

EXPLICACIÓN

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

A lo largo del siglo XX se forjó una extensa doctrina, política y jurídica, que perfiló con mayor detalle las notas diferenciadoras de ambos grandes sistemas de organización del poder en el Estado constitucional contemporáneo. El ejercicio se volvió tanto más arduo cuanto más complejas se fueron haciendo las distintas expresiones constitucionales del poder político, hasta que se hizo necesario buscar las fórmulas de compromiso que se utilizan como último recurso cuando las pautas académicas de clasificación se ven desbordadas por la realidad: surgieron supuestas ca-

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

tegorías identificadas como “modelos mixtos”; acompañadas por la locución “sui géneris”, o precedidas por elementos compositivos “semi” (semipresidencial, semiparlamentario, etcétera) o “neo”, por ejemplo. Independientemente del éxito que puedan alcanzar algunas expresiones, presentan la ventaja de que permiten a los interlocutores saber más o menos de qué se está hablando, aunque también implican el problema de que las discrepancias nominales suelen ser más frecuentes y enconadas que las divergencias en cuanto al fondo de los problemas.

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

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

En los Estados constitucionales el único denominador común consiste en controlar eficientemente al poder para garantizar el espacio de libertades individuales y colectivas, así como las relaciones de equidad entre los miembros de la sociedad. Más allá de eso, la ortodoxia de los sistemas constitucionales no existe.

El poder es una realidad proteica cuya regulación y control no pueden quedar sujetos a esquemas rígidos. Los modelos constitucionales fracasan cuando pretenden alcanzar fórmulas inmutables que dejan sin resolver el problema esencial del poder, que es su fluidez permanente. Para atrapar la realidad y conducirla, las Constituciones tienen que adoptar instrumentos funcionales, aun cuando conceptualmente aparezcan en catálogos diferentes.

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

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

Toda Constitución supone un entramado de normas y de conductas que regulan la organización y el ejercicio del poder, las relaciones entre los titulares y los destinatarios del poder, además de los procesos de cohesión social. Una configuración armónica

de esos elementos hace que las Constituciones resulten funcionales, mientras que un diseño defectuoso, insuficiente o caduco produce tensiones y fricciones que obstaculizan e incluso paralizan el desempeño de las instituciones constitucionales. En este texto no se desarrolla el problema de las interacciones institucionales, que suele ser preterido en los grandes proyectos constitucionales, porque sólo se aborda un tema: el del gobierno de gabinete. El propósito de esta monografía es examinar las posibilidades de organización y control del poder que ofrece una institución de oriundez parlamentaria pero con vocación de universalidad institucional.