

Enrique Flores Ortiz

Perspectivas en torno a la ratificación del gabinete por parte del Senado de la República

Enrique Flores Ortiz

Introducción

En una primera aproximación teórica debemos entender el presidencialismo como un sistema de gobierno donde tienen presencia tres poderes públicos independientes, esto es, el legislativo, ejecutivo y judicial. En el terreno formal cada uno de ellos rige sus destinos de manera autónoma y su ámbito de competencia se ve sujeto a un marco normativo previamente establecido.

Las aportaciones clásicas en el debate sobre el sistema presidencial han puesto el acento de manera peculiar en el ejercicio del ejecutivo y el legislativo. Sobre ambos ha tenido lugar una extensa gama de estudios cuya vertiente de análisis parte de los principios y reglas bajo las cuales se fundamenta. En esta línea los estudios exploran su funcionalidad en la lógica de contribuir o no al mantenimiento de la gobernabilidad dentro de un sistema democrático.

Las discusiones de fondo, desarrolladas por un grupo de especialistas desde la década de los ochentas (Linz y Valenzuela 1994; Mainwaring y Shugart 2002; Nohlen y Fernández 1998), continúan teniendo vigencia en la medida que la línea de análisis encuentra nuevas rutas en los países con gobiernos de corte presidencial. Desde un marco comparativo, diversos trabajos muestran la situación actual

del presidencialismo en los países latinoamericanos (Lanzaro, Chasqueti, Siavelis, Lujambio 2003; Negretto 2001, 2006).

Estos trabajos exponen las debilidades y fortalezas del sistema político en el marco de los cambios ocurridos en las últimas tres décadas. En tal contexto, la experiencia mexicana ofrece un panorama fértil para analizar la funcionalidad de este sistema de gobierno. Desde mediados de los noventa tanto el sistema de partidos como el sistema electoral sufrieron modificaciones significativas. La creación de órganos autónomos en el terreno económico, electoral y de los derechos humanos, así como de la revitalización del poder legislativo, son signos de un cambio en el sistema político mexicano. En términos de César Cansino, se puede afirmar que es parte de la etapa del proceso de liberalización política iniciada al final de los sesentas (Cansino 2000).

En suma, los acontecimientos políticos, económicos y sociales ocurridos a la mitad de la década pasada reactivaron la corriente transicional democrática que impactó en el seno de los aparatos del Estado mexicano. El año 2000 culminó una fase histórica en el sistema político mexicano ubicándose, a la vez, en el punto de partida de una etapa novedosa y compleja.

Después de una década, la ingeniería institucional continúa sujeta a un proceso de transformación. Ahora, la mesa del debate se encuentra en las dos ramas del poder público: ejecutivo y legislativo. Ambas proponen revisar una nueva agenda de reforma política. Los temas que la componen son varios. Uno de ellos se refiere a la ratificación del gabinete presidencial por parte del Senado.

El propósito de este trabajo radica en analizar el tema a raíz de las propuestas planteadas en el órgano legislativo, por los grupos parlamentarios PRI y PRD, a fin de valorar teóricamente, la viabilidad

Enrique Flores Ortiz

de implementar en el orden constitucional mexicano la ratificación de los miembros del gabinete por parte del poder legislativo, en especial, el Senado.

Para tal efecto, ubicaremos primeramente el planteamiento del problema a fin de indagar el esquema funcional del gabinete presidencial en los últimos seis sexenios. Posteriormente, resaltaremos los objetivos de iniciativas presentadas en ese renglón. Acto seguido, se realizará un balance teórico para indagar el ámbito en el cual quedarían ubicados los pesos y contrapesos entre los poderes ejecutivo y legislativo. En seguida se exponen algunas experiencias en la formación de gabinetes presidenciales en distintos países, para luego, arribar con el gabinete presidencial en México. Finalmente, formularemos algunas consideraciones orientadas a contribuir al debate.

I. Planteamiento del problema

La propuesta de reforma política enviada por el Presidente Felipe Calderón, en diciembre de 2009, al Congreso de la Unión contiene modificaciones orientadas a dinamizar las relaciones entre los órganos del Estado mexicano. Por su trascendencia, el documento abrió de inmediato la discusión en distintas esferas del interés público.

A raíz de las propuestas contenidas en la iniciativa presidencial, en el mes de enero del presente año, los grupos parlamentarios del PRI y PRD propusieron, cada uno desde su perspectiva, una serie de reformas inclinadas en el mismo sentido. No obstante, en cada una de ellas se observan temas nuevos y relevantes, uno de ellos es el de la ratificación del gabinete presidencial por parte del poder legislativo.

La propuesta no es novedosa, en los trabajos de la 58 legislatura (2000-2003) los diputados Amador Rodríguez Lozano, Uuc-Kib Espadas Ancona y Demetrio Sodi de la Tijera, introdujeron iniciativas en el mismo sentido. El asunto, que guardaba en su contenido ciertas diferencias entre dichas propuestas, quedó ahí, no trascendió. No obstante, la intención fue la misma, es decir, involucrar al poder legislativo, o alguna de sus cámaras, en el nombramiento de los integrantes del gabinete presidencial, como puede distinguirse en el cuadro 1.

CUADRO 1. INICIATIVAS PRESENTADAS PARA RATIFICACIÓN DE GABINETE POR EL PODER LEGISLATIVO

LEGISLADOR	GRUPO PARLAMENTARIO	LEGISLATURA/ FECHA	PROPUESTA
Diputado Amador Rodríguez Lozano	PRI	LVIII Martes 27 de marzo de 2001	<p>Facultad de la Cámara de Senadores para ratificar el nombramiento de los Secretarios de Hacienda y Relaciones Exteriores. Artículo 76.- Son facultades exclusivas del Senado:</p> <p>I. ...</p> <p>II. Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga de los siguientes servidores públicos: secretarios del despacho encargados de los asuntos relativos a las relaciones exteriores y hacienda pública; Procurador General de la República, Ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales, en los términos que la ley disponga."</p> <p>III. a X.</p> <p>I. Las demás que la misma Constitución les atribuye."</p>

Enrique Flores Ortiz

<p>Diputado Uuc-Kib Espadas Ancona</p>	<p>PRD</p>	<p>LVIII Jueves 4 de abril de 2002</p>	<p>Facultad a la Cámara de Diputados para ratificar a todos los Secretarios de despacho, que no sean ratificados exclusivamente por el Senado. Facultad a la Cámara de Senadores para ratificar a los Secretarios de Hacienda y Relaciones Exteriores</p> <p>Artículo 74.- Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:</p> <p>I. a IV (Se agregan las fracciones V y VI y se recorren todas las demás, quedando como sigue:) V. Ratificar por mayoría calificada de dos tercios de los legisladores presentes al momento de la votación, los nombramientos que haga el Presidente de la República de todos los secretarios de despacho, salvo aquéllos que se mencionan en la fracción II del artículo 76. VI. a XI.</p> <p>Artículo 76.- Son facultades exclusivas de la Cámara de Senadores: I.- Derogada.II. Ratificar por mayoría calificada de dos tercios de los legisladores presentes al momento de la votación, los nombramientos que el Presidente de la República haga del Secretario de Hacienda, del Secretario de Relaciones Exteriores, del Procurador General de la República, Ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales, en los términos que la ley disponga; III. a XII.</p>
--	------------	---	--

La reforma política vista desde la investigación legislativa

<p>Senador Demetrio Sodi de la Tijera</p>	<p>PRD</p>	<p>PRD LVIII Miércoles 10 de julio de 2002</p>	<p>Facultad a la Cámara de Senadores para ratificar el nombramiento de los Secretarios de despacho</p> <p>Artículo 76.- Son facultades exclusivas del Senado:</p> <p>I. ...</p> <p>II. Ratificar, dentro del plazo improrrogable de diez días naturales y mediante el voto del cincuenta por ciento más uno de sus miembros presentes, los nombramientos que realice el Presidente de la República de los secretarios del despacho; así como los del Procurador General de la República, ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Área Nacional, en los términos que la ley disponga. En el caso de los nombramientos de los secretarios del despacho, cuando no fuese ratificado tal nombramiento, el Presidente de la República hará uno nuevo y cuantas veces fuere necesario a efecto de que sea finalmente ratificado.</p>
---	------------	--	--

FUENTE: Elaboración propia con datos tomados de la Gaceta Parlamentaria de la H. Cámara de Diputados.

Ahora, ante la reactivación de esta propuesta, conviene preguntarnos ¿qué razones hay para que dos grupos legislativos de oposición se muestren interesados en crear esta nueva figura? ¿Se busca realmente vigorizar la colaboración entre poderes? ¿Se pretende asegurar la conformación de un equipo de trabajo, con el perfil adecuado para enfrentar la responsabilidad republicana a la que se les convoca? ¿la intención será certificar estabilidad política en el gabinete buscando interlocutores efectivos entre las dos ramas del

Enrique Flores Ortiz

poder público, o bien, sólo evitar la práctica característica de los presidentes mexicanos, donde el “estilo personal del Presidente” se imponga y el amiguismo sea la carta de presentación del gabinete en su conjunto?

Ante tales interrogantes es necesario analizar la lógica en la que se mueven ambas propuestas, a fin de ubicar el terreno en el que quedaría ubicado el Presidente y su gabinete, en el contexto de los equilibrios institucionales.

En primer lugar, la Carta Magna establece en su artículo 76, fracción II, que es facultad exclusiva del Senado ratificar los nombramientos del Procurador General de la República, Ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y jefes superiores de las fuerzas armadas.

Además de esta participación, actualmente, el órgano senatorial está facultado para ratificar a los encargados de representar dos órganos constitucionales autónomos como lo son el Banco de México (Banxico) y el Instituto Federal Electoral (conviene recordar que a principios de la década de los 90's, ambas agencias estaban en manos del ejecutivo). Asimismo, cuenta con la facultad de objetar el nombramiento, por mayoría, de los comisionados del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental (IFAI). Aunque vale la pena destacar que, si bien es un órgano de la Administración Pública Federal, en su ejercicio cuenta con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión.

Pero el Senado no es el único actor involucrado en los nombramientos de los órganos públicos, lo es también la Cámara de Diputados. Ésta se encarga de renovar los órganos electorales autónomos IFE y Tribunal Electoral Federal (TFEPJF). Una diferencia que hay en la participación de esta Cámara, en relación con el Senado,

es que en la renovación de los órganos electorales autónomos, lleva a cabo todo el proceso que ello implica. En el caso del Senado, sólo ratifica u objeta (como sucede en el caso del IFAI).

En suma, el poder legislativo lleva dos décadas sujetando a revisión el funcionamiento del Poder Ejecutivo. Es decir, el proceso de transición democrática mermó el poder presidencial prevaeciente en siete décadas. De nueva cuenta, los actores legislativos estiman la necesidad de modificar el marco de facultades presidenciales introduciendo la figura de ratificación del gabinete. Ante la idea de seguir moldeando el esquema presidencialista vale la pena analizar el tipo de presidencialismo que estaría por iniciar. En el siguiente apartado analizaremos esta cuestión.

II. Aspectos teóricos

El tema sobre los gabinetes presidenciales es uno de los renglones de la investigación politológica poco desarrollados. Uno de los trabajos en este campo es el de Arend Lijphart (2000), quien ha creado una tipología sobre gabinetes a partir de su estudio en treinta y seis democracias. El análisis lo realiza comparando el funcionamiento que esta figura tiene tanto en el sistema parlamentario como en el presidencial.

Los dos sistemas contienen características propias que los hacen distintos. En ambos, el ejecutivo y legislativo se componen y funcionan de diferente forma. En lo que toca al ejecutivo, Lijphart apunta la existencia de gabinetes colegiados, en el sistema parlamentario, y gabinetes de una sola persona, en el presidencial. En este último existe un periodo fijo determinado constitucionalmente

Enrique Flores Ortiz

para su ejercicio, mientras que en el primero, tanto el ejecutivo como el gabinete dependen de la confianza del parlamento.

Así, mientras que en el primero pueden constituirse gabinetes con composición diversa, a saber: a) ganadores mínimos de un solo partido, b) ganadores mínimos de coalición, c) un solo partido minoritario, d) coalición minoritaria y e) coalición sobredimensionada;¹ en el segundo, “los gabinetes presidenciales son gabinetes de un solo partido por definición y este partido es el partido del presidente debido a la posición dominante que este último ocupa en el gabinete” (Lijphart 2000:108-109).

La clasificación anotada por el autor, no es frecuente en los gabinetes presidenciales -dada la naturaleza del sistema- pero tampoco es privativa. De acuerdo con el mismo autor, suelen ocurrir gabinetes sobredimensionados o de coalición, compuestos por miembros provenientes de uno o más partidos. Una de las finalidades esenciales, radica en encontrar apoyo a las propuestas enviadas por el ejecutivo al terreno legislativo.

La modalidad más ilustrativa, sin embargo, es la de gabinetes partidistas. Éstos están integrados por miembros del partido del presidente. En ese sentido, Lijphart es claro al señalar que “en los sistemas presidenciales, el gabinete es el gabinete del presidente y la posición constitucional del presidente le hace preeminente” (Lijphart, 2000:115). Esta preeminencia suele tener períodos fijos que oscilan de 4 a 6 años. Durante ese tiempo, factores de distinta naturaleza influyen en la actividad de los gabinetes. El desempeño de los miembros de ese cuerpo está en permanente observación ante la opinión pública. Por lo mismo, es difícil suponer una durable estabilidad social, así como, la estabilidad de esos equipos. Aunque las piezas clave suelen tener movilidad estratégica, otras son reemplazadas de sus encargos por

intereses distintos. No obstante, en este esquema cada movimiento lo hace el presidente arropado en sus facultades constitucionales.

A pesar de las sugerencias más persistentes en la línea teórica por experimentar otros modelos, en la región han surgido alternativas propias de cada uno de los países que están brindando funcionalidad en el ejercicio político y público del poder presidencial. La diversidad social, económica y cultural que muestra la región, deriva también en la diversidad política del sistema de gobierno prevaleciente.

En esa medida, Dieter Nohlen ha propuesto una tipología sobre los sistemas presidenciales, entre los cuales, distingue las siguientes modalidades: 1) presidencialismo reforzado, 2) presidencialismo puro, 3) presidencialismo atenuado y 4) presidencialismo parlamentarizado (Nohlen 1998). Este esquema expone caracteres distintos en los que se ha desenvuelto el sistema presidencial latinoamericano. Derivado de este análisis, otros investigadores encuentran una faceta diferente en la actuación de los poderes ejecutivo y legislativo.

Así, se observa que la relación entre ambos actores representa otras dos modalidades de presidencialismo. Según Jorge Lanzaro estas son el presidencialismo de compromiso y el presidencialismo de coalición. (Lanzaro 2003:21). El primero está caracterizado por la creación de pactos y convenios entre los actores políticos, en aras de conservar la estabilidad política y social interna. Por su parte, el presidencialismo de coalición, en palabras del autor, “es un fenómeno que se abre paso en arenas multipartidarias o de pluralismo bipolar” (Lanzaro, 32). En este contexto, la fórmula de coalición deriva en tres tipos: electorales, de gobierno y parlamentarias.

Llama la atención este esquema en virtud del ejercicio político que se observa en la región latinoamericana donde las tres

Enrique Flores Ortiz

modalidades tienen aplicación con efectos significativos. Parte de esta experiencia tiene aplicación, actualmente, en el sistema político mexicano, particularmente, en la actividad legislativa y en el escenario electoral. En cuanto a las coaliciones de gobierno, en la integración del gabinete presidencial, los últimos sexenios presentan rasgos que indican que un modelo de ese tipo pudiera beneficiar el ejercicio gubernamental (Cuadro 4). Entre los factores a valorar estarían los procedimientos y las formas, y como parte de estos, la posible participación del poder legislativo. Al respecto, conviene observar el panorama latinoamericano.

III. Las experiencias en la formación de gabinetes presidenciales

Como parte del modelo presidencial, los países de la región cuentan en su marco constitucional con la figura de gabinete. Estos cuerpos se encuentran integrados por miembros designados por el titular del Poder Ejecutivo. Por lo mismo, son agentes de corte partidista, pero observando el panorama con un poco de más detalle, distinguimos que en su integración el órgano legislativo (ya sea uno o los dos órganos) tiene una participación específica, como se podrá observar en el cuadro 2.

Cuadro 2. Países latinoamericanos en los que la rama legislativa cuenta con el poder de ratificación de miembros del gabinete presidencial

País	Constitución (año)	C. Diputados	C. Senadores	Términos	Miembros
Argentina	1994		X		Magistrados, ministros, oficiales de fuerzas armadas

La reforma política vista desde la investigación legislativa

Bolivia	1967 con reformas de 1994		X	Capítulo III. Art. 66. Aprobar o negar nombramientos de funcionarios Sección IV, art. 52. Compete privativamente al Senado	Embajadores, ministros, ejército
Brasil	1988		X	Art. 49 Prestar o negar consentimiento del Senado	Magistrados, procuradores generales, ministros, titulares de diversos cargos
Chile	1980		X	Art. 49 Prestar o negar consentimiento del Senado	Ministros, controladores, funcionarios de alto nivel.
Colombia	1991 con reformas hasta 2005		X	Capítulo IV. Art. 173. Atribuciones del Senado, aprobar o improbar designios del ejecutivo. Capítulo II. Art. 121. Compete exclusivamente a la Asamblea Legislativa.	Procurador general, magistrados, Secretarios de Gobierno, jueces, diplomáticos
Costa Rica	1949	UNA CÁMARA	ÚNICA: DIPUTADOS	Art. 2, 2da sección. Consejo y consentimiento del senado.	Cónsules, controladores, ministros, funcionarios de alto nivel.
EUA	1787		X	Art. 76, inciso II. Ratificación y aprobación del Senado.	Embajadores, ministros, jueces y demás funcionarios del Estado.
Haití	1987		X		
México	1917		X	Art. 76, inciso II. Ratificación y aprobación del Senado.	Ministros, Hacienda, agentes diplomáticos, ejército, procurador general.
Perú	1993	UN SOLO CÁMARA	CONGRESO ÚNICA	Capítulo. I Art. 101, Son atribuciones específicas del Congreso a propuestas del Ejecutivo.	Contralor, procurador, presidente banco central.
Uruguay	1967 /2004		X		

Elaboración propia con datos tomados de la Constitución Política de los países referidos.

Algo similar a este panorama ocurre en países con democracias más consolidadas como Australia, Alemania, Suiza y Estados Unidos de América, donde el órgano legislativo participa en la ratificación del gabinete presidencial (cuadro 3). Aunque el

Enrique Flores Ortiz

esquema de gobierno presidencial sostiene el equilibrio de poderes, esta situación marca una vertiente en el formato que abre la posibilidad para la construcción de mejores alternativas en el diseño y aprobación de políticas públicas. Más que enfrentamiento, lo que se observa en los países en los que tiene lugar la ratificación del gabinete presidencial por parte del legislativo, es el grado de compromiso institucional para arribar a esquemas de entendimiento y negociación a fin de hacer más eficiente la tarea gubernamental.

CUADRO 3. COMPARATIVO EN LA PARTICIPACIÓN DEL LEGISLATIVO EN LA COMPOSICIÓN DEL GABINETE PRESIDENCIAL EN PAÍSES CON DEMOCRACIAS CONSOLIDADAS.

PAÍS	CONSTITUCIÓN (AÑO)	CÁMARA BAJA	CÁMARA ALTA	TÉRMINOS	MIEMBROS
Australia	Constitución de la Commonwealth de Australia (1900)			Capítulo II. El Gobierno Ejecutivo Artículos del 61 al 67	Compete al Gobernador General el nombramiento y remoción de los miembros del Consejo Ejecutivo Federal, funcionarios de la administración de los departamentos de Estado de la Comunidad y demás funcionarios del Gobierno Ejecutivo de la Comunidad
Alemania	Ley Fundamental de la República Federal de Alemania (1949)	X Bundestag		Capítulo VI. El Gobierno Federal Artículos 63 y 64	El Canciller Federal es elegido sin debate por el Bundestag a propuesta del Presidente Federal Los ministros federales serán nombrados y relevados por el Presidente Federal a propuesta del Canciller Federal

La reforma política vista desde la investigación legislativa

Suiza	Constitución Federal de la Confederación Suiza (1999)	X Consejo Nacional	X Consejo de Estados	Capítulo 2: La Asamblea federal Sección 3: Competencias Artículo 168	La Asamblea Federal elegirá a los miembros del Consejo Federal, al Canciller o la canciller de la Confederación y a los jueces del tribunal Federal, así como del general.
Estados Unidos	Constitución de los Estados Unidos de América (1787)		X Cámara de Senadores	Artículo II Sección 2	Con el consejo y consentimiento del Senado el Presidente nombrará embajadores, otros ministros y cónsules públicos, los jueces del Tribunal Supremo y todos los demás funcionarios de los Estados Unidos cuyos cargos se establezcan por ley y cuyos nombramientos esta Constitución no prescriba. Pero el Congreso podrá por ley, confiar el nombramiento de aquellos funcionarios subalternos que creyere prudente, al presidente únicamente, a los tribunales de justicia o a los jefes de departamento

Fuente: Elaboración propia con datos tomados de las constituciones políticas.

Conviene señalar que en los países latinoamericanos ha surgido una variante en la conformación de los cuerpos presidenciales, como lo observa Gabriel Negretto (Negretto, 2006:386). La creación de una figura denominada jefe de gabinete que es nombrada por el presidente y, aunque cuenta con funciones diversas -como coordinar el trabajo de los miembros del gabinete, desempeñar actividades administrativas, y actuar como puente de enlace entre las dos ramas gubernamentales-, está sujeta a un marco normativo que le somete a la responsabilidad política ante el parlamento.

Enrique Flores Ortiz

IV. El gabinete presidencial mexicano. Experiencias y propuestas.

A lo largo de su estancia en la titularidad del Poder Ejecutivo, el PRI fue el órgano operativo del Presidente. El panorama se observó en todas las esferas gubernamentales y políticas, en los tres niveles de gobierno federal, estatal y municipal. Esta situación explica, en gran medida, la conformación del gabinete durante ese período. El gabinete presidencial fue por naturaleza política un gabinete partidista.

En ese tenor, pocas veces pudo observarse a un integrante del gabinete que no perteneciera al partido en el gobierno. El panorama cambió a partir del sexenio de Carlos Salinas de Gortari y se ha venido ampliando con la incorporación, en gran medida, de funcionarios ajenos a la actividad política, como puede distinguirse en el cuadro 4.

CUADRO 4. GABINETES PRESIDENCIALES EN MÉXICO (1976-2010)

PRESIDENTE (PERÍODO)	SECRETARÍA	No. DE FUNCIONARIOS PARTIDISTA	No. DE FUNCIONARIOS DE OTROS PARTIDOS INDEPENDIENTES DE LOS	No. DE FUNCIONARIOS
FELIPE CALDERÓN HINOJOSA (2006-2012)		7	PAN	1 (PRI)
Total de movimientos 28	SEGOB	4		
	SHyCP	2		
	SEDESOL	3		
	SECRETARÍA DE ECONOMÍA	3		
	SAGARPA	2		
	SCT	2		

La reforma política vista desde la investigación legislativa

	SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA	2			
	SEP	2			
	SECRETARÍA DE TURISMO	2			
	PGR	2			
	JEFE DE LA OFICINA DE LA PRESIDENCIA	4			
VICENTE FOX QUEZADA (2000-2006)			8	(PAN)	1 (PRI)
Total de movimientos 34	SEGOB	2			
	SRE	2			
	SSP	3			
	SEDESOL	2			
	SEMARNAT	3			
	SECRETARÍA DE ENERGÍA	4			
	SECRETARÍA DE ECONOMÍA	3			
	SAGARPA	2			
	SFP (antes SECODAM)	2			
	STyPS	2			
	SRA	3			
	SECRETARÍA DE TURISMO	2			
	PGR	2			
	JEFE DE OFICINA DE LA PRESIDENCIA	2			
ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEÓN (1994-2000)			5	PRI	1(PAN)
Total de movimientos 37	SEGOB	4			
	SRE	2			
	SHyCP	3			

Enrique Flores Ortiz

	SEDESOL	3			
	SECRETARÍA DE ENERGÍA	3			
	SAGARPA	3			
	SCT	2			
	SECODAM	2			
	SEP	2			
	SECRETARÍA DE SALUD	2			
	STyPS	4			
	SRA	3			
	SECRETARÍA DE TURISMO	2			
	PGR	2			
CARLOS SALINAS DE GORTARI (1988-2004)			3	PRI	0
Total de movimientos 35	SEGOB	3			
	SRE	3			
	SECRETARÍA DE MARINA	2			
	SPP	2			
	SEDESOL	3			
	SECRETARÍA DE PESCA	2			
	SECRETARÍA DE ENERGÍA	2			
	SECRETARÍA DE AGRICULTURA Y RECURSOS HIDRÁULICOS	2			
	SCT	2			
	SEP	4			
	STyPS	2			
	SECRETARÍA DE TURISMO	3			
	PGR	5			
MIGUEL DE LA MADRID (1982-1988)			0	PRI	0

La reforma política vista desde la investigación legislativa

Total de movimientos 21	SHyCP	2			
	SPP	2			
	SECRETARÍA DE DESARROLLO URBANO Y ECOLOGÍA	4			
	SECRETARÍA DE ENERGÍA	3			
	SECRETARÍA DE AGRICULTURA Y RECURSOS HIDRÁULICOS	2			
	SCT	2			
	SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA	2			
	SEP	2			
	SECRETARÍA DE LA REFORMA AGRARIA	2			
	JOSÉ LÓPEZ PORTILLO (1976-1982)				
Total de movimientos 26	SEGOB	2			
	SRE	2			
	SHyCP	3			
	SPP	4			
	SECRETARÍA DE COMERCIO	2			
	SEP	2			
	SECRETARÍA DE SALUD	2			
	STyPS	3			
	SRA	4			
	SECRETARÍA DE TURISMO	2			

Fuente: Elaboración propia.

Enrique Flores Ortiz

No podemos decir que en México, en la actualidad, el gabinete presidencial es un órgano enteramente partidista. Estamos ante condiciones diferentes, en momentos en los cuales la sociedad reclama eficiencia gubernamental. Si bien, anteriormente, la movilidad de los miembros del gabinete estaba originada por cuestiones políticas, ahora esa movilidad debe tener su punto de partida en la eficiencia.

Durante el sexenio de Ernesto Zedillo, la nueva correlación de fuerzas en el legislativo modificó la forma de operación presidencial. La situación derivó en que, durante su gobierno se llevaran a cabo mayores cambios en su gabinete, en la línea observada durante el periodo 1976-2000, como puede apreciarse en el cuadro 4. Esta situación también lo obligó a cambiar su relación con los partidos políticos de oposición. Surgió, entonces, una política coalicional en los ámbitos político-electoral, económico y judicial que tuvo respuestas favorables en el legislativo y cuyos alcances en el sistema político mexicano fueron resaltados por la opinión pública nacional e internacional.

Si bien la tendencia permaneció más o menos constante durante el gobierno de Vicente Fox, debe destacarse que, a la mitad del actual sexenio, 28 han sido los cambios realizados en el gabinete presidencial. Frente a este escenario han surgido iniciativas en el interior del Senado de la República que proponen un replanteamiento en la conformación de esta instancia gubernamental. Los grupos parlamentarios del PRI y PRD sugieren que el presidencialismo mexicano se conduzca bajo una nueva ruta: la ratificación del gabinete presidencial por el órgano legislativo como se observa en el siguiente cuadro.

**CUADRO 5. COMPARATIVO. INICIATIVAS DE RATIFICACIÓN
 PROPUESTAS EN EL SENADO**

MARCO FORMAL Y PROPUESTAS DE LOS ACTORES		
FORMALES (CPEUM)	PROPUESTA DEL PRI	PROPUESTA DEL PRD
<p>Art. 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:</p>		<p>Fracc. VII. Ratificar por mayoría absoluta de los legisladores presentes al momento de la votación, los nombramientos que haga el Presidente de la República del secretario y los empleados superiores de Hacienda, de los demás secretarios de despacho, con excepción de los encargados de política exterior, defensa nacional, marina y del Procurador General de la República.</p>
<p>Art. 76. Son facultades exclusivas del Senado: Fracc. II.</p> <p>Ratificar nombramientos del Procurador General de la República, Ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de hacienda, coroneles, jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales</p>	<p>II. Ratificar los nombramientos que el Ejecutivo Federal haga de los titulares de las Secretarías de Estado con excepción de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina; de Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, Comisión Nacional del Agua y del organismo encargado de la inteligencia y la seguridad nacional; de la Comisión Reguladora de Energía, de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, de la Comisión Federal de Competencia, de la Comisión Nacional de Hidrocarburos; de los Ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los</p>	<p>Ratificar los nombramientos que haga el Presidente de la República de los secretarios de despacho responsables de la política exterior, la defensa nacional y la marina, así como de los ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga.</p>

Enrique Flores Ortiz

<p>Fracc. XII</p>	<p>términos que la ley disponga. Dicho trámite en ningún caso excederá los 30 días contados a partir de que se reciba la propuesta correspondiente; vencido este plazo sin un pronunciamiento en contrario, el funcionario en cuestión se tendrá por ratificado.</p> <p>Si el dictamen procediera en sentido negativo, el titular del Ejecutivo Federal deberá enviar una nueva propuesta en un término no mayor a diez días, no pudiendo fungir como encargado del despacho quien hubiere sido rechazado en el proceso de ratificación. En caso de que la segunda propuesta fuera rechazada, el Ejecutivo podrá designar al funcionario en cuestión. En ningún caso, podrá designar a alguno de los rechazados con anterioridad.</p> <p>La ley establecerá el procedimiento para llevar a cabo dichas ratificaciones;</p> <hr/> <p>De aprobarse, entraría en vigor 1º de septiembre de 2011</p>	<p>Fracc. XII.</p> <p>Elegir al Procurador General de la República de entre la terna que proponga la Comisión correspondiente del Senado, y</p> <p>XIII...</p> <hr/> <p>Entrada en vigor: un año después de publicado el Decreto</p>
-------------------	--	--

La reforma política vista desde la investigación legislativa

<p>Art. 78. Durante los recesos del Congreso de la Unión habrá una Comisión Permanente...</p> <p>Fracc.VII</p>	<p>Fracc. VII:</p> <p>Ratificar los nombramientos que el Presidente haga de los titulares de las Secretarías de Estado, Directores Generales de Petróleos Mexicanos y de la Comisión Nacional del Agua, ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, con excepción de los Secretarios de la Defensa Nacional y de Marina, en los términos que la ley disponga,</p>	<p>V. Elegir al Procurador General de la República de entre la terna que proponga la Comisión de Justicia del Senado;</p> <p>VII. Ratificar por mayoría absoluta de los legisladores presentes al momento de la votación, los nombramientos que el Presidente de la República haga de los secretarios de despacho, de los titulares de las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal que expresamente señalen las leyes, así como de los ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de 61 Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales, en los términos que la ley disponga.</p>
<p>Art. 89. Frac. II y III</p>	<p>Nombrar y remover libremente a los Secretarios de la Defensa Nacional y de Marina, y demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes.</p> <p>Nombrar a los demás titulares de las Secretarías de Estado, Directores Generales de Petróleos Mexicanos y de la Comisión Nacional del Agua, los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales con aprobación del Senado.</p> <p>Así como remover libremente a los secretarios del despacho, los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda.</p>	<p>II. Nombrar y remover libremente a los servidores públicos de la Federación cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes;</p> <p>III. Nombrar a los secretarios de despacho, a los titulares de las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal que expresamente señalen las leyes, así como a los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación de la Cámara correspondiente.</p> <p>IV. Nombrar, con aprobación del Senado, los Coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales.</p>

Enrique Flores Ortiz

		<p>X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del Congreso.</p> <p>XVI. Cuando las cámaras del Congreso no estén en sesiones, el presidente de la República podrá hacer los nombramientos de que hablan las fracciones III, IV y IX, con aprobación de la Comisión Permanente.</p>
--	--	--

FUENTE: Elaboración propia con información tomada de la Constitución Política e iniciativas de PRI y PRD.

Como puede observarse, las propuestas varían en cuanto a la participación del órgano legislativo encargado de ratificar a los miembros del gabinete. En sí, el conjunto de iniciativas para modificar el marco constitucional está orientado a matizar el ejercicio del Ejecutivo en vistas a crear, por un lado, mejores políticas públicas y, por otro, mecanismos de entendimiento que sobredimensionen las relaciones entre las dos ramas del Estado. La situación es interesante en la medida que ambos órganos caminen en una sola ruta. Sin embargo, conviene valorar a mayor detalle el nuevo modelo presidencial que estaría por surgir.

V. Consideraciones finales

Las propuestas formuladas por los grupos parlamentarios del PRI y PRD en aras de adoptar una nueva modalidad en la conformación del

gabinete presidencial son sustantivas, tomando en cuenta el conjunto de cambios ocurridos durante los últimos sexenios. Si anteriormente los gabinetes presidenciales eran completamente partidistas, desde el sexenio 1994-2000 la fórmula empezó a cambiar. En la actualidad un número significativo de miembros son de corte independiente.

No obstante que esta situación matiza el ejercicio presidencial, es necesario destacar la necesidad de valorar tres aspectos importantes: 1) el compromiso institucional y capacidad profesional de los miembros del gabinete; 2) el grado de participación del órgano senatorial y 3) la orientación del presidencialismo.

En cuanto al primero, cobra especial interés en la medida que la conformación del gabinete no sea producto del amiguismo del presidente electo. Esta medida fructificará siempre y cuando los nuevos integrantes ofrezcan cartas curriculares que brinden la confianza necesaria para conservar la estabilidad política.

En lo tocante al segundo, vale sugerir que con la intervención del Senado, respecto a la ratificación del gabinete legal, la figura del jefe de gabinete sería fundamental. Entre las principales funciones que estaría llamado a cumplir serían las de tipo administrativo, de coordinación en material presupuestal¹, así como de enlace entre el Presidente y el poder legislativo. Varias serían las ventajas que traería este esquema, tales como: a) dinamizar los asuntos de la agenda política nacional mediante el acercamiento de los miembros del gabinete con las comisiones legislativas y, b) atender los temas estructurales, paralizados en más de una década en la arena legislativa mediante nuevos mecanismos y alternativas de solución.

Cabe resaltar que el jefe de gabinete tendría responsabilidad sólo ante el Senado estableciéndose para ello, mecanismos sistemáticos de sanción. Esto pudiera ser un primer momento en vistas

Enrique Flores Ortiz

una siguiente reforma en la que el Ejecutivo cuente con poderes que fortalezcan no sólo su relación con el legislativo, sino que en momentos de parálisis legislativa, sea el ejecutivo quien convoque a elecciones para renovar al órgano camarál, en el sentido propuesto por Negretto (Negretto 2006:386).

Finalmente, el tercer aspecto, relacionado con el nuevo camino que tomaría el presidencialismo con las propuestas revisadas. Tomando en consideración los cuatro tipos de presidencialismo analizados por Nohlen, creemos que la orientación sería, en un primer momento, hacia un presidencialismo atenuado, en la medida que los nuevos mecanismos creados no tienen alcances profundos, sino que se encaminan a eficientar el ejercicio del poder público.

Este esquema, sirve de puente para que en un segundo momento, se construya un presidencialismo coalicional en el ángulo de la formación del gabinete presidencial. Es decir, un aparato integrado por funcionarios que cumplan con los dos requisitos señalados pero sometidos a valoración entre el Presidente y uno o dos grupos parlamentarios.

Esta situación propiciaría una mejor relación ejecutivo-legislativo al momento de generar políticas públicas y valorar el ejercicio del aparato gubernamental.

BIBLIOGRAFÍA

- Cansino, César (2000). *La transición mexicana. 1977-2000*. Centro de Estudios comparados, A.C. México.
- Escamilla Cadena, Alberto. (2004). “La transformación del presidencialismo mexicano a través de algunas reformas constitucionales” (1988-2000) Tesis doctoral, UAM, México.
- Lanzaro, Jorge. (2003). “Tipos de presidencialismo y modos de gobierno en América Latina” en: *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América*. CLACSO.
- Lijphart, Arend (2000). *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*. Ed. Ariel, Barcelona.
- Linz, Juan y Arturo Valenzuela (1994). “Democracia presidencial o parlamentaria ¿qué diferencia implica?”, en Juan Linz y Arturo Valenzuela (Comps): *La crisis del presidencialismo 1. Perspectivas comparadas*. Ed. Alianza Editorial.
- Mainwaring, Scott y Mathew Soberg Shugart (2002). *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Ed. Paidós, Buenos Aires.
- Negretto, Gabriel. (2001). “Procesos constituyentes y distribución del poder: La reforma del presidencialismo en Argentina”. *Revista Política y Gobierno*. Vol. VIII, núm. 1. México, D.F.
- Negretto, Gabriel. (2006). “La reforma constitucional en México”. *Apuntes para un debate futuro. Revista Política y Gobierno*. Vol XIII, núm. 2. México, D.F.
- Nohlen, Dieter (1998). *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*. Ed. Nueva Sociedad, Venezuela.
- Nohlen, Dieter y Mario Fernández (1998). “Presidencialismo versus parlamentarismo: dos enfoques contrapuestos”, en Dieter Nohlen, Mario Fernández (editores): *El presidencialismo renovado instituciones y cambio político en América Latina*, Ed. Nueva Sociedad, Venezuela.