

Capítulo tercero. La reforma del presidencialismo mexicano . . . . .	69
I. Consideraciones generales sobre el presidencialismo . . . . .	69
II. Breve excursión sobre la formación del sistema presidencial mexicano . . . . .	73
1. Caudillismo . . . . .	74
2. Despotismo . . . . .	75
3. Liderazgo republicano . . . . .	76
4. Dictadura . . . . .	79
5. Presidencialismo constitucional . . . . .	81
III. Propuesta de reformas . . . . .	88
IV. Consideraciones finales . . . . .	99

## 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.<sup>71</sup> Por lo demás, la tendencia, acentuada a partir de la segunda posguerra, en el sentido de una creciente combinación de instituciones constitucionales (*constitutional bo-*

<sup>71</sup> 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", Madrid, *Revista de Estudios Políticos*, octubre-diciembre, 1991; Nohlen, Dieter y Fernández B., Mario, *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio en América Latina, cit.*

rowing) 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 que se conserve la mayoría en el órgano de representación.<sup>72</sup> 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 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 diná-

<sup>72</sup> 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.

mica 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, adoptada originalmente por la Ley Fundamental de Bonn.<sup>73</sup>

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

<sup>73</sup> Ha quedado atrás la idea de que los gobiernos de gabinete generan ejecutivos 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.

razones políticas o religiosas, se mantienen en la vertiente autoritaria como China, Irán,<sup>74</sup> 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 elementos 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).<sup>75</sup>

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

<sup>74</sup> 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”.

<sup>75</sup> 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.

acentúa o atenua 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.

## 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 sociales 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.<sup>76</sup> 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.<sup>77</sup>

<sup>76</sup> Hernández y Dávalos, Juan E., *Historia de la Guerra de Independencia de México, México*, s. p. i., 1878, p. 198.

<sup>77</sup> *Ibidem*, p. 217.

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.

## 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 centralista; unas afín 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, preludió 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 Benjamin 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.<sup>78</sup>

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...”.<sup>79</sup> En una de sus intervenciones, al debatirse el proyecto del artículo 105, Melchor Ocampo defendió la propuesta señalando que

<sup>78</sup> Rabasa, Emilio, *La Constitución y la dictadura*, México, Revista de Revistas, 1912, p. 239.

<sup>79</sup> Zarco, Francisco, *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente de 1856-1857*, México, Cumplido, 1857, t. I, p. 513.

“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.

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 personificaba 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 principales: 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 congresual 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...*”.<sup>80</sup>

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 obligación constitucional de hacerlo. Una de las características de las dictaduras paternas 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

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

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 restricciones 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 inaugurarlo, 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.<sup>81</sup>

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

<sup>81</sup> Véase Congreso Constituyente, *Diario de los Debates*, 1o. de diciembre de 1916.

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 Montañón 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.<sup>82</sup>

<sup>82</sup> El decreto del 13 de noviembre de 1914 establecía los objetivos 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

De cualquier forma, habida cuenta de las circunstancias 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 Enríquez<sup>83</sup> lo propusieron sin éxito antes de la convocatoria al Congreso Constituyente. Con posterioridad fue publicada una obra bien informada, del ministro de la Suprema Corte de Justicia, Manuel C. Cruz,<sup>84</sup> 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.<sup>85</sup> 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

“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.

<sup>83</sup> *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, Toribio Esquivel Obregón y Emilio Rabasa. Fue considerada como una expresión favorable a la dictadura huertista, lo que le restó importancia.

<sup>84</sup> *El gobierno de gabinete y la evolución del parlamentarismo en Inglaterra*, México, Imprenta Franco Mexicana, 1918.

<sup>85</sup> *La Constitución y la dictadura*, México, Revista de Revistas, 1912.

sería 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 tenían un gran efecto en su momento: la relación entre el sistema federal y el sistema presidencial.<sup>86</sup> 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, 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”.<sup>87</sup> 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

<sup>86</sup> *Ibidem*, pp. 189 y ss.

<sup>87</sup> Palavicini, Félix F., *Historia de la Constitución de 1917*, México, s. p. i., 1938, pp. 267, 391 y 401.

de gobierno y cultura política, la opción parlamentaria sería viable.<sup>88</sup>

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 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”.<sup>89</sup>

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”

<sup>88</sup> *Ibidem*, pp. 409 y 495.

<sup>89</sup> Cámara de Diputados, *Diario de los Debates*, diciembre de 1917.

para integrar un gabinete “estable y apto”, no era de cambiarse, “por ahora”, el sistema presidencial por el parlamentario.<sup>90</sup>

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.<sup>91</sup>

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 Postes Gil, más tarde presidente de la República) incorporar el voto de censura para secretarios y subsecretarios;<sup>92</sup> 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 Congreso”, las libertades electorales o el sistema federal,<sup>93</sup> y otra “de transición al régimen parlamentario” para facultar a la Cámara de Diputados para remover a los funcionarios de la Comisión Nacional Agraria.<sup>94</sup> 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”.<sup>95</sup>

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

<sup>90</sup> *Ibidem*, octubre de 1919.

<sup>91</sup> *Ibidem*, noviembre de 1921.

<sup>92</sup> *Ibidem*, septiembre de 1920.

<sup>93</sup> *Ibidem*, febrero de 1921.

<sup>94</sup> *Ibidem*, mayo de 1921.

<sup>95</sup> *Ibidem*, septiembre de 1925.

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.<sup>96</sup> De no 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.

<sup>96</sup> 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, UNAM-Porrúa, 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.; 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.

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 camarlal 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 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 inter-

poner 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.

En cuanto a 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 comuni-

quen 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 cláusulas 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 hacer 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 integran 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 solo 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 de-

mocracia. 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.

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 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

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 impli-

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 afectos 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.<sup>97</sup> Los argumentos que llevaron a reformar la Constitución en 1928 para ampliar 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 permitirá 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

<sup>97</sup> 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.

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 Goethe<sup>98</sup> 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.

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