foro tienen que ofrecer razones convincentes, a riesgo que de no hacerlo los representantes y la opinión pública los convierta en objeto de ataques fundados.

La operatividad de las normas constitucionales en cuanto a las facultades de los gabinetes no depende únicamente de la receptividad de los presidentes ni de la autonomía de los ministros; depende también del entorno político y cultural en el que se actúa. Bagehot advirtió que “los gobiernos de gabinete educan a la nación”,⁴² y puede agregarse que, en la medida en que una

⁴² *Op. cit.*, p. 16.

sociedad está políticamente educada, la integración del gabinete corresponde a una mejor selección. La calidad de un sistema autoritario depende del comportamiento de sus dirigentes; a su vez, la calidad de un sistema democrático depende de la conducta de los gobernados. Entre mayores sean los niveles de información y los incentivos que se tengan para participar en las decisiones políticas, más propicias serán las circunstancias para que los sistemas constitucionales alcancen la plenitud de sus resultados potenciales. Las tesis conservadoras que descalifican prematuramente los cambios normativos porque no se traducen en la transformación subitánea de la realidad, desconocen la relación entre la norma y la cultura.⁴³

VI. COORDINACIÓN DEL GABINETE

La coordinación del gabinete es uno de los problemas eje de la existencia de los gabinetes en los sistemas presidenciales. A este respecto vale tener en cuenta, como se vio en la primera parte de este estudio, que la distinción entre jefe de gobierno y jefe de Estado que se produce en los sistemas parlamentarios, no ocurre en los sistemas presidenciales. Éste es, quizá, uno de los rasgos que más significativamente diferencian a esos sistemas. Empero, la tendencia que se va registrando en los sistemas presidenciales es en el sentido de que, sin tener que llegar a la dicotomía de ambas jefaturas, sí es posible que los presidentes, en tanto que jefes de Estado y de gobierno, cuenten con auxiliares para el desempeño de numerosas tareas administrativas.

La función constitucional de gobernar comporta una amplia gama de actividades: definir cuestiones de naturaleza política, tales como las relaciones con otros órganos del poder, con

⁴³ Conviene tener presente la sensata expresión de Juan Bautista Alberdi: “Las instituciones escritas son los títulos de propiedad de un tesoro del que los pueblos toman posesión poco a poco”, citado en Pareja Paz Soldán, José, *Las Constituciones de Perú*, Madrid, Ediciones de Cultura Hipánica, 1954, p. 884.

otros niveles de gobierno y con los partidos políticos; encabezar el aparato de seguridad que incluye a las fuerzas armadas y a un amplio aparato de policía; anticipar y dirimir conflictos; adoptar políticas públicas y determinar prioridades para la asignación de recursos financieros a los diferentes programas; negociar y organizar la política legislativa y atender los procesos legislativos; conducir las relaciones internacionales. Adicionalmente, la función protocolaria de la jefatura del Estado impone cargas de trabajo que obligan a utilizar otra parte del tiempo disponible.

A su vez, la administración del gobierno presenta numerosas demandas: organizar la actividad de la función pública; supervisar el cumplimiento de instrucciones; atender trámites y procedimientos; verificar la idoneidad de los servicios públicos; evaluar los resultados de las acciones emprendidas; identificar, designar, adscribir, trasladar, promover, controlar y sancionar a los servidores públicos, entre otras muchas labores de orden estrictamente administrativo que se llevan a cabo cotidianamente. Cuando, amén de las responsabilidades constitucionales que supone la doble investidura, los presidentes asumen el mando inmediato del aparato administrativo por falta de previsiones institucionales para organizar su trabajo, afloran diversas patologías del poder. Las áreas de menor nivel de atención quedan en manos de un círculo que, sin tener atribuciones constitucionales, realiza en la práctica actos que resultan del poder constitucional de los presidentes.

De los muchos males que afectan a los sistemas presidenciales tradicionales o arcaicos, los más conspicuos son los que llevan a la reaparición del viejo género de los validos o favoritos, que permitieron alargar un poco la vida de las monarquías absolutas.⁴⁴ La asunción de facultades más allá de lo que sensata-

⁴⁴ Hay una amplia bibliografía sobre este aspecto, que también llamó la atención de Shakespeare (*Much ado about Nothing*, III, 9), y de Voltaire (véase *Diccionario Filosófico*). En 1539 Antonio de Guevara publicó, en España, su célebre obra *El despertador de cortesanos*, donde, entre otras cosas, daba el siguiente consejo a los favoritos: “No descubráis, señor, todo lo que pensáis, ni mostréis todo lo que tenéis, ni toméis todo lo que queréis, ni digáis todo lo que sabéis, ni aun

mente se puede resolver, sólo admite dos tipos de soluciones: las de facto y las *de jure*. En cuanto a las primeras, sin que el poder se desconcentre institucionalmente, los presidentes actuales, como los monarcas pretéritos, transfieren un número indeterminado de atribuciones a colaboradores cercanos. En este caso el poder no se desconcentra; simplemente el presidente lo ejerce por interpósita persona. Se suman así dos graves problemas: que los presidentes tienden a acumular aún más atribuciones, porque cuentan con mecanismos paraconstitucionales de auxilio que les ofrecen un cierto alivio en las cargas cotidianas de trabajo, y que los encargados de realizar esas funciones lo hacen al margen del sistema electoral y de controles políticos. La delegación de atribuciones en manos de personal sustraído al control político del Congreso e incluso sin exposición a los medios es, en realidad, una forma de concentrar más el ejercicio del poder por parte de los presidentes. Ese poder subterráneo, o criptopoder, está viciando a los sistemas presidenciales que no se han transformado y amenaza con desarticular el precario sistema de relaciones entre gobierno y Congreso.

El modelo contemporáneo de la transferencia de atribuciones a personas al margen del gabinete procede de Estados Unidos, donde en muchos casos el peso político de los auxiliares de la Casa Blanca es superior al de los secretarios. Corresponde a una lógica centrípeta del poder, que tiende a monopolizar al máximo las decisiones de gobierno, con la menor intervención posible de los ministros y, por ende, reduce los espacios para la relación constructiva entre gobiernos y congresos. Estas decisiones perjudican la estructura del Estado constitucional porque lejos de racionalizar el ejercicio de las facultades presidenciales, deforman y exacerban su tendencia centralizadora.

En tanto que no se resuelva el problema fundamental de racionalizar el ejercicio del poder, al delegar de facto algunas

hagáis todo lo que podéis” (París, Sociedad de Ediciones, s. f., p. 33). El estudio contemporáneo más completo es el de Elliot, John y Brockliss, Lawrence, *The World of the Favourite*, Yale, Yale University Press, 1999.

de sus tareas, incluso los presidentes pierden el control de sus propias decisiones y de las que se toman en su nombre. Lo que de ahí resulta es una organización vicarial dotada de un poder doblemente peligroso, por su magnitud o por su intangibilidad. Cuantas veces este tipo de delegación se produzca, la corrupción se magnifica. A trueque de un hipotético alivio en las cargas que penden sobre los presidentes, la transferencia paraconstitucional del poder afecta las relaciones en el interior del gobierno, donde los ministros quedan sujetos por el deber de obediencia ante personas que asumen parcialmente el papel de los presidentes. En los sistemas donde no se adoptan remedios institucionales para esas desviaciones, se generan tensiones que ponen en peligro el delicado esquema de balances constitucionales. El origen de esa distorsión está en la renuencia a adoptar soluciones institucionales para la hipertrofia de las facultades presidenciales, y en lugar de orientarse hacia un gobierno de gabinete se adopta un gobierno de clóset.⁴⁵ Con este artilugio burocrático los presidentes comprometen incluso su capacidad mediadora en cuanto a las decisiones de gobierno, porque dejan que sus subalternos, al margen de la estructura constitucional, se sobrepongan a los colaboradores que sí tienen estatus constitucional.

Como se ha visto, diversos sistemas constitucionales latinoamericanos han adoptado la figura del gabinete; algunos, además, incluyen la presencia de un coordinador, y otros dejan al presidente en libertad de designar a un coordinador, si lo considera necesario. Los sistemas que contemplan la figura del jefe de gabinete son los de Argentina, Perú y Venezuela; los que abren la po-

⁴⁵ La voz “gabinete” alude, literalmente, a la sala donde se reunía una comisión del Consejo Privado del monarca británico. Su uso se generalizó en los primeros años del siglo XVII. En su sentido original denotaba un proceso de concentración del poder. John Selden (*An Historical and Political Discourse of the Laws and Government of England*, 1739) señalaba que las funciones del Estado primero habían sido ejercidas por el Consejo Privado (Privy Council), luego se concentraron en el gabinete (Cabinet Council) y acabaron en manos de los favoritos.

sibilidad de que haya un funcionario que desempeñe esa función son los de Chile, Guatemala y Nicaragua.⁴⁶

El caso latinoamericano más antiguo donde se produce la presencia de un jefe de gabinete es el de Perú.⁴⁷ Sin embargo, como García Belaúnde⁴⁸ sustenta, a pesar de que al presidente del Consejo de Ministros se le asigna la facultad de coordinar a sus colegas, su función es institucionalmente débil y depende en buena medida del impulso que le imprima su titular.⁴⁹ Conforme a la Constitución vigente, el presidente del Consejo de Mi-

⁴⁶ En Brasil el tema se discutió ampliamente con motivo del dictamen ofrecido por la Comisión Afonso Arinos, en 1985, que lo incluyó entre las reformas constitucionales propuestas. La discusión de este asunto ha estado relacionada con la posible adopción del sistema parlamentario, que no ha contado con apoyo popular. *Cfr.* Lamounier, Bolívar, “Parlamentarismo o presidencialismo atenuado: el debate actual en Brasil”, en Nohlen, Dieter y Fernández, Mario, *Presidencialismo versus parlamentarismo. América Latina*, Caracas, Nueva Sociedad, 1991, pp. 121 y ss.

⁴⁷ La Constitución de 1826 (artículos 85 y 88) estableció que el presidente designaba al vicepresidente, con la ratificación del Congreso, y el vicepresidente fungía como jefe del ministerio. Esa Constitución fue derogada en 1827, y el cargo de jefe de gabinete sólo reapareció treinta años después. Domingo García Belaúnde (*Teoría y práctica de la Constitución peruana*, Lima, EDDILL, 1989, pp. 151 y ss.) señala como fechas entre 1856 y 1862, correspondientes al periodo de gobierno del mariscal Ramón Castilla. El Consejo de Ministros existe en el constitucionalismo peruano desde 1856 (artículo 93), y la figura del presidente del Consejo de Ministros aparece formalmente en la de 1933 (artículo 157), aunque legalmente ya figuraba en la Ley de Ministros de 1862 (*cfr.* Espinosa Saldaña-Barrera, Eloy, “Comentario”, *La reforma constitucional argentina*, Buenos Aires, AADC, 1994). En el anteproyecto de Constitución elaborado en 1931 por diversos juristas, entre quienes figuraba Víctor Andrés Belaúnde, se ofrece una sólida argumentación en contra de la concentración de facultades presidenciales y a favor del establecimiento de un presidente de gabinete (Pareja y Paz Soldán, *op. cit.*, pp. 912-925).

⁴⁸ *La Constitución peruana de 1993*, Lima, Grijley, 1994, p. 27.

⁴⁹ En tal sentido, el presidente Manuel Prado (1956-1962) invitó a la presidencia del Consejo al líder de la oposición, Pedro Beltrán. *Cfr.* Roncagliolo, Rafael, “El primer ministro en Perú: ¿institución o retórica?”, en Nohlen, Dieter y Fernández, Mario, *Presidencialismo versus parlamentarismo. América Latina*, *cit.*, p. 151.

nistros es designado por el presidente de la República; sus funciones (artículo 123) son: ser el portavoz del gobierno, “después del presidente”, coordinar las funciones de los demás ministros y refrendar decretos. Conforme al proyecto de Constitución formulado en 2002 por la Comisión de Constitución del Congreso de la República, se proponen cambios de gran calado en cuanto al presidente del Consejo de Ministros, entre los que destaca: que aplique la política general del gobierno, que tenga a su cargo las relaciones con el Congreso y con los gobiernos regionales, y que conduzca las políticas intersectoriales relacionadas con el plan nacional de desarrollo, la descentralización, la modernización del Estado, las políticas en materia del medio ambiente y las demás que el propio Consejo de Ministros decida. Independientemente de lo que se resuelva en esta materia, es evidente que existe preocupación por el fortalecimiento de ese importante órgano constitucional.

En el caso de Argentina la construcción institucional del jefe del gabinete fue resultado de una negociación entre los partidos Justicialista y Unión Cívica Radical, encabezados respectivamente por el entonces presidente Carlos Menem y el expresidente Raúl Alfonsín.⁵⁰ El Pacto de Olivos, en el que se plasmaron las bases para la reforma constitucional de 1994, contenía —entre los elementos básicos para la reforma constitucional— el establecimiento de la figura del jefe del gabinete de ministros. Sin embargo, como lo acredita el desempeño de ese funcionario a partir de que se verificó la reforma, su presencia ha sido intrascendente. Formalmente (artículo 100) el jefe del gabinete ejerce la administración general del país, expide reglamentos, efectúa los nombramientos de los empleados de la administración, prepara y convoca las reuniones del gabinete, que preside en ausencia del presidente de la nación, y conduce las relaciones con el Congreso. Se trata de un elenco de facultades muy considerable; pese a ello, su papel real se ha difuminado.

⁵⁰ Véase Alfonsín, Raúl, *Democracia y consenso*, Buenos Aires, Corregidor, 1996.

Contribuyeron a ese fenómeno dos circunstancias dominantes a partir de la reforma constitucional: una, el ejercicio de la presidencia plebiscitaria al máximo de sus posibilidades, durante el periodo de Carlos Menem (1989-1999); segunda, la crisis económica que afectó la estabilidad del gobierno y desembocó en la renuncia del presidente Fernando de la Rúa (diciembre de 2001), en la presencia de tres presidentes provisionales en un solo mes (el mismo diciembre) y en la adopción de medidas de emergencia que desnaturalizaron el Estado de derecho.⁵¹ Desde su origen, la figura del jefe del gabinete no contó con la simpatía de presidente Menem y hubo que vencer considerables resistencias para su incorporación al marco constitucional.⁵²

Aunque algunas expresiones grandilocuentes señalan que “el jefe de gabinete es al presidencialismo lo que el primer ministro es al sistema parlamentarista” y, con gran imprecisión, identifican al jefe de gabinete como “un primer ministro atenuado”,⁵³ lo cierto es que el diseño de la reforma constitucional argentina se quedó a medio camino porque si bien el conjunto de atribuciones del jefe de gabinete es muy amplio, el gabinete en cambio no tiene adjudicadas sus propias competencias, con lo cual el jefe queda atrapado entre el presidente y los ministros, porque se carece de una base constitucional para el funcionamiento colectivo de los ministros. Se cometió el error de construir la jefatura de un ente, el gabinete, que a su vez no tiene existencia constitucional.

En la doctrina argentina se han polarizado las opiniones favorables y adversas a la figura constitucional del jefe de gabinete.

⁵¹ Sobre este tema pueden verse los trabajos de Dalla Vía, Alberto, *Estudios sobre Constitución y economía*, México, UNAM, 2003; Hernández, Antonio María, *Las emergencias económicas y el orden constitucional*, Buenos Aires, Rubinzal, 2002; y Ferreyra, Raúl Gustavo, *La Constitución vulnerable*, Buenos Aires, Hammurabi, 2003. Se trata de tres estudios sólidamente desarrollados que exponen, desde diferentes perspectivas, los estragos institucionales de la crisis económica argentina.

⁵² Aparecen extensamente reseñadas en la obra de Alfonsín, citada.

⁵³ Dromi, Roberto y Menem, Eduardo, *La Constitución reformada*, Buenos Aires, Ciudad Argentina, 1994, pp. 352 y 353.

te.⁵⁴ Uno de los aspectos en que hay coincidencia de opiniones es en que el jefe de gabinete depende, en cuanto a su designación y permanencia en el cargo, del presidente. Se reproduce, en este sentido, el mismo esquema que aparece en las demás disposiciones similares existentes en el constitucionalismo latinoamericano, que se examinan en este apartado. En Argentina, empero, el proyecto original había sido mucho más ambicioso. El Consejo para la Consolidación de la Democracia que había integrado por decreto el presidente Raúl Alfonsín, en 1985, y que estuvo encabezado por Carlos Santiago Nino hasta su fallecimiento, se inclinaba decididamente por un sistema parlamentario, semejante al portugués, como ha señalado Alberto Dalla Vía.⁵⁵ Es evidente que los recortes experimentados dieron como resultado una institución de menor alcance, pero potencialmente susceptible de funcionar. Podría decirse que es una institución con vida latente, cuyas posibilidades de rendir frutos se irán viendo progresivamente. Ricardo Haro,⁵⁶ por ejemplo, subraya que la presencia de mayorías opositoras en el Congreso podría dar una nueva dimensión al jefe de gabinete.

En cuanto a Venezuela, la Constitución resolvió el problema de la sustitución presidencial y de la coordinación del gabinete a través de un vicepresidente designado y removido libremente por

⁵⁴ Ricardo Haro ofrece un amplio panorama acerca de esa gama de opiniones. *Constitución, poder y control*, México, UNAM, 2002, pp. 129 y ss. Véanse también Natale, Alberto, *Comentarios sobre la Constitución*, Buenos Aires, Depalma, 1995, pp. 134 y ss.; Barra, Rodolfo Carlos, *El jefe de gabinete en la Constitución nacional*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1995, para quien es importante dejar que el transcurso del tiempo y el desarrollo legislativo afinen los contornos de la nueva institución; así como el debate sobre el proyecto de reformas, convocado por la Asociación Argentina de Derecho Constitucional, en el que intervinieron también varios de los más destacados constitucionalistas de ese país, AADC, *La reforma constitucional argentina*, Buenos Aires, 1994.

⁵⁵ “Comentario”, *La reforma constitucional argentina, cit.*, pp. 97 y ss. La propuesta del Consejo, que incluía en efecto a un primer ministro y dejaba al presidente nacional sólo como jefe de Estado, aparece en Alfonsín, *op. cit.*, pp. 180 y ss.

⁵⁶ *Op. cit.*, p. 137.

el presidente (artículos 236, 238, 239 y 242). En el primer caso el presidente sólo es remplazado por el vicepresidente durante sus ausencias temporales o si la falta definitiva se produce en los últimos dos años del periodo presidencial; por lo que respecta a las funciones en el gabinete, el vicepresidente colabora en la dirección del gobierno, coordina la administración, preside el Consejo de Ministros en ausencia del presidente y conduce las relaciones con la Asamblea Nacional. Ésta es una función novedosa de los vicepresidentes⁵⁷ que no sólo no cambia la naturaleza del sistema presidencial,⁵⁸ sino que incluso acentúa el poder del presidente en tanto que lo faculta para designar un tipo de sucesor. Esta modalidad de presidente designado por el predecesor, para el caso de una sustitución temporal o definitiva, ha sido frecuente en el constitucionalismo latinoamericano y permite reducir la tentación golpista que muchas veces alentaron los vicepresidentes. En el caso venezolano son ostensibles las condiciones de centralización con que se ejerce el poder;⁵⁹ empero, durante la crisis política que vivió ese país en los meses finales de 2002 e iniciales de 2003, la presencia del vicepresidente cobró especial relevancia. Este es un buen ejemplo de cómo, sin que los presidentes pierdan sus facultades de gobernar, los congresos aumentan sus posibilidades de control, como veremos en el apartado correspondiente a las mociones de censura.

Por lo que respecta a Chile, la Constitución señala (artículo 33) que el presidente puede indicar que uno de los ministros funja como coordinador del gabinete; en Guatemala (artículos 191 y 195) y en Nicaragua (artículo 151) el vicepresidente de la República integra el gabinete y, en las ausencias del presidente, puede presidirlo. En estos tres casos la función coordinadora está muy

⁵⁷ Aunque debe recordarse el precedente de la Constitución peruana de 1826.

⁵⁸ Sobre este tema véase Brewer-Carías, Allan, *Golpe de Estado y proceso constituyente en Venezuela*, México, UNAM, 2002, pp. 280 y ss.

⁵⁹ Véase Kaplan, Marcos, *Neodesarismo y constitucionalismo. El caso Chávez y Venezuela*, México, UNAM, 2001.

diluida, pero se admite el principio de que, además del presidente, haya otro funcionario competente para organizar el trabajo colectivo de los ministros.

La presencia de un coordinador de gabinete no supone la de un jefe de gobierno, sino la de un delegado presidencial que permite alcanzar varios objetivos: adecuar la carga de trabajo presidencial, atenuar la concentración extrema de facultades, contar con un enlace funcional ante el Congreso y dar al presidente una nueva tarea: la de mediador político. Esta última función no resulta viable cuando el propio presidente está sistemáticamente involucrado en la toma de decisiones políticas y administrativas, pero en un sistema rígido, como el presidencial, se convierte en un recurso conciliatorio de gran importancia. La mediación política, a la que Gaetano Filangieri y Benjamín Constant atribuyeron tanta importancia desde los siglos XVIII y XIX, constituye un tema que no debe desestimarse en los arreglos constitucionales del siglo XXI. Cuando Constant lo desarrolló, con elocuencia, las fuentes de tensión que afectaban la marcha del Estado procedían de conflictos sin resolver, como las que resultaban de la propensión a la restauración de los privilegios y formas de ejercer la autoridad previas a la Revolución francesa. Los problemas que se plantean a las sociedades democráticas con sistemas constitucionales presidenciales es la dificultad para absorber las tensiones propias de los sistemas electorales altamente competitivos cuyos protagonistas, los partidos, tienden a generar posiciones de colisión de manera permanente.⁶⁰

A diferencia de los sistemas parlamentarios, en que los partidos tienen el hábito de la convivencia e incluso, al estilo francés, de la “cohabitación”, en los sistemas presidenciales no existe esa

⁶⁰ Este problema ha sido ampliamente estudiado por Dieter Nohlen. Véase, por ejemplo, “Presidencialismo, sistemas electorales y sistemas de partidos en América Latina”, en Nohlen, Dieter y Fernández B., Mario, *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio en América Latina*, Caracas, Nueva Sociedad, 1998. Véase también Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, pp. 193 y ss.

tradición ni esa vocación. El impacto negativo que esa tensión sistemática proyecta sobre el orden constitucional hace que los defectos de su estructura afloren de una manera más ostensible. Es lo que sucede con la concentración de poderes presidenciales. En un sistema parlamentario, por ejemplo, se admite como natural que el jefe de gobierno también lo sea de un partido; en cambio, en un sistema presidencial esa dualidad ocasiona un desequilibrio cuya magnitud no encuentra compensación en los frágiles instrumentos de control político que se aplican al presidente.

La consolidación de una democracia constitucional en un sistema presidencial sugiere la conveniencia de revisar la forma en que opera el gobierno e intentar, dentro de la propia racionalidad de ese sistema, los ajustes que resulten más adecuados para generar una nueva conducta de los agentes políticos y una nueva cultura constitucional. El establecimiento del gabinete y de un coordinador, donde no existe, y la utilización plena del instrumento donde ya está adoptado, pueden ser factores que coadyuven significativamente en el proceso de racionalización del ejercicio del poder presidencial, y que, al tiempo que permitan reordenar el desempeño de las funciones presidenciales, le confieran al presidente una función mediadora de la que tradicionalmente han carecido los sistemas presidenciales. En este punto debe tenerse presente que cuando el sistema presidencial fue diseñado en Filadelfia, los referentes que tuvieron a la mano los constituyentes correspondían a la literatura británica y a la francesa de la ilustración, cuya influencia en la Revolución francesa fue crucial, pero la doctrina que contribuyó a definir el perfil de la monarquía parlamentaria europea es típicamente del siglo diecinueve.

El coordinador del gabinete también puede contribuir a imprimir estabilidad en un sistema presidencial. A diferencia del sistema parlamentario, en el presidencial una de las fuentes de tensión es la rigidez de la duración del periodo. Esa tensión se magnifica cuando un presidente no satisface las expectativas suscitadas con motivo de la campaña electoral, cuando sus facultades

de gobierno no son suficientes para hacer frente a las responsabilidades que le conciernen, o simplemente cuando se involucra de manera directa en coyunturas de fricción con las fuerzas políticas, con los medios o con los grupos de presión que deterioran su capacidad real de gobierno o afectan la objetividad de sus decisiones. En todos esos casos se hace necesario canalizar las presiones políticas hacia el gabinete y su coordinador, para dejar al presidente un espacio de reflexión y de acción prudencial.

Por otra parte, la naturaleza mediática de la política ha propiciado el acceso al poder de personas más adiestradas en cuestiones de comunicación que en tareas de gobierno. La literatura política contemporánea ha explorado extensamente la vulnerabilidad de los sistemas electorales ante el manejo profesional de los medios. A partir de la aparición de la célebre obra de Joe McGinniss⁶¹ acerca de la transformación de las campañas en procesos publicitarios y propagandísticos, se ha producido una amplia serie de estudios acerca de la influencia de las estrategias y de las tácticas de comunicación para “vender” candidatos. También se ha hecho normal que las campañas sean operadas por profesionales en imagen y comunicación, desplazando muchas veces los aparatos políticos de los partidos y construyendo un discurso basado en las tendencias del “mercado político”. El riesgo que esto supone para las tareas de gobierno es que son frecuentes los casos de personas aptas para atraer electores e ineptas para desempeñar labores políticas de gobierno. En estos casos el remedio institucional no consiste en relevar al elegido, lo que supone una crisis constitucional,⁶² sino en ofrecerle opciones para que el gobierno sea puesto en manos experimentadas.

⁶¹ *The Selling of the President*, Nueva York, Trident Press, 1968.

⁶² Como ha ocurrido en años recientes en Argentina, Brasil, Ecuador y Paraguay, por ejemplo. En Perú el presidente Alejandro Toledo sorteó una crisis de gobernabilidad gracias a que pudo convocar a una figura políticamente convincente para hacerse cargo de la jefatura del gabinete. Un fuerte movimiento de opinión, en el que participaba el conocido economista Hernando de Soto, planteaba como opción la salida del presidente o la designación de un

La fungibilidad de los titulares de cargos públicos ha aumentado también por la exposición sistemática a los medios. La posibilidad de remplazo es más sencilla en los casos de las personas designadas que en el de las electas. Ésta es una razón adicional para considerar la utilidad institucional de reforzar las áreas de desarrollo de los gabinetes y de sus coordinadores. Desde luego, la función más importante, en el orden estructural del sistema presidencial, es atenuar los efectos de la concentración de funciones, pero lateralmente tiene efectos de estabilización cuando se producen circunstancias que exigen o hacen recomendable la sustitución de los integrantes del gabinete. Un sistema constitucional debe ofrecer todas las opciones posibles para consolidar la democracia y garantizar la gobernabilidad.

VII. CONCURRENCIA DE LOS MINISTROS AL CONGRESO

A diferencia del sistema presidencial norteamericano, en todas las Constituciones latinoamericanas existe la posibilidad de que los congresos convoquen a los ministros. Este derecho de los congresos existe desde varias de las primeras Constituciones del hemisferio, con lo que se adoptó un medio de control político establecido por primera vez en Francia. A su vez la facultad de los ministros de participar en las deliberaciones de los congresos, también de origen francés, está presente en numerosos textos constitucionales latinoamericanos desde el siglo XIX.⁶³

En la actualidad los ministros pueden participar en los debates congresuales en Argentina (artículos 100.9 y 106), Brasil

“premier” con capacidad de gestión gubernamental. Véase *El Comercio*, Lima, 24 de junio de 2003.

⁶³ Constitución de 1791 (III, iii, iv, 9): los ministros podían asistir y tomar parte en los debates de la Asamblea, o ser convocados por ella; este principio también figura en las Constituciones de Ecuador de 1835 (artículo 70), de Perú de 1836 (artículos 89 y 92), de México de 1843 (artículo 98), de Argentina de 1853 (artículos 60 y 89), de Nicaragua de 1858 (artículo 51) y de Colombia de 1886 (artículo 134).

(artículo 50), Chile (artículo 37), Colombia (artículo 208), Costa Rica (artículo 145), Ecuador (artículo 154.2), Guatemala (artículo 168), Perú (artículo 129), República Dominicana (artículos 93 y 94) y Venezuela (artículo 223 y 245). En el caso de Bolivia, antes de la nueva Constitución de 2009, los ministros podían asistir a los debates, pero sin participar en ellos (artículo 103).⁶⁴ En todos los demás países los congresos pueden convocar a los ministros cuando lo estimen oportuno, pero éstos no tienen el derecho de intervenir de *motu proprio*. En Chile, adicionalmente, los ministros pueden rectificar los conceptos vertidos por los legisladores cuando fundamentan su voto, y en Guatemala incluso los grupos parlamentarios pueden hacer asistir a los ministros.

Por otra parte, en Argentina y en Perú los jefes del gabinete deben asistir regularmente a las sesiones del Congreso. En el primer caso el jefe de gabinete comparece mensualmente, de manera alternativa, ante las cámaras de diputados y senadores; en Perú, el presidente del Consejo de Ministros o por lo menos uno de los ministros debe concurrir periódicamente a las sesiones de control del Congreso.

Como puede apreciarse, está disminuyendo el número de los sistemas presidenciales latinoamericanos que mantienen la tradición de que los ministros sólo asistan ante el Congreso cuando sean expresamente requeridos. La presencia de ministros en los congresos no afecta la estructura del sistema presidencial, mientras que sí contribuye a mejorar la calidad de los integrantes del gabinete, que no pueden refugiarse en el mutismo y que deben contar con capacidad argumental para hacer frente a los planteamientos de los legisladores. Para estar en condiciones de debatir en una asamblea representativa, los ministros deben contar con amplia información de las políticas gubernamentales, lo que esencialmente se consigue cuando el gabinete funciona de manera periódica y sistemática.

⁶⁴ En la Constitución vigente ya no se consigna expresamente esta posibilidad. No obstante, el artículo 175.7 establece que los ministros deben presentar a la Asamblea Legislativa plurinacional, los informes que les soliciten.

Otra ventaja que resulta de esta interacción entre los gobiernos y los congresos, es el fortalecimiento del sistema representativo. Mucho antes de que los medios electrónicos de comunicación surgieran, ya Bagehot⁶⁵ había advertido, desde el siglo XIX, el riesgo de que el Parlamento británico y el Congreso estadounidense se vieran desplazados por la prensa si no recuperaban la centralidad del debate político. De alguna forma el fenómeno actual de la poderosa influencia política de los medios, parte de que en Estados Unidos se convirtieron en el instrumento de comunicación por excelencia de la política, ante las limitaciones que ofrece la construcción constitucional para la comunicación directa entre el gobierno y el Congreso. La utilización de los medios para transmitir información a la sociedad, en lugar de la tribuna parlamentaria, marginó a los órganos de representación del eje de la política. Esta utilización política de la comunicación informal, en detrimento de la comparecencia ante los órganos representativos, se ha generalizado sobre todo en los sistemas presidenciales autoritarios. En el caso de Estados Unidos no generó perjuicios mayores al Congreso porque, como bien apuntó Woodrow Wilson, la fuerte presencia del Congreso se debe esencialmente al intenso trabajo de sus comisiones.

Por su parte, la centralidad política de los congresos no afecta la importancia de los medios; simplemente hace que el interés de los medios se traslade del gobierno al Congreso. Este es un paso importante para contrarrestar el dominio mediático de los presidentes. En el diseño de los nuevos modelos constitucionales debe tenerse presente que la atracción mediática es un factor que contribuye a la concentración del poder. De ahí que la organización de un gabinete, la presencia de un coordinador y la relación frecuente y sistemática de los ministros con el Congreso tengan una significativa influencia en la racionalización del poder presidencial.

⁶⁵ *Op. cit.*, p. 18.

VIII. CONFIANZA, INTERPELACIÓN Y CENSURA DE LOS MINISTROS

Los instrumentos tradicionalmente identificados como exclusivos de los sistemas parlamentarios son el voto de confianza, la interpelación y la moción de censura. En la actualidad, la mayoría de las Constituciones latinoamericanas han recibido esas instituciones, procedentes del constitucionalismo europeo. Se ha gestado, así, un nuevo modelo que fusiona características de los sistemas parlamentario y presidencial.⁶⁶ Aun cuando es común hablar del modelo francés, aludiendo al generado a partir de la Constitución de 1958, lo cierto es que en el constitucionalismo de América Latina se han venido produciendo cambios paulatinos que demuestran hasta qué punto es posible la adaptación de instituciones procedentes de diversos sistemas, sin que se tenga que recurrir a un esquema en particular. La riqueza institucional que es posible identificar en este subcontinente excede lo que podría alcanzarse con la sola incorporación del texto de la quinta república francesa. Ninguna de las construcciones constitucionales latinoamericanas ha alcanzado una difusión tal que la convierta en paradigma; pero el conjunto de las Constituciones ofrece un panorama indicativo de la intensa búsqueda y de la imaginación aplicada a encontrar nuevas soluciones para los problemas que presenta la consolidación democrática.

Ninguno de los países involucrados en ese proceso ha decidido dar el paso semántico de cambiar el nombre de su sistema. Ninguno, incluso, se ha despegado de la configuración presiden-

⁶⁶ Es la razón por la que algunos autores, como Juan Linz (*The Failure of Presidential Democracy*, Boston, The Johns Hopkins University Press, 1974), aluden a la parlamentarización del presidencialismo. En todo caso, esta corriente corresponde a reformas incrementales de “adaptación del presidencialismo a los desafíos de mejor funcionamiento y mayor gobernabilidad”, como subraya Dieter Nohlen (“Presidencialismo *versus* parlamentarismo: dos enfoques contrapuestos”, en Nohlen, Dieter y Fernández B., Mario, *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio en América Latina*, cit., p. 24).

cial del sistema constitucional. Sin embargo, un gran número de Estados ha impreso una nueva configuración al presidencialismo. Se han dejado de lado las deliberaciones concernientes a la denominación y, con sentido pragmático, se ha procedido a buscar la aclimatación de instituciones parlamentarias en el contexto de una tradición presidencial dura, centralizadora y autoritaria.

Debe subrayarse que ese proceso se ha dado a pesar de un tiempo histórico en el que, por diversas razones de orden político, militar, comercial y cultural, la presencia de Estados Unidos tiene un alto perfil en todo el continente. Esto no obstante la fuente para identificar instituciones aptas para transformar al presidencialismo de un instrumento de dominación política en un elemento para la consolidación democrática, se ha buscado en el constitucionalismo europeo. El derecho constitucional común latinoamericano se ha orientado en una doble dirección: por un lado, ampliar los derechos fundamentales, con los correspondientes medios de garantía y, por otro, consolidar la democracia. En ambos casos es sintomático que, a diferencia del periodo formativo de los Estados independientes de Latinoamérica, hoy la recreación institucional está más relacionada con las elaboraciones constitucionales europeas que con el desarrollo de las instituciones estadounidenses; esto, a pesar de los vínculos de dependencia económica.

La explicación para ese fenómeno se encuentra en la vocación cultural latinoamericana. En cada país, de manera autónoma, se han ido adoptando instituciones que fortalecen la vida del Estado constitucional y que hoy configuran un modelo latinoamericano con características propias. En las últimas décadas se han venido ensamblando piezas de diversos orígenes, pero que han tenido como efecto la configuración de un nuevo tipo de orden constitucional que se caracteriza por su receptividad y flexibilidad. Es perceptible que ciertas tendencias tienen presencia regional; en este caso se advierte que América del Sur y América Central presentan algunas características comunes, mientras que, en términos generales, el Caribe y México permanecen ais-

lados frente a las experiencias del resto de Latinoamérica. En el caso del Caribe es explicable, porque ahí existe una multiplicidad de influencias, que entre otras cosas mantienen en una condición *sui generis* a Puerto Rico, y por las tensiones que resultan de la presencia de un sistema no democrático en Cuba y de otro en el que no ha sido posible la asimilación al constitucionalismo contemporáneo, el de Haití. En cuanto a México, todo indica que existen las bases suficientes para sustentar un cambio, en la dirección de los demás países del hemisferio, que fue diferido sólo por razones de reacomodo de las fuerzas políticas.

El sistema que está en construcción en América Latina todavía no exhibe brillantes resultados; se encuentra apenas en la fase de diseño y experimentación constitucional, y falta el siguiente gran paso que consiste en convertirlo en una parte de la cultura institucional. Pero las experiencias previas en materia de derechos humanos y de sistemas electorales, que ya están rindiendo frutos, permiten ver con optimismo el proceso hacia el futuro. Más allá de lo conjetural, es previsible que los cambios operados en la norma tengan, progresivamente, traducción en la vida colectiva de los Estados. La racionalización del sistema presidencial no significa que se les hayan restado facultades a los presidentes, o que haya surgido un parlamentarismo encubierto, ni que estemos frente a otro intento de fundar un “semipresidencialismo”⁶⁷ o “semiparlamentarismo”; significa lisa y llanamente que se está avanzando hacia nuevas formas de organización y funcionamiento del sistema presidencial.

⁶⁷ Rafael Martínez y Antonio Garrido (“Sistemas de gobierno de tendencia presidencial”, documento de trabajo 184, Instituto de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad de Barcelona, 2000) identifican tres sistemas mixtos de raíz presidencial: el presidencialismo atenuado, donde el presidente es elegido por sufragio universal directo, el gobierno está integrado por él y por los ministros que nombra y remueve, que son responsables ante el Parlamento, y hay posibilidad de disolución parlamentaria; el presidencialismo parlamentarizado, en el que no hay disolución parlamentaria, y el semipresidencialismo, en que hay un Poder Ejecutivo dual, el presidente nombra al primer ministro y preside el Consejo de Ministros y puede disolver al Parlamento.

Esta nueva corriente se advierte a través de las instituciones concernientes a la confianza y la censura. La cuestión de confianza, la interpelación y la moción de censura tienen ya una presencia bien establecida en las normas constitucionales latinoamericanas. Hay posibilidades del voto de confianza en Perú (artículo 130) y Uruguay (artículos 174 y 175). Existe la posibilidad de dirigir interpelaciones a los ministros en Costa Rica (artículo 121.24), El Salvador (artículos 131.34 y 165), Guatemala (artículos 165.j, 166 y 199), Honduras (artículos 205.22 y 251), Nicaragua (artículos 138.4 y 151), Paraguay (artículo 193), Perú (artículos 131 y 132), República Dominicana (artículo 95) y Venezuela (artículo 222). Además, la censura procede en Argentina (artículo 101), Bolivia (artículo 158.j), Colombia (artículo 135-9), Costa Rica (artículo 121.24), Ecuador (artículo 131), El Salvador (artículo 131.37), Guatemala (artículo 167), Panamá (artículo 161.7), Paraguay (artículo 194), Perú (artículo 132), Uruguay (artículos 147 y 148) y Venezuela (artículos 240 y 246). En suma, quince de dieciocho Constituciones incluyen ya una o varias formas de control que durante mucho tiempo fueron consideradas típicamente parlamentarias. Sólo en Brasil, Chile y México⁶⁸ no ha sido incorporada ninguna de esas instituciones.

Aunque en el caso de Brasil (artículo 50) no hay censura, se ha instituido ya la remoción cuando los ministros rehúsan presentarse al ser requeridos por el Congreso, cuando rinden informes falsos o cuando no informan dentro de un plazo de treinta días a partir de ser requeridos. Se trata de una institución débil pero que tal vez prelude la adopción de controles más categóricos. Por ahora lo que se plantea es un caso de responsabilidad, aunque la enunciación normativa corresponde a una sanción de naturaleza política. Su funcionalidad todavía no ha sido demostrada,⁶⁹ lo que no impide que la registremos como parte de una tendencia hacia un control más eficaz de los ministros.

⁶⁸ El artículo 93 constitucional vigente contempla la interpelación, pero no la censura.

⁶⁹ José Alfonso da Silva apunta que no se trata de la introducción de un

En Ecuador la censura no implica la remoción del ministro, cuya permanencia en el gabinete es discrecional del presidente.⁷⁰ Se ha buscado conciliar la potestad del Congreso en cuanto a valorar el desempeño de un ministro, con la prerrogativa presidencial de nombrarlo y removerlo. Aun cuando el acuerdo congresual no sea jurídicamente vinculante para el presidente, el efecto político de opinión es evidente. Algo semejante sucede en El Salvador, donde la Asamblea tiene facultades para recomendar al presidente la destitución de un ministro, sin que se requiera para este efecto de una mayoría especial; también puede interpellar a los ministros aunque en este caso, si no asisten a dar la respuesta debida, quedan automáticamente removidos de su cargo.

Guatemala presenta otra modalidad. La moción puede ser presentada por cuatro diputados, pero debe ser aprobada por la mayoría absoluta del total de diputados. Si el presidente considera que hay motivos para justificar al ministro, éste puede solicitar al Congreso la reconsideración del voto. Después de oído el ministro, y de un nuevo debate, la moción surte efectos si es aprobada por las dos terceras partes del total de diputados. Otra limitación consiste en que en ningún caso pueden ser objeto de una moción más de cuatro ministros a la vez.

En cuanto a Argentina, la Constitución dispone (artículo 101) que el jefe de gabinete puede ser removido por la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada cámara. En la propuesta original del Partido Radical⁷¹ se contemplaba un mecanismo de censura constructiva, a semejanza del sistema ale-

mecanismo parlamentarista en un sistema presidencial, sino de una institución nueva si bien, hasta el momento, inútil (*Curso de direito constitucional positivo*, São Paulo, Malheiros, 2002, p. 521).

⁷⁰ La Constitución de Ecuador de 2008, incorpora en el artículo 131 la destitución inmediata por causa de la censura a los ministros; la decisión depende de las dos terceras partes de la asamblea.

⁷¹ Alfonsín, *op. cit.*, pp. 312 y 471.

mán.⁷² Ferreyra⁷³ ha observado que la sola presentación y discusión de una moción, así no consiga la mayoría requerida, puede tener un fuerte efecto de opinión pública. Este punto de vista es sugerente en tanto que la moción es vista con un dejo de escepticismo por algunos constitucionalistas, sobre todo cuando se advierte la extrema dificultad de aplicarla de manera constructiva. Ciertamente, esa es una institución que tiene un doble efecto: el jurídico, cuando se aplica en sus términos, y el político, que fundamentalmente se traduce en generar corrientes de opinión. Al igual que las magistraturas de opinión, como el *ombudsman*, la moción puede representar un instrumento de control político aun cuando no se produzca la destitución del ministro.

Muchos de los problemas que conciernen a la eficacia de los instrumentos de control se advierten en el caso peruano,⁷⁴ que ejemplifica lo que en buena medida ocurre en algunos otros sistemas constitucionales: no hay debate parlamentario sobre la investidura de los ministros, la moción de censura es infrecuente, y la información que ofrecen los ministerios suele ser extemporánea o incompleta. Sin embargo, estos problemas resultan de una larga tradición de ejercicio autoritario del poder y deben ser contemplados como parte de los desafíos institucionales a superar. La gestación de una nueva cultura constitucional no sería posible sin las adecuaciones institucionales correspondientes.

El procedimiento de censura en Perú puede ser dirigido contra el conjunto del Consejo de Ministros o contra uno solo de sus integrantes; en todos los casos tendrá que ser presentado por un mínimo del 20% del número total de congresistas. Para dejar

⁷² El artículo 67 de la Ley Fundamental ha sido retomado también por las Constituciones de Bélgica (artículos 46 y 96) y España (artículo 113).

⁷³ Ferreyra, Raúl Gustavo, *Notas sobre derecho constitucional y garantías*, Buenos Aires, Ediar, 2001, p. 199.

⁷⁴ *Cfr.* Ames, Rolando *et al.*, *Situación de la democracia en el Perú (2000-2001)*, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú, 2001, pp. 178 y ss., y 222 y ss. Véase también Borea, Alberto, *La difícil democracia de América Latina*, San José, Costa Rica, Fundación Konrad Adenauer, 1994, pp. 132 y ss.

un periodo de reflexión, se debate y vota entre el cuarto y el décimo día de su presentación, y debe ser aprobado por más de la mitad de los componentes del Congreso. La consecuencia de su aprobación es la remoción de los censurados. En el caso de que el Congreso censure o niegue su confianza a los consejos de ministros, el presidente puede disolverlo (artículo 134). Encontramos aquí otra institución de oriundez parlamentaria que ya ha encontrado cabida también en Uruguay y Venezuela.

En Uruguay la censura puede ser individual, plural o colectiva, mediante el voto mayoritario del total de los componentes de la Asamblea. En el caso de que la censura haya sido aprobada por menos de dos tercios de los votos totales del Congreso, el presidente puede vetar la decisión. La Asamblea requiere de una votación superior a las tres quintas partes para superar el veto; pero si la votación fuese menor y el presidente insistiese en conservar al ministro o a los ministros impugnados, procede la disolución de la Asamblea y la convocatoria a elecciones. Aunque este mecanismo dificulta en extremo la censura, de todas suertes ofrece una posibilidad que, por sí sola, supone una innovación constitucional relevante.

En el caso venezolano el presidente puede disolver al Congreso cuando hayan sido removidos tres vicepresidentes en un mismo periodo de gobierno. La disolución conlleva la convocatoria a elecciones de un nuevo Congreso. La medida es razonable, en tanto que obliga al Congreso a actuar con responsabilidad y, en situaciones extremas, permite llevar el diferendo al electorado.

CAPÍTULO TERCERO

LA REFORMA DEL PRESIDENCIALISMO MEXICANO

I. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE EL PRESIDENCIALISMO

De la misma manera que se pueden identificar las dos grandes familias del derecho continental europeo y del *common law*, en materia de sistemas políticos las dos grandes corrientes contemporáneas derivan del sistema constitucional británico y del estadounidense: parlamentario y presidencial. Los sistemas llamados mixtos o intermedios en realidad sólo contienen una combinación de los elementos aportados por los dos originales. El tema es de gran amplitud, por lo que esta es una alusión muy general que no permite particularizar las notas distintivas de cada uno de los sistemas.⁷⁵ Por lo demás, la tendencia, acentuada a partir de la segunda posguerra, en el sentido de una creciente combinación de instituciones constitucionales (*constitutional borrowing*) hace que numerosos diseños institucionales se nutran de diferentes fuentes. Las formas ortodoxas son cada vez menos frecuentes.

Entre los rasgos distintivos más conspicuos del sistema presidencial está la duración fija de los periodos, mientras que en el sistema parlamentario la permanencia del gobierno depende de

⁷⁵ La discusión acerca de la conveniencia de los sistemas presidencial y parlamentario en América Latina se acentúa durante las dos últimas décadas del siglo XX. Véanse, en especial, Linz, Juan, “Democracy: Presidential or Parliamentary. Does it Make a Difference?”, documento de trabajo, 1994; Linz, Juan y Valenzuela, Arturo, *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore, John Hopkins University Press, 1994; Nohlen, Dieter y Fernández, Mario, *Presidencialismo versus parlamentarismo. América Latina*, cit; Nohlen, Dieter, “Presidencialismo vs. Parlamentarismo en América Latina”, *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, octubre-diciembre, 1991; Nohlen, Dieter y Fernández B., Mario, *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio en América Latina*, cit.

que se conserve la mayoría en el órgano de representación.⁷⁶ Otro factor que se suele agregar es el de la composición del gobierno: homogéneo, en el caso presidencial, y plural, en el parlamentario. Esta diferencia está relacionada con la estabilidad de los gobiernos. En tanto que en los sistemas presidenciales el gobierno no requiere del soporte del congreso, los presidentes disponen de un amplio margen para integrar sus gabinetes con personas de su exclusiva confianza; en contraste, los sistemas parlamentarios, que sí dependen de la confianza mayoritaria, utilizan la composición del gobierno como un mecanismo de alianzas. Estos trazos generales se vienen ajustando a la realidad política que imprime un énfasis diferente a esas tendencias; el hecho es que progresivamente son más los gobiernos que requieren del apoyo de los órganos legislativos, por lo que en muchas ocasiones los presidentes tienen que ser más receptivos e incorporar en su gobierno a integrantes de otros partidos, de la misma forma que cuando la mayoría está asegurada por los electores, los primeros ministros pueden convertir al gobierno en un campo exclusivo de su partido.

La preocupación común en los sistemas parlamentarios y presidenciales consistió en asegurar la estabilidad de los gobiernos. Para este objetivo los presidenciales tienden a hacer más dinámica su relación con el Congreso, mientras que los parlamentarios se inclinan por resguardar al gobierno frente a las oscilaciones de la política en el órgano de representación. El primer caso se manifiesta, fundamentalmente, por la integración más abierta del gabinete y su relación más dinámica con el Congreso; en el segundo, por la censura constructiva, adoptado originalmente por la Ley Fundamental de Bonn.⁷⁷

⁷⁶ Sin embargo, debe tenerse presente el caso holandés, donde los procedimientos parlamentarios tienen carácter legal, no constitucional. Conforme a los términos estrictos de la Constitución de los Países Bajos (artículo 43), “el primer ministro y los demás ministros serán designados y revocados por real decreto”; asimismo, la Constitución dispone (artículo 81) que las leyes se harán conjuntamente por el Parlamento y el rey, y ninguna de sus normas establece los procedimientos de confianza, interpelación y censura.

⁷⁷ Ha quedado atrás la idea de que los gobiernos de gabinete generan eje-

Los ejemplos de sistemas presidenciales flexibles, a los que podríamos denominar “neopresidenciales”, se advierten en América Latina y en algunos países que formaron parte de la Unión Soviética. En este caso están las Constituciones de Armenia, de 1995 (artículo 55); Azerbaiján, de 1992 (artículo 109.4); Bielorrusia, de 1994 (artículos 95 y 100.4); Lituania, de 1992 (artículo 84.4 y 5); Moldavia, de 1994 (artículos 77, 98, 101); Rusia de 1993 (artículos 80 y 83), y Ucrania, de 1996 (artículos 106.9 y 113). Es significativo que las Constituciones postsoviéticas y las latinoamericanas coincidan en el tiempo y en la tendencia.

Otro tanto ocurre con las Constituciones de África del Sur, de 1997, y de Nigeria, de 1999. Ambas establecen sistemas presidenciales reformados; en el caso de Nigeria (artículo 130) los ministros requieren de la conformación por parte del Senado, y en África del Sur (artículos 66, 83, 85.2 y 91) los ministros deben ser mayoritaria pero no exclusivamente miembros del Parlamento, y el presidente debe nombrar a un coordinador del gabinete.

Aunque los sistemas presidenciales han tendido a la renovación, en la mayor parte de los casos en que se han dictado nuevas Constituciones o en que éstas han experimentado cambios sustanciales, a partir de la novena década del siglo XX, en los países asiáticos los cambios han sido desiguales. Pese a que algunos se vinculan a la tradición parlamentaria, como India, otros, por razones políticas o religiosas, se mantienen en la vertiente autoritaria como China, Irán,⁷⁸ Irak y Siria. Los ordenamientos constitucionales de estos países no pueden ser analizados desde la perspectiva adoptada en el presente estudio. En Filipinas, no obstante que en la Constitución de 1987 subsisten diversos ele-

cutivos débiles. La expresión de F. R. Allemann *Bonn is nicht Weimar* (citado por Blondel, Jean, *Cabinets in Western Europe*, Londres, McMillan, 1997, p. 17) no hace justicia a la Constitución de 1919, pero sí corrobora la idea de estabilidad que se propuso alcanzar la ley alemana de 1949.

⁷⁸ La Constitución de Irán de 1979, reformada en 1995, por ejemplo, establece (artículo 57) que los poderes Legislativo, Judicial y Ejecutivo funcionarán “bajo la supervisión del líder religioso absoluto”.

mentos de concentración del poder presidencial, se avanzó en cuanto al gabinete, cuyos integrantes deben ser confirmados por la Comisión de Nombramientos del Congreso (artículos VI, sección 18, y VII, secciones 3 y 16).⁷⁹

La renovación de los sistemas parlamentarios en el sentido de procurar su mayor estabilidad parte de la necesidad de sortear los riesgos representados por las ambiciones personales o por las concesiones circunstanciales a las que propenden los partidos en su afán por alcanzar el poder. A su vez, la renovación de los sistemas presidenciales tiene como origen la consideración de que la tradicional vinculación entre el Parlamento y el gobierno, en cuanto a la integración y funcionamiento de este último, no tiene por qué ser exclusiva de los sistemas parlamentarios y ajena a las preocupaciones de los presidenciales, especialmente cuando hay gobiernos que carecen de mayoría en el Congreso o cuando, por la polarización de las fuerzas políticas, se requiere de apoyos políticos amplios, eficaces y duraderos.

Independientemente de sus regulaciones, en todos los sistemas constitucionales, incluido el presidencial, se registran procesos políticos de integración que suelen hacer de los gobiernos un mosaico representativo de las corrientes políticas dominantes, pero afines al jefe de gobierno y de Estado. Esta orientación se acentúa o atenúa según la percepción de los problemas por parte del gobernante, la magnitud de las presiones a que deba hacer frente y la mayor o menor carga autoritaria en el ejercicio del poder. Cuando las Constituciones adoptan reglas precisas en cuanto a la integración y al funcionamiento de los gabinetes reducen los márgenes de discrecionalidad que han caracterizado a los sistemas presidenciales.

⁷⁹ La Constitución faculta al presidente para incorporar al vicepresidente como miembro del gabinete; en este caso no se requiere de la confirmación por parte de la Comisión de Nombramientos. Esta Comisión está integrada por el presidente del Senado, quien la encabeza, y por doce senadores y doce diputados, elegidos por cada cámara conforme a un criterio de representación proporcional de los partidos que las integran.

II. BREVE EXCURSO SOBRE LA FORMACIÓN DEL SISTEMA PRESIDENCIAL MEXICANO

Acerca del sistema presidencial mexicano se ha escrito abundantemente. La gran síntesis de las opiniones, con sus diferentes matices, caracteriza el sistema como autoritario y sustenta la necesidad de su transformación. Antagonistas y defensores del sistema político mexicano concuerdan en que ese cambio es impostergable, si bien difieren en el sentido que se le debe imprimir y en la extensión de las modificaciones.

El sistema presidencial mexicano es resultado de una larga elaboración política y constitucional. Esto debe ser tenido en cuenta en el momento en que se plantea su transformación, porque no se trata de reencauzar una invención caprichosa o fortuita, sino de modificar un proceso histórico.

Así sea de manera sumaria pueden identificarse las etapas de formación del sistema presidencial en México, a partir de la lucha misma de independencia, de la siguiente forma:

- a) caudillismo (representada por José María Morelos);
- b) despotismo (representada por Antonio López de Santa Anna);
- c) liderazgo republicano (representada por Benito Juárez);
- d) dictadura (representada por Porfirio Díaz), y
- e) presidencialismo constitucional (con representación múltiple, por su mayor nivel de complejidad).

1. *Caudillismo*

La figura de José María Morelos es objeto —justificado— de veneración histórica. A la muerte de Miguel Hidalgo, Morelos tomó la conducción del movimiento de independencia, al que imprimió el giro de una radical separación de la corona española. Además, fue un singular visionario de los problemas so-

ciales de México. Entre los más notable documentos de la historia mexicana figurará siempre el texto de Morelos denominado “Sentimientos de la Nación”.

Hay, sin embargo, un episodio que ha merecido poca atención. Cuando en septiembre de 1813 Morelos convocó a la celebración del Congreso de Chilpancingo, previó la designación de un jefe del Poder Ejecutivo al que se denominaría “generalísimo”, quien “obrará con total independencia en este ramo, conferirá y quitará graduaciones, honores y distinciones, sin más limitación que la de dar cuenta al Congreso” (artículo 46 del reglamento del Congreso, dictado por Morelos).

El alcance de ese precepto no requiere de mayores interpretaciones. A continuación el conjunto de generales, mariscales, brigadieres, coroneles y tenientes coroneles que comandaban a las fuerzas insurgentes, por escrito, mediante apoderados o personalmente, votaron de manera unánime para investir a Morelos como generalísimo.⁸⁰ Una vez designado, el caudillo anunció ante el Congreso su “dimisión del cargo”. Cuando el Congreso se dispuso a considerar la dimisión, se encontró con que la “oficialidad” presente obligó a los congresistas a rechazar, de inmediato, la renuncia de Morelos. Una hora más tarde quedaría ungido generalísimo merced a una doblemente unánime decisión.⁸¹

Lo ocurrido en Chilpancingo es tan explicable como justificable. Se requería de un mando eficaz para proseguir la guerra. Lo que en todo caso debe registrarse es la forma como se desarrollaron los preparativos y la investidura, que denota una singular decisión política y un cuidadoso cálculo por parte de Morelos. Como quiera que sea, los argumentos de la amenaza exterior o de las urgencias interiores se van a repetir, a lo largo de muchas décadas subsecuentes, para fundamentar la necesidad política del predominio de la voluntad personal.

⁸⁰ Hernández y Dávalos, Juan E., *Historia de la Guerra de Independencia de México*, México, s. p. i., 1878, p. 198.

⁸¹ *Ibidem*, p. 217.

2. *Despotismo*

Una vez conquistada la independencia con relación a España, en 1821, las ambiciones de poder adquirieron gran dinamismo. Un emperador autoproclamado (Agustín de Iturbide) tuvo como respuesta la insurrección y el establecimiento de un Poder Ejecutivo colegiado (tripartita) temporal. Nada se definió, empero, hasta que entró en vigor la Constitución de 1824, donde aparece la figura del presidente como jefe del Ejecutivo.

Dos cuestiones sobresalen, sin embargo. Una, que al discutirse las ventajas del Ejecutivo colegiado y del unipersonal, prevaleció la opción representada por este último, incorporando además la denominación de “Supremo Poder Ejecutivo”, frente a las más llanas de “Poder Legislativo” y “Poder Judicial”, que han perdurado hasta la fecha. La decisión favorable al Ejecutivo unipersonal fue de un gran significado. Como precedente del Ejecutivo colegiado se invocaba la Constitución de Apatzingán, aprobada todavía durante la guerra de Independencia en 1814 y que, para contrarrestar las facultades de Morelos, incorporó la estructura tripartita del Ejecutivo.

Frente a la tesis de la colegialidad, el Constituyente de 1824 discutió una opción radicalmente opuesta: la designación de un “Supremo Director de la República Mexicana”. El enconado debate al que dio lugar esa propuesta desembocó en una transacción política, situada entre el Ejecutivo colectivo y el dictador. Así surgió en México la institución presidencial.

Una figura dominante apareció. El general Antonio López de Santa Anna, unas veces federalista y otras centralistas; unas afines al partido conservador y otras al liberal, transgredió sistemáticamente el orden jurídico, incluso el impuesto por él mismo. Por eso en su caso más que hablar de un dictador, que impone un orden arbitrario pero coherente con su designio, es posible hablar de un déspota, que acomoda la decisión al capricho y a la circunstancia. Se trataba, en todo caso, de un personalismo primitivo al que en cada caso se acomodaron las leyes en vigor.

3. *Liderazgo republicano*

El predominio político de Santa Anna llegó a su fin merced al movimiento revolucionario de Ayutla que, a su vez, preluvió la Constitución de 1857. La experiencia política acumulada en menos de cuatro décadas de vida independiente resultaba ominosa: un ex presidente asesinado, fraude electoral sistemático, numerosos cacicazgos, continua interferencia política del clero, dos guerras internacionales, el cercenamiento de medio territorio nacional, cuartelazos, insurrecciones, golpes de Estado, cuatro Constituciones varias veces reformadas y cerca de cincuenta gobiernos (entre ellos once de santa Anna), habían agotado el país.

En 1836, siguiendo parcialmente las tesis de Benjamín Constant, se estableció un efímero “Poder Conservador” que debería equilibrar a los otros tres órganos del poder, particularmente al Ejecutivo. El experimento fracasó. El Constituyente de 1857 decidió cambiar de ruta y construir un Poder Legislativo capaz de controlar al Ejecutivo. Para este objeto el Congreso quedó constituido por una sola cámara, en la que además se buscó la más alta representatividad planteada hasta entonces por cualquier Constitución mexicana: un diputado por cada cuarenta mil habitantes.

Adicionalmente, la Cámara sesionaría en dos periodos anuales, que en conjunto durarían cinco meses; pero podía por sí sola prorrogar sus sesiones un mes, amén de que la diputación permanente, que actuaría durante los recesos, podía convocar a periodos extraordinarios por su propia iniciativa, por mayoría simple, y sin constreñir al Congreso a ocuparse sólo de los temas para los que hubiera sido convocado. Entre las restricciones que se imponían al presidente estaba la de no poderse separar del lugar de residencia de los poderes federales, “sin motivo grave calificado por el Congreso” (artículo 84). Por su parte, el reglamento del Congreso estableció la obligación de los secretarios “de obedecer al llamamiento” para rendir informes.⁸²

⁸² Rabasa, Emilio, *La Constitución y la dictadura*, México, Revista de Revistas, 1912, p. 239.

Otra limitación importante fue la supresión del veto. En el Congreso de Filadelfia se consideró que era uno de los más valiosos instrumentos de gobierno para los presidentes, para que no quedaran a merced de todo lo que resolviese el Congreso. El veto existió en la Constitución de Cádiz y fue igualmente incorporado en las Constituciones de 1824, de 1836 y de 1843. Pero el Constituyente de 1856-1857 modificó el criterio y apenas le confirió al presidente la facultad de opinar acerca de los proyectos que se estuvieran discutiendo en el Congreso (artículo 70-IV).

La intención parlamentarista del Constituyente se dejó ver también en otros preceptos discutidos aunque no aprobados. Hubo propuestas que finalmente no se incorporaron al texto de la Constitución. Entre éstas, el artículo 105 del proyecto decía: “Están sujetos al juicio político por cualquier falta o abuso en el ejercicio de su encargo: los secretarios del despacho...”.⁸³ En una de sus intervenciones, al debatirse el proyecto del artículo 105, Melchor Ocampo defendió la propuesta señalando que “el sistema parlamentario y las derrotas ministeriales son bastantes para lograr cambios en la política”. Ocampo vio con toda claridad que para preservar al régimen muchas veces era preferible cambiar el gabinete y que, por consiguiente, la estabilidad que se debía proteger era la del sistema más que la de los individuos.

La Constitución, enfáticamente congresual, fue aprobada en febrero y promulgada en marzo de 1857. El mismo presidente (Ignacio Comonfort) que la promulgó en marzo, la desconoció en diciembre. No parecía posible gobernar con un Ejecutivo controlado por el Congreso. En esas circunstancias tomó el poder Benito Juárez quien, sucesivamente, tuvo que hacer frente a una guerra civil y a la intervención extranjera. La guerra civil representó un rotundo cuestionamiento a la vida de la República, porque tenía como causa la defensa de los fueros eclesiásticos; la intervención a su vez representó la imposición de un proyecto imperial.

⁸³ Zarco, Francisco, *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente de 1856-1857*, México, Cumplido, 1857, t. I, p. 513.

La preservación de la República, en el sentido más estricto, exigió de Juárez la asunción de facultades omnímodas. Inicialmente defensor de la Constitución de 1857, acabó prorrogando unilateralmente su mandato y promoviendo la reforma de la Constitución por vías extraconstitucionales. Para salvaguardar la República se prescindió de la Constitución. El dilema se resolvió de la única manera que era posible hacerlo, pero resultó muy dañino para la vida de las instituciones. México quedó atrapado en la paradoja de tener que justificar las vías de hecho para proteger al derecho. El precedente resultó dañoso para la vida institucional.

Juárez asumió un liderazgo republicano que opacaba el valor de las instituciones. Simbólica y efectivamente, Juárez personalizaba el poder público y la idea misma de República. Durante su largo itinerario por el territorio nacional, parecía que la República era Juárez. Desde luego, tan pronto como cesaron la intervención extranjera y el efímero imperio de Maximiliano, Juárez mismo se encargó de restablecer la vigencia del orden constitucional.

Había para entonces, sin embargo, dos factores que no permitían la despersonalización del poder: Juárez se había habituado a ejercerlo y el país se había habituado a aceptarlo. Juárez había triunfado sobre el papado, sobre el emperador de los franceses y sobre el partido histórico del conservadurismo mexicano. Juárez había vencido en toda la línea. Al morir, seguía siendo presidente de México, y hoy es el único prócer mexicano cuyas fechas de natalicio y de fallecimiento se celebran como feriados nacionales.

La impronta de Juárez en la historia de las instituciones mexicanas ha sido indeleble. Sobre todo en cuanto a la tradición nacionalista, en la que encontraron soporte doctrinario la dictadura de Porfirio Díaz, durante el fin del siglo XIX, y la hegemonía del Partido Revolucionario Institucional, durante buena parte del siglo XX. Poco después de la desaparición de Juárez, la Constitución de 1857 fue modificada con dos propósitos princi-

pales: incluir las leyes de reforma, en cuya concepción, redacción y triunfo Juárez participó de manera decisiva, y dividir el Congreso en dos cámaras (de diputados y de senadores), como Juárez infructuosamente propuso en 1865, para diluir el poder de un solo cuerpo colegiado. Descontados los años de guerra interna y externa, y los de prevalencia de Juárez, la experiencia congressional en México se reduce a unos cuantos meses.

4. *Dictadura*

El periodo de Porfirio Díaz tiene como antecedentes cuanto hasta aquí se ha visto, y como escenario un país desorganizado con una corta burguesía clamando por el orden. La justificación histórica del porfirismo es la de una supuesta modernización de México. Conculcadas las libertades públicas, reducidas a una realidad virtual las instituciones representativas (Congreso federal, legislaturas locales, gobiernos estatales y autoridades municipales), Díaz permitió el arribo al poder de una clase ilustrada.

Dos de los personajes más significativos de la época, Justo Sierra, secretario de Instrucción Pública, y José Yves Limantour, secretario de Hacienda, sabían bien dónde residía el poder real: en ellos. Una pieza epistolar, significativamente escrita en francés y dirigida por Sierra a Limantour, refleja bien el punto al que se llegó ya entrada la última década del largo periodo porfirista: “...tout le mond se félicite d’avoir presque (mettons presque) a la Tête de l’Administration l’homme qui trouve ce qu’il fut faire...”.⁸⁴

La relación con el Congreso, también cultivada en lo formal, era una obra de consumada pericia protocolaria. Sabiéndose que usualmente las decisiones se adoptaban por unanimidad favorable al gobierno, Limantour sometía a la aprobación de las cámaras los contratos de obras públicas, sin que tuviera la obli-

⁸⁴ Sierra, Justo, *Obras completas*, México, UNAM, 1996, t. XVII, p. 66.

gación constitucional de hacerlo. Una de las características de las dictaduras paternales es que recurren a la aprobación de sus actos por sus propios subordinados, para mantener la apariencia formal del orden legal.

A diferencia de los actos frontales de “preterición” del orden jurídico, típicos del despotismo santanista, la dictadura porfirista se ocupó de los formalismos legales. La primera reelección de Díaz, por ejemplo, se realizó de manera discontinua, en tanto que la Constitución la prohibía y Díaz entendió preferible que la reforma, para permitir la reelección no sucesiva, la promoviera un presidente que no fuera él mismo.

Aunque tampoco se puede afirmar que siempre se procediera conforme a escrúpulos formalistas, la política dominante era la de cumplir con las apariencias. Esto no fue óbice para que se produjeran diversos episodios de brutalidad represiva pero, como regla general, con el transcurso del tiempo el ejercicio autocrático del poder se fue disfrazando bajo las suaves maneras del altiplano mexicano que, desde el virreinato, tanto llamaron la atención de los viajeros europeos.

El órgano del poder que en mayor medida resintió los sucesivos acomodos del poder, y en especial el desbordamiento del Ejecutivo, fue el Congreso. Durante la prolongada dictadura porfirista apenas sí funcionó como instrumento de ratificación de las decisiones presidenciales; numerosos legisladores no eran oriundos de las circunscripciones por las que habían resultado elegidos, y muchas veces ni siquiera se preocuparon por conocerlas.

Con la dictadura porfirista se ocasionó un nuevo daño a las instituciones mexicanas: el hábito de la ficción.

5. *Presidencialismo constitucional*

La caída de la dictadura porfirista en 1911, ofreció al país un breve respiro democrático durante el gobierno de Francisco I. Madero. Súbitamente México contó con una prensa sin restric-

ciones y con un Congreso que, después de décadas de sumisión, se encontró con el novedoso fenómeno de la libertad. El problema fue que ese Congreso tenía más simpatías por la dictadura porfirista que por la Revolución que había encabezado Madero, y tomó parte activa en un intenso proceso de desestabilización política que culminó con el asesinato del presidente y del vicepresidente.

En el orden político, durante el periodo de Madero por primera vez la ley electoral incluyó a los partidos y se adoptó el sufragio universal, secreto y directo para elegir a diputados, senadores y presidente. Pero los desajustes políticos de una transición precaria produjeron una rápida restauración de la dictadura, esta vez bajo la presidencia de Victoriano Huerta, responsable de la muerte del presidente, y luego una nueva y más profunda conmoción revolucionaria que desembocó en la Constitución de 1917. Aquí apareció, con mayor claridad que en 1857, la disyuntiva entre presidencialismo y parlamentarismo.

El jefe de la triunfante revolución constitucionalista, Venustiano Carranza, convocó a un nuevo Constituyente y, al inaugurarle, en diciembre de 1916, expresó:

Esta es la oportunidad, señores diputados, de tocar una cuestión que es casi seguro se suscitará entre vosotros, ya que en los últimos años se ha estado discutiendo, con el objeto de hacer aceptable cierto sistema de gobierno que se recomienda como infalible, por una parte contra la dictadura, y por la otra contra la anarquía, entre cuyos extremos han oscilado constantemente, desde su independencia, los pueblos latinoamericanos, a saber: el régimen parlamentario... Ahora bien, ¿qué es lo que se pretende con la tesis del gobierno parlamentario? Se quiere nada menos que quitar al presidente sus facultades gubernamentales para que las ejerza el Congreso, mediante una comisión de su seno denominada “gabinete”. En otros términos, se trata de que el presidente personal desaparezca, quedando de él una figura decorativa. ¿En dónde estaría entonces la fuerza del gobierno? En el Parlamento. Y como éste, en su calidad de deliberante, es de ordinario inepto

para la administración, el gobierno caminaría siempre a tientas, temeroso a cada instante de ser censurado... Por otra parte, el régimen parlamentario supone forzosa y necesariamente dos o más partidos políticos perfectamente organizados, y una cantidad considerable de hombres en cada uno de esos partidos, entre los cuales puedan distribuirse frecuentemente las funciones gubernamentales. Ahora bien, como nosotros carecemos todavía de las dos condiciones a que acabo de referirme, el gobierno se vería constantemente en la dificultad de integrar el gabinete, para responder a las frecuentes crisis ministeriales.⁸⁵

La extensa transcripción de los párrafos más importantes relacionados con el tema del parlamentarismo en el discurso de Carranza ilustran sobre dos cuestiones principales: la primera, que de manera deliberada se procuró construir una institución presidencial fuerte; la segunda, que implícitamente se admitió que si hubiese habido partidos políticos estables y con una clase política amplia, las condiciones habrían sido otras.

En la etapa previa al Constituyente el sistema parlamentario se había discutido intensamente durante la Convención de Aguascalientes. Estas deliberaciones, en las que tuvieron un papel dominante las fuerzas de Francisco Villa y de Emiliano Zapata, explican también el rechazo frontal al parlamentarismo por parte de Carranza. En enero de 1915 fue aprobado, por 76 votos contra cuatro, el decreto que establecía una reforma parlamentaria. La voz dominante la habían llevado los zapatistas, especialmente Antonio Díaz Soto y Gama, Otilio Montaña y Genaro Palacio Moreno. En realidad no se trataba de un sistema parlamentario sino de un sistema de convención, por medio del cual la asamblea se erigía en titular del poder político originario y, en esa medida, designaba al presidente, y ratificaba y removía a los ministros.⁸⁶ De cualquier forma, habida cuenta de las circunstancias

⁸⁵ Véase Congreso Constituyente, *Diario de los Debates*, 1o. de diciembre de 1916.

⁸⁶ El decreto del 13 de noviembre de 1914 establecía los objetivos de la

en que fue adoptado el decreto y de las tendencias que simbolizó, no puede desconocerse su trascendencia. Como expresión de un proceso revolucionario, la Convención intentó actuar como órgano legislativo, constituyente y de gobierno, para contrarrestar el poderío militar y político de Carranza. Se consideró que al oponer la fuerza de un órgano colectivo a la de una persona, prevalecería la primera. Lo que no se advirtió es que esa Convención había surgido de un pacto entre comandantes militares y no era el producto de una decisión popular; carecía, por ende, de la legitimidad que los convencionistas suponían debería tener.

En cuanto a la doctrina, en esa época no se registran muchos partidarios del parlamentarismo. Sólo algunas voces aisladas, como la de Antonio Enríquez⁸⁷ lo propuso sin éxito antes de la

Convención. En el artículo 5o. disponía: “Restringir las facultades del Poder Ejecutivo de la Federación y de los estados y para ello adoptar el parlamentarismo en forma adecuada a las condiciones del país”. El decreto de enero de 1915 sólo hizo referencia a los poderes federales; sus preceptos más significativos fueron los siguientes: artículo 4o.: “Los ministros son solidariamente responsables de la política general del gobierno, e individualmente de los acuerdos que dicten en sus respectivos ramos. Para hacer efectiva dicha responsabilidad, se constituirá la Convención en gran jurado”; artículo 5o.: “Ninguno de los acuerdos del presidente serán válidos si no llevan la firma del ministro del ramo, o del Consejo de Ministros, en su caso”; artículo 6o.: “Cuando alguno de los ministros niegue su aprobación a un acuerdo presidencial, o viceversa, se someterá el conflicto a la decisión del Consejo de Ministros, y la resolución de éste será definitiva”; artículo 7o.: “El presidente someterá el nombramiento o la separación de sus ministros a la ratificación de la Convención”; artículo 8o.: “La Convención podrá separar a cualquiera de los ministros, mediante el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros presentes, y en sesión de la Asamblea”. Véase Amaya, Luis Fernando, *La Soberana Convención Revolucionaria*, México, Trillas, 1975, pp. 453 y ss., y Cervantes, Federico, *Francisco Villa y la Revolución*, México, Instituto de Estudios de la Revolución, 1985, p. 347. En cuanto a la naturaleza jurídica de la Convención, el dictamen fue elaborado por José Vasconcelos, quien reconocía que “la Convención carece de soberanía porque no está constituida mediante el voto popular”, no obstante lo cual “es el único órgano legítimo del país”. Véase *La tormenta*, México, Botas, 1936, pp. 173 y ss.

⁸⁷ *Dictadura presidencial o parlamentarismo democrático*, México, Imp. A. Enríquez, 1913. Esta obra fue dedicada por el autor a Félix Díaz, Victoriano Huerta, Manuel Mondragón, Francisco León de la Barra, Jorge Vera Estañol, Tori-

convocatoria al Congreso Constituyente. Con posterioridad fue publicada una obra bien informada, del ministro de la Suprema Corte de Justicia, Manuel C. Cruz,⁸⁸ en la que el autor alude a los errores conceptuales cometidos en la Convención de Aguascalientes y deja ver claramente su simpatía por el sistema británico, como un posible modelo para México.

La obra de mayor influencia en la época fue la de Emilio Rabasa.⁸⁹ El lúcido análisis que hizo de la realidad constitucional mexicana lo convirtió en una fuente fundamental de reflexión en el momento en que se planteaba la revisión de la Constitución de 1857. Su argumentación contra el sistema parlamentario es seria y, en su momento, presentó argumentos irrefutables. Además de los señalamientos de que el “Legislativo propende a convertir al gobierno en anarquía congresional”, sostuvo un punto de vista que sin duda tenía un gran efecto en su momento: la relación entre el sistema federal y el sistema presidencial.⁹⁰ La fuerza del Parlamento en un sistema “europeo”, como él prefería mencionar, se daba en Estados unitarios; darle un poder semejante al Congreso, en un sistema federal, significaba introducir dos niveles de descentralización del poder que afectaban las posibilidades de un gobierno eficaz. El argumento de Rabasa era funcional en su época, cuando no se registraba todavía ninguna experiencia federal en un sistema parlamentario.

En el Constituyente también estuvo muy presente el enfrentamiento entre el presidente Madero y el Congreso, al punto que varios diputados expresaron preferir “la dictadura de un solo hombre” frente a “la dictadura de una colectividad”, para lo cual no dudaron en “poner restricciones al Congreso”. Sin embargo, con la excepción del discurso inaugural de Carranza,

bio Esquivel Obregón y Emilio Rabasa. Fue considerada como una expresión favorable a la dictadura huertista, lo que le restó importancia.

⁸⁸ *El gobierno de gabinete y la evolución del parlamentarismo en Inglaterra*, México, Imprenta Franco Mexicana, 1918.

⁸⁹ *La Constitución y la dictadura*, México, Revista de Revistas, 1912.

⁹⁰ *Ibidem*, pp. 189 y ss.

el tema del parlamentarismo no llegó a ser objeto de un análisis formal. Hubo quienes reconocieron que “hemos encadenado el Poder Legislativo” y que “el Ejecutivo, tal como lo dejamos en nuestra Constitución, no es un poder fuerte, como se ha dicho, es un poder absoluto”.⁹¹ Para equilibrar esa situación, 25 diputados propusieron, sin éxito, que los secretarios de Estado fueran nombrados por el presidente con la aprobación previa de los diputados. Fue entonces cuando surgió un breve debate acerca de las ventajas y las desventajas del sistema parlamentario. Sus pocos defensores, y los muchos del sistema presidencial, coincidieron en expresiones de compromiso señalando que, en el futuro, cuando hubiera partidos políticos, mayor experiencia de gobierno y cultura política, la opción parlamentaria sería viable.⁹²

A unos meses (15 de diciembre de 1917) de haber entrado en vigor la carta de Querétaro, un grupo de diputados de la primera legislatura integrada de acuerdo con la nueva Constitución, entre quienes también figuraban muchos diputados constituyentes, presentó una iniciativa para establecer el sistema parlamentario en México. La propuesta preveía transformar el Congreso en Parlamento, integrar un consejo de ministros cuyo presidente sería designado por el presidente de la República pero que dependería, al igual que los ministros, de la confianza de la Cámara de Diputados del Parlamento. El modelo presentado, que conservaba el derecho de iniciativa de leyes para el presidente de la República y, por separado, para el presidente del Consejo de Ministros, y que mantenía el veto del Ejecutivo con relación a las leyes del Congreso, se parecía más al semiparlamentarismo que hoy reconocemos como de la V República francesa, que al modelo parlamentario de Westminster.

Esa iniciativa se discutió durante varios periodos sucesivos. Los argumentos que habían hecho valer sus autores consistían

⁹¹ Palavicini, Félix F., *Historia de la Constitución de 1917*, México, s. p. i., 1938, pp. 267, 391 y 401.

⁹² *Ibidem*, pp. 409 y 495.

en: a) dar una mayor proyección al sistema representativo, y b) preservar al presidente de los peligros que resultaban del desgaste político. A quienes se oponían al sistema parlamentario aduciendo que el momento no era oportuno, replicaban con una elegante tesis: “Si las instituciones políticas de los pueblos se normaran conforme al grado inferior de cultura de sus agregados o siquiera con relación a la cultura media, la mayor parte de las naciones no habría salido aún de la parroquia primitiva”.⁹³

Después de intentar forzar la discusión de esa iniciativa en diferentes oportunidades, sus autores consiguieron que se presentara el dictamen correspondiente casi dos años después. La resolución estableció que, por la falta de experiencia “actual” para integrar un gabinete “estable y apto”, no era de cambiarse, “por ahora”, el sistema presidencial por el parlamentario.⁹⁴

En noviembre de 1921 noventa diputados, entre ellos tres constituyentes, presentaron otra iniciativa proponiendo nuevamente cambios en el sistema constitucional, y una vez más con características semipresidenciales. El Congreso nombraría al presidente, quien por su parte lo podría disolver si contaba con la aprobación de dos tercios del total de miembros del Senado. El periodo presidencial sería de seis años, y el presidente nombraría, libremente, al jefe del gabinete.⁹⁵

El eco del parlamentarismo duró algún tiempo después de aprobada la Constitución. En diferentes momentos se propuso la adopción de instituciones parlamentarias: en 1920 se planteó (entre otros por Emilio Portes Gil, más tarde presidente de la República) incorporar el voto de censura para secretarios y subsecretarios;⁹⁶ en 1921 se promovió (con el apoyo formal del presidente Álvaro Obregón) una iniciativa para poder enjuiciar al presidente por atacar “el libre funcionamiento del Congre-

⁹³ Cámara de Diputados, *Diario de los Debates*, diciembre de 1917.

⁹⁴ *Ibidem*, octubre de 1919.

⁹⁵ *Ibidem*, noviembre de 1921.

⁹⁶ *Ibidem*, septiembre de 1920.

so”, las libertades electorales o el sistema federal,⁹⁷ y otra “de transición al régimen parlamentario” para facultar a la Cámara de Diputados para remover a los funcionarios de la Comisión Nacional Agraria.⁹⁸ Años después, el diputado F. Martínez de Escobar señalaba que, en tanto que los secretarios concurrían al Congreso para atender interpelaciones e informar de la situación de sus dependencias, podía hablarse ya de que existía un sistema “semipresidencial o semiparlamentario”.⁹⁹

Por su parte, Venustiano Carranza entendió muy bien el significado de una Presidencia fuerte, y así la ejerció. Apenas jurada la Constitución, quedó investido de facultades extraordinarias para legislar. En uso de esas atribuciones promulgó una ley electoral que suprimía el voto secreto. Llegado al término de su gobierno, inició la costumbre de designar al sucesor en la presidencia, aunque en su caso sin éxito, porque el intento le costó la vida y su candidato no ocupó la presidencia.

III. PROPUESTA DE REFORMAS

A la luz de las experiencias examinadas pueden desprenderse algunas consideraciones de carácter general: la presencia del gabinete en el ámbito de un sistema presidencial contribuye a la desconcentración del poder, pero tiene que adoptarse un diseño funcional que permita el desempeño satisfactorio de la institución.¹⁰⁰ De no

⁹⁷ *Ibidem*, febrero de 1921.

⁹⁸ *Ibidem*, mayo de 1921.

⁹⁹ *Ibidem*, septiembre de 1925.

¹⁰⁰ Pueden verse las propuestas que se han hecho en este mismo sentido por: Camacho Solís, Manuel, “Reforma del Estado interrumpida”, *Estrategias y propuestas para la reforma del Estado*, México, UNAM, 2002; Carbonell, Miguel, *La Constitución pendiente. Agenda mínima de reformas constitucionales*, México, UNAM, 2002; Carpizo, Jorge, “México: ¿sistema presidencial o parlamentario?”, *Nuevos estudios constitucionales*, México, Porrúa-UNAM, 2000; Muñoz Ledo, Porfirio, “Por una nueva Constitución para refundar la República”, *Hacia una nueva constitucionalidad*, México, UNAM, 1999; Valadés, Diego, *El control del poder*, cit.;

hacerse así se corren varios riesgos, entre ellos el de frustrar las razonables expectativas de la comunidad nacional. En este sentido debe preverse que el gabinete tenga funciones constitucionalmente definidas; que haya un jefe de gabinete cuya designación, ratificación, jerarquía, atribuciones y obligaciones queden igualmente establecidas por la Constitución, y que se adopten instrumentos de control congresual que, sin afectar la estabilidad del sistema presidencial, reduzcan la concentración del poder por el presidente y fortalezcan al sistema representativo.

La primera consideración es que, aun siendo recomendable, no es indispensable la modificación de un nomenclador constitucional de larga tradición en el sistema constitucional mexicano que incluye a los secretarios del despacho, con excepción de las Constituciones de 1836 y de 1843, en las que figuró la denominación de ministros, en todos los demás textos mexicanos se hace referencia a los secretarios. Se sabe que muchas veces son mayores las resistencias a los cambios de nombre que las reticencias a los cambios de función; en este caso es preferible impulsar la reforma sustantiva y pasar por alto la de orden semántico.

Conforme a ese criterio puede establecerse que el gabinete esté integrado por el número de secretarios que establezca la ley correspondiente, con las funciones de cada área también determinadas legislativamente. La Constitución, empero, debe contener las obligaciones generales que corresponden a los secretarios, y las funciones específicas que incumben al gabinete. En el primer caso debe establecerse la de concurrir a las sesiones de control del Congreso, atender las solicitudes de información que presenten las cámaras o sus comisiones y comparecer ante el pleno camarál o de comisiones cuando sean requeridos para ese objeto. También debe cuidarse que la convocatoria a los secretarios reúna los requisitos que garanticen la necesidad y la utilidad de la

varios autores, "Forma de gobierno y organización de los poderes públicos", en Muñoz Ledo, Porfirio (coord.), *Comisión de estudio para la reforma del Estado, conclusiones y propuestas*, México, UNAM, 2001. Véanse, asimismo, diversas iniciativas presentadas en Congreso durante la LVIII Legislatura.

comparecencia, independientemente de las sesiones de control, para que no se incurra en un uso frívolo que desvirtúe la función del control político. No es recomendable que las convocatorias procedan de las fracciones parlamentarias, porque cuando el número de partidos que integran el Congreso tiende a ser elevado, se puede generar una competencia por la espectacularidad de los llamamientos que va más allá de los objetivos del control político responsable.

Los controles políticos deben ser ejercidos con 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.

Un diseño adecuado de los controles políticos obedece al propósito de evitar excesos en el ejercicio del poder, no al de impedir que los órganos del poder actúen. La vigencia de las libertades individuales y públicas, y las acciones que aseguren relaciones sociales de equidad, requieren de órganos eficaces del poder. Para proscribir las acciones discrecionales o arbitrarias y para reducir los efectos de la patrimonialización del poder, es posible construir controles políticos que equilibren el funcionamiento de los órganos sin desnaturalizar sus funciones ni lastrar su funcionamiento. En este sentido, el establecimiento de obligaciones para los ministros contribuye a consolidar al sistema representativo y a mejorar la calidad profesional, política y ética de los integrantes del gabinete. En la medida en que tengan que hacer frente a las exigencias de la tribuna congresual y que deban fundamentar y motivar sus decisiones públicamente, de una manera periódica, en el gabinete

se producirá una selección natural. Aunque ninguna institución es una panacea que resuelva todos los males políticos, hay algunas que hacen posible limitar los efectos nocivos de la impreparación, de la incapacidad o de la rapacidad de los altos funcionarios.

En cuanto a las funciones colectivas, al gabinete le debe corresponder analizar y aprobar el proyecto de ingresos y de presupuesto, así como las iniciativas de ley que el gobierno vaya a presentar; elaborar los reglamentos que expida el gobierno; refrendar las leyes y discutir la decisión presidencial de interponer el veto; aprobar los nombramientos relevantes y conocer las gestiones para la suscripción de tratados internacionales.

Los ingresos y el gasto, particularmente este último, son un tema capital para el funcionamiento de un gobierno. La formulación de las políticas no puede llevarse a cabo sin una estimación oportuna de los recursos disponibles. En tanto que la determinación de los montos que se asignen a los diversos programas se discuta entre las diversas secretarías y la de Hacienda, como hasta ahora sucede, quien realmente toma las decisiones cruciales del gobierno es el responsable de las finanzas; de él acaban dependiendo, en buena medida, todos los colaboradores del presidente. Esta es una forma de concentración *de facto* del poder que altera la relación entre los titulares de las secretarías y perturba los mecanismos de control político. La distribución de recursos debe corresponder a un ejercicio colectivo de programas de gobierno, por lo que constituye una de las claves para el funcionamiento del gabinete. Las finanzas públicas son una parte de las políticas de gobierno, pero no la política central de la cual dependen las demás. Y aun si fuera la decisión política principal, su adopción debe corresponder a un ejercicio colectivo y no a la decisión personal de un funcionario. La concentración de facultades del secretario de Hacienda reproduce a escala la que ejerce el presidente; la hipertrofia del ejercicio del poder tiene efectos sucesivos que se trasladan a diferentes ámbitos de la administración construyendo una red que transforma los asuntos públicos en intereses del dominio particular de algunos funcionarios.

Por su parte, las iniciativas de ley representan la expresión normativa de las decisiones políticas y de los programas de gobierno. La especialidad de las funciones que corresponden a cada secretaría no excluye la participación y el conocimiento de lo que se propone llevar a cabo en otras áreas, máxime que los efectos agregados de las acciones de gobierno hacen que numerosas decisiones de un sector tengan repercusión en otros. Aun cuando en la práctica sea común que las decisiones se comuniquen a través de los funcionarios de responsabilidad intermedia de las secretarías, el hecho es que no existe un foro en el que se presenten para su análisis los proyectos de iniciativa que el presidente piense enviar al Congreso.

Otro tanto puede decirse de los reglamentos. La amplitud de la facultad reglamentaria presidencial puede verse reducida por la mayor actividad del legislador; pero las normas prolijas no necesariamente son una garantía para el gobernado. Lo relevante no es limitar la operatividad de los reglamentos; lo que cuenta es poder controlar al órgano que los emite para que no desborde su ámbito razonable de actividad. Las funciones legiferantes del gobierno no son por sí mismas negativas; lo inconveniente es que esas funciones sean ejercidas de manera discrecional y que cada reglamento obedezca a los impulsos, a la capacidad o a la visión particular de la política y del gobierno que se tenga en cada secretaría. Los reglamentos facilitan la adopción de leyes marco que, por su generalidad, tienden a permanecer en vigor por más tiempo, dejando su adecuación a las previsiones de nivel reglamentario que resultan de más rápida elaboración. Numerosas operaciones están relacionadas con la capacidad de respuesta rápida y de alto nivel técnico; ésta es una necesidad del Estado contemporáneo que no se puede desconocer, pero que tampoco se debe dejar en manos de oficinas aisladas carentes de responsabilidad política. El poder reglamentario es de enorme importancia y, para no limitarlo, hay que regularlo y hacerlo parte de la responsabilidad del gabinete.

El refrendo de las leyes y la eventual interposición del veto también deben ser parte de las funciones del gabinete. Cuando se tiene un sistema electoral muy competitivo es normal que progresivamente sea mayor el número de decisiones legislativas o de modificaciones a las iniciativas presidenciales que surjan del Congreso. Este hecho obliga a que el alcance de las leyes sea adecuadamente conocido y evaluado por quienes tienen la responsabilidad constitucional de aplicarlas. Es conveniente que los integrantes del gabinete, constitucionalmente facultados para refrendar los actos del presidente, conozcan y discutan la naturaleza de las piezas legislativas, para que su refrendo no sea sólo una formalidad administrativa. El desconocimiento de la norma perjudica la marcha de los asuntos públicos, máxime cuando quien la ignora es precisamente quien debe aplicarla. Debe preverse, asimismo, que la falta de sanción, refrendo y publicación de los decretos del Congreso en el periodo que la Constitución establece, dará lugar a la publicación por parte del presidente del Congreso y a la responsabilidad del coordinador del gabinete.

La aprobación de nombramientos relevantes (embajadores, funcionarios superiores de las secretarías, titulares de organismos descentralizados, por ejemplo) es una tarea de coordinación política y administrativa. Es sensato que los integrantes del gobierno se enteren de las propuestas de nombramientos importantes que se hagan en cada secretaría. Después de todo, del desempeño de esos funcionarios depende en buena medida el éxito de las decisiones de gobierno.

Finalmente hay un aspecto íntimamente asociado con el proceso legislativo. Cada día es más amplia la gama de asuntos acerca de los cuales se regulan procesos nacionales a través de tratados internacionales. Si bien la tradición de los tratados los asimilaba a asuntos de orden diplomático y de política internacional, hoy constituyen una fuente de derecho que progresivamente se amplía en cuanto a sus contenidos. La actividad legislativa internacional crece en volumen y en intensidad; asimismo, en virtud de las cláus-

sulas de recepción constitucional, las normas internacionales se integran al ordenamiento interno. Los integrantes del gabinete no pueden desconocer una fuente tan importante de disposiciones que regulan numerosos aspectos de la vida interior de los Estados contemporáneos y estar al margen de su discusión.

Por cuanto hace al jefe de gabinete, su denominación puede suscitar polémica. Conviene en este sentido que se adopte la que produzca el menor nivel de resistencia; lo que cuenta es la función. De acuerdo con la tendencia constitucional dominante, debe tratarse de un funcionario designado y removido por el presidente, pero ratificado por una de las cámaras del Congreso. La ratificación por parte del Congreso tiene una doble ventaja: aun cuando el partido del presidente pueda no tener la mayoría congresual, el hecho político de que se apruebe el nombramiento del jefe de gabinete facilita la cooperación política entre el Congreso y el gobierno. Mal se avendrían las decisiones de ratificar a un secretario para luego bloquear sistemáticamente sus iniciativas. La ratificación por sí misma no compromete a quien la otorga ni a quien la recibe, pero sí genera un ambiente propicio para la colaboración, salvadas las diferencias políticas que puedan existir o surgir.

Ahora bien, cada una de las cámaras tiene ventajas relativas en cuanto a la ratificación. En el caso del Senado, su integración y la duración de sus miembros auspician una discusión equilibrada porque los periodos de convivencia congresual muy amplios ofrecen la oportunidad de conducir constructivamente las discrepancias. En la Cámara de Diputados esta posibilidad se ve limitada por la breve duración de la legislatura y por la no reelección de sus integrantes. Por otra parte, el número de miembros y de fuerzas políticas representadas también favorece la opción del Senado en cuanto a órgano de ratificación. En un esquema de proteger la prerrogativa presidencial de designación, el Senado debe ser el órgano de ratificación.

Si la decisión fuera en el sentido de “parlamentarizar” la figura del jefe de gabinete, la sede de ratificación sería la Cámara

de Diputados. En tanto que la mayoría en esta Cámara se define cada tres años, mantiene una relación más estrecha con las tendencias del electorado. Aun cuando el presidente no estuviera obligado a presentar para su ratificación al jefe de gabinete cada trienio, tendría que ser sensible a las corrientes que integraran la Cámara, para facilitar el proceso presupuestario y legislativo.

También es necesario analizar si sólo el jefe de gabinete o también los demás integrantes del mismo deben ser ratificados por el Senado. En algunos sistemas presidenciales los congresos participan activamente en la ratificación de funcionarios, incluidos los ministros o secretarios (*v. gr.* en Estados Unidos); en este caso, sin embargo, es preferible adoptar los cambios que generen menor tensión. Por otra parte puede plantearse, en cuanto al momento de la ratificación, que ésta se solicite después de que el jefe de gobierno haya constituido al gabinete completo; de esta manera, aun cuando la ratificación sólo se pida para él, tendrá efectos prácticos para todos. Una buena integración del gabinete contribuirá a la ratificación de su jefe. Esto obligará al jefe de gabinete y al presidente a extremar el cuidado puesto en la integración del gabinete, procurando un adecuado balance entre sus miembros.

Vistos estos argumentos, considero preferible la opción del Senado, en tanto que la presencia del jefe de gabinete debe atender a la necesidad del sistema constitucional democrático de desconcentrar las atribuciones presidenciales, no de generar cargas que entorpezcan la función gubernamental.

En el orden de sus facultades, esencialmente deben corresponder a dos grandes ramos: coordinar al gabinete y conducir las relaciones con el Congreso. En cuanto al primero, la coordinación implica establecer las fechas de sesiones regulares del gabinete, convocarlo en casos extraordinarios, presidirlo en ausencia del presidente, formular la agenda de cada sesión y dar seguimiento a los acuerdos adoptados. Para que el jefe de gabinete se encuentre en posibilidades adecuadas de cumplir con su responsabilidad, debe ser él quien proponga al presidente la designación y remoción de los demás integrantes del gabinete.

Respecto de las relaciones con el Congreso, deben considerarse esencialmente los siguientes aspectos: participar libremente en los debates del Congreso, asistir periódicamente a cada una de las cámaras, de manera alternativa, y responder preguntas e interpelaciones y ser el interlocutor permanente del Congreso.

La intervención libre en la tribuna no supone disminuir el papel que le corresponde a los legisladores del mismo partido del gobierno, porque debe tenerse en cuenta que en ocasiones el gobierno podrá estar integrado por miembros de diversos partidos, por lo que podrían darse confusiones acerca de cuál de éstos sería el vocal autorizado en todas las circunstancias. Además, al ofrecerle al jefe de gabinete la posibilidad de usar la tribuna camaral cuando lo considere oportuno, se contribuye a fortalecer la centralidad del Congreso; ese es el lugar adecuado para dar a conocer programas o decisiones de interés nacional. Esta posibilidad ofrece también un amplio margen para argumentar y defender las políticas gubernamentales; procurar acuerdos y apoyos en un ejercicio de equilibrio y de entendimiento político. Desde la perspectiva del Congreso lo más relevante es consolidar su centralidad política.

La relación con el Congreso le permitirá al jefe de gabinete programar la agenda legislativa gubernamental, canalizar dentro del gabinete las solicitudes de información y convenir la presencia de los secretarios cuando sean requeridos ante el pleno de las cámaras o ante las comisiones, todo lo cual contribuirá a consolidar su posición jerárquica en cuanto a los secretarios y su condición de interlocutor gubernamental con los órganos de representación política. Además, deberá asistir periódica y alternativamente a cada una de las cámaras, y ante la Comisión Permanente durante los periodos de receso, en sesiones regulares de control. Una configuración adecuada de este tipo de sesiones, a las que podrá hacerse acompañar de otros integrantes del gabinete, permitirá construir un escenario para la comunicación política permanente, pública y sistemática entre el Congreso y el gobierno.

Hay otros aspectos que se tratan de manera diferente en los distintos sistemas constitucionales: las interpelaciones, votaciones de confianza y mociones de censura. En cuanto a las primeras, no hay nada que desaconseje su admisión. Las preguntas, cuyo objetivo es solicitar información, y las interpelaciones, cuyo propósito es cuestionar decisiones políticas, figuran entre los intereses fundamentales de todo órgano representativo en una democracia. Es importante que esa relación de control forme parte de la regularidad institucional y no dependa sólo de decisiones coyunturales. De ahí que sea necesario que las sesiones de control, donde se podrán ventilar preguntas e interpelaciones, se celebren de modo regular y conforme a una agenda previamente concertada. Las sesiones de control no son torneos de oratoria en los que cuenta la capacidad de sorprender al adversario, sino ocasiones para que, de manera objetiva, responsable y veraz, los agentes políticos intercambien puntos de vista ante quienes a la postre los controlan a todos: los ciudadanos. Las sesiones de control resultan tanto más fructíferas cuanto a ellas asistan los secretarios preparados adecuadamente para despejar dudas y controvertir impugnaciones.¹⁰¹

De otra índole son los temas de la confianza y la censura. En cuanto a la primera, se propone su admisión parcial a través de la ratificación del jefe de gabinete. En términos estrictos, aun cuando se conserve la expresión “ratificar” o “aprobar” que ya se aplica en los artículos 76 y 89 en el caso de diversas designaciones presidenciales (como la de procurador general de la República y de altos funcionarios de Hacienda, por ejemplo), referida al jefe de gabinete, en rigor se trataría de un voto de confianza. No convendría dar de inmediato el siguiente paso, consistente en adoptar el mecanismo de la confianza como un medio expedito para resolver algunos nudos circunstanciales en las relaciones con el Congreso, para no

¹⁰¹ El artículo 93 constitucional vigente (2017) establece que las cámaras podrán convocar a los secretarios de Estado para que respondan a interpelaciones o preguntas.

complicar, en una fase inicial, el funcionamiento de una institución que requiere de un periodo prudente de asentamiento.

Por la misma razón parece inadecuado iniciar esta reforma institucional incluyendo la posibilidad de la censura en su modalidad más severa. En este estudio hemos visto que la censura es una institución a la que se está rodeando de grandes precauciones incluso en los sistemas parlamentarios, y que varios de los sistemas presidenciales que la admiten la complementan con su contrapartida, el derecho a la disolución parlamentaria como decisión del gobierno. Toda vez que el objetivo de que exista un jefe de gabinete es promover la consolidación de la democracia constitucional y del sistema representativo, atenuando la concentración de facultades en manos del presidente y ampliando las atribuciones de control congresual, no resulta conveniente ni convincente introducir sin matices una institución que, por su naturaleza, predispone al enfrentamiento.

Por otra parte, tampoco es aconsejable dejar al Congreso sin opciones institucionales para expresar su desaprobación ante las decisiones o indecisiones gubernamentales. Cuando los procesos políticos no se regulan, de todas maneras se producen aunque por otras vías distintas de las institucionales. Por consiguiente puede pensarse en un procedimiento dificultado de censura, que no afecte la estabilidad del gobierno ni genere tensiones adicionales a las que de manera natural se producen en todo sistema constitucional democrático. La censura tiene un doble efecto: jurídico y político. El jurídico consiste en la remoción del ministro o de los ministros censurados, y sólo se alcanza cuando han sido superados todos los trámites previstos por la Constitución; pero el político se logra por la mera incoación del proceso. Y en este punto es donde reside lo saludable de la moción de censura, porque el solo hecho de transformar la impugnación a un ministro o al gabinete en un asunto de opinión pública desde la tribuna del Congreso, permite desahogar las tensiones políticas y obliga a las partes a encontrar puntos de avenimiento. En tanto que se dificulte la opción jurídica de la remoción, se alienta a los agentes

políticos a encontrar soluciones políticas, de las que usualmente se benefician todos los interlocutores y, por supuesto, los ciudadanos. El debate en un caso de censura sirve para que la ciudadanía advierta las deficiencias del gobierno o la parcialidad de los partidos; el uso de ese instrumento exige seriedad por parte de los representantes y permite que el gobierno ratifique con prudencia o rectifique sin desdoro, como parte de un ejercicio libre, responsable, razonable y controlable de la política.

Finalmente queda la cuestión de cómo implantar una reforma de este calado. La conveniencia de actualizar las instituciones incluye el sentido de oportunidad. Es comprensible que la magnitud de las resistencias aumenta si, con las reformas, va implicada la pérdida de posiciones alcanzadas. Los mecanismos de la *vacatio legis* permiten adoptar los cambios en los momentos que se estimen más propicios. En el presente caso todo indica que el mejor tiempo para que entre en vigor una medida como la propuesta es con el cambio mismo de gobierno, en 2006. Su discusión y eventual adopción previa servirá, no obstante, para que las fuerzas políticas adecuen sus previsiones a una nueva realidad que permitirá consolidar la democracia constitucional en México.

IV. CONSIDERACIONES FINALES

Existe el axioma de que, para los destinatarios del poder, todo lo que no está prohibido está permitido, mientras que para los titulares de los órganos del poder, sólo es posible lo expresamente permitido. Sin embargo, esto es por cuanto concierne a sus atribuciones, porque la ampliación de las facultades de los órganos del poder equivale a una reducción de las esferas de derechos que conciernen a los gobernados. De la misma forma que no es posible la aplicación retroactiva de una norma en perjuicio de su destinatario, tampoco es admisible la extensión de atribuciones del poder en detrimento de los gobernados. Por el contrario, lo que sí pueden hacer los órganos del poder es contraer una mayor carga de responsabilidades ante los gobernados, si con esto aumentan o

mejoran las condiciones de control político, sin afectar el derecho de los ciudadanos al buen gobierno. Las cláusulas de desarrollo democrático suelen estar implícitas, y surten efectos análogos a las cláusulas de desarrollo en materia de derechos humanos.

La aplicación de las cláusulas de desarrollo democrático corresponde a un proceso cultural. Por eso, aun cuando numerosos preceptos constitucionales no tengan una traducción inmediata en las condiciones políticas de una comunidad, de todas formas tienen efectos potenciales que, merced al desarrollo cultural, progresivamente pueden llegar a producir la plenitud de sus efectos. Esa potencialidad de la norma es a lo que denomino cláusula de desarrollo democrático.

En este estudio se ha visto que en la mayoría de los casos las normas que prevén la desconcentración del poder presidencial no han tenido los resultados previstos. Aun cuando algunas reglas de organización y funcionamiento político todavía carezcan de positividad, en tanto que permanezcan en vigor representan un potencial de cambio hacia el sistema presidencial democrático. La magnitud de las resistencias que deben ser superadas se vería acrecida si, además del peso de las inercias, se careciera de elementos normativos que las contrarrestaran. Las Constituciones tienen un valor normativo, pero igualmente tienen una dimensión cultural, como ha demostrado Peter Häberle.

Las tesis häberlianas tienen muchas derivaciones por explorar. La que más me interesa subrayar en cuanto al tema aquí expuesto es que puede ocurrir, en un tiempo histórico determinado, que no haya correspondencia entre la norma y la normalidad; pero si la norma surge como resultado de una deliberación política y no se traduce de inmediato en conductas concretas de los órganos del poder, de todas suertes tiene el valor una cláusula de desarrollo democrático. La exigibilidad de la aplicación de las normas puede generar que la institución prevista se desenvuelva paulatinamente, conforme su presencia sirva para propiciar nuevos patrones de conducta.

Remover la arraigada tradición presidencialista no es una tarea sencilla ni rápida. En este estudio hemos podido constatar la presencia de diversas instituciones que aun cuando en varios casos no han alcanzado otros resultados que los nominales, requieren de un proceso de maduración que, en tanto no se interrumpa el orden constitucional, habrá de rendir muchos de los frutos para los que fueron previstas. De alguna manera esta previsión podría ser considerada como infundada, a la luz de lo que ocurre en Perú, donde a pesar de su prolongada vida, la jefatura del gobierno todavía no se consolida. Pero en este caso deben tenerse en cuenta dos consideraciones: una, que esa figura del gabinete convivió durante largas décadas con gobiernos de facto, y otra, que durante la transición de la dictadura a la democracia, durante el gobierno interino de Valentín Paniagua (noviembre de 2000 a julio de 2001), el presidente del Consejo (Javier Pérez de Cuéllar) tuvo un papel muy relevante y contribuyó a una transición ordenada.

En términos generales, América Latina ya superó muchos de los problemas del presidencialismo, entendido como un ejercicio patrimonial del poder. Pese a las carencias institucionales, ya se cuenta con sistemas presidenciales que, como tales, disponen de una estructura constitucional, si bien varios de ellos se mantienen en las fases tradicional y transicional. El neopresidencialismo latinoamericano se apoya, progresivamente, en un gobierno de gabinete, más que en el ejercicio personal del poder. La responsabilidad compartida apunta, tendencialmente, hacia la consolidación del sistema presidencial democrático.

En México hay un factor adicional de concentración del poder que ya ha sido superado en la mayor parte del hemisferio: la extensión sexenal del periodo presidencial.¹⁰² Los argumentos que llevaron a reformar la Constitución en 1928 para ampliar

¹⁰² El periodo presidencial es de cuatro años en Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras y República Dominicana; de cinco años en Bolivia, El Salvador, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay, y de seis años en Chile, México y Venezuela.

el periodo de cuatro a seis años, consistieron en una desmesurada exaltación del poder personal de los presidentes. Aunque he sustentado que se hace necesario reducir el mandato de los presidentes, la introducción de la figura del jefe de gabinete permitiría paliar algunos de los inconvenientes de conservar un periodo presidencial tan amplio. Las tensiones que suelen acumularse a lo largo de un sexenio podrían ser canalizadas institucionalmente en tanto que se abriera la posibilidad de hacer ajustes en la integración de un gabinete en los términos propuestos.

En ningún caso se debe olvidar que el constitucionalismo fundamenta la realidad política en tres grandes constructos: la soberanía popular, el pacto social y la representación, mismos que a su vez son formidables elaboraciones teóricas que han permitido erigir sistemas democráticos razonablemente funcionales. Los cambios incrementales no deben ser vistos con desdén ni como sugerencias tímidas; los tiempos sociales son de una gran extensión y no importa que la transformación completa de una institución se lleve a cabo de manera gradual. El maximalismo no suele dar buenos resultados, a menos que se corresponda a una etapa de mutaciones revolucionarias.

Por ahora hay que tener presente, y trabajar sobre esa premisa, que frente a la fuerza normativa de los hechos, también existe la fuerza transformadora de la norma. Por eso Goethe¹⁰³ sostuvo que el derecho libra una lucha desigual con el poder, por lo que su principal objetivo es racionalizar su ejercicio y reducir los efectos de la *hybris* del poderoso. Este es el desafío para todos los sistemas constitucionales.

¹⁰³ Véase Goethe, Wolfgang, *La hija natural*, s. p. i...

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 Zimbabwe (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.

ADENDA A LA TERCERA EDICIÓN

Con motivo del nonagésimo aniversario de la Constitución de Querétaro, en abril de 2007 fue publicada la Ley para la Reforma del Estado. Esta norma representó el compromiso de las fuerzas políticas nacionales para modificar la estructura del poder y así adoptar una nueva relación entre gobernados y gobernantes. El artículo 12 aludía de manera expresa a los cinco grandes temas que serían sometidos a análisis, consulta pública y negociación entre las fuerzas políticas, para llegar a acuerdos: régimen de Estado y de gobierno; democracia y sistema electoral; federalismo; Poder Judicial, y garantías sociales.

A partir de esa Ley se preveía un amplio debate sobre la organización y el funcionamiento de los órganos del poder. Estos asuntos no se habían discutido de manera integral y sistemática en el Congreso, con todos sus profundos alcances, desde 1917. Sin proponer la elaboración de una nueva Constitución, que habría sido un error por sus efectos divisivos, el ejercicio reformador que se convocaba se parecía mucho a ese resultado que se comenzó a conocer como “nueva constitucionalidad”, pues abría un espacio político para cambios profundos conducidos de manera responsable.

El transitorio séptimo de la ley fijaba la terminación de su propia vigencia, un año después contado a partir de su publicación. Fue éste el único precepto al que se dio cabal cumplimiento, dejando inconclusa una tarea que ya se venía difiriendo desde largo tiempo atrás. La procrastinación de las expectativas sociales y de los deberes oficiales se impuso una vez más, truncando lo que en su inicio parecía destinado a mejores resultados. Después de esa experiencia se han introducido algunos cambios relevantes para el ejercicio del gobierno, como las preguntas parlamentarias

y las interpelaciones, el gobierno de coalición y la reelección de los legisladores, y otros más relativos a los órganos electorales, pero sigue pendiente una discusión sistemática sobre el régimen de gobierno.

La elección de 2006 había cimbrado los cimientos políticos nacionales y puso a la sociedad mexicana en circunstancias de ofrecer una muestra de madurez cívica. En el proceso se encresparon los ánimos, pero sin violencia; se puso a prueba la aptitud para la democracia, con buenos resultados. La clase política superó la fase de encono y aceptó el reto. Así lo mostraron legisladores y partidos políticos al dar forma a la Ley para la Reforma del Estado, que convertía al Congreso, y no al presidente, en el eje de los cambios institucionales.

Ese fue un giro copernicano en la tradición política mexicana, pues apuntaba hacia la superación de un patrón cultural paternalista. Por primera en la historia constitucional la reforma de las instituciones no obedecería a un impulso presidencial o caudillista, ni sería la consecuencia de un ajuste revolucionario. A este hecho podía sumarse que, con excepción de los actos constituyentes, en el país nunca se había convocado a un cambio de la magnitud prevista.

En cuanto a grandes reformas constitucionales previas, nuestras experiencias siempre estuvieron centradas en temas específicos: electoral, municipal, federal, laboral, agrario, indígena, por ejemplo. La mayor amplitud se registró en 1977, cuando al empalmar la reestructuración del Congreso con un nuevo sistema electoral se habló de una reforma política. Otro importante ciclo de reformas fue llevado a cabo entre 1982-83, pero el tema político no fue el dominante. En 2007 el objetivo fue más amplio: se trataba de la reforma del Estado. Esta expresión parecía polémica pero permitía englobar un proceso de cambio que incluía la organización y el funcionamiento de los órganos del poder, y sus relaciones con la sociedad.

Fue grande el desencanto que siguió a la aplicación de la norma derogatoria. Tanto, que incluso la expresión “reforma del

Estado” cayó en desuso. Quienes no comprendían su significado la tildaban por considerar que se trataba de una quimera. Las críticas tuvieron consecuencias en tanto que el concepto fue abandonado, sin advertir su origen clásico. El primer autor que lo empleó fue Nicolás Maquiavelo, para quien la *riforma dello Stato*, de la que encontraba ejemplos en la república florentina, estaba asociada a favorecer al pueblo y mantener la estabilidad en el gobierno.¹

Aun cuando el concepto de reforma del Estado haya desaparecido de México, al menos por un tiempo, a causa del revés sufrido en 2007-8, los elementos que lo caracterizan siguen presentes como parte de la agenda constitucional y política pendiente. El déficit de gobernabilidad se ha acentuado en México, confirmando las predicciones formuladas desde la última década del siglo anterior en el sentido de que la ausencia de reformas acarrearía una progresiva disfuncionalidad de los órganos políticos del Estado.

En contraste, es demostrable que la gobernabilidad ha sido posible en los sistemas presidenciales donde los estándares de la democracia constitucional se orientan hacia la incorporación de instrumentos de control parlamentario, sin que con este motivo se afecte la naturaleza del sistema. Por el contrario, se refuerza la capacidad de acción gubernamental, se racionaliza el ejercicio de la presidencia y se contribuye a la consolidación de la democracia.

Para determinar si estamos ante un sistema presidencial pleno o ante uno que sólo lo es en parte, se hace necesario cotejar al menos cinco indicadores constitucionales con el titular del gobierno: la forma de su elección, los procedimientos para ejercer sus funciones, la duración de su encargo, las responsabilidades a que está sujeto y la relación con el jefe del Estado.

Habiendo analizado esos factores, excluí de este estudio a todos los Estados constitucionales donde existen sistemas cuyos perfiles corresponden a estructuras intermedias que los califican

¹ *Istorie fiorentine*, libro II, capítulo 39.

como cuasi o semipresidenciales, o cuasi o semiparlamentarios. Por tal razón no aludí aquí a los sistemas de control aplicados en Finlandia, Francia o Portugal, por ejemplo.

Para los efectos de este estudio, entiendo como sistema presidencial aquél donde una misma persona ejerce la jefatura del Estado y del gobierno durante un periodo fijo. Los mecanismos parlamentarios que se han venido incorporando a este sistema, sin alterar su naturaleza, son las preguntas, las interpelaciones, la participación de los ministros en los debates congresuales, la cuestión de confianza, la moción de censura y la disolución de los congresos. Algunos de estos aspectos han sido examinados a lo largo de la obra.

En esta breve recapitulación aludiré a datos complementarios que corroboran la tesis del estudio, en cuanto a la compatibilidad de algunas instituciones parlamentarias con los sistemas presidenciales. Así lo muestran diferentes ejemplos constitucionales de países africanos, asiáticos y europeos donde rigen sistemas presidenciales, además de los países iberoamericanos organizados conforme al constitucionalismo contemporáneo.²

Por diversas circunstancias históricas, que no toca comentar ahora, el sistema presidencial se afirmó en América Latina a lo largo del siglo XIX. Desde su origen, los sistemas constitucionales adoptaron una posición rígida en cuanto a la separación de poderes. Uno de los efectos indeseados de esa decisión fue la intangibilidad de los titulares del poder ejecutivo.

El principio de separación de poderes dificultó en muchos sistemas las acciones de control político por parte de los congresos.³ El argumento ilustrado que había servido para configurar la autonomía del parlamento ante el monarca, también resultó funcional para que los presidentes frenaran las acciones de control por parte de los congresos. Se aducía que cualquier intromisión

² Estos temas los abordo con detalle en *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*, México, UNAM, 2007.

³ Véase, por ejemplo, la crítica de Bruce Ackerman, en *La nueva división de poderes*, México, Fondo de Cultura Económica, 2007, p. 49.

de los órganos de representación política en la vida del gobierno vulneraba el principio de separación de poderes. Ese instrumento para defender la libertad de los representantes ante el poder absolutista se transformó en un sucedáneo de la democracia.

Hoy, las experiencias propias y ajenas muestran que para racionalizar el ejercicio del poder se hace necesario que los órganos políticos del Estado desempeñen sus atribuciones de manera responsable y controlada; que sus relaciones obedezcan a un modelo de equilibrios que facilite su desempeño en beneficio de los gobernados, y que la desconcentración de sus funciones se lleve a cabo sin merma de su eficacia.

En numerosos textos se ha abandonado incluso la expresión “separación” o “división” de poderes. Es el caso de la Constitución de Chile, que al referirse al gobierno y al congreso elude calificarlos como “poder” y reserva esta voz sólo para el caso del “poder judicial”, y de las Constituciones de Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala y Panamá, en nuestro hemisferio; en Europa, de España, Finlandia, Francia y Portugal. En Sudáfrica ocurre otro tanto. En España, como en el caso chileno, también se aplica la locución poder sólo para el judicial.

En una etapa reciente del desarrollo institucional latinoamericano se han ido modificando las relaciones entre los órganos del poder político, confiriendo a los congresos un número creciente de facultades de control con relación a los gobiernos. Este proceso se consolidó desde la conclusión de la Guerra Fría. Antes, durante el periodo que medió entre el fin de la Segunda Guerra Mundial y la caída del muro de Berlín, América Latina fue escenario recurrente de dictaduras, en su mayoría castrenses, que aprovechaban las tensiones bipolares de la época. Incluso en los países que no sufrieron la presencia de una dictadura militar, como México, se optó por mantener una serie de limitaciones a la democracia electoral que repercutieron en el debilitamiento del sistema representativo.

Merced a una serie de cambios políticos y culturales, en la actualidad la mayor parte de los estados que han optado por sis-

temas presidenciales cuentan con múltiples elementos de control parlamentario. Así ocurre en la mayor parte de los sistemas euroasiáticos y en diversos países de derecho islámico, si bien perviven casos como el de Indonesia, con un presidencialismo tradicional de cuño autoritario.

Al adoptar un nuevo entendimiento de separación de funciones y de competencias y asociarlo con la responsabilidad política, se retoma y actualiza la idea de los equilibrios, preludiada en el mundo clásico por Polibio y culminada en la era moderna por Montesquieu.

Veamos ahora un panorama de las instituciones contemporáneas de control.

Voto de confianza

La Constitución estadounidense faculta al Congreso para ratificar numerosos nombramientos. Con ese precedente, en los sistemas presidenciales latinoamericanos se generalizó la ratificación congresual de algunas designaciones hechas por el Ejecutivo. Sin embargo, debe distinguirse entre la ratificación de los titulares de ciertos cargos, y el voto de confianza para los integrantes del gabinete.

La ratificación es una decisión del Congreso para confirmar a una persona en el ejercicio de una función administrativa, técnica, judicial, diplomática o de mando militar. En este caso el Congreso se basa en el cumplimiento de los requisitos profesionales y éticos exigibles para desempeñar un cargo específico. La confianza, en cambio, sólo se expresa en cuanto al desempeño de funciones políticas; implica una responsabilidad para quien la recibe y en ocasiones involucra el apoyo congresual para un programa o para un conjunto de medidas gubernamentales. A diferencia de la ratificación, que consiste en un acto único e irrevocable, la confianza puede ser sucesiva y es revocable.

La declaración de confianza corresponde a una petición dirigida por el gobierno al congreso, mientras que la moción de

censura surge del seno parlamentario. En algunos sistemas la solitud de confianza es obligada, como cuando el presidente expone ante el órgano de representación su plan de trabajo, de cuya aprobación depende la integración del gabinete.

La expresión de confianza hace ver a la sociedad que entre los órganos del poder político existen compromisos compartidos que facilitan la cooperación y, por ende, la adopción de políticas de Estado. Esto tiene una dimensión adicional cuando el Estado hace frente a desafíos, internos y externos, que obligan a tomar decisiones cuya magnitud reclama el concurso de todas las corrientes y tendencias. En estas oportunidades un voto de confianza es una manifestación de la unidad del Estado.

El voto de confianza está previsto, por ejemplo, en las Constituciones de Perú y de Uruguay, en América Latina; de Bielorrusia, Georgia, Rusia, Turquía y Ucrania, en Europa, y de Armenia, Azerbaiyán, Irán, Kazajistán y Pakistán en Asia.

Preguntas, interpelación y moción de censura

Las preguntas parlamentarias constituyen el medio de control más frecuentado. A través de ellas se solicita información al gobierno. Su inocuidad es aparente, porque la veracidad y la oportunidad de las respuestas son un factor que facilita las conductas cooperativas entre los órganos del poder. Una contestación bien articulada permite al agente gubernamental influir en la disposición anímica de sus interlocutores y trascender a la opinión pública. El contenido de la pregunta también califica a quien la formula y deja ver su nivel general de información y de agudeza. En otras palabras, en los congresos donde existen periodos de preguntas se tiende a generar ambientes propicios para la colaboración entre los órganos del poder.

La interpelación, a su vez, es la forma de controvertir acerca de una política o de una decisión gubernamental. A partir de las precisiones formuladas por los ministros, se abre un debate del

que en algunos sistemas y en casos extremos puede desprenderse una moción de censura.

En los diversos sistemas constitucionales la moción de censura tiene una doble dimensión: puede traducirse en la reprobación de un ministro o del gabinete completo. En los sistemas parlamentarios, la censura ocasiona la caída del gobierno, en tanto que en los sistemas presidenciales genera una amplia gama de trámites y de efectos que no siempre implican la remoción de los ministros censurados.

La moción de censura representa la forma más categórica de responsabilidad política y es la institución de origen parlamentario de mayor implantación en los sistemas presidenciales contemporáneos. En América Latina doce Constituciones la han adoptado, con diversas variantes. Por otra parte, la interpelación sin posibilidades de censura se encuentra acogida en otras tres Constituciones. En México no existen formas de responsabilidad política exigibles al gabinete. En cuanto a los países europeos y asiáticos, la moción se aplica, por ejemplo, en Armenia, Georgia, Irán, Kazajstán, Rusia, Siria, Turquía, Turkmenistán y Ucrania.

Presencia de los ministros en el Congreso

Existen cuatro casos en los que se produce la presencia de los ministros en el Congreso: cuando son requeridos por el órgano legislativo; cuando deben comparecer de manera periódica; cuando presencian los debates, y cuando ejercen la facultad de participar en ellos. De estas cuatro modalidades, la más extendida es la primera; está prevista en todas las Constituciones democráticas actuales, con raras excepciones. La asistencia con regularidad es obligatoria en Argentina y en Perú; el desarrollo más importante se registra en los casos donde se permite a los ministros intervenir con libertad en los debates. Así sucede en diez países latinoamericanos, además de Filipinas, Irán y Uzbekistán, entre otros.

La intervención de los ministros en la tribuna parlamentaria auspicia que el intercambio de puntos de vista sea más intenso, y contribuye a la centralidad política de los congresos. Su participación en los debates los adiestra y familiariza con la argumentación pública, lo que resulta muy valioso en los sistemas abiertos. Se mitiga, así, la inercia del comportamiento burocrático y del ejercicio críptico del poder que ha sido una constante en los sistemas presidenciales no democráticos. A su vez, los representantes nacionales disponen de mejor información y conocen de primera fuente los criterios que orientan las decisiones gubernamentales. Esta es una experiencia incipiente, pero prometedora, para renovar los sistemas presidenciales contemporáneos.

En los sistemas que no han dado ese paso la relación entre la sociedad y sus gobernantes está sujeta al espacio que los medios de comunicación les quieran facilitar, confiriéndoles una influencia que no se ve compensada por la que también conviene asignar a los congresos.

La intervención de los ministros en los debates se ha generalizado como práctica parlamentaria en los sistemas presidenciales, incluso sin que exista previsión constitucional. En el caso mexicano, desde 1934 el Reglamento del Congreso (artículo 53) faculta a los secretarios para intervenir en los debates cuando ellos decidan; pero ninguno ha hecho uso de esa atribución en los últimos sesenta años.

Disolución del Congreso

En Perú, Uruguay y Venezuela el congreso puede ser disuelto. Otro tanto sucede en Armenia, Bielorrusia, Georgia, Kazajstán, Rusia, Siria, Turquía, Turkmenistán y Ucrania. Esta medida extrema se explica en los sistemas parlamentarios pero resulta exorbitante en los presidenciales, pues en un sistema parlamentario la moción de censura implica la remoción de quien encabeza el gobierno, pero tal cosa nunca sucede en los sistemas presidenciales.

En los sistemas parlamentarios la disolución tiene por objeto llevar un diferendo político ante el electorado para que los ciudadanos decidan, en última instancia, acerca de la permanencia del titular del gobierno. Esto no ocurre en los sistemas presidenciales aun cuando las Constituciones prevean la existencia de un gabinete que pueda ser removido por el congreso. En los sistemas presidenciales la disolución del congreso fortalece la intangibilidad del presidente y desvirtúa las ventajas de incorporar otras medidas de control, como las interpelaciones, la cuestión de confianza y la moción de censura incluso con efectos limitados.

La existencia de algunos mecanismos de control procedentes del sistema parlamentario debe contemplarse como un medio para compensar las asimetrías existentes entre los congresos y los gobiernos de matriz presidencial, no para acentuar las debilidades de los congresos o las asimetrías en la relación entre congreso y gobierno.

En la Federación Rusa la Constitución permite al presidente la disolución de la Duma cuando ésta censura al gobierno por una segunda ocasión en el lapso de tres meses. En tal caso la sola posibilidad de disolución ha afectado las relaciones entre los órganos del poder, produciendo en la práctica un sistema presidencial hipertrófico. Experiencias similares se registran en los casos sirio, turco y ucraniano.

En cuanto a América Latina, en Uruguay existe una larga tradición de imponer límites al poder presidencial, de suerte que la perspectiva de disolver el congreso no significa un riesgo mayor; en Perú, en cambio, el sistema de doble vuelta para la elección presidencial a veces ocasiona una fragmentación del Congreso que dificulta el ejercicio de las facultades de control parlamentario, máxime ante el riesgo de que el presidente lo disuelva movido por la expectativa de que una nueva elección favorezca a su partido. En Venezuela, a su vez, la acentuada naturaleza plebiscitaria del sistema actúa como un factor intimidatorio que limita la capacidad controladora del Congreso.

Gobierno de coalición

En México el gobierno de coalición fue introducido mediante una reforma en 2014, como una opción presidencial a partir de 2018. En la segunda parte de este volumen se hace referencia a sus características y se presentan las experiencias latinoamericanas que corroboran la funcionalidad de esa modalidad de gobierno.

Deben tenerse presentes dos cuestiones relevantes: una cosa es el órgano y otra la función de gobierno. La reforma de 2014 atañe a esta última, pero no configura ningún órgano en particular. Es necesario advertir esta carencia y superarla, sea en la propia Constitución o en una ley reglamentaria. Daniel Barceló y yo, con el apoyo de otros colegas del Instituto de Investigaciones Jurídicas, formulamos un proyecto de Ley Reglamentaria del Gobierno de Coalición con el propósito de construir el órgano de gobierno, que de manera general se conoce como gabinete.⁴

El gobierno de coalición puede ser un paso preliminar para un gobierno de gabinete, en tanto que implica la creación de un órgano que imprime una nueva dimensión al llamado poder ejecutivo, cuya estructura unipersonal es incompatible con la dinámica de una coalición. Además, también consideramos que un gobierno de coalición requiere mecanismos que permitan a sus integrantes dar seguimiento de las acciones gubernamentales, para cerciorarse de que el programa de gobierno convenido, y luego aprobado por el Senado, se cumple en los términos del acuerdo. Estos mecanismos no son otros que los propios del parlamentarismo: sesiones periódicas de control en las cámaras del Congreso y la posibilidad de imputar responsabilidades políticas a los integrantes del gabinete cuando dejen de satisfacer las metas del programa o cuando incurran en actos contrarios a la estabilidad y continuidad de la coalición.

⁴ Barceló, Daniel y Valadés, Diego, *Proyecto de Ley Reglamentaria del Gobierno de Coalición*, México, UNAM, 2016.

La segunda cuestión relevante concierne a otro tipo de controles, susceptibles de ser ejercidos por la minoría. En tanto que el gobierno de coalición se basa en la construcción de una mayoría congresual a partir de un acuerdo programático, se corre el riesgo de propiciar una nueva forma de hegemonía política. En un sistema democrático la mayoría gobierna y la minoría controla. El gobierno de coalición asegura esa mayoría gobernante, pero si la minoría carece de instrumentos para controlarla, pueden darse distorsiones adversas a la democracia constitucional. En este contexto deben desarrollarse nuevos derechos para las minorías, en especial el de integrar comisiones especiales de investigación acerca de la actuación de gobierno, cuando lo estimen oportuno.

Por lo anterior, la previsión del gobierno como órgano colegiado, responsable en lo individual y en lo colectivo ante el Congreso, es una consecuencia del gobierno de coalición que de manera tendencial lo conduce a convertirse en un gobierno de gabinete.

Conclusiones

La polémica sobre el sistema presidencial tiene múltiples aristas, pero más que plantear el cambio del sistema a partir de las inconsistencias y defectos que caracterizan su historia, se discute la posibilidad de renovarlo y racionalizarlo, para hacerlo más estable y menos discrecional. Este es el propósito que se persigue donde se han incorporado algunas instituciones de control procedentes de los sistemas parlamentarios.

En 1879 Woodrow Wilson ya advertía la caduqueza del sistema presidencial estadounidense. El presidente Rutherford B. Hayes enfrentaba lo que después fue identificado por la ciencia política como “gobierno dividido”, porque su partido carecía de mayoría en el Congreso y se producía una situación de bloqueo institucional. Wilson, entonces joven profesor universitario y más tarde presidente de su país, publicó el ensayo *Cabinet government* en el que

apuntaba como solución parlamentarizar el sistema de su país. Sus argumentos todavía no han sido escuchados, a pesar de que una importante corriente de constitucionalistas contemporáneos reconocen que el viejo problema ha crecido e incluso se ha deteriorado, como lo muestra la experiencia de Donald Trump, cuya actuación autoritaria exhibe la atrofia de un sistema caducado.

Las necesidades de innovación institucional están a la vista en todos los sistemas presidenciales que han permanecido refractarios a la adopción de mecanismos de oriundez parlamentaria. Pero el diseño de estos instrumentos que racionalicen al sistema presidencial debe realizarse con un cálculo riguroso de los efectos deseables, con el fin de evitar tanto los desbordamientos que conviertan la política parlamentaria en un espectáculo frívolo, cuanto la rigidez que haga inaplicables los mecanismos de control político. Es necesario tener presente que no hay soluciones jurídicas perfectas y que todo sistema de controles políticos exige una valoración objetiva de sus ventajas y de sus riesgos potenciales, para sortear los resultados contraproducentes. El empleo de los controles políticos exige precauciones que aseguren su efectividad y su seriedad.

En algunos casos la falta de consecuencias jurídicas de los mecanismos de control hace de éstos una especie de instituciones de opinión. Esto sucede cuando sus efectos se contraen a influir en los puntos de vista de la sociedad. Es verdad que en una democracia representativa incluso el hecho de que se emita y generalice una posición tiene importancia, pero el funcionamiento de las instituciones políticas demanda un mínimo de eficacia. Además, cuando los actos de control producen consecuencias prácticas, sus autores tienden a aplicarlos con mayor responsabilidad, mientras que el ejercicio de los controles que sólo tienen un alcance declarativo propicia un exhibicionismo adverso a la sobriedad de una democracia madura.

Los efectos de los controles políticos están relacionados con la mayoría que prevalezca en el órgano de representación. En los sistemas parlamentarios es indispensable que el gobierno cuente

con el apoyo de ese órgano, así se trate de un gobierno en minoría, mientras que ese soporte político es conveniente pero no imprescindible en los sistemas presidenciales, aun en los casos en que se requiere la confianza del congreso para la investidura del gabinete o de quien lo encabeza.

Así parezca una paradoja, en los sistemas parlamentarios contemporáneos las interpelaciones y las mociones de censura tienden a ser menos frecuentes que en los presidenciales, pues en estos últimos su formulación no compromete la estabilidad del gobierno y a veces se utilizan con cierta ligereza. Por eso los controles políticos de origen parlamentario puede ser más flexibles en los sistemas presidenciales pues no ponen en peligro la permanencia del jefe de Estado y de gobierno. En estas condiciones no son un factor de inestabilidad política, como sí lo pueden ser en los sistemas parlamentarios.

Los modelos de control parlamentario adoptados hasta ahora por los sistemas presidenciales latinoamericanos, proceden de una generación de normas europeas que procuró poner remedio a los excesos asamblearios, sobre todo a partir de las experiencias de la tercera y de la cuarta repúblicas francesas.

En cuanto a los sistemas presidenciales de varios países euroasiáticos, las motivaciones para adoptar instrumentos procedentes de los parlamentos han sido otras. En buena parte de esos casos se ha transitado de formas autoritarias de ejercicio del poder a esquemas de democratización progresiva. Al adoptar la organización presidencial combinada con controles parlamentarios se han buscado transiciones gobernables, sin exponerse a un personalismo recidivante. Por eso buena parte de los estados que estuvieron regidos por el derecho soviético, adoptaron sistemas presidenciales con importantes elementos de control parlamentario. Otro tanto ocurre en las Constituciones de varios países de derecho islámico.

El examen de las experiencias presidenciales contemporáneas permite advertir errores y aciertos en los diseños institucionales. Como ya se dijo, los controles parlamentarios pueden

verse menos limitados en los sistemas presidenciales, porque ahí facilitan la relación entre el congreso y el gobierno sin poner en riesgo la estabilidad gubernamental. Estos controles contribuyen al equilibrio entre los órganos del poder, sin mermar la capacidad de cada uno. Su función no consiste en disminuir el poder de los órganos constitucionales, sino en racionalizar su desempeño y facilitar la cooperación institucional.

En buena parte de los sistemas presidenciales que incorporaron instrumentos parlamentarios de control político, los resultados han sido menos inocuos de lo que parece, pues los controles contribuyen a conformar una cultura política y jurídica de mayor exigencia en cuanto a la responsabilidad de los gobernantes. De manera análoga, también los enunciados normativos en materia electoral precedieron a las prácticas electorales democráticas. La evidencia empírica disponible muestra que existen opciones viables que conducen a la racionalización de los sistemas presidenciales, sin exponer a las sociedades al fracaso.

También conviene considerar que la sola traslación de una gama de instituciones parlamentarias no reforma los sistemas presidenciales. En algunos casos ha sucedido lo opuesto: la sensación de frustración ante la falta de los resultados esperados afecta la percepción social de la Constitución y abate los niveles de confianza en las instituciones públicas, en los partidos y en la política. Las ventajas de incorporar instrumentos de control político procedentes del sistema parlamentario se pueden ver minimizadas por no hacer un análisis y un diseño que eviten posibles interacciones institucionales negativas.

De manera adicional conviene subrayar que los controles políticos de origen parlamentario suponen la presencia de un sistema de partidos responsable y por ende controlado, con disciplina interna para que propicie conductas cooperativas y fortalezca al sistema representativo. Para alcanzar estos objetivos hay que contemplar los mecanismos que favorezcan la transparencia en cuanto a la estructura, el funcionamiento y la financiación de los partidos; que inhiban alianzas circunstanciales y contradictorias

que desconciertan a los ciudadanos, y que ayuden a sortear fenómenos tan llamativos como el transfuguismo.

Aun cuando suele distinguirse entre sistemas parlamentarios, presidenciales, semiparlamentarios y semipresidenciales, con independencia de su denominación todos los sistemas construidos a partir de la segunda posguerra, y de una manera todavía más clara los desarrollados o reformados después de 1989, han tendido a incorporar elementos que atenúan las deficiencias y potencian las ventajas estructurales y funcionales de cada sistema, sin que haya preservado una hipotética ortodoxia en el modelo formal de cada sistema. Salvo excepciones, en la actualidad no quedan sistemas “puros”, si se atiende a los esquemas tradicionales en los que se inspiraron el parlamentario y el presidencial. En nuestro tiempo sólo hay sistemas gobernables y no gobernables, y por lo general los primeros tienden a adoptar tantos instrumentos operativos como la experiencia recomienda.

El fenómeno de la mundialización trae aparejado un inusitado intercambio de vivencias políticas y culturales que incluyen a las instituciones públicas. La familiaridad con las diferentes formas de gobierno existentes en el orbe es algo que caracteriza al ciudadano global de nuestra época. Este ciudadano no distingue las peculiaridades de cada sistema sino su capacidad para producir resultados satisfactorios. Los índices de gobernabilidad miden las demandas sociales y las respuestas gubernamentales, sin diferenciar entre los sistemas. Por eso lo que cuenta es que los sistemas dispongan de los medios para asegurar la gobernabilidad democrática, sin mirar el nomenclador que los encasilla en una clasificación determinada. Los problemas de nuestro tiempo van más allá del nominalismo institucional; conciernen al realismo político y jurídico que permite a las sociedades alcanzar, consolidar y desarrollar sus democracias.

En 2017 se celebran 160 años de la Constitución de 1857 y un siglo de la carta de Querétaro. Ambas Constituciones significaron, al ser aprobadas, un ejemplo para sus contemporáneos. Una, por secularizar el poder político; otra, por reconocer el po-

der social. Hoy, nuestra doctrina constitucional, apreciada por su seriedad y riqueza conceptual, se muestra unánime en cuanto a la necesidad de reformar la Constitución; esta vez para consolidar el poder democrático.

Cuando se proceda a preparar esa reforma convendrá tener en cuenta que los objetivos de un sistema constitucional bien construido incluyen tres binomios básicos: en cuanto a los gobernantes, el máximo de eficiencia y el mínimo de discrecionalidad; en cuanto a los gobernados, el máximo de libertad y el mínimo de inseguridad, y en cuanto a las relaciones sociales, el máximo de justicia y equidad y el mínimo de conflicto.

Cuadro 1

GABINETE PRESIDENCIAL. DESIGNACIÓN

<i>País</i>	<i>Designación</i>
Argentina	Artículo 99.7: Designación y remoción libres, por el presidente.
Bolivia	Artículo 172.22: Designación y remoción libres, por el presidente.
Brasil	Artículo 84: Designación y remoción libres, por el presidente.
Chile	Artículo 32.7: Designación y remoción libres, por el presidente.
Colombia	Artículo 189.1: Designación y remoción libres, por el presidente.
Costa Rica	Artículo 139.1: Designación y remoción libres, por el presidente.
Ecuador	Artículo 147.9: Designación y remoción libres, por el presidente.
El Salvador	Artículo 162: Designación y remoción libres, por el presidente.
Guatemala	Artículo 183s: Designación y remoción libres, por el presidente.
Honduras	Artículo 245.5: Designación y remoción libres, por el presidente.
México	Artículo 89 II: Designación y remoción libres, por el presidente.

Nicaragua	Artículo 150.6: Designación y remoción libres, por el presidente.
Panamá	Artículo 183.1: Designación y remoción libres, por el presidente.
Paraguay	Artículo 238.6: designación y remoción libres, por el presidente.
Perú	Artículo 122: Designación y remoción libre del presidente del Consejo de Ministros, por el presidente de la república; los demás ministros son nombrados y removidos a propuesta y con acuerdo del presidente del Consejo.
República Dominicana	Artículo 128.2.a: Designación y remoción libres, por el presidente.
Uruguay	Artículo 174: Designación por el presidente, con apoyo parlamentario; Artículo 175: remoción libre por parte del presidente.
Venezuela	a. 236.3: Designación y remoción libres, por el presidente.

Cuadro 2

GABINETE PRESIDENCIAL. COMPOSICIÓN DEL GOBIERNO

<i>País</i>	<i>Composición del gobierno</i>
Bolivia	Artículo 165.1: el poder ejecutivo lo ejercen el presidente, vicepresidente y los ministros.
Brasil	Artículo 76: el poder ejecutivo lo ejercen el presidente y los ministros.
Colombia	Artículo 115: el gobierno está formado por el presidente, los ministros y los directores de los departamentos administrativos.
Costa Rica	Artículo 130: el poder ejecutivo lo ejercen el presidente y los ministros.
El Salvador	Artículo 150: el gobierno está integrado por el presidente, el vicepresidente, los ministros y los viceministros.
Guatemala	Artículo 182: el presidente debe actuar con los ministros.
Panamá	Artículo 175: el órgano ejecutivo está formado por el presidente y los ministros.
Uruguay	Artículo 149: el presidente debe actuar con el Consejo de Ministros o con los ministros.
Venezuela	Artículo 225: el gobierno se ejerce por el presidente, el vicepresidente y los ministros.

En los casos que no se detallan aquí, el poder ejecutivo y, por ende, el gobierno, recae en una sola persona: Argentina (artículo 87), Chile (artículo 24), Ecuador (artículo 141), Honduras (artículo 235), México (artículo 80), Nicaragua (artículo 144), Paraguay (artículo 226), Perú (artículo 110) y República Dominicana (artículo 122).

Cuadro 3

GABINETE PRESIDENCIAL. FUNCIONES

<i>País</i>	<i>Funciones</i>
Argentina	<p>Artículo 100.6 y 13: Corresponde al gabinete aprobar proyectos de ley y de presupuesto; refrendar decretos de necesidad y de urgencia y decretos que promulgan parcialmente leyes.</p> <p>Artículo 103: Los ministros deben resolver todo en gabinete, excepto lo concerniente al régimen económico y administrativo de su ministerio.</p>
Bolivia	<p>Artículo 165.II: Las determinaciones adoptadas en Consejo de Ministros son de responsabilidad solidaria.</p> <p>Artículo 175.1 y 8: Proponer y coadyuvar en la formación de políticas generales de gobierno; Coordinar con los otros Ministerios la planificación y ejecución de las políticas del gobierno.</p>
Colombia	<p>Artículo 200 y 208: Son voceros del Gobierno. Formulan y presentan proyectos de ley a las cámaras;</p>
Costa Rica	<p>Artículo 147: Corresponde al Consejo de Gobierno solicitar a la Asamblea la declaratoria de defensa nacional, autorización para el reclutamiento militar, organizar el ejército y negociar la paz; ejercer el derecho de gracia; nombrar y remover a los representantes diplomáticos y a los directores de instituciones autónomas; los demás que le someta el presidente.</p>
El Salvador	<p>Artículos 166 y 167: Corresponde al Consejo de Ministros elaborar el plan general de gobierno y el presupuesto; autorizar erogaciones extraordinarias; convocar extraordinariamente a la Asamblea Nacional; los demás que le someta el presidente.</p>

EL GOBIERNO DE GABINETE Y LOS GOBIERNOS DE COALICIÓN 151

Guatemala	<p>Artículo 178,183.m, 200, 269 y 277: Corresponde al Consejo de Ministros coordinar la política de desarrollo de la Nación; ejerce el derecho de veto; es necesaria su opinión favorable para la creación de plazas adicionales de viceministros; designa a un magistrado de la Corte de Constitucionalidad; propone iniciativas de reforma a la constitución.</p> <p>Artículo 195: Los demás que le someta el presidente.</p>
Honduras	<p>Artículos 5, 245.22 y 252: Corresponde al Consejo de Ministros resolver sobre la presentación de iniciativa de consulta popular; formular y discutir el plan nacional de desarrollo y, los demás que fije la ley o que le someta el presidente.</p>
Nicaragua	<p>Artículo 92: El Consejo de Ministros puede ordenar en casos excepcionales, la intervención del ejército cuando la estabilidad de la República estuviere amenazada por desórdenes internos, calamidades o desastres naturales.</p> <p>Artículo 151: atender los asuntos que le presente el presidente.</p>
Panamá	<p>Artículo 165: Corresponde al Consejo de Gabinete autorizar las propuestas de ley que presenten los Ministros.</p> <p>Artículos 187 y 188: Otorgar licencia de sus cargos al presidente y vicepresidente, cuando no exceda de noventa días. Autorizar la ausencia del presidente en un periodo mayor a diez y menor a treinta días.</p> <p>Artículo 200: Actuar como cuerpo consultivo de los asuntos que le someta el presidente, y en los que deba ser oído por mandato constitucional o de ley; acordar nombramientos que señala la constitución, con aprobación de la Asamblea; negociar y contratar empréstitos; acordar sometimiento a arbitraje de asuntos litigiosos del Estado; fijar aranceles; requerir</p>

	<p>informes de otros funcionarios de la administración; dictar su reglamento.</p> <p>Artículo 203: Nombrar a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, con sujeción a la aprobación del órgano legislativo.</p> <p>Artículo 271: Aprobar aumentos o nuevas erogaciones en el proyecto de presupuesto que le presente la Asamblea Nacional.</p>
Paraguay	<p>Artículo 243: Corresponde al Consejo de Ministros coordinar las tareas de gobierno; definir las políticas de gobierno e impulsarlas; adoptar decisiones colectivas: considerar las iniciativas de ley, actuar como órgano consultivo del presidente en los asuntos que le someta y publicar periódicamente sus resoluciones.</p>
Perú	<p>Artículos 119, 121, 125 y 126: La dirección y gestión de los servicios públicos están confiadas al Consejo de Ministros. Le corresponde aprobar los proyectos de ley, los decretos legislativos y los decretos de urgencia, deliberar sobre asuntos de interés público. La ley puede ampliar las facultades del Consejo. Las decisiones del Consejo se adoptan por mayoría y constan en acta.</p>
Uruguay	<p>Artículos 149, 160, 166, 168, 174, 175, y 198: El Consejo de Ministros tiene competencia en todos los actos de gobierno y administración que le plantee el presidente; le corresponde dictar su reglamento; y en unión del presidente, conservar el orden; ejercer el mando de las fuerzas armadas; dar pensiones; publicar las leyes y expedir reglamentos necesarios para su ejecución; ejercer el veto; presentar iniciativas de ley; convocar a la Asamblea; nombrar y destituir funcionarios; conceder ascensos militares; designar al Fiscal de Corte y a los demás Fiscales Letrados de la República, con la venia del Senado; declarar la ruptura de relaciones; preparar los presupuestos</p>

	<p>y recaudar rentas; celebrar tratados internacionales; conceder privilegios industriales y autorizar la creación de bancos; distribuir las funciones de los ministerios; reemplazar a los directores generales cuya destitución haya solicitado al Senado.</p> <p>Artículos 161, 164 y 165: Las decisiones del Consejo se adoptan por mayoría; en caso de empate el presidente tiene doble voto. Las resoluciones del Consejo y las del presidente son revocables por el voto de la mayoría absoluta.</p>
Venezuela	<p>Artículo 236: El presidente ejerce en Consejo de Ministros las siguientes facultades: dicta decretos y reglamentos; convoca a la Asamblea; negocia empréstitos; decreta créditos adicionales al presupuesto; celebra contratos; formula el plan nacional de desarrollo; organiza la administración pública y el Consejo de Ministros; disuelve la Asamblea; convoca referendos.</p> <p>Artículo 214: Solicita la modificación de alguna disposición o de toda la ley en el lapso de diez días antes de su promulgación.</p> <p>Artículos 341 y 348: Presenta iniciativas de enmienda a la constitución y de convocatoria a la Asamblea Constituyente.</p>

La participación del conjunto de ministros y de los secretarios en la declaración de estados de excepción es tradicionalmente común en la mayor parte de los sistemas constitucionales latinoamericanos; sin embargo hay países en los que su denominación cambia: en Brasil (a. 91) corresponde al Consejo de Defensa Nacional; en Chile (aa. 40 y 95) al Consejo de Seguridad Nacional; en Ecuador (a. 180), Paraguay (a. 288) y República Dominicana (a. 55.7) al presidente. En el caso de México (a. 29) los secretarios opinan, pero no existe gabinete.

Cuadro 4

GABINETE PRESIDENCIAL. COORDINACIÓN

<i>País</i>	<i>Coordinación</i>
Argentina	Artículo 100: El jefe del gabinete ejerce la administración general del país; expide reglamentos; efectúa los nombramientos de los empleados de la administración; prepara y convoca las reuniones del gabinete, y lo preside en ausencia del presidente de la nación; conduce las relaciones del gobierno con el Congreso.
Chile	Artículo 33: Posibilidad de que haya ministros coordinadores.
Guatemala	Artículos 191 e y 195: El vicepresidente integra y puede presidir el Consejo de Ministros en ausencia del presidente.
Nicaragua	Artículo 151: El vicepresidente integra y puede presidir el Consejo de Ministros.
Paraguay	Artículo 239: El vicepresidente participa en las deliberaciones del Consejo de Ministros y coordina las relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo.
Perú	Artículo 123: El presidente del consejo de ministros es portavoz del gobierno; coordina a los demás ministros; refrenda los decretos; preside el Consejo de Ministros en ausencia del presidente.
Venezuela	Artículos 236.3, 238, 239 y 242: El presidente designa al vicepresidente ejecutivo quien colabora en la dirección del gobierno; coordina la administración; preside el Consejo de Ministros en ausencia del presidente; conduce las relaciones con la Asamblea Nacional, y preside el Consejo Federal de Gobierno.

Cuadro 5

GABINETE PRESIDENCIAL. CONCURRENCIA AL CONGRESO

<i>País</i>	<i>Concurrencia al Congreso</i>
Argentina	<p>Artículos 100.9 y 106: El jefe del gabinete y los ministros pueden concurrir a las sesiones y tomar la palabra, pero no votar.</p> <p>Artículo 101: El jefe del gabinete debe concurrir al menos una vez por mes, alternativamente, a cada una de las cámaras (diputados y senadores) para informar de la marcha del gobierno. Puede ser interpellado.</p> <p>Artículo 71: Cualquiera de las cámaras puede hacer concurrir, en todo momento, a los ministros.</p>
Bolivia	<p>Artículo 175.7: Los ministros deben presentar a la Asamblea Legislativa Plurinacional los informes que les soliciten.</p>
Brasil	<p>Artículo 50: Los ministros pueden asistir a las sesiones y hacer uso de la palabra.</p> <p><i>Id.</i>: Cualquiera de las cámaras o sus comisiones puede hacer concurrir, en todo momento, a los ministros.</p>
Chile	<p>Artículo 37: los ministros pueden asistir a las sesiones y tienen preferencia para hacer uso de la palabra. No tienen derecho a voto, pero durante la votación pueden rectificar los conceptos que los legisladores utilicen para fundamentar su voto.</p>
Colombia	<p>Artículo 208: los ministros pueden asistir a las sesiones y hacer uso de la palabra. Cualquiera de las cámaras o sus comisiones puede hacer concurrir, en todo momento, a los ministros.</p>

Costa Rica	Artículo 145: Los ministros pueden asistir a las sesiones y hacer uso de la palabra. La Asamblea puede hacer concurrir, en todo momento, a los ministros.
Ecuador	Artículo 154.2: Presentar ante la Asamblea Nacional los informes que les sean requeridos y que estén relacionados con las áreas bajo su responsabilidad.
El Salvador	Artículo 132: La Asamblea puede hacer concurrir, en todo momento, a los ministros.
Guatemala	Artículo 168: Los ministros pueden asistir a las sesiones y hacer uso de la palabra. El Congreso, o los bloques legislativos, pueden hacer concurrir, en todo momento, a los ministros.
Honduras	Artículo 251: El Congreso Nacional puede llamar a los secretarios de Estado y éstos deben contestar las interpelaciones que les hagan.
México	Artículo 69 y 93: El Congreso puede citar a los secretarios.
Nicaragua	Artículo 151: La Asamblea puede citar a los ministros.
Panamá	Artículo 161.9: La Asamblea puede citar a los ministros.
Paraguay	a. 193: El Congreso puede citar a los ministros.
Perú	Artículo 129: Asistencia individual o en pleno del Consejo de Ministros; derecho a participar en los debates, sin voto. Asistencia periódica del Presidente del Consejo a sesiones de control.
República Dominicana	Artículos 93.2.c y 94: El Congreso puede citar a los ministros.

EL GOBIERNO DE GABINETE Y LOS GOBIERNOS DE COALICIÓN 157

Uruguay	<p>Artículo 119: Cada cámara de la Asamblea, puede citar a los ministros.</p> <p>Artículo 180: Pueden asistir a las sesiones de la Asamblea o de cada cámara y tomar parte en los debates, sin voto.</p>
Venezuela	<p>Artículo 223: la Asamblea puede citar a los ministros.</p> <p>Artículo 245: Los ministros tienen derecho de palabra en la Asamblea y pueden tomar parte en los debates, sin voto.</p>

Cuadro 6

GABINETE PRESIDENCIAL. CONFIANZA

País	Confianza
Perú	<p>Artículo 130: La plantea el Presidente del Consejo dentro de los treinta días de asumido el cargo.</p> <p>Artículo 133: La plantea el Presidente del Consejo en cualquier momento.</p>
Uruguay	<p>aa. 174 y 175: La plantea el presidente de la República en cualquier momento.</p>

Cuadro 7

GABINETE PRESIDENCIAL. INTERPELACIÓN Y CENSURA

<i>País</i>	<i>Interpelación y censura</i>
Argentina	Artículo 101: El jefe de gabinete de ministros puede ser interpelado con tratamiento de moción de censura por la mayoría absoluta de cualquier cámara, y removido por mayoría absoluta del total de miembros de cada cámara.
Bolivia	Artículo 158.1: Interpelación individual o colectiva de los ministros, y censura por acuerdo de dos tercios de los miembros de la Asamblea e implica la destitución del ministro.
Colombia	Artículo 135.9: la censura tiene como consecuencia la remoción del ministro; se requiere mayoría absoluta de los integrantes de la cámara que la haya propuesto.
Costa Rica	Artículo 121.24: Los ministros pueden ser interpelados y, por dos tercios de los votos presentes, pueden ser censurados.
Ecuador	Artículo 131: La censura a los ministros produce su destitución inmediata; la decisión depende de las dos terceras partes de la asamblea.
El Salvador	Artículos 131.34 y 165: Los ministros pueden ser interpelados; quienes no concurren ante la Asamblea con motivo de una interpelación, quedan removidos. Artículo 131.37: La Asamblea puede recomendar al presidente la destitución de los ministros.
Guatemala	Artículos 165.j, 166 y 199: los ministros deben presentarse al Congreso para contestar interpelaciones.

EL GOBIERNO DE GABINETE Y LOS GOBIERNOS DE COALICIÓN 159

	<p>Art 167: La censura (voto de falta de confianza) puede ocasionar la destitución. Se requiere una votación de dos terceras partes de los integrantes del Congreso. La censura puede incluir hasta a cuatro ministros en cada caso.</p>
Honduras	<p>Artículos 205.22 y 251: Interpelación.</p>
México	<p>Artículo 93: Las Cámaras podrán convocar a los Secretarios de Estado para que respondan a interpellaciones o preguntas.</p>
Nicaragua	<p>aa. 138.4 y 151: Interpelación, la no comparecencia injustificada causa destitución; Si la Asamblea considera que el funcionario no es apto para el cargo, se necesita la votación del sesenta por ciento de los diputados para su destitución.</p>
Panamá	<p>Artículo 161.7: Censura con el voto de dos terceras partes de la Asamblea.</p>
Paraguay	<p>Artículo 193: Cada cámara por mayoría absoluta podrá citar e interpelar a los ministros. Interpelación.</p> <p>Artículo 194: El Congreso puede recomendar la destitución de los ministros; se requiere mayoría absoluta de dos terceras partes de ambas cámaras.</p>
Perú	<p>Artículos 131 y 132: Interpelación y censura; se requiere la mayoría del total de miembros del Congreso.</p> <p>Artículo 133: El presidente puede plantear una cuestión de confianza a nombre del Consejo de ministros.</p> <p>Artículo 134: Si el Congreso censura o niega la confianza a dos Consejos de ministros, el presidente puede decretar su disolución.</p>

República Dominicana	Artículo 95: Interpelación con acuerdo a la mayoría de los miembros presentes en el congreso; El efecto del voto de censura es recomendar la destitución del ministro al Presidente. Se requiere el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de las cámaras.
Uruguay	Artículos 147 y 148: Censura individual, plural y colectiva, por la mayoría absoluta del total de integrantes de la Asamblea General. Posibilidad de veto presidencial; superación del veto por dos tercios de los votos totales. Posibilidad de disolución de las cámaras.
Venezuela	Artículo 222: Interpelación. Artículo 240*: Censura del vicepresidente, por las dos terceras partes de la Asamblea. Posibilidad de disolución de la Asamblea. Artículo 246: Censura de los ministros, por tres quintas partes de la Asamblea.

* Sin embargo, el artículo 187 en su fracción 10, establece el mismo porcentaje de votación (tres quintas partes de la Asamblea) tanto para el vicepresidente como para los ministros en el voto de censura, que implica la destitución del cargo.

Cuadro 8

MINISTERIO PÚBLICO

<i>País</i>	<i>Ministerio Público</i>
Argentina	Artículo 120: Autónomo
Bolivia	Artículo 225 y ss: Autónomo
Brasil	Artículo 127 y ss: Autónomo
Chile	Artículo 83: Autónomo
Colombia	Artículo 249 y ss: Autónomo
Costa Rica	Artículo 1o. (LOPGR): Independencia administrativa Artículo 10 (LOPGR): Lo designa el Consejo de Gobierno, pero es ratificado por la Asamblea Legislativa.
Ecuador	Artículo 194 y ss: Autónomo
El Salvador	Artículo 191: Autónomo
Guatemala	Artículo 251: Autónomo
Honduras	Artículo 228: Autónomo
México	Artículo 102.A: Autónomo
Nicaragua	Artículo 138.9.b y 150. 14: El presidente propone una terna a la Asamblea, quien elige con el sesenta por ciento del total de los miembros.
Panamá	Artículos 161.4, 200.2 y 224: El Consejo de Gabinete designa, con la ratificación de la Asamblea.
Paraguay	Artículo 266: Autónomo
Perú	Artículo 158: Autónomo

República Dominicana	Artículo 170.- Autonomía funcional, administrativa y presupuestaria. Artículo 171. El presidente designa.
Uruguay	Artículo 168.13: El presidente designa, a propuesta del Consejo de Ministros, con la venia de las tres quintas partes de la Cámara de Senadores. Independencia técnica por ley (art. 2, LOMPyF)
Venezuela	Artículos 273 y 284: Autónomo

Cuadro 9

CONSTITUCIONES

<i>País</i>	<i>Original</i>	<i>Reformada</i>
Argentina	----	(1853) 1994
Bolivia	2009	----
Brasil	1988	----
Chile	1980	----
Colombia	1991	----
Costa Rica	1949	----
Ecuador	----	(2008) 2015
El Salvador	----	(1983) 2000
Guatemala	----	(1985) 1994
Honduras	----	(1982) 2001
México	1917	----
Nicaragua	----	(1987) 2000
Panamá	----	(1972) 1994
Paraguay	1992	----
Perú	1993	----
República Dominicana	2015	----
Uruguay	1967	----
Venezuela	1999	----

Sólo se han tenido en cuenta las reformas constitucionales concernientes al gabinete. Por lo general (son los casos de Argentina, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá) han formado parte de lo que se considera “reformas constitucionales profundas”. En la columna de reformas se pone entre paréntesis la fecha de la Constitución original.

Cuadro 10

OTROS SISTEMAS PRESIDENCIALES CON GOBIERNO DE GABINETE*

<i>País</i>	<i>Constitución</i>	<i>Artículo (s)</i>
África del Sur	1996	83, 91
Argelia	1996	78, 79 y ss.
Angola	1992	56, 66, 68, 69, 75, 105 y ss.
Armenia	1995	85 y ss.
Azerbaiyán	1995	114 y ss.
Bielorrusia	1994	100, 106 y 107
Bosnia**	1995	V-4
Burundi	1996	68, 69, 70, 89 y ss.
Camerún	1972	10, 11, 12
Chad	1960	91, 93 y ss.
Congo (Brazzaville)	1992	75, 76
Congo (Kinshasa)	2003	90
Costa de Marfil	1960	12
Corea	1948	86, 87, 88

* En esta obra sólo se analizan las características de los gabinetes en el constitucionalismo latinoamericano, por considerar que son los que, por razones culturales, resaltan más afines con el sistema constitucional mexicano. No obstante, he considerado útil introducir la información que aparece en este cuadro para que se aprecie la proliferación del gobierno de gabinete en todos los continentes. Muchos de los casos incluidos en este cuadro corresponden a sistemas autoritarios, como ocurre con Bielorrusia; lo llamativo es que incluso en esos sistemas se ha entendido que el sistema presidencial tradicional resulta insostenible.

** La Presidencia es tripartita, integrada por un bosnio, un croata y un serbio. La propuesta del jefe del gabinete la hacen conjuntamente. Hay otro caso de Presidencia colegiada, en Yemen (Constitución de 1991, artículo 82), pero sin presencia de un gabinete con su respectivo jefe.

EL GOBIERNO DE GABINETE Y LOS GOBIERNOS DE COALICIÓN 165

Djibuti	1992	41, 42
Egipto	1980	128, 133, 134
Eritrea	1996	39, 46, 47
Fiji	1887	96, 98, 99
Gabón	1994	8, 15, 28
Georgia	1995	69, 73, 78, 79
Ghana	1992	76 y ss.
Guyana	1980	101
Haití	1987	133, 154 y ss.
Irán	1979	133, 134
Kazajstán	1995	44-3
Kenia	1963, reformada en varias ocasiones, la última en 2001	II-15, II-16 y ss.
Kiribatí***	1979	40, 41
Liberia	1980	54
Mauritania	1991	25, 42, 43
Mozambique	1990	117, 121, 149 y ss.
Pakistán	1973	90, 91, 92, 93
Rusia	1993	110 y ss.
Senegal	1963	36, 38, 43, 44

*** Las antiguas Islas Gilbert fueron un protectorado británico; sus autoridades consideran que su sistema corresponde a una democracia parlamentaria, pero la estructura de la Constitución indica que se trata de un sistema presidencial. El artículo 30 es muy preciso: el presidente de Kiribatí es jefe de Estado y de gobierno, elegido popularmente (artículo 32), aunque puede ser objeto de un voto de censura (artículo 33). Este es un caso peculiar porque sujeta al voto de censura a un jefe de Estado.

Serbia y Montenegro	—	26, 35 y ss.
Seychelles	1993	50, 67, 68, 71, 75
Sierra Leona	2002	40, 53, 58, 60
Singapur	1963	17, 23, 25 y ss.
Siria	1973	115 y ss.
Somalia	2000	81, 94
Taiwán	1994	54, 75
Tayikistán	1994	64, 73
Túnez	1959, reformada en 1988	37, 50, 58 y ss.
Turquía	1982, reformada en 2001	8, 109 y ss.
Turkmenistán	1992	54, 75 y ss.
Uganda	1995	98, 111 y ss.
Ucrania	1996	113 y ss.
Uzbekistán	1992	89, 98
Zambia	1991	33, 46, 49 y ss.

Cuadro 11

FUNCIONARIO ENCARGADO DE COORDINAR EL GABINETE*

<i>País</i>	<i>Funcionario encargado</i>
África del Sur	vicepresidente
Argelia	primer ministro
Angola	primer ministro
Armenia	primer ministro
Azerbaiyán	primer ministro
Bielorrusia	primer ministro
Burundi	vicepresidente
Camerún	primer ministro
Chad	primer ministro
Congo (Brazzaville)	primer ministro
Congo (Kinshasa)	primer ministro
Costa de Marfil	primer ministro
Corea	primer ministro
Djibuti	primer ministro
Egipto	presidente del consejo de ministros
Fiji	primer ministro
Gabón	primer ministro
Georgia	primer ministro
Ghana	vicepresidente
Guyana	primer ministro

* Sólo en ocho de los 48 casos el presidente actúa directamente como coordinador de su propio gabinete: Bosnia, Eritrea, Liberia, Serbia y Montenegro, Seychelles, Somalia, Turkmenistán y Uzbekistán.

Haití	primer ministro
Irán	primer ministro
Kazajstán	primer ministro
Kenia	vicepresidente
Kiribatí	primer ministro
Mauritania	primer ministro
Mozambique	primer ministro
Pakistán	primer ministro
Rusia	primer ministro
Senegal	primer ministro
Sierra Leona	vicepresidente
Singapur	primer ministro
Siria	presidente del consejo de ministros
Taiwán	presidente ejecutivo del gabinete
Tayikistán	primer ministro
Túnez	primer ministro
Turquía	primer ministro
Uganda	vicepresidente y secretario del gabinete
Ucrania	primer ministro
Zambia	vicepresidente

SEGUNDA PARTE
LOS GOBIERNOS DE COALICIÓN

I. GOBIERNO Y COALICIÓN

El primer desafío que se plantea con motivo de la integración de un gobierno es cómo funcionar de manera eficaz. Esto es explicable porque concierne a la necesidad primaria de todo gobierno: gobernar.

Dos modalidades básicas de gobierno consisten en un ejercicio del poder concentrado o distribuido. En el primer caso se está ante una forma arcaica de concebir y de practicar el poder, pero que sigue vigente incluso en sistemas de apariencia democrática. Allí, hablar de coalición sería un contrasentido. Por el contrario, si se contempla un sistema desconcentrado, la primera conclusión apuntaría en el sentido de un desempeño compartido y por ende la coalición resultaría una consecuencia directa.

En América Latina, empero, las experiencias registradas al menos a lo largo de la centuria precedente muestran que ese esquema no ha sido aplicado de manera uniforme. Hay numerosos ejemplos de hegemonías personales, de grupo o de partido que han practicado acciones de cooptación para mitigar el rigor del poder concentrado, mientras que el pluralismo electoral ha auspiciado que los partidos triunfantes, después de procesos competitivos abiertos lleguen al poder y lo abarquen al completo.

Esas vicisitudes del sistema presidencial hacen necesario identificar elementos adicionales a los que resultan de una determinada forma de organizar y ejercer las funciones de gobierno. En otras palabras, más allá del enfoque primario del gobierno eficaz está el concepto de gobernabilidad, que en un Estado constitucional implica exigencias más complejas que la simple mecánica basada en las decisiones de una persona, de un grupo o de un partido. En ese contexto los gobiernos tienden a ser coaliciones informales, unas veces integradas por las diversas corrientes de un partido que cuenta con mayoría congresual, y otras por dos o más partidos que a su vez suman esa pluralidad.

II. GOBERNABILIDAD

Las instituciones constitucionales incluyen en la actualidad una forma de equilibrio del poder más evolucionada que la enunciada por Montesquieu. En *El espíritu de las leyes* se encontró una respuesta a las monarquías absolutistas que, conforme al racionalismo de su época, no podía proponer, ni siquiera admitir, una regresión al poder atomizado que diera lugar a un esquema feudal. Se planteó, en consecuencia, distribuir algunos aspectos del poder para que no amenazara las libertades, tan caras a los filósofos de la Ilustración. Empero, lo que sugería Montesquieu no era un mecanismo que regulara un sistema democrático sino que racionalizara una monarquía, y ese fue el que adoptaron los sistemas constitucionales desde el siglo XVIII y es lo que subsiste en la mayor parte de los ordenamientos latinoamericanos.

Si se reexamina el efecto del pensamiento de Montesquieu, se verá que no es ajeno a la forma como se construyeron las hegemonías en América Latina. Su posición fue muy enfática en contra de lo que hoy conocemos como sistemas parlamentarios y en cambio favoreció la concentración del poder presidencial cuando se trasladó a las repúblicas nacientes en la América hispanohablante durante el siglo XIX. Su concepto del poder ejecutivo estaba asociado a un ejercicio personal muy concentrado:

El poder ejecutivo debe estar en manos de un monarca, porque esta parte del gobierno, que necesita casi siempre de una acción rápida, está mejor administrada por una sola persona que por varias... Si no hubiera monarca y se confiara el poder ejecutivo a cierto número de personas del cuerpo legislativo, la libertad no existiría pues los dos poderes estarían unidos, ya que las mismas personas participarían en uno y otro.¹

¹ Montesquieu, *Del Espíritu de las Leyes*, trad. de Mercedes Blázquez y Pedro de Vega, Madrid, Tecnos, 1985, pp. 110-111.

El sistema presidencial, construido con esta base conceptual en Estados Unidos y en América Latina, no obligaba a incorporar mecanismos adecuados para distribuir el poder y menos aún para compartirlo.

En su fase germinal las instituciones de gobierno no se construyeron para atender las expectativas de los gobernados sino para hacer viables las decisiones de los gobernantes. Por eso hoy podemos diferenciar entre la *governabilidad tradicional* y la *governabilidad democrática*. La primera se apoyaba en la posibilidad jurídica de imponer decisiones; la segunda, basada en sistemas constitucionales avanzados, se ha transformado en algo mucho más complejo. Una evolución larga y penosa, pero todavía incompleta, ofrece hoy un panorama heterogéneo de instituciones en las que coexisten modalidades propias de la gobernabilidad tradicional y afloran las correspondientes a su forma democrática.

Como tendencia a través de los ordenamientos constitucionales se abre paso la idea de una *governabilidad democrática entendida como un proceso de decisiones tomadas de manera legal, razonable, responsable y eficaz, adoptadas por autoridades legítimas, que garantizan a la población el ejercicio de sus derechos civiles, políticos, económicos, culturales y sociales, en un ámbito de libertades y de estabilidad y que atiende los requerimientos de la sociedad mediante políticas que promueven justicia y equidad, prestaciones para el bienestar, y servicios regulares, suficientes y oportunos.*

Es posible definir de muchas otras formas el concepto de gobernabilidad, pero todas las que se relacionen con el constitucionalismo plural contemporáneo tendrán que considerar como mínimo la legitimidad de las instituciones y de sus titulares, las relaciones simétricas entre los órganos del poder, la proscripción de la arbitrariedad, los instrumentos de control político y jurisdiccional, el sistema representativo y de partidos, la prestación de satisfactores para las necesidades colectivas, las acciones jurídicas y políticas para mantener la cohesión social, las libertades públicas, y las medidas para alcanzar y asegurar la justicia y la equidad en las relaciones sociales.

Conforme a esa idea de *governabilidad democrática*, en contraste con la *governabilidad tradicional*, la legitimidad del gobierno parte de un proceso electoral competido, resuelto conforme a las reglas aceptadas por los electores, y se consolida mediante un desempeño satisfactorio para los gobernados. Es esta dualidad del ciudadano, como elector durante un momento y como gobernado el resto del tiempo, la que aporta los ingredientes para el gobierno en el constitucionalismo contemporáneo. Fue este segundo elemento, el del gobernado, lo que faltó en la portentosa teoría contractual de Rousseau y que no le permitió entender bien las posibilidades que luego desarrollaría el sistema representativo. Cuando criticó la situación del ciudadano inglés al que sólo consideraba libre en el fugaz instante de ejercer su derecho a elegir,² no previó lo que, a partir de su sabia observación, elaborarían más adelante los sistemas representativos: el derecho al buen gobierno. El ciudadano no tiene una facultad efímera que se agota al emitir un voto; tiene una potestad perenne, que se mantiene al exigir un buen gobierno. Esta facultad se corrobora con la necesaria presencia en el gobierno de quienes representen la mayoría congresual.

² J. J. Rousseau dijo: “El pueblo inglés piensa que es libre; se engaña por completo: sólo lo es durante la elección de los miembros del parlamento”. De manera aún más categórica afirmó: “En el momento que un pueblo se da representantes, deja de ser libre y cesa de ser pueblo” (*El contrato social*, III, xv). Este concepto fue citado por Maximilien Robespierre de manera literal en la sesión de la Asamblea el 10 de agosto de 1791, invocando “la autoridad de un hombre al que [habéis] levantado una estatua a causa de sus elevados principios”, para sustentar la imposibilidad de considerar al monarca como un representante de la nación (*Choix de rapports, opinions et discours prononcés à la Tribune Nationale*, París, Eymery y Corréard, 1819, t. VI, p. 47). En cuanto al sistema representativo, casi diez años después de publicar su *Contrato social* Rousseau matizó su opinión anterior: “Como cuerpo el legislativo es imposible de corromper pero fácil de engañar; sus representantes en cambio son difícilmente engañados pero fácilmente corrompidos”. Para evitar la corrupción sugería sesiones frecuentes del legislativo y la no reelección de sus integrantes (*Consideraciones sobre el gobierno de Polonia y su proyecto de reforma*, VII).

III. REPRESENTACIÓN Y GOBIERNO EN EL CONSTITUCIONALISMO MODERNO

Sin desvirtuar las tesis de Rousseau, la Revolución francesa adoptó un giro de la mayor trascendencia: el concepto abstracto de representación se asentó sobre el concepto también abstracto de nación. Para no despojar al pueblo soberano de sus potestades, la representación no está atada al pueblo mismo sino a un constructo diferente: la nación. De esta manera se evitó que los representantes quedaran vinculados al mandato imperativo de los electores de cada circunscripción, al establecer que no actuaban en nombre de ese colectivo territorial en particular sino del conjunto de quienes integran la nación.³

En ese sentido se pronunció Emmanuel Sieyès en el discurso pronunciado en la sesión del 7 de septiembre de 1791⁴ al afirmar “Un diputado... es nombrado por una bailía⁵ en nombre de la totalidad de las bailías...; un diputado lo es de la nación entera pues todos los ciudadanos son sus comitentes”. El diputado Marie-Jean Héroult-Sécherre, en nombre del Comité de Salud Pública, en un duro y elegante discurso fue más lejos aún al explicar que “el principio de representación... no puede estar basado en la población, sobre todo en una república tan populosa [como Francia]; esta cuestión sólo puede ser puesta en duda por los ricos, acostumbrados a considerarse a sí mismos diferentes del resto de los hombres”. Luego sostuvo la tesis radical de que:

³ El artículo 10. del título III de la Constitución de 1791 fue muy preciso: “La soberanía... pertenece a la nación; ninguna sección del pueblo... se puede atribuir su ejercicio”. El título III, capítulo I, sección V, artículo 70. a su vez, aludía a “los representantes de la nación”.

⁴ Véase *Choix de rapports, opinions et discours prononcés à la Tribune Nationale*, París, Eymery y Corréard, 1818, T. I, pp. 351 y ss. Hay traducción al español de Ramón Máiz: E. Sieyès, *Escritos y discursos de la Revolución*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1990, pp. 111 y ss.

⁵ Circunscripción judicial del antiguo régimen que se tomaba como base para elegir a los delegados a los Estados Generales.

“El poder y la opulencia son el origen de todos los vicios; el trabajo, la medianía, la pobreza, son los guardianes de la virtud...; la miseria de los ciudadanos no es otra cosa que el crimen de los gobiernos [monárquicos]”. Por eso los representantes debían serlo de la nación y no de los segmentos de la población que elegían a cada uno de los diputados; de esta manera se conseguía que el gobierno se ejerciera en nombre “de la voluntad general”.⁶

Los constituyentes franceses vieron con claridad el vínculo entre representación y gobierno; vínculo del que resulta la necesidad de identificar a la mayoría parlamentaria con el desempeño de las funciones gubernativas y que en el constitucionalismo contemporáneo sirve como sustento teórico a los gobiernos de coalición, incluso en los sistemas presidenciales, cuando el partido que obtiene la presidencia no alcanza también mayoría propia en el Congreso.

IV. PRESIDENCIALISMO Y REPRESENTACIÓN

La construcción del constitucionalismo estadounidense fue más compleja porque desarrolló el sistema representativo con una doble base que no guardaba relación con el criterio de Montesquieu. Éste había dicho: “Hay siempre en los Estados personas distinguidas por su nacimiento, sus riquezas o sus honores que si estuvieran confundidas con el pueblo y no tuvieran más que un voto como los demás, la libertad común sería esclavitud para ellas”; por eso debía haber “un cuerpo que tenga derecho a oponerse a las tentativas del pueblo, de igual manera que el pueblo tiene derecho a oponerse a las suyas”.⁷ Este fenómeno de la potestad dual distribuida entre patricios y comunes ya era conocido desde la antigüedad romana y estuvo en el origen de la Ley de las Doce Tablas.

⁶ *Choix de rapports, opinions et discours prononcés à la Tribune Nationale*, París, Eymer y Corréard, 1820, t. XII, p. 317.

⁷ Montesquieu, *cit. supra*.

El constituyente estadounidense retomó la idea de las dos cámaras, pero con una función distinta porque ambas representaban naciones diferentes: la singular, del Estado al que cada persona pertenecía, y la colectiva, compuesta por la población unida de todos los Estados. La racionalidad de la segunda cámara no era de base aristocrática ni plutocrática, por lo que no se significaba como la expresión de un poder concentrado. Por el contrario, su presencia subrayaba la desconcentración territorial del poder. Para acentuar esta orientación se sujetó al presidente a actuar conforme al *advice and consent* (consejo y consentimiento) del Senado.

De esa manera en Francia el sistema representativo tenía como principal objetivo el ejercicio del poder, mientras que en Estados Unidos desempeñaba una función esencial en el control del poder. Aunque con el tiempo ambas dimensiones se integrarían en el constitucionalismo contemporáneo, en una fase inicial ninguna de esas vertientes pasó a América Latina. En ese espacio político surgió una tercera modalidad: la de un sistema representativo nominal que no franqueaba al acceso al poder ni lo controlaba. Pocas expresiones lo caracterizan con la precisión de Jorge Vanossi, “el misterio de la representación política”, por el que en “ciertos regímenes” se produjo un “vaciamiento” de su contenido.⁸ Esos regímenes son, típicamente, los latinoamericanos.

América Latina aporta así su propia contribución a las vicisitudes de los parlamentos. Surgidos, como señala Manuel García Pelayo, en los sistemas estamentales, se transformaron en órganos de las monarquías liberales y sólo más tarde en instrumentos de la voluntad popular.⁹ En América Latina, empero, las hegemonías personales o de partido dieron lugar a sistemas de representación formal en los que se invirtió la función parlamentaria. El gobierno no procedía de la mayoría congresual ni se sujetaba a

⁸ Vanossi, Jorge, *El misterio de la representación política*, Buenos Aires, América Actual, 1972, p. 71.

⁹ García Pelayo, Manuel, *Derecho constitucional*, Madrid, Revista de Occidente, 1951, p. 189.

su control; por lo contrario, la mayoría de representantes se convirtió en el aparato de legitimación ante los representados.

Por eso ha resultado tan largo el camino, y ha sido tan lento su recorrido, para que el congreso alcance una nueva dimensión en el constitucionalismo latinoamericano. Las tendencias actuales ofrecen signos de que los sistemas presidenciales latinoamericanos concilien la representación con el ejercicio y con el control del gobierno, a riesgo que de no hacerlo se mantenga un sistema representativo sin consecuencias positivas para la democracia y, por ende, para la gobernabilidad.

V. COALICIONES Y TRANSICIÓN CONSTITUCIONAL EN AMÉRICA LATINA

Las formas más conocidas de coalición son las electorales y las de gobierno. Lo normal es que en el caso de resultar ganadoras las coaliciones electorales se traduzcan en coaliciones de gobierno. Empero en América Latina los pactos electorales con frecuencia son utilizados sólo para hacer frente a un adversario común cuya derrota se busca, y una vez alcanzado el objetivo la coalición concluye sin tener efectos en el programa ni en la composición del gobierno. En buena medida esto obedece al principio tradicional de los sistemas presidenciales en cuanto a que el ganador toma todo. El mismo procedimiento político es aplicado en los ámbitos locales,¹⁰ donde hay sistemas federales.

En contrapartida, las coaliciones de gobierno se forman con posterioridad a los procesos electorales, y ya comienzan a ser vistos con naturalidad en los sistemas presidenciales del área.

La experiencia latinoamericana muestra una vertiente de coalición adicional: la pactada para poner frente a una crisis institucional. En este sentido existen tres elocuentes ejemplos: el Pacto de Sitges, de 1957; el Pacto de Punto Fijo, de 1958, y el

¹⁰ Se denominan “estados”, en Brasil, México y Venezuela; “provincias”, en Argentina.

Pacto del Club Naval, de 1984. Con otros efectos, también en México se adoptó una modalidad pactista que, por sus características, no remedió el déficit institucional imperante y sólo previó en el futuro la posibilidad de construir coaliciones de gobierno.

1. *Pacto de Sitges*

Es probable que en Colombia se haya producido el mayor número de acuerdos de coalición de gobierno en América Latina. Los tradicionales partidos liberal y conservador, por lo general enfrentados, también tuvieron momentos en los que se vieron ante la necesidad de llegar a acuerdos.

Uno de esos momentos se produjo después de una larga crisis política. En 1957 (27 de julio) el dirigente liberal Alberto Lleras Camargo y el dirigente conservador Laureano Gómez se reunieron en Cataluña y suscribieron un acuerdo conocido como Pacto de Sitges, mediante el cual decidieron someter a plebiscito una reforma a la Constitución para estabilizar la vida institucional colombiana. La Junta Militar aceptó los términos de ese Pacto y convocó un plebiscito que se llevó a cabo el 10. de diciembre del mismo año.

La reforma fue aprobada por más de cuatro millones de votos, frente a apenas un poco más de doscientos mil votantes en contra. El Decreto Legislativo 247 reformó la Constitución de 1886, reformada en 1947, e introdujo normas de indiscutible originalidad, consideradas antidemocráticas por muchos tratadistas pero que contribuyeron a estabilizar los procesos institucionales en el país. La reforma incluyó los derechos políticos a la mujer (artículo 10.).

En el orden político la Constitución reformada estableció que los ministros serían nombrados y removidos por el presidente, quien estaría “obligado a dar participación en el Ministerio a los partidos políticos en la misma proporción en que estén representados en las Cámaras Legislativas” (artículo 40.). A continuación se establecía que:

Como el objeto de la presente reforma constitucional es el de que los dos partidos políticos, el conservador y el liberal, colocados en un pie de igualdad, dentro de un amplio y permanente acuerdo, tengan conjuntamente la responsabilidad del gobierno y que éste se ejerza a nombre de los dos, la designación de los funcionarios y empleados que no pertenezcan a la carrera administrativa se hará de manera tal que las distintas esferas de la rama ejecutiva reflejen equilibradamente la composición política del Congreso.

Para que nada quedara fuera del ámbito del acuerdo de Sitges, el artículo 12 del Decreto dispuso que los cargos de magistrados de la Suprema Corte de Justicia serían “distribuidos entre los partidos políticos en la misma proporción en que estén representados en las Cámaras Legislativas”.

En el orden político, fuera del texto constitucional, se convino que los partidos liberal y conservador se alternarían en la titularidad de la presidencia de la República por un periodo de doce años. De manera sucesiva fueron presidentes Alberto Lleras Camargo (liberal, 1958-1962); Guillermo León Valencia (conservador, 1962-1966); Carlos Lleras Restrepo (liberal, 1966-1970), y Misael Pastrana Borrero (conservador, 1970-1974).

Sin embargo, se cometió un error en el diseño constitucional: el artículo 3o. del decreto de reforma constitucional determinó que para legislar las cámaras sólo podrían hacerlo con el voto de las dos terceras partes del total de miembros de cada una. Para compensar esa severa restricción se abrió una pequeña válvula al matizar que “el Congreso, por medio de ley votada por las dos terceras partes de los miembros de una y otra cámara, podrá señalar, para períodos no mayores de dos años, las materias respecto de las cuales bastará la aprobación de la simple mayoría absoluta”. Este paliativo no fue suficiente para conjurar la parálisis legislativa que entorpeció a la coalición para dar mejores resultados en cuanto a metas sociales y económicas.

En Colombia, como en el resto de América Latina, los excesos del autoritarismo han llevado a adoptar procedimientos inversos, otorgando a las minorías la potestad de bloquear las

decisiones mayoritarias. En el Estado constitucional contemporáneo es un axioma que las mayoría no debe tomar decisiones en perjuicio de los derechos de las minorías; pero por un error de diseño se ha incurrido en el extremo opuesto al dotar a las minorías de instrumentos constitucionales que paralizan a la mayoría. Para que el sistema de libertades funcione basta con disponer de las garantías procesales idóneas sin tener que recurrir al extremo de subvertir los principios de la mayoría democrática permitiendo que la minoría obstruya incluso decisiones razonables y genere formas de negociación que con frecuencia pervierten el ejercicio de la política.

A pesar de lo anterior, y de que la modalidad de coaliciones predeterminadas por el ordenamiento constitucional no se ajusta a los estándares democráticos, el experimento colombiano dio varios de los resultados procurados. De no haber adoptado ese original mecanismo, la otra opción para Colombia era seguir bajo un gobierno castrense. La decisión tuvo el mérito de instituir gobiernos civiles; de restablecer la confianza en los partidos, pues mostraron madurez; de restañar el tejido social, desgarrado por las pugnas entre los partidos y por los golpes militares; de fijar un horizonte temporal para ese sistema *sui generis* y la posterior reanudación del juego político libre.

Todos esos objetivos se consiguieron merced a una modalidad de coalición temporal, en lo que puede ser considerado como una situación constitucional de excepción. Como consecuencia adicional, se mostró que la coalición ofrece resultados satisfactorios en un sistema presidencial y mitiga la concentración del poder.

2. *Pacto de Punto Fijo*

Tras el derrocamiento de Marcos Pérez Jiménez y la profunda inestabilidad institucional que le siguió, las principales fuerzas políticas venezolanas suscribieron un acuerdo en 1958 (31 de

octubre). Rómulo Betancourt, Raúl Leoni y Gonzalo Barrios, en nombre de Acción Democrática (AD), de orientación socialdemócrata; Rafael Caldera, Pedro del Corral y Lorenzo Fernández por el Comité de Organización Política Electoral Independiente (COPEI), partido socialcristiano, y Jóvito Villalba, Ignacio Luis Arcaya y Manuel López Rivas, de la Unión Republicana Democrática (URD), de centro izquierda, acordaron una “tregua política”.

El instrumento para hacer valer esa tregua consistía en la “formación del Gobierno y de los cuerpos deliberantes de modo que ambos agrupen equitativamente a todos los sectores de la sociedad venezolana”.

El punto 2 del acuerdo estableció la necesidad de un gobierno de unidad nacional en estos términos:

Si bien el ejercicio del Poder por un partido es consecuencia legítima de una mayoría electoral, la suerte de la democracia venezolana y la estabilidad del Estado de derecho entre nosotros imponen convertir la unidad popular defensiva en gobierno unitario cuando menos por tanto tiempo como perduren los factores que amenazan el ensayo republicano iniciado el 23 de enero; el gobierno de Unidad Nacional es el camino para canalizar las energías partidistas y evitar una oposición sistemática que debilitaría el movimiento democrático. Se deja claramente sentado que ninguna de las organizaciones signatarias aspira ni acepta hegemonía en el Gabinete Ejecutivo, en el cual deben estar representadas las corrientes políticas nacionales y los sectores independientes del país, mediante una leal selección de capacidades.

A partir de ese compromiso con la denominada tregua política, cada partido concurrió a las elecciones, con el incentivo de que el gobierno que resultara de ellas tendría una integración plural. En los comicios de diciembre de 1958 AD alcanzó el 49% de los votos; URD el 34 y COPEI el 16. Conforme a lo acordado, en el gabinete de Rómulo Betancourt participaron miembros de los tres partidos del pacto y algunos independientes.

La coalición de gobierno permitió restablecer la democracia en Venezuela. De manera paulatina esa práctica política fue abandonada y, más aún, sustituida por un ejercicio patrimonial de la política. La corrupción de funcionarios y de partidos, aunada a la crisis de una economía muy dependiente de los precios del petróleo, precipitó la caída de la democracia; caída que tal vez habría podido evitarse si los partidos hubieran sabido mantener los mínimos de responsabilidad en el desempeño de sus labores.

Las condiciones de deterioro del sistema político y constitucional condujeron a que en 1984 se estableciera una Comisión Presidencial para la Reforma del Estado. Después de años de trabajo no se obtuvo ningún resultado en cuanto a los cambios constitucionales esperados, mientras que el deterioro institucional siguió haciendo estragos. La posición radical a favor de una nueva Constitución caracterizó la campaña presidencial de 1998, en cuya elección Hugo Chávez obtuvo el 56% frente al 40% de los votos de AD y COPEI, que concurrieron juntos, y el 0.42 de URD. Los partidos que habían construido el Pacto de Punto Fijo, cuyo efecto inmediato fue la coalición de gobierno, no utilizaron esa tregua para consolidar el cambio institucional.

3. *Pacto del Club Naval*

La transición del militarismo a la democracia en Uruguay se produjo merced al pacto celebrado en 1984 (3 de agosto). Uruguay ha sido uno de los países latinoamericanos con más sólida tradición democrática. Algunos episodios dictatoriales, como el de Gabriel Terra, ensombrecen pero no cancelan la trayectoria institucional de ese país.

En 1973, como consecuencia de la Guerra Fría y la consiguiente doctrina de seguridad continental, más la descomposición económica que tuvo múltiples efectos sociales y políticos, entre ellos la guerrilla, se produjo un golpe de Estado merced al cual durante casi tres lustros el país quedó sujeto a gobiernos de facto, incluso con la apariencia de regímenes civiles.

Después de diversos intentos, el regreso a la normalidad democrática fue posible gracias al Pacto del Club Naval, en el que intervinieron, como representantes gubernamentales, los comandantes en jefe Manuel Buadas, Rodolfo Invicío y Hugo Medina; sus contrapartes fueron José P. Cardoso y Juan Young por el Frente Amplio; José Luis Valle, Julio María Sanguinetti, Enrique Tarigo, por el Partido Colorado, y Juan Vicente Chiarino y Humberto Ciganda por la Unión Cívica. Actuó como secretario el general Pedro Gonnet.

Cuatro días de intensas negociaciones celebradas en un centro recreativo conocido como Club Naval dieron lugar al acuerdo anunciado el 3 de agosto. Las hábiles estrategias de ambas partes han sido referidas por uno de los principales protagonistas del Pacto, Julio María Sanguinetti.¹¹ Para los militares y para los políticos había dos temas centrales: a los primeros les interesaba una amnistía por actos arbitrarios durante la dictadura, que los dirigentes no podían comprometer porque habrían usurpado las facultades de un parlamento por elegir; a los dirigentes a su vez les interesaba la libertad de los tupamaros en prisión, así como el levantamiento de las proscripciones dictadas por el gobierno, pero las fuerzas armadas no podían aceptar esos justificados reclamos sin el riesgo de graves fracturas internas que habrían imposibilitado cualquier acuerdo. Se optó porque esos temas no fueran discutidos ni formaran parte de los acuerdos, porque todos entendían que se hablaba “entre gente de honor”, como uno de ellos expresó más tarde. La experiencia mostró que no se habían equivocado.

Entre los principales acuerdos contenidos en el pacto se incluyó: celebrar elecciones inmediatas; restablecer la vigencia de la Constitución de 1967; convocar una asamblea constituyente y someter la nueva carta a referéndum; limitar la jurisdicción castrense a los militares y sólo en tiempo de guerra; transferir al gobierno elegido las facultades de designación de los jefes mili-

¹¹ Véase *La reconquista*, Montevideo, Taurus, 2012, pp. 207 y ss.

tares, y renovar el amparo para la tutela efectiva de los derechos y libertades.

El Pacto fue refrendado por unanimidad por la Unión Cívica y por el Partido Colorado; en el Frente Amplio dieron su voto a favor los partidos Demócrata Cristiano, Comunista, y Socialista, y los movimientos Socialista y Blanco Popular. Lo mismo sucedió con las principales centrales obreras (Convención Nacional de Trabajadores y Plenario Intersindical de Trabajadores) y con la Asociación de Banqueros, como organizaciones sociales. Se trató, por ende, de un acuerdo secundado por una gran base social.

El primer presidente electo con motivo del Pacto fue Julio María Sanguinetti, quien instrumentó la parte que le correspondía de los acuerdos y procedió a la pacificación efectiva del país y a la reanudación de la democracia institucional integrando un gobierno amplio. Su aspiración inicial fue contar con un gabinete nacional en el que ofreció sendos espacios a Wilson Ferreira, líder del Partido Nacional, y a Liber Serregni, fundador del Frente Amplio. Ambos declinaron, pero el gabinete de todas maneras tuvo una composición plural que reflejaba la vocación conciliatoria del presidente y de las fuerzas políticas.¹² La coalición informal de los partidos funcionó a todo lo largo del recorrido que preludeó la transición y el pluralismo del gabinete contribuyó a la consolidación del nuevo y perdurable capítulo de la democracia uruguaya.

4. *Pacto por México*

En 2012 (2 de diciembre), un día después de tomar posesión de la presidencia de la República, Enrique Peña Nieto suscribió un amplio acuerdo con los dirigentes de los tres partidos más importantes del país, entre ellos el del propio presidente (PRI). A diferencia de los acuerdos antes mencionados, el objetivo no

¹² *Ibidem*, pp. 252 y 263.

fue restablecer la plenitud de un orden constitucional deteriorado sino configurar una peculiar combinación de objetivos que incluía modificaciones a la Constitución, adecuaciones legislativas y la previsión de algunas pautas para las políticas gubernamentales.

El Partido Acción Nacional (PAN), el Partido de la Revolución Democrática (PRD) y el Partido Revolucionario Institucional (PRI) acordaron una agenda de 95 acciones distribuidas en cinco grandes rubros. El capítulo 5 de ese Pacto concernía a la gobernabilidad, a la que aludía en estos términos:

La pluralidad política del país es una realidad innegable derivada de un proceso largo e inacabado de transición democrática. *Esta pluralidad muestra que ninguna fuerza política puede gobernar en solitario, por lo que resulta indispensable alcanzar acuerdos mediante el diálogo y la negociación institucional para que todas las fuerzas políticas se corresponsabilicen de la conducción del país y de sus problemas.*¹³ Es necesario impulsar reformas que hagan más funcional al régimen político para darle gobernabilidad al país, ampliando y mejorando su sistema democrático.

Esa declaración presidencial y de los tres partidos produjo extrañeza porque todos reconocían expresamente “que ninguna fuerza [podía] gobernar en solitario”, que había un déficit de gobernabilidad y que el país requería ampliar y mejorar el sistema democrático. El acuerdo definió las soluciones pero pospuso su adopción para seis años después, con lo que se dejaba subsistente el mismo problema que se advertía como una dificultad democrática. En las elecciones de junio anterior la coalición electoral¹⁴ que postuló al presidente obtuvo el 36.2% de los votos, en contraste con los otros dos partidos que suscribieron el Pacto y que en total consiguieron el 57% de los sufragios.

El acuerdo especificó que se promovería una reforma constitucional facultando al presidente para que pudiera optar entre

¹³ Énfasis añadido.

¹⁴ Coalición del PRI con el Partido Verde Ecologista de México.

gobernar en minoría o mediante una coalición de gobierno a partir de 2018.

El Pacto por México adquirió la apariencia de una coalición imperfecta porque sólo vinculó a las dirigencias de los partidos pero no a los integrantes del Congreso. Además, asoció a los dirigentes de tres partidos, dos de los cuales enfrentaban serios problemas internos: el PAN, fracturado por las pugnas entre su dirigencia y el anterior presidente de la República, perteneciente a ese partido, y por acusaciones de corrupción de alcaldes y legisladores de esa misma organización política; el PRD escindido por la formación de un nuevo partido a cuya cabeza figura quien había sido su candidato a la presidencia de la República en dos ocasiones. De esa ruptura surgió el Partido denominado Morena.

En 2014 (10 de febrero) fue publicada la reforma constitucional prevista en el Pacto por México, relativa al gobierno de coalición. Sus características se explican más adelante, en la sección número VIII.

VI. CONTROLES INTERORGÁNICOS E INTRAORGÁNICOS

En su brillante análisis sobre el poder y su marco normativo, Karl Loewenstein desarrolló una sólida teoría acerca del control del poder político¹⁵ conforme a la cual esta función se produce en un doble plano: horizontal y vertical. Este último se ejerce por los gobernados, a través de su organización y participación política, por los individuos, en la defensa de sus derechos fundamentales, y en los Estados compuestos, federales o regionales, por los entes territoriales en el ejercicio de sus facultades. La otra vertiente, la horizontal, se produce a su vez en otro par de ámbitos: el *intraorgánico*, o sea dentro de cada órgano del poder, y el *interorgánico*, que

¹⁵ Loewenstein, Karl, *Political power and the governmental process*, Chicago, University of Chicago Press, 1957, pp. 164 y ss. Hay una excelente traducción al español por Alfredo Gallego Anabitarte, con el título *Teoría de la Constitución*, Barcelona, Ariel, 1964.

concierna a las relaciones de control que ejercen entre sí los diversos órganos del Estado. Este modelo conceptual representó un significativo avance en cuanto al escueto esquema de Montesquieu, y actualizó una de sus premisas: que el poder controle al poder. Desde luego, se amplía el concepto de poder atribuido también a las personas, en sus funciones cívicas y como justiciables.

Los gobiernos de coalición tienen profundas implicaciones por cuanto hace a la mecánica de los controles políticos horizontales, con efectos diferentes en los sistemas parlamentarios y presidenciales. En los primeros, por virtud de la interconexión entre la asamblea y el gobierno, cuando hay un partido mayoritario los controles interorgánicos son débiles, y otro tanto sucede cuando la mayoría se construye merced a una coalición; en cambio, debido a la responsabilidad ministerial, los controles intraorgánicos son más relevantes porque cada ministro debe rendir cuentas públicas del desempeño de su departamento y el gabinete se convierte en el espacio político donde cada partido participante hace valer su influencia y los acuerdos que dan base al gobierno.

En los *sistemas presidenciales tradicionales* los ministros responden ante el jefe de Estado y de gobierno, lo que hace irrelevantes los controles intraorgánicos, pero en los *sistemas presidenciales democráticos* se incorpora la figura del gabinete, con funciones específicas y muchas veces también con un coordinador propio, responsable ante el congreso. Esto permite construir nuevos controles intraorgánicos, inexistentes cuando los presidentes ejercen el gobierno de manera discrecional. Por otra parte, si bien tiene ventajas que el control interorgánico sea más estricto, puede llegar a extremos indeseables cuando la mayoría no puede censurar al gobierno pero sí lo puede paralizar. Esto supone un desbordamiento de la función de control, cuyo diseño razonable lo hace necesario para verificar que no haya excesos en el desempeño del poder, que se cumpla de manera tan escrupulosa como sea posible con las tareas gubernativas y que cuando haya desviaciones u omisiones se apliquen los términos de responsabilidad política que procedan. El bloqueo institucional también se presenta

en sistemas presidenciales democráticos como el estadounidense, pero en este caso por la ausencia de remedios institucionales que desde el siglo XIX vienen siendo señalados por la doctrina de ese país.¹⁶

Las coaliciones son funcionales en los sistemas presidenciales en tanto que por una parte introducen mecanismos de control intraorgánico en el gobierno, y por otra resuelven el problema del potencial bloqueo congresual. Estos efectos dinamizan el papel del sistema representativo y actualizan el principio de separación de poderes con mecanismos funcionales propios del Estado contemporáneo.

VII. PRESIDENCIALISMOS LATINOAMERICANOS Y COALICIONES DE GOBIERNO

1. *Coaligantes y coaligados*

El sufijo *-nte*, es uno de los más productivos¹⁷ porque entre otras funciones tiene la de derivar adjetivos a partir de verbos,¹⁸ como muestran los ejemplos amar/amante, andar/andante, cesar/cesante, errar/errante, habitar/habitante, pensar/pensante, semejar/semajante. También hay numerosos sustantivos de base verbal con ese mismo sufijo, como *cantante*, *comerciante*, *presidente*.¹⁹ De ahí que sea posible utilizar *coaligante* a partir de coaligar. El

¹⁶ Cfr. Wilson, Woodrow, *Cabinet Government in the United States*, Stamford, Conn., Overbrook Press, 1947 (primera edición: 1879), y Wilson, Woodrow, *Congressional government*, Boston, Houghton Mifflin Co., 1925 (primera edición: 1885).

¹⁷ Rainer, Franz, “La derivación adjetival”, en *Gramática descriptiva de la lengua española*, Madrid, Espasa, 1999, t. III, p. 4601.

¹⁸ Pharies, David, *Diccionario etimológico de los sufijos españoles*, Madrid, Gredos, 2002, p. 83 y ss.

¹⁹ Real Academia Española, *Nueva gramática de la lengua española*, Madrid, Espasa, 2009, t. I, p. 478.

neologismo no es una extravagancia; es la expresión de una realidad institucional y, desde mi punto, ayuda a entender la dinámica de las coaliciones.

La coalición suele ser necesaria para formar gobierno en el sistema parlamentario y puede ser un requisito para la gobernabilidad en un sistema presidencial. En el primer caso los coaligados pueden participar en la coalición en función de su respectivo *peso* parlamentario, o en cualquier otro esquema que resulte de la negociación política correspondiente. En el sistema presidencial el jefe de Estado y de gobierno tiene un amplio margen de operación para optar por una coalición permanente o por negociar caso por caso las designaciones, cuando dependan de la ratificación o de la confianza del congreso, así como las decisiones presupuestarias y legislativas que hagan viable el programa de su gobierno. Si se inclina por la coalición, invita a las fuerzas necesarias para construir mayoría pero en condiciones diferentes a las del sistema parlamentario, porque el éxito de ese acuerdo se puede traducir en un mayor espacio para gobernar pero de él no depende la permanencia del presidente en el cargo.

En todas las coaliciones, parlamentarias o presidenciales, hay un actor que convoca a los demás. En las parlamentarias puede ser cualquiera de los partidos, aunque lo normal es que esa función la asuma alguno de los más votados, que pone en acción su capacidad de asociar a otras fuerzas parlamentarias, menos numerosas, en torno a un programa de gobierno. En las coaliciones de sistemas presidenciales los partidos ajenos al presidente, incluso con mayoría congresual, pueden sugerir e incluso promover, pero en ningún caso convocar la integración de la coalición, que siempre corresponde a la iniciativa del presidente. En ambos casos a ese actor que convoca le llamo *coaligante*. Una vez integrada la coalición todos son coaligados, pero el *coaligante* es quien encabeza el gobierno y a quien corresponde el esfuerzo mayor por mantenerla.

La ruptura de la coalición en un sistema parlamentario suele implicar la caída del gobierno y la habitual convocatoria a nue-

vas elecciones. El *coaligante* suele medir esta opción y, si encuentra que con la nueva elección obtendría dividendos políticos, puede endurecer sus posiciones en el interior del gobierno para forzar la ruptura. Otro tanto sucede si quienes leen esa posibilidad en su favor son los coaligados.

En cambio en los sistemas presidenciales latinoamericanos la disolución del congreso no se ha generalizado. En la actualidad está prevista sólo en las Constituciones de Ecuador, Perú, Uruguay y Venezuela, si bien por diversas razones. En Perú y en Uruguay está asociada a la estabilidad del gabinete, mientras que en Ecuador y en Venezuela constituye una expresión más del poder vertical del presidente. Otros sistemas presidenciales que admiten la disolución congresual se caracterizan asimismo por la estructura arcaizante del poder político, como sucede en Armenia, Bielorrusia, Egipto, Federación Rusa, Georgia, Kazajstán, Pakistán, Siria, Turquía, Turkmenistán y Ucrania. Una reforma constitucional de Argelia, en 2008, conservó la facultad presidencial de disolución pero relacionada con procedimientos democráticos de gobierno.

En los sistemas presidenciales el *coaligante* no tiene incentivos para interrumpir la coalición porque hacerlo lo priva de la mayoría congresual con la que gobierna, aunque sí puede significar un freno cuando los coaligados propenden a hacer onerosa en exceso su permanencia en la coalición. Los coaligados saben que al no existir el riesgo de una convocatoria anticipada a elecciones, pueden elevar el nivel de sus exigencias sabiendo que su eventual salida del acuerdo disminuiría la capacidad de gobierno y haría vulnerable al *coaligante* en el siguiente proceso electoral ordinario. Aún así, la disolución congresual no se justifica en un sistema presidencial, porque la ruptura de la coalición no pone en riesgo la permanencia del jefe de Estado y de gobierno y, por el contrario, la convocatoria anticipada a elecciones puede exacerbar la naturaleza plebiscitaria del presidencialismo.

Ese juego de expectativas recíprocas mantiene a las coaliciones en un pulso constante de tensiones y concesiones que si

bien dificulta las tareas de gobierno, también representa un útil elemento de control intraorgánico que inhibe desbordamientos y excesos en el ejercicio del poder.

2. *Tipología de los sistemas presidenciales*

En estudios previos, a partir del sistema de controles verticales y horizontales formulé una triple clasificación de los sistemas presidenciales en América Latina. Identifiqué tres modelos: tradicionales, transicionales y democráticos. Un primer esbozo lo hice en *El gobierno de gabinete* (2003) y luego lo desarrollé con más detalle para precisar que en el *modelo presidencial tradicional* el presidente mantiene un alto nivel de concentración del poder, aun cuando existan sistemas electorales abiertos y garantías para los derechos fundamentales y que el *modelo presidencial transicional* se caracteriza por la adopción de los instrumentos de control jurisdiccional y político, pero al mismo tiempo están presentes instituciones que neutralizan o incluso invalidan por lo menos algunos de los efectos de las instituciones constitucionales avanzadas con las que coexisten. A su vez el *modelo presidencial democrático* es aquel en el que se pasa de los enunciados formales a la positividad de la norma en materia de controles jurisdiccionales y políticos, y por consiguiente supera la concentración de facultades en una sola persona. Aquí las decisiones gubernamentales son objeto de deliberación en un gabinete con facultades constitucionales y los ministros que lo integran están sujetos a responsabilidades políticas.²⁰

Antonio María Hernández adiciona, con acierto, una modalidad aún más crítica de la que yo apunto como el modelo

²⁰ Véase Valadés, Diego, “Formación y transformación del sistema presidencial en América Latina”, en Von Bogdandy, Armin *et al.* (coords.), *Ius Constitutionale Commune en América Latina. Rasgos, potencialidades y desafíos*, México, UNAM, 2014, pp. 190 y ss.

tradicional: la *hiperpresidencialista*.²¹ “Este tipo de presidencialismo opera más allá de los límites constitucionales y carece de adecuados controles por parte de los otros poderes estatales”, señala el jurista argentino.

El gobierno de coalición es incompatible con los modelos *hiperpresidencialista* y tradicional, pero puede contribuir a transformar el transicional en democrático, y a que éste se mantenga como tal. En este punto debe tenerse presente la naturaleza fluyente del proceso político. Los modelos no son rígidos, de suerte que siempre están abiertas las opciones de progresión y los riesgos de regresión que se dan en la vida del poder y en la relación norma/normalidad que es una de las que permiten identificar en qué nivel de desarrollo institucional se encuentra un determinado sistema.

En los sistemas constitucionales, o al menos en la práctica institucional latinoamericana, las coaliciones de gobierno tienden a hacerse frecuentes. En Brasil, en el gabinete de la presidenta Dilma Rouseff figuran siete partidos distintos; en Colombia el presidente Juan Manuel Santos integra el suyo con cinco partidos, y otras tantas coaliciones en Chile, Paraguay, Perú y Uruguay aseguran la mayoría congresual de los gobiernos. Esta tendencia está contribuyendo a superar el hiperpresidencialismo y el presidencialismo tradicional y permite avanzar hacia el sistema presidencial democrático.

VIII. UNA EXPERIENCIA POR VENIR: MÉXICO

Más arriba referí que el *Pacto por México* implicó una reforma constitucional en materia de coalición. Esta reforma fue publicada en 2014 pero una disposición transitoria del decreto de promulgación

²¹ Hernández, Antonio María, “Reformas constitucionales y la racionalización de los sistemas de gobierno presidenciales en América latina”, disponible en: <http://www.psi.unc.edu.ar/acaderc/reformas-constitucionales-y-la-racionalizacion-de-los-sistemas-de-gobierno-presidenciales-en-america-latina>.

establece que entrará en vigor el 1o. de diciembre de 2018. En esta fecha deberá tomar posesión un nuevo presidente de la República. Resulta comprensible que se haya adoptado una *vacatio legis* tan amplia porque haber hecho aplicable de inmediato la reforma habría generado poderosas resistencias al cambio que tal vez habrían impedido el trámite renovador. Además, la reforma en materia de coalición incluyó otra en el sentido de admitir la reelección inmediata de los legisladores²² que, de haberse aplicado a quienes la aprobaron, habría significado una irregularidad política.

La Constitución mexicana establece un periodo de seis años para el presidente de la República y para los senadores, y de tres para los diputados. A partir de 2018 senadores y diputados serán reelegibles, sin que ninguno de ellos pueda exceder de doce años su duración en el cargo. Esta reforma fortalece al sistema representativo y entrará en sinergia con la posibilidad de integrar gobiernos de coalición.

El artículo 89 constitucional faculta al presidente para optar, “en cualquier momento”, por el gobierno de coalición. No era imprescindible que la norma subrayara la facultad presidencial como de ejercicio potestativo; sin embargo, en la tradición formalista mexicana casi todas las prácticas tienden a convertirse en disposiciones normativas. Además, el hecho de que exista una previsión constitucional que faculta al presidente para conformar una coalición de gobierno, hace probable que la colaboración de los partidos de oposición en el Congreso quede condicionada a que se integren a una coalición, con lo cual la norma estaría funcionando como un inductor de conductas políticas que en este caso contribuirían a dinamizar la vida institucional.

A pesar de consistir en una facultad de ejercicio potestativo, es previsible que cuando el partido del presidente no alcance la mayoría los partidos opositores presionarán para ser incorpora-

²² La reelección legislativa inmediata fue prohibida mediante una reforma constitucional de 1933 que tuvo por objeto la consolidación del partido hegemónico que, fundado en 1929, se mantuvo sin interrupción en el poder hasta 2000.

dos al gobierno mediante la única táctica disponible: bloquear la acción gubernamental, comenzando con la aprobación del presupuesto que se debe producir apenas unos días después de la toma de posesión del presidente.

La determinación de que la coalición puede integrarse “en cualquier momento” abre la posibilidad de que este episodio se produzca al inicio del gobierno o más tarde, si el presidente prefiere experimentar las consecuencias de gobernar en solitario.

Los diseños constitucionales tienen más efectos de lo que suele aceptarse. En el caso mexicano la elección presidencial de 2018 se llevará a cabo el primer domingo de junio y la toma de posesión el día 1o. de diciembre. Los presupuestos de ingresos y egresos tendrán que estar aprobados antes de que termine ese mes. Los cinco meses que median entre la elección y la investidura del presidente abren un espacio excesivo para ejercer presiones por parte de los partidos interesados en compartir el gobierno. Un gobierno novel difícilmente correrá el riesgo de sufrir un tropiezo político mayor a un mes de su instalación, de suerte que la configuración de los elementos constitucionales mencionados lleva a pensar que la coalición tiene altas posibilidades de producirse si, además, se ratifica la tendencia de los pasados tres lustros en los que las mayorías presidencial y congresual no han coincidido.

De ratificarse esa tendencia tendría que suscribirse un acuerdo de coalición entre el presidente, como *coaligante*, y el o los partidos con los que pueda consolidar la mayoría en ambas cámaras del Congreso: en el Senado, para que apruebe el convenio entre las fuerzas políticas y el programa de gobierno, y en la Cámara de Diputados para que apoye el proyecto de presupuesto de egresos, que es su facultad constitucional exclusiva.

Pero hay otro elemento significativo: sólo en el caso de que se produjera el gobierno de coalición el Senado asumiría la facultad de ratificar a los integrantes del gabinete presidencial, con excepción de los titulares de las secretarías (ministerios) castrenses: Defensa y Marina.²³ Esto implica un poderoso incentivo para que

²³ México es uno de los seis países latinoamericanos donde todavía hay

los partidos en la oposición promuevan la coalición, pues en caso contrario perderían un relevante instrumento de control político.

El sistema mexicano hace recomendable una reglamentación que prevea múltiples aspectos que pueden presentarse en la integración y en el funcionamiento del gobierno de coalición, y que introduzca un mínimo de elementos vinculantes en el correspondiente pacto de coalición. Sobre este tema Daniel Barceló y yo hemos preparado un proyecto que, dejando el margen indispensable para que se maneje con la flexibilidad que requiere la política, también establezca las bases para la operación racionalizada del sistema presidencial.²⁴

El proyecto de ley asigna a ambas cámaras del Congreso una participación relevante, pues tal es el sentido de toda coalición y hacia allá tienden a avanzar los sistemas presidenciales racionalizados. Se tiene muy en cuenta lo que José Tudela ha sintetizado con la afortunada expresión de que los parlamentos y congresos en el siglo XXI jugarán el papel de “reductores de incertidumbres”.²⁵

IX. CONSIDERACIONES FINALES

Es una obviedad decir que no hay instituciones perfectas; lo que no es tan sencillo, empero, es reconocerlo y tomar las medidas necesarias para atenuar los posibles efectos negativos de una ins-

militares en activo en el gabinete presidencial. Los otros cinco son: Cuba, El Salvador, Guatemala, República Dominicana y Venezuela. En Ecuador y Perú los ministerios militares están encabezados por personal en retiro, y en ocho países las disposiciones aplicables obligan a que sean civiles: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Honduras, Nicaragua y Uruguay.

²⁴ Barceló, Daniel y Valadés, Diego, *Estudio sobre el sistema presidencial mexicano que contiene anteproyecto de Ley de Gobierno de coalición*, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados-UNAM, 2015.

²⁵ Tudela Aranda, José, *El parlamento necesario. Parlamento y democracia en el siglo XXI*, Madrid, Congreso de los Diputados, 2008, p. 340.

tutición y potenciar sus ventajas. Por lo general esto es a lo que se aspira cuando se emprende un diseño institucional cuidadoso.

En el caso de los gobiernos de coalición los principales aspectos favorables que se contemplan son: fomenta conductas cooperativas en el congreso y entre los partidos; contribuye a la gobernabilidad; hace previsible los actos de gobierno, lo que a su vez permite que los diversos actores sociales (trabajadores, estudiantes, familias, empresarios, etcétera) adopten decisiones de mediano y de largo plazos con los consiguientes beneficios colectivos que esto significa; da un sentido de trascendencia a la determinación ciudadana de no entregar el poder a una sola fuerza dominante; obliga a adoptar mecanismos que amplían las facultades de control por parte de las minorías, para eludir o al menos paliar los potenciales efectos de una deriva de la coalición hacia el contubernio; consolida la naturaleza del mandato representativo; fortalece la posición de los partidos como intermediarios entre gobernados y gobernantes. En suma, contribuye al fortalecimiento del sistema representativo y a la responsabilidad del gobierno, lo que siempre se traduce en mejores niveles de gobernabilidad del sistema.

Conviene registrar que se produce asimismo un efecto colateral favorable para la ciudadanía. La perspectiva de que se haga necesario integrar un gobierno de coalición tiende a reducir la estridencia de las campañas electorales, pues los actores se asumen como partes potenciales de un acuerdo de gobierno y hacen el doble cálculo de no radicalizar sus posiciones programáticas ni sus expresiones retóricas. De esta manera es previsible que la expectativa de acuerdos atenúe la virulencia propagandística que acompaña la lucha por el voto.

La coalición de gobierno no cancela la deliberación democrática; más bien la sitúa en un triple plano: en el interior del gobierno, en el interior de cada una de las partes coaligadas y entre éstas y las restantes fuerzas políticas. Esto se traduce en mejores controles intraorgánicos, que son capitales para atenuar las tendencias a la discrecionalidad y a la irresponsabilidad en el ejer-

cicio del poder, e introduce nuevos perfiles a los controles interorgánicos. En buena medida se contribuye así a la cohesión de los partidos y, por añadidura, su disposición a negociar en aras de la gobernabilidad democrática permite corroborar su talante democrático, siempre bien valorado por la ciudadanía. Esto es relevante en una época en la que se suele cuestionar la seriedad y la responsabilidad con la que actúan los partidos políticos.

En contrapartida, es necesario advertir las consecuencias desfavorables que supone una coalición: limita las posibilidades de control político interorgánico; autonomiza a los elegidos con relación a los electores y por ende aumenta la impredecibilidad de sus decisiones, abriendo rangos de discrecionalidad que en términos generales son incompatibles con los postulados de la democracia constitucional.

En general toda elección democrática corresponde a un proceso de incertidumbre que aumenta cuando se traslada al ejercicio del gobierno. La coalición de gobierno puede propiciar intercambios de favores negativos entre los coaligados, para ocultar errores e incluso actos de corrupción, con la consiguiente impunidad.

Cuentan en esa lista de inconvenientes los acuerdos entre la cúpula de los partidos, que acentúa los efectos de la ley de hierro enunciada por Robert Michels, y el clientelismo como una forma de persuasión y cooptación practicada por las organizaciones para *capitalizarse* con vistas a la negociación de mejores condiciones en el seno de la coalición. No es menor el hecho de que los programas que adopta el gobierno no corresponden a las propuestas de campaña sino a una combinación de intereses posteriores a la elección, y que los partidos diluyen sus plataformas para integrarlas en acuerdos más o menos amplios.

En adición a todo lo anterior, una vez establecida una coalición de gobierno, su ruptura en un sistema presidencial tiene efectos desfavorables para el *coaligante* y los coaligados. Aun cuando, como se ha dicho, el gobierno no corre riesgo en cuanto a su permanencia, sí erosiona su efectividad, sobre todo en materia

de relaciones con el Congreso, y genera dudas acerca de su pericia en la conducción general de los procesos del poder, con las consiguientes repercusiones sobre las operaciones financieras y económicas, la vulnerabilidad ante la crítica mediática y el posible desconcierto de los gobernados con sus secuelas en cuanto a la percepción social y la confianza general. En suma, puede representar un revés para la legitimidad en el ejercicio del gobierno. Todo esto, como es comprensible, plantea desafíos para la gobernabilidad.

La quiebra de una coalición puede tener una dimensión coyuntural que varía según el caso. Si los términos de la cohabitación entre las fuerzas políticas se ven dificultados por los excesos de los coaligados, la ruptura puede ser leída como una respuesta natural por parte del *coaligante* y en este sentido es posible que su determinación encuentre la comprensión de la opinión pública y de los sectores influyentes; pero si la causa es la contraria, esto es, si se atribuye a la rigidez o incapacidad del *coaligante* en perjuicio de los compromisos contraídos con los coaligados, puede traducirse en una percepción negativa por parte de los sectores externos, en especial de los más sensibles que se expresan en variaciones bursátiles y, en algunos países y en diferentes momentos, en la cotización de la moneda, en la retracción de la inversión externa, en la oferta de empleo y en la alteración de los precios del trabajo y de las mercancías.

Otras posibles víctimas de la ruptura de un acuerdo de gobierno son los partidos políticos, máxime si la fractura es traumática y va acompañada por recriminaciones mutuas que desencadenen un ciclo retórico de intransigencia, con el consiguiente recrudecimiento en la lucha por el poder y hasta con actitudes revanchistas que lleven a distorsiones en el ejercicio del gobierno y en las conductas congresuales.

Todo lo anterior indica que si bien el coste de una ruptura de la coalición puede resultar muy oneroso para alguna de las partes o incluso para todas, su evitación, en condiciones de tensión constante en el interior del gobierno, puede tener asimismo

costes elevados. En este punto debe tenerse presente que en una democracia constitucional uno de los objetivos más valiosos consiste en ofrecer una democracia de calidad, y esta finalidad puede quedar en entredicho si los agentes políticos no entienden su papel y actúan conforme a los patrones patrimonialistas del poder, que han sido una constante en la vida política latinoamericana.

Visto el proceso desde una perspectiva positiva, en el sentido de que la coalición de gobierno funcione a lo largo de la legislatura para la que se concertó, hay altas probabilidades de que sus consecuencias se proyecten hacia diversos ámbitos de la sociedad. Un elemento de capital importancia consiste en generar confianza de los gobernados en los gobernantes, a partir de la constatación de un desempeño ordenado y responsable de las tareas de gobierno. La presencia en los órganos del poder de miembros de distintas fuerzas políticas hace que los gobernados tengan una base para confiar en los agentes del poder en tanto que ninguno tiene por sí solo la capacidad total de decidir.

Es posible que, a la luz de los pros y de los contras de los gobiernos de coalición surjan dudas acerca de su idoneidad y se teman nuevas formas de distorsión y hasta de corrupción del poder. La reserva es comprensible porque el Estado no es un ente natural ni está regido por la moral; es un producto artificial y está regulado por la razón. Los peores resultados que se temen de un Estado descontrolado se traducen en perjuicio de las libertades y de la seguridad jurídica de los gobernados; los mejores resultados que se esperan, en cambio, están asociados al bienestar general.

Para aceptar con mayor facilidad la presencia de las coaliciones conviene tener en cuenta que entre las mejores prácticas políticas adoptadas en los Estados constitucionales ha sido habitual que los gobiernos, aun los que tienen origen en un solo partido, por lo general tratan de ensamblar diversas corrientes y posiciones políticas. En el Estado constitucional cada partido sostiene posiciones ideológicas y plataformas programáticas homogéneas pero sus integrantes se inscriben en corrientes que introducen matices o priorizan diversos aspectos de esas posiciones y de esos

programas. En este sentido, incluso los gobiernos de un partido mayoritario pueden organizarse a partir de una especie de coalición interior de las corrientes de los partidos. Esto supone que a veces las coaliciones de gobierno se producen de manera informal y su éxito, como en el caso de las formalizadas, depende de la gestión y de la actitud de los coaligados. No es, por lo mismo, un fenómeno ajeno al acontecer habitual de las instituciones constitucionales.

En los sistemas presidenciales se expresa el temor de que las coaliciones *acoten* el poder presidencial. Esto es cierto si ese poder es o se ejerce de manera personal; pero el temor resulta infundado si la estructura institucional de la presidencia corresponde a los principios de responsabilidad política, típicos del constitucionalismo contemporáneo. Desde un enfoque práctico y utilizando una expresión coloquial, los presidentes tienen más *fuerza política* en un gobierno de coalición que en un gobierno de minoría en solitario, en tanto que si bien comparten el poder con otros protagonistas, también lo ejercen de manera efectiva al disponer de una mayoría pactada en el Congreso. Además, las relaciones entre los coaligados no suelen ser simétricas. El *coaligante* desempeña un papel rector que también significa una mayor capacidad decisoria, con la ventaja para los destinatarios del poder de que esa capacidad se ejerce de manera controlada.

Las coaliciones de gobierno exigen un gran esfuerzo institucional, demandan gran capacidad y responsabilidad por parte de los agentes políticos y requieren de una gran comprensión por parte de los gobernados. En otras palabras, se ponen en juego todos los factores del poder con lo que se produce una nueva cultura política y jurídica. Los gobiernos de coalición enseñan, entre otras cosas, que sí es verdad que la democracia auspicia la diversidad pero no la exclusión. La fuerza centrífuga de las libertades y la fuerza centrípeta del poder entran en un nuevo y complejo sistema gravitatorio que obliga a pensar en los complementos teóricos para los enunciados clásicos de la separación de poderes de Montesquieu y de los pesos y contrapesos de John Adams.

En suma, para valorar al gobierno de coalición y para prever su desarrollo futuro puede aplicarse una variante constitucional de la fórmula del óptimo de Pareto que permite diseñar instituciones y políticas que contribuyan a la gobernabilidad democrática. En ese sentido, he sostenido que *habrá una situación constitucionalmente razonable cuando para definir la estructura y el funcionamiento de las instituciones se adopte el criterio de que una situación es mejor que otra, si ninguna institución resulta desproporcionadamente afectada y por lo menos alguna de ellas sí mejora, siempre que el coste político que representa este esfuerzo se vea compensado por el mayor bienestar colectivo, por la mejor garantía de los derechos de los gobernados, por una relación más simétrica entre los órganos del poder y por un ejercicio del poder más responsable y mejor controlado.*

Si se procesan las ventajas y las desventajas de las coaliciones de gobierno mediante diseños institucionales adecuados que potencien las primeras y atenúen las segundas, se estará ante una nueva fase del constitucionalismo en lo que atañe al remoto principio de separación de los órganos del poder, a los incentivos para cooperar de manera institucional y a los controles políticos.

Es previsible que la evolución de los sistemas parlamentario y presidencial haga que los intercambios institucionales entre ellos los enriquezcan recíprocamente, en beneficio del Estado constitucional.

BIBLIOGRAFÍA

- AFONSO DA SILVA, José, *Curso de direito constitucional positivo*, Sao Paulo, Malheiros, 2002.
- ALFONSÍN, Raúl, *Democracia y consenso*, Buenos Aires, Corregidor, 1996.
- ACKERMAN, Bruce, *La nueva división de poderes*, México, Fondo de Cultura Económica, 2007.
- AMAYA, Luis Fernando, *La soberana convención revolucionaria*, México, Trillas, 1975.
- AMES, Rolando *et al.*, *Situación de la democracia en el Perú (2000-2001)*, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú, 2001.
- ANDRADE, Eduardo, *Deficiencias del sistema electoral norteamericano*, México, UNAM, 2001.
- ANÓNIMO, *Las mil y una noches*, Madrid, Aguilar, 1969.
- ARISTÓTELES, *Constitución de Atenas*, Madrid, Aguilar, 1982.
- , *Política*, trad. de Antonio Gómez Robledo, México, UNAM, 1963; trad. de Francisco de P. Samaranch, Madrid, Aguilar, 1982; trad. de Jean Aubonnet, París, Les Belles Lettres, 1991; trad. H. Rackhman, Cambridge, Harvard University Press, 1990.
- ASOCIACIÓN ARGENTINA DE DERECHO CONSTITUCIONAL, *La reforma constitucional argentina*, Buenos Aires, AADC, 1994.
- BACON, Francis, *Essays*, 1607.
- BAGEHOT, Walter, *The English Constitution*, London, Oxford, 2001.
- BAILYN, Bernard (ed.), *The Debate on the Constitution, part one*, Nueva York, The Library of America, 1993.
- BARCELÓ, Daniel, y VALADÉS, Diego, *Estudio sobre el sistema presidencial mexicano que contiene anteproyecto de Ley de Gobierno de coalición*,

- México, H. Cámara de Diputados, LXIII Legislatura-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016.
- BARRA, Rodolfo Carlos, *El jefe de gabinete en la Constitución nacional*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1995.
- , *La reforma constitucional argentina*, Buenos Aires, AADC, 1994.
- BLACKSTONE, William, *Commentaries on the Laws of England*, Oxford, Clarendon Press, 1765.
- BLONDEL, Jean, *Cabinets in Western Europe*, Londres, McMillan, 1997.
- BLUCHE, Frédéric, *Le prince, le peuple et le Droit*, París, PUF, 2000.
- BONAVIDES, Paulo, “Os dois ministérios públicos do Brasil: o da Constituição e o do Governo”, *Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais*, núm. 1, enero-junio de 2003.
- BOREA, Alberto, *La difícil democracia de América Latina*, San José, Costa Rica, Fundación Konrad Adenauer, 1994.
- BRATTON, Henry of, *Tractatus de legibus et consuetudinibus Angliae*, s. p. i.
- BRAZIER, Rodney, *Constitutional Practice*, Londres, Oxford University Press, 1999.
- BREWER-CARÍAS, Allan, *Golpe de Estado y proceso constituyente en Venezuela*, México, UNAM, 2002.
- CAMACHO SOLÍS, Manuel, “Reforma del Estado interrumpida”, *Estrategias y propuestas para la reforma del Estado*, México, UNAM, 2002.
- CÁMARA DE DIPUTADOS, *Diario de los Debates*, México, diciembre 6, 1912, y febrero 19, 1913; diciembre de 1917; octubre de 1919; septiembre de 1920; febrero de 1921; mayo de 1921; noviembre de 1921; septiembre de 1925.
- CARBONELL, Miguel, *La Constitución pendiente. Agenda mínima de reformas constitucionales*, México, UNAM, 2002.
- CARPISO Jorge, *Nuevos estudios constitucionales*, México, Porrúa-UNAM, 2000.

- , *El presidencialismo mexicano*, 16a. ed., México, Siglo Veintiuno, 2002.
- CERVANTES, Federico, *Francisco Villa y la Revolución*, México, Instituto de Estudios de la Revolución, 1985.
- Congreso Constituyente, *Diario de los Debates*, 1o. diciembre de 1916.
- CONSTANT, Benjamin, “Principes de politique”, en *Écrits politiques*, París, Folio, 1997.
- CRUZ, Manuel C., *El gobierno de gabinete y la evolución del parlamentarismo en Inglaterra*, México, Imprenta Franco Mexicana, 1918.
- DALLA VÍA, Alberto, “Comentario”, en Asociación Argentina De Derecho Constitucional, *La reforma constitucional argentina*, Buenos Aires, AADC, 1994.
- , *Estudios sobre Constitución y economía*, México, UNAM, 2003.
- DICEY, Albert Venn, *The Law of the Constitution*, Indianapolis, Liberty Fund, 1982.
- DROMI, Roberto y MENEM, Eduardo, *La Constitución reformada*, Buenos Aires, Ciudad Argentina, 1994.
- DUGUIT, León, *Manual de derecho constitucional*, Madrid, Librería Española y Extranjera, 1926.
- ELLIOTT, John *et al.*, *El mundo de los validos*, Madrid, Taurus, 1999.
- ENRÍQUEZ, Antonio, *Dictadura presidencial o parlamentarismo democrático*, México, Imp. A. Enríquez, 1913.
- ESPINOSA SALDAÑA-BARRERA, Eloy, “Comentario”, en Asociación Argentina de Derecho Constitucional, *La reforma constitucional argentina*, Buenos Aires, AADC, 1994.
- FERREYRA, Raúl Gustavo, *La Constitución vulnerable*, Buenos Aires, Hammurabi, 2003.
- , *Notas sobre derecho constitucional y garantías*, Buenos Aires, Ediar, 2001.
- FILANGIERI, Gaetano, *La scienza della legislazione*, Filadelfia, 1807.
- FISCHER, Louis, *Constitutional conflicts between Congress and the president*, Kansas, University Press of Kansas, 1978.

- FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Función constitucional del Ministerio Público*, México, UNAM, 2002.
- y VALENCIA CARMONA, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, México, UNAM-Porrúa, 1999.
- GARCÍA BELAÜNDE, Domingo, *La Constitución peruana de 1993*, Lima, Grijley, 1994.
- , *Teoría y práctica de la Constitución peruana*, Lima, EDDILI, 1989.
- GARCÍA PELAYO, Manuel, *Derecho constitucional*, Madrid, Revista de Occidente, (1951).
- GOETHE, Wolfgang, *La hija natural*.
- GUEVARA, Antonio, *El despertador de cortesanos*, París, Sociedad de Ediciones, s.f.
- HÄBERLE, P., *El Estado constitucional*, México, UNAM, 2001.
- y Kotzur, Marcus, *De la soberanía al derecho constitucional común: para un diálogo europeo-americano*, trad. de Héctor Fix-Fierro, México, UNAM, 2003.
- HAMILTON, Alexander, *El Federalista*, México, Fondo de Cultura, 1957.
- HARO, Ricardo, *Constitución, poder y control*, México, UNAM, 2002.
- HERNÁNDEZ Y DÁVALOS, Juan E., *Historia de la Guerra de Independencia de México*, México, s. p. i., 1878.
- HERNÁNDEZ, Antonio María, “Reformas constitucionales y la racionalización de los sistemas de gobierno presidenciales en américa latina”, en prensa, disponible en: <http://www.psi.unc.edu.ar/acaderc/reformas-constitucionales-y-la-racionalizacion-de-los-sistemas-de-gobierno-presidenciales-en-america-latina>.
- , *Las emergencias económicas y el orden constitucional*, Buenos Aires, Rubinzal, 2002.
- JELLINEK, Georg, *Teoría general del Estado*, Buenos Aires, Albatros, 1954.
- KAPLAN, Marcos, *Neocesarismo y constitucionalismo. El caso Chávez y Venezuela*, México, UNAM, 2001.

- LAMOUNIER, Bolívar, “Parlamentarismo o presidencialismo atenuado: el debate actual en Brasil”, en NOHLEN, Dieter y FERNÁNDEZ, Mario, *Presidencialismo versus parlamentarismo. América Latina*, Caracas, Nueva Sociedad, 1991.
- LANZARO, Jorge, “Tipos de presidencialismo y modos de gobierno en América Latina”, en LANZARO, Jorge (comp.), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Buenos Aires, Clacso, 2001.
- LASWELL, Harold, *Politics: Who Gets What, When and How*, Nueva York, McGraw Hill, 1936.
- LINZ, Juan y VALENZUELA, Arturo, *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1994.
- LINZ, Juan, “Democracy: Presidential or Parliamentary. Does it Make a Difference?” (documento de trabajo), 1994.
- LOCKE, John, *The Second Treatise of Government*, Londres, Penguin, 1993.
- LOEWENSTEIN, Karl, *Political Power and the Governmental Process*, Chicago, University of Chicago Press, 1957.
- , *Teoría de la Constitución*, Barcelona, Ariel, 1964.
- MARTÍNEZ, Rafael y GARRIDO, Antonio, “Sistemas de gobierno de tendencia presidencial”, documento de trabajo 184, Institut de Ciències Polítiques i Socials, Universidad de Barcelona, 2000.
- MAQUIAVELO, Nicolás, “Istorie fiorentine”, en *Opere*, Turín, Einaudi, 2005, t. III.
- MCGINNISS, Joe, *The Selling of the President*, Nueva York, Trident Press, 1968.
- MONTESQUIEU, *Del Espíritu de las Leyes*, trad. de Mercedes Blázquez y Pedro de Vega, Madrid, Tecnos, 1985.
- , *L'Esprit des Lois*, París, Folio, 1995.
- MUÑOZ LEDO, Porfirio, “Por una nueva Constitución para refundar la República”, en *Hacia una nueva constitucionalidad*, México, UNAM, 1999.

- NATALE, Alberto, *Comentarios sobre la Constitución*, Buenos Aires, Depalma, 1995.
- NOHLEN, Dieter, “Presidencialismo vs. Parlamentarismo en América Latina”, Madrid, *Revista de Estudios Políticos*, Nueva Época, núm. 74, octubre-diciembre, 1991.
- , *Presidencialismo versus parlamentarismo. América Latina*, Nueva Sociedad, Caracas, 1991.
- , “Presidencialismo, sistemas electorales y sistemas de partidos en América Latina”, en NOHLEN, Dieter y FERNÁNDEZ B., Mario, *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio en América Latina*, Caracas, Nueva Sociedad, 1998.
- NOHLEN, Dieter y FERNÁNDEZ B., Mario, *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio en América Latina*, Nueva Sociedad, Caracas, 1998.
- PALAVICINI, Félix F., *Historia de la Constitución de 1917*, México, s. p. i., 1938.
- PEÑA, Ernesto de la, *Kautilya o el Estado como mandala*, México, Pórtico de la Ciudad de México, 1993.
- PAREJA PAZ SOLDÁN, José, *Las Constituciones de Perú*, Madrid, Ediciones de Cultura Hipánica, 1954.
- PHARIES, David, *Diccionario etimológico de los sufijos españoles*, Madrid, Gredos, 2002.
- PLANAS SUÁREZ, Simón, *Tratado de derecho internacional público*, Madrid, Reus, 1916,
- PLATÓN, *The Republic*, Cambridge, Harvard University Press, 1994.
- POLIBIO, *Historia universal de la República Romana*, Madrid, Librería de Hernando y Compañía, 1910.
- PRITCHETT, C. Herman, *La Constitución americana*, Buenos Aires, Tea, 1965.
- RABASA, Emilio, *La Constitución y la dictadura*, México, Revista de Revistas, 1912.
- RAINER, Franz, “La derivación adjetival”, *Gramática descriptiva de la lengua española*, Madrid, Espasa, 1999, t. III.

- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Nueva gramática de la lengua española*, Madrid, Espasa, 2009, t. I.
- ROMANO, Santi, *Principii di diritto costituzionale generale*, Milán, Guiffré, 1946.
- ROUSSEAU, J. J., *Consideraciones sobre el gobierno de Polonia y su proyecto de reforma*.
- , *El contrato social*.
- SAINT-BONNET, François, “Technique juridique du cuop d’État”, en BLUCHE, Frédéric, *Le prince, le peuple et le droit. Autour des plébiscites de 1851 et 1852*, París, PUF, 2000.
- SAMUEL, Patrick, *Michel Debré, l’architect du général*, París, Arnaud Frelan, 1999.
- SANGUINETTI, Julio María, *La reconquista*, Montevideo, Taurus, 2012.
- SARTORI, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.
- SELDEN, John, *An Historical and Political Discourse of the Laws and Government of England*, s. p. i., 1739.
- SHAKESPEARE, William, *Much ado about Nothing*, London, Cambridge University Press, 1984.
- , *King Henry the Eighth*, Londres, Cambridge University Press, 1984.
- SIERRA, Justo, *Obras completas*, México, UNAM, 1996.
- SIEYÈS, E. *Escritos y discursos de la Revolución*, trad. de Ramón Máiz, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1990.
- STRACHEY, Lytton, *La reina Victoria*, México, Editorial Nueva España, 1944.
- TUDELA ARANDA, José, *El parlamento necesario. Parlamento y democracia en el siglo XXI*, Madrid, Congreso de los Diputados, 2008.
- VALADÈS, Diego, *El control del poder*, México, UNAM, 1998.
- , *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*, México, UNAM, 2007.

- , “Formación y transformación del sistema presidencial en América Latina”, en VON BOGDANDY, Armin *et al.* (coords.), *Ius Constitutionale Commune en América Latina. Rasgos, potencialidades y desafíos*, México, UNAM, 2014.
- VANOSSI, Jorge, *El misterio de la representación política*, Buenos Aires, América actual, 1972.
- VARIOS AUTORES, “Forma de gobierno y organización de los poderes públicos”, en MUÑOZ LEDO, Porfirio (coord.), *Comisión de Estudio para la Reforma del Estado, conclusiones y propuestas*, México, UNAM, 2001.
- , *Choix de rapports, opinions et discours prononcés à la Tribune Nationale*, París, Eymery y Corréard, 1818, t. I.
- , *Choix de rapports, opinions et discours prononcés à la Tribune Nationale*, París, Eymery y Corréard, 1819, t. VI.
- , *Choix de rapports, opinions et discours prononcés à la Tribune Nationale*, París, Eymery y Corréard, 1820, t. XII.
- VASCONCELOS, José, *La tormenta*, México, Botas, 1936.
- VOLTAIRE, *Diccionario filosófico*, Valencia, M. Senent, 1893.
- WILSON, Woodrow, *Cabinet government in the United States*, Stamford, Conn., Overbrook Press, 1947 (1a. ed., 1879).
- , *Congressional government*, Boston, Houghton Mifflin Co., 1925 (1a. ed., 1885).
- ZARCO, Francisco, *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente de 1856-1857*, México, Cumplido, 1857.
- ZIPPELIUS, Reinhold, *Teoría general del Estado*, México, Porrúa-UNAM, 1989.

El gobierno de gabinete y los gobiernos de coalición, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, se terminó de imprimir el 2 de febrero de 2018 en los talleres de Impresos Chávez, S. A. de C. V., Valdivia 31, colonia María del Carmen, delegación Benito Juárez, 03540 Ciudad de México, tels. 5672 0119 y 5539 5108. Se utilizó tipo *Baskerville* en 9, 10 y 11 puntos. En esta edición se empleó papel *cream book* de 57 x 87 de 60 gramos para los interiores y cartulina couché de 250 gramos para los forros. Consta de 300 ejemplares (impresión *offset*).

La primera edición de esta obra apareció en 2003 y ha sido reeditada en Argentina y Nicaragua. En 2007, el autor complementó los planteamientos aquí expuestos con otra monografía, también publicada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas, titulada *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*.

En *El gobierno de gabinete* el autor aborda la distinción entre sistema presidencial y parlamentario, señalando que ambos han estado sujetos a cambios. Los modelos de Filadelfia y de Westminster han tenido modificaciones aun en sus países de origen, por lo que en la actualidad no es posible hablar de "sistemas puros".

Si bien la expresión "gobierno de gabinete" es propia de los sistemas parlamentarios, la tendencia de los sistemas presidenciales es en el sentido de incluir un número creciente de instituciones provenientes del parlamentarismo; entre ellas sobresale la presencia de instituciones como el gabinete, con funciones específicas y en muchos casos coordinado por un funcionario que lo encabeza o coordina. También se registra la realización de sesiones periódicas de control parlamentario y la adopción de diversos instrumentos parlamentarios como el voto de confianza y la moción de censura.

En México, la Constitución fue reformada en 2008 para introducir la pregunta y la interpelación parlamentarias, y en 2014 para incorporar el gobierno de coalición. Varias Constituciones estatales contienen instituciones semejantes.

Esta obra es una aportación al debate sobre las modificaciones que requiere el sistema presidencial mexicano.

