

¿UN GOBIERNO DE GABINETE EN MÉXICO?

Armando ALFONZO JIMÉNEZ

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Recuento conceptual: la separación de funciones*. III. *El pluralismo político y la agonía del sistema presidencialista mexicano*. IV. *De la alternancia política a una verdadera transición a la democracia*. V. *Nuevos diseños institucionales en torno del poder en México*. VI. *La disyuntiva institucional en México: ¿un gobierno de gabinete presidencial o un gobierno parlamentario?* VII. *Apunte final*. VIII. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

Después de haber concluido el primer ejercicio de alternancia partidista en la sede del Poder Ejecutivo Federal en México, se cuentan con datos y experiencias suficientes para acreditar la decadencia del sistema político mexicano.

Lo mismo podemos decir respecto de las experiencias constitucionales de la mayoría de las entidades federativas. No en pocos casos se puede apreciar aún la omnipresencia autoritaria de gobernadores e, incluso, de presidentes municipales.

Mientras que los diseños constitucional e institucional del país están enmarcados en un modelo presidencialista, existen múltiples muestras de los diversos actores políticos y sociales que pugnan por sustituir tal paradigma por uno que esté próximo a lo auténticamente democrático.

Algunas de las voces más notables de la comunidad jurídica nacional¹ se han pronunciado a favor de un cambio gradual del esquema político, en concreto, por lo que se conoce como “gobierno de gabinete”.

Otros han formulado planteamientos que pugnan por una transformación estructural del modelo político que sea congruente con el pluralismo prevaleciente.

A partir de una revisión teórica de las formas actuales de gobierno en Occidente, las presentes reflexiones dan cuenta del momento político que vive el país y analizan las posibilidades de las propuestas de referencia.

II. RECUESTO CONCEPTUAL: LA SEPARACIÓN DE FUNCIONES

El poder político engendra una fuerza que tiende a generar abusos. Por lo que el control del poder se asume como una de las premisas fundamentales del Estado constitucional.

Bajo esta perspectiva, por un lado, el poder se encarga de fijar sus propias restricciones (controles internos), y, por otro, alienta la intervención de los agentes de la sociedad para su fiscalización (controles externos).²

Dentro de las técnicas de limitación del poder destacan por su importancia los medios de control constitucional y legal, así como los mecanismos de distribución de competencias entre los

1 Destaca el trabajo constante y propositivo del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. En especial pueden consultarse: Varios autores, *Hacia una nueva constitucionalidad*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999, y Valadés, Diego, *El gobierno de gabinete*, 2a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005. Por otra parte, como fruto de determinado consenso político y académico son interesantes los resultados de las mesas de análisis realizadas a instancia de la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado. Véase Muñoz Ledo, Porfirio (coord.), *Comisión de Estudios para la Reforma del Estado. Conclusiones y propuestas*, México, UNAM, 2001.

2 Valadés, Diego, *El control del poder*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, pp. 2 y 3.

diversos órganos del Estado, sea en atención a criterios funcionales o territoriales.

Precisamente, la división de las funciones configura las formas que puede adoptar el poder público, principalmente la correlación que media entre el presidente y el parlamento. El equilibrio recíproco entre ellos o el predominio de uno sobre el otro es lo que determina el tipo de sistema político.

En tal sentido, para distintas disciplinas jurídicas, sociales y políticas resulta de primer orden el estudio de las formas de gobierno como piedra angular de la conformación del llamado Estado democrático de derecho.

El aspecto sustancial de las formas de gobierno constituye “la dinámica de las relaciones entre Poder Ejecutivo y Poder Legislativo y en particular a las modalidades de elección de los dos organismos, su título de legitimidad y el balance de sus prerrogativas”.³

1. *Sistema presidencial*

Si bien las presentes reflexiones no intentan hacer un recorrido por la historia de las ideas políticas, es importante no soslayar la influencia del pensamiento de Montesquieu y de los padres fundadores de los Estados Unidos de América en el desarrollo del sistema presidencial.⁴

En su obra *Del espíritu de las leyes*, Montesquieu aborda el estudio de la Constitución inglesa y de ahí deriva su muy conocida tesis de la división tripartita del poder, un sistema de pesos y contrapesos. Ninguno de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial debería de concentrar un número mayor de potestades porque

3 Pasquino, Gianfranco, “Formas de gobierno”, en Bobbio, Norberto *et al.*, *Diccionario de política*, 10a. ed., México, Siglo XXI, 1997, t. I, p. 670.

4 Para mayor referencia, véase Alfonso Jiménez, Armando, “Algunas reflexiones sobre el sistema presidencial mexicano y el desarrollo nacional”, *Revista Mexicana de Justicia*, México, núm. 1, enero-marzo de 1994, pp. 51-56.

ello degeneraría en una fuerza despótica que pondría en entredicho a las otras dos funciones.⁵

A pesar de que esta teoría ha sido rebasada por los diferentes cambios institucionales, llama la atención que en la parte medular de la exposición Montesquieu ubica, por encima de la clasificación de las tres funciones de poder, a la libertad y su defensa irrestricta. En otras palabras, el pensador francés coloca como salvaguarda central del control del poder a la dignidad personal.

Por su parte, Alexander Hamilton defendió el papel trascendental que el departamento ejecutivo debería jugar en Estados Unidos de América, y sostuvo, categórico, que la fortaleza presidencial era la garantía de un gobierno republicano.⁶

El vigor del presidente residía en su diseño institucional:

- a) Elección popular e indirecta.
- b) El Poder Ejecutivo concentrado en una sola persona.
- c) Duración de su función de cuatro años con posibilidad de una reelección.
- d) Sujeto de responsabilidad política.
- e) Entre sus atributos sobresalen:
 - Facultad de veto a leyes.
 - Jefe supremo de las fuerzas armadas.
 - Potestad de indulto
 - Capacidad de concertar tratados internacionales.
 - Nombrar libremente a su equipo de trabajo.⁷

De las notas esenciales de esta forma de gobierno resalta que en una misma persona denominada “presidente” se reúne el carácter de jefe de Estado y jefe de Gobierno, y de su autoridad dependen los ministros o secretarios, quienes son sus principales

5 Cuaderno *La división de poderes*, serie: *Grandes temas del constitucionalismo mexicano*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2005, pp. 21-23.

6 Hamilton, Alexander *et al.*, *El federalista*, 4a. reimp., trad. de Gustavo R. Velasco, México, Fondo de Cultura Económica, 1987, p. 297. El prólogo es del traductor.

7 *Ibidem*, pp. 288-296.

colaboradores. En opinión del tratadista francés André Hauriou, este modelo político “combina de una manera afortunada la estabilidad con la eficacia, siempre preservando la libertad”.⁸

Sin embargo, no ha sido fiel la proyección ideal del modelo respecto del esquema funcional que ha operado en la práctica.

2. Sistema parlamentario

El origen y las primeras etapas de evolución de la forma parlamentaria de gobierno se remontan a la Gran Bretaña.⁹

El modelo británico ha sido importado por un número importante de naciones, bajo los formatos de monarquías constitucionales o repúblicas. Cada régimen le ha impreso su sello propio a las instituciones que lo componen sin perder rasgos que les son comunes a los sistemas parlamentarios.¹⁰

En este tipo de sistema político el parlamento adquiere un papel principal.

Como concepto de aproximación, al parlamento se le concibe como “una asamblea o un sistema de asambleas en cuya base hay un “principio representativo”, variadamente especificado, que determina los criterios de su composición”.¹¹

Las características primordiales del parlamento son estructurales (cómo y quiénes lo conforman) y funcionales (representación política, legislación, control de la administración pública y legitimación).¹²

8 Hauriou, André *et al.*, *Derecho constitucional e instituciones políticas*, Madrid, Ariel, 1980, p. 525.

9 Para conocer el desarrollo histórico del sistema parlamentario véase Biscaretti di Ruffia, Paolo, *Introducción al derecho constitucional comparado. Las “formas de Estado” y “las formas de gobierno”*. *Las Constituciones modernas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, pp. 192-305.

10 Serna de la Garza, José María, “Parlamentarismo”, *Enciclopedia jurídica mexicana*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, t. V, p. 430.

11 Cotta, Mauricio, “Parlamento”, en Bobbio, Norberto *et al.*, *op. cit.*, nota 3, p. 1129.

12 *Idem.*

Empero, resulta oportuno dejar claro que no basta que exista un parlamento para estar en presencia de un sistema parlamentario.

Todo régimen parlamentario está integrado por un gobierno (gabinete) que responde políticamente ante la asamblea legislativa y, en ciertos casos, puede tener una facultad para disolver al parlamento.¹³

En el modelo parlamentario, además, el jefe de Estado es una persona distinta al jefe de Gobierno. Sus principales rasgos de identidad y diferencias serán revisados con posterioridad.¹⁴

Por otra parte, en los regímenes parlamentarios gravita enormemente el sistema de partidos, circunstancia que facilita la cooperación entre las distintas fuerzas representadas en la asamblea legislativa y permite la resolución de las crisis políticas sin grandes contratiempos, toda vez que “existen mecanismos institucionales para sustituir al gobierno cuando éste ha visto erosionadas significativamente sus bases de apoyo”.¹⁵

En este sentido, el parlamento se erige en piedra angular del “juego democrático”.¹⁶

3. *Degeneración de los sistemas: el presidencialismo y el parlamentarismo*

Cuando se concentran las atribuciones legales en uno de los poderes públicos se corre el riesgo de que también asuma otras facultades metajurídicas que rompan con el equilibrio que debe

13 Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, 6a. ed. (española), Barcelona, Ariel; 2a. reimp., México, Planeta, 1992, pp. 140 y 141.

14 *Infra*, pp. 97-101.

15 Serna de la Garza, José María, *op. cit.*, nota 10, pp. 430 y 431.

16 Esta expresión empleada por Michelangelo Bovero engloba las fases de elegir (selección de los integrantes de la asamblea legislativa), representar (reflejo de la voluntad popular), deliberar (diálogo parlamentario) y decidir (capacidad resolutoria del legislador) en, *Una gramática para la democracia. Contra el gobierno de los peores*, Madrid, Trotta, 2002, pp. 55-69.

existir entre uno y otro; entonces, el respectivo sistema político se degenera.

Depende a favor de qué órgano se acumulan las potestades para estar en posibilidad de caracterizar tal régimen en presidencialista o parlamentarista.

Por supuesto que ninguna de estas expresiones representa la buena salud de un modelo político.

Respecto del presidencialismo, el caso mexicano se ha erigido como punto de referencia por la subsistencia por más de setenta años del Partido Revolucionario Institucional en la titularidad del Poder Ejecutivo Federal.

Para la comprensión de este sistema que prevaleció varias décadas en México resultan imprescindibles los estudios realizados por Daniel Cosío Villegas,¹⁷ Jorge Carpizo¹⁸ y Luis Javier Garrido.¹⁹

En la plenitud del presidencialismo mexicano, el constitucionalista Jorge Carpizo puntualizó las causas de la concentración de poderes desmedidos del titular del Ejecutivo Federal:

- a) Es el jefe del partido permanente, partido que está integrado por las grandes centrales obreras, campesinas y profesionales.
- b) El debilitamiento del Poder Legislativo, ya que la gran mayoría de los legisladores son miembros del partido predominante y saben que si se oponen al presidente las posibilidades de éxito que tienen son casi nulas y que seguramente están así frustrando su carrera política.
- c) La integración, en buena parte, de la Suprema Corte de Justicia por elementos políticos que no se oponen a los asuntos en los cuales el presidente está interesado.

17 Cosío Villegas, Daniel, *El sistema político mexicano. Las posibilidades de cambio*, México, Editorial Joaquín Mortiz, 1972. Para el presente trabajo se tuvo a la vista la 21a. reimpresión, publicada en diciembre de 1992.

18 Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, 8a. ed., México, Siglo XXI, 1988. La primera edición de esta obra data de 1978.

19 Garrido, Luis Javier, *El partido de la revolución institucionalizada. La formación del nuevo estado en México (1928-1945)*, México, Siglo XXI, 1982. Para el presente ensayo se consultó la 7a. ed., México, 1995.

d) La marcada influencia en la economía a través de los mecanismos del banco central, de los gobiernos descentralizados y de las empresas de participación estatal, así como las amplias facultades que tiene en materia económica.

e) La institucionalización del ejército, cuyos jefes dependen de él.

f) La fuerte influencia en la opinión pública a través de los controles y facultades que tiene respecto a los medios de comunicación.

g) La concentración de recursos económicos en la Federación, específicamente en el Ejecutivo.

h) Las amplias facultades constitucionales y extraconstitucionales, como son la facultad de designar a su sucesor y a los gobernadores de las entidades federativas.

i) La determinación de todos los aspectos internacionales en los cuales interviene el país, sin que para ello exista ningún freno en el Senado.

j) El gobierno directo de la región más importante, con mucho, del país, como lo es el Distrito Federal.

k) Un elemento psicológico: que en lo general se acepta el papel predominante del ejecutivo sin que mayormente se le cuestione.²⁰

También es posible que se actualice un supuesto de parlamentarismo. La ingerencia de un parlamento puede llegar al extremo de maniatar a un Ejecutivo, de propiciar la ineficacia del gobierno y su poca operatividad.

Comúnmente se aceptan como sinónimos “sistema parlamentario” y “parlamentarismo”, lo que desde nuestro punto de vista no es correcto. Aunque se ha escrito poco al respecto, es importante no descartar la posibilidad de un régimen parlamentario atrofiado por la concentración excesiva de atribuciones en detrimento de los poderes Ejecutivo y Judicial; por ejemplo, bajo la rigurosa denominación de “parlamentarismo absoluto”, Carré de Malberg identifica a aquel régimen (de asamblea) en el que el Ejecutivo se encuentra sometido a la voluntad del Legislativo, por carecer el

20 Carpizo, Jorge, *op. cit.*, nota 18, pp. 25 y 26.

primero de la facultad de disolución del segundo y en virtud de que el segundo ejerce amplios poderes sobre el primero.²¹

4. *El gobierno de gabinete*

A. *Origen*

Esta figura, de cuño británico, fue forjada bajo el manto del sistema parlamentario.²²

Cabe advertir que no se ha configurado un modelo único, toda vez que se ha adaptado según las características propias de las naciones que la han acogido y ha variado según la correspondiente época; por ejemplo, la doctrina británica señala que el gobierno de gabinete se está transformando en un “gobierno de comités”, puesto que los primeros ministros han optado para despachar en comités especializados para centralizar sus determinaciones y no llevar los asuntos al pleno del gabinete.²³

Algunas naciones con sistema presidencial incorporaron al gabinete en búsqueda de mejorar su organización y de tener aceptables rendimientos en cuanto a la gobernabilidad.

B. *Denominaciones*

Al gobierno de gabinete (*cabinet government*) se le ha identificado de diversas maneras: entre otras, se le ha considerado como sinónimo del modelo parlamentario de Westminster,²⁴ como “gobierno del primer ministro”²⁵ y hasta como “dictadura de gabinete”.²⁶

21 Carré de Malberg, Raymond, *Teoría general del Estado*, citado por Hau-riou, André *et al.*, *op. cit.*, nota 8, p. 278.

22 Cruz, Manuel, *El gobierno de gabinete y la evolución del parlamentarismo en Inglaterra*, México, 1917, pp. 83-134.

23 Valadés, Diego, *El gobierno de gabinete*, *cit.*, nota 1, p. 1.

24 *Idem.*

25 Biscaretti di Ruffia, Paolo, *op. cit.*, nota 9, p. 193.

26 Duverger, Maurice, *op. cit.*, nota 13, p. 217.

C. *Jefe de Estado versus jefe de Gobierno*

Para poder diseccionar la figura del gobierno de gabinete resulta imprescindible hacer alusión a las jefaturas de Estado y de Gobierno.

Mientras que en los sistemas parlamentarios la diferencia de funciones entre el jefe de Estado y el jefe de Gobierno son claras, regularmente en los sistemas presidenciales se concentran en una sola persona las atribuciones de ambos cargos.

a. Jefe de Estado

En términos generales, dentro del plano parlamentario, el jefe de Estado desarrolla una actividad simbólica de unidad nacional y netamente protocolaria.

En virtud de que no efectúa actos de gobierno, el Legislativo no interfiere en su función. Excepcionalmente, en ciertas hipótesis, el jefe de Estado puede fungir como árbitro (a veces llega a corresponderle la facultad de disolución de los parlamentos).

Debido a lo anterior, el jefe de Estado no se encuadra en el ámbito tradicional de la división de poderes. Su participación racionaliza altamente la función ejecutiva.²⁷

De manera más precisa, de acuerdo con los criterios constitucionales más dominantes, el jefe de Estado cuenta con las siguientes atribuciones:

- a) Representar al país en el exterior;
- b) presidir actos protocolarios (simbólicos, como inauguraciones o desfiles, y académicos);
- c) recibir agentes diplomáticos;
- d) realizar consultas con las fuerzas políticas para la integración del gobierno, en casos de crisis;
- e) proponer al Parlamento o al Congreso a quien, con motivo de disponer de la mayoría, deba hacerse cargo del gobierno. Esta fa-

27 Valadés, Diego, *op. cit.*, nota 1, pp. 5 y 6.

cultad tiende a desaparecer en los sistemas parlamentarios donde el jefe de Gobierno es elegido directamente por los ciudadanos;

f) realizar los nombramientos del personal que le esté directamente adscrito.²⁸

A iniciativa del gobierno, además, al jefe de Estado le conviene extender nombramientos, designar agentes diplomáticos y representantes consulares, culminar tratados internacionales, extender títulos profesionales y académicos, conceder honores a nacionales y extranjeros, otorgar nacionalidad, dar indultos, promulgar leyes y expedir decretos, ejercer el derecho de veto, declarar la guerra con el consentimiento previo de los legisladores, convocar elecciones extraordinarias, dirigir mensajes a la asamblea legislativa, convocar al parlamento e, incluso, disolverlo.²⁹

b. Jefe de Gobierno

En cuanto al jefe de Gobierno, cabe anotar que es la persona responsable de conducir al órgano político y, por tanto, de diseñar las políticas públicas; de ejecutar y desarrollar reglamentariamente el contenido de las leyes del parlamento; de aplicar la fuerza coactiva del Estado; de coordinar y organizar la administración pública y de intervenir en la resolución de los conflictos con las distintas expresiones políticas.³⁰

En el contexto de un régimen parlamentario, el jefe de Gobierno recibe la encomienda legislativa de hacerse cargo de la dirección política. Se suele denominar al jefe de Gobierno como tal, como primer ministro, premier, canciller, presidente del consejo de ministros o presidente del Gobierno.³¹

Las funciones principales del jefe de Gobierno son las políticas (nombramiento de los titulares de los órganos públicos), las

28 *Ibidem*, pp. 17 y 18.

29 *Ibidem*, pp. 18 y 19.

30 *Ibidem*, p. 19.

31 *Ibidem*, p. 20 y 21.

normativas (desarrollo de instrumentos jurídicos), las administrativas (finanzas, obras y servicios públicos) y las jurisdiccionales (solución contenciosa de controversias de naturaleza administrativa).³²

D. Rasgos más comunes del gobierno de gabinete

El gobierno de gabinete es una fórmula atenuada del sistema presidencial. Algunos de sus elementos más comunes son:

a. El gabinete

Es un órgano colegiado, dependiente de la confianza del presidente, que se compone por ministros, y cuyas facultades se encuentran previstas por la Constitución y, en ciertas ocasiones, en la ley. La participación de los ministros racionaliza al sistema presidencial, ya que aligera los efectos de la concentración del poder y pueden contar con un mecanismo de control indirecto en torno del presidente.³³

b. Designación de los ministros

En términos generales, el presidente goza de discrecionalidad: nombra y remueve libremente a los miembros del gabinete. Entre otras modalidades se encuentran, por ejemplo, la designación presidencial del coordinador del gabinete y éste propone el nombramiento de los demás ministros.³⁴

c. Composición del gabinete

Este tópico regularmente es objeto de una reserva de ley; sin embargo, en virtud de que el gabinete es un espacio de diálogo y

³² *Ibidem*, p. 25.

³³ *Ibidem*, p. 33.

³⁴ *Ibidem*, p. 36.

entendimiento, es recomendable su integración plural para lograr la conciliación y la colaboración entre los partidos políticos.³⁵

d. Funciones

Son múltiples las atribuciones que puede desarrollar el gabinete. Está sujeto a su respectivo estatuto constitucional y legal. Sus funciones suelen ser consultivas, deliberativas y hasta pueden ser ejecutivas.³⁶

³⁵ *Ibidem*, pp. 40-42.

³⁶ Diego Valadés, en un ejercicio de derecho constitucional comparado, enumera algunas de las funciones sustantivas de los gabinetes que funcionan en América Latina:

“- Participar en los proyectos de ley que se envían al Congreso (Argentina, Paraguay, Perú y Uruguay).

- Participar en la celebración de tratados (Uruguay).

- Participar en la elaboración de los presupuestos (Argentina, El Salvador y Uruguay).

- Participar en la elaboración de los programas de desarrollo (Guatemala, Honduras y Venezuela).

- Intervenir en la concertación de empréstitos (Panamá y Venezuela).

- Refrendar decretos presidenciales (Argentina).

- Ejercer la facultad reglamentaria (Venezuela).

- Intervenir en nombramientos (Costa Rica, Panamá y Uruguay).

- Intervenir en la remoción de funcionarios (Uruguay).

- Ejercer el derecho de gracia (Costa Rica).

- Convocar al Congreso (El Salvador, Uruguay, Venezuela).

- Celebrar contratos administrativos (Panamá y Venezuela).

- Fijar aranceles (Panamá).

- Definir y coordinar las tareas de gobierno (Paraguay y Uruguay).

- Solicitar informes a funcionarios (Panamá).

- Deliberar sobre asuntos de interés público (Perú).

- Actuar como órgano de consulta presidencial (Nicaragua).

- Ejercer el mando de las fuerzas armadas (Uruguay).

- Ejercer el veto (Uruguay).

- Conceder privilegios industriales (Uruguay).

- Autorizar la creación de bancos (Uruguay)”. *Ibidem*, pp. 44 y 45.

e. Coordinación del gabinete

Es uno de los temas más polémicos en torno del gabinete. No hay una fórmula que resuelva esta cuestión.

No se trata de una mera transmisión de funciones del presidente a favor de un jefe de gabinete. Se refiere a una auténtica desconcentración racionalizada de facultades que evite que el presidente siga ejerciendo el poder a través de un personero.

La participación de un coordinador de gabinete no representa la idea de jefe de Gobierno, sino la de un delegado que auxilia al presidente en sus responsabilidades cotidianas, le descarga el cúmulo excesivo de atribuciones, funge como mediador ante el parlamento y, en consecuencia, posibilita la convivencia política y la gobernabilidad.³⁷

f. Concurrencia de los ministros en el parlamento

Como medio de control político, el parlamento cuenta con la facultad de citar a los miembros del gabinete para que comparezcan ante los legisladores y deliberen sobre los diversos temas de interés, lo que sin duda fortifica al sistema representativo y contribuye a la racionalización del poder presidencial.

Este ejercicio permite que los ministros se preparen debidamente y desarrollen sus potencialidades argumentativas.³⁸

g. Confianza, interpelación y censura de los ministros

El voto de confianza, la interpelación y la moción de censura son, por excelencia, los instrumentos característicos de los regímenes parlamentarios.

Bajo la modalidad del gobierno de gabinete, los mecanismos aludidos se han adaptado a sus circunstancias propias.³⁹

37 *Ibidem*, pp. 47-59.

38 *Ibidem*, pp. 59-62.

39 *Ibidem*, pp. 62-68.

Los ministros tienen una responsabilidad política frente al parlamento, por ello deben contar con su confianza. En caso de no ser así, la mayoría parlamentaria puede formular su voto de censura en contra del gabinete o, en su defecto, negarse a otorgar el voto de confianza requerido por el gobierno.⁴⁰

Asimismo, los legisladores pueden cuestionar —interpelar— la política general del gobierno, o bien, formularle preguntas específicas.⁴¹

Así, la intervención del parlamento busca incidir en la actuación gubernamental (*indirizzò* político).⁴²

III. EL PLURALISMO POLÍTICO Y LA AGONÍA DEL SISTEMA PRESIDENCIALISTA MEXICANO

Durante cerca de cincuenta años, la hegemonía del Partido Revolucionario Institucional en el poder político fue avasallante. De 1929 a 1977 no había rincón alguno de la vida pública del país que se salvara de la ingerencia del presidente de la República.

Con la reforma política de 1977, impulsada por Jesús Reyes Heróles, entonces secretario de Gobernación, en el periodo presidencial de José López Portillo, se dio el primer paso de lo que vendría a ser un proceso —lento, pero sin marcha atrás— de la apertura del sistema político mexicano al pluralismo.

El avance de los partidos de oposición que lograron paulatinamente espacios en los cargos de representación popular se convertiría en la piedra de toque del régimen presidencialista.

A mayor pluralidad política menor fue la capacidad de control e influencia del titular del Ejecutivo Federal.

Pero ¿qué factores han incidido para propiciar que este vetusto régimen se encuentre moribundo?

40 Serna de la Garza, José María, *op. cit.*, nota 10, p. 430.

41 Requejo, Paloma, *Democracia parlamentaria y principio minoritario. La protección constitucional de las minorías parlamentarias*, Barcelona, Ariel, 2000, pp. 129-134.

42 *Ibidem*, pp. 111 y 112.

Contestar exhaustivamente la pregunta precedente rebasa por mucho el objeto de las presentes líneas. Sólo nos permitiremos hacer mención, de manera sucinta, de aquellos antecedentes más significativos que han influido en el avance del pluralismo político en México:

El cambio del estatus jurídico de los partidos políticos mediante la reforma al artículo 41 de la Constitución general de la República. A partir de este momento, los partidos políticos son considerados “entidades de interés público”.⁴³

Para 1988, debido al esfuerzo de la oposición aunado a los errores de gobierno y a la adopción por parte de éste de medidas de corte neoliberal recomendadas por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, el PRI estuvo a punto de perder la elección presidencial y la mayoría absoluta de la Cámara de Diputados.⁴⁴

Ante las acusaciones de fraude electoral en las elecciones de 1988, en la década de los años noventa se lograron importantes reformas constitucionales y legales en materia electoral para generar un adecuado ambiente político; sin embargo, no sería sino hasta 1996 cuando por el acuerdo de los partidos políticos representados en el Congreso y el presidente de la República, se lleva a feliz término una reforma constitucional que, entre otras cuestiones, le dio plena autonomía al Instituto Federal Electoral, se replantea la jurisdicción electoral, se formulan nuevas reglas de transparencia y competencia electoral (acceso paritario a los medios de información) y se extiende la reforma a las entidades federativas.⁴⁵

43 Woldenberg, José, “Sistema político, partidos y elecciones en México”, en Aguirre, Pedro *et al.*, *Sistemas políticos, partidos y elecciones. Estudios comparados*, 2a. ed., México, Nuevo Horizonte Editores, 1997, pp. 310 y 311.

44 Eraña Sánchez, Miguel Ángel, *La protección constitucional de las minorías parlamentarias. Estudio comparado sobre la funcionalidad del pluralismo político en México y España*, México, Porrúa-Universidad Iberoamericana, 2004, pp. 20 y 21.

45 *Ibidem*, p. 24.

En 1997, por primera vez, un presidente de la República no cuenta con la mayoría absoluta de su partido en la Cámara de Diputados; aunque conserva la mayoría en el Senado. Con ello, se pone en marcha una nueva etapa del sistema político mexicano y se empieza a hacer referencia al “gobierno dividido”, expresión que con tino Jorge Carpizo corrige llamándolo “gobierno compartido”.⁴⁶

Derivado de las elecciones federales de 2000, Vicente Fox, candidato del Partido Acción Nacional (PAN), gana las elecciones federales para ocupar el cargo de presidente de la República, y como consecuencia de ello inicia la alternancia política en el Poder Ejecutivo.

Por su parte, en el Congreso de la Unión ningún partido político alcanzaría la mayoría absoluta y con ello se manifestaría de manera inédita un “vigoroso pluralismo”.⁴⁷

IV. DE LA ALTERNANCIA POLÍTICA A UNA VERDADERA TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA

Sin lugar a dudas, el resultado que arrojó la elección federal en México en 2000 marcó un hito en la historia nacional. Con el triunfo de Vicente Fox, se inauguró una nueva etapa en la vida institucional del país. La llamada alternancia política entró a los distintos escenarios de lo cotidiano con una gran expectativa dentro y fuera de nuestras fronteras y puso fin a una era de dominio hegemónico del Partido Revolucionario Institucional en la jefatura del Estado mexicano.

Contrario al señalamiento de que la mera alternancia en esa alta responsabilidad oficial significaba *per se* la transición a la democra-

46 Carpizo, Jorge, “Prólogo”, en Fernández Ruiz, Jorge, *Poder Legislativo*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, p. XXVI.

47 Eraña Sánchez, Migue Ángel, *op. cit.*, nota 44, p. 25.

cia, consideramos⁴⁸ que esto no es así. No ha habido la reforma de fondo en materia jurídica e institucional esperada. Prevalecen prácticas autoritarias y han surgido otras nuevas: no hay neutralidad política en las campañas de difusión oficial; el uso indebido y desmedido de la fuerza pública en la atención de controversias de naturaleza social; los órganos de inteligencia puestos al servicio de causas ajenas a la propia; la toma de decisiones a nivel central, lejos de las necesidades de las entidades federativas; la frivolidad de prácticas institucionales y protocolarias.

Ha sido lamentable el desaprovechamiento del bono democrático que tuvo Vicente Fox al inicio de su administración, fruto del error consistente en creer que bastaba que cualquier acción de gobierno proveniente de un presidente de origen partidario distinto por ese mero hecho era diferente y, por tanto, mejor.

Destaca por su trascendencia, la falta de operación política del Ejecutivo Federal, por impericia o tosquedad, con el Poder Legislativo para lograr acuerdos, no sólo las “reformas estructurales”, sino una muy necesaria reforma del Estado.

A mayor abundamiento, sirvan las pautas apuntadas por Jorge Carpizo respecto del predominio del presidente⁴⁹ para examinar la gestión de Vicente Fox:

a) Si bien el presidente Fox no fue jefe del partido político al que pertenece (PAN), su actitud dejó mucho que desear en virtud de la falta de neutralidad con la que debió conducirse, sobretodo, de cara a los diversos procesos electorales celebrados durante su gestión. La manifiesta parcialidad política que demostró fue objeto de severos señalamientos tanto del Poder Judicial de la Federación como del Instituto Federal Electoral. En el primer caso, la Suprema Corte de Justicia de la Nación le obligó

48 Alfonso Jiménez, Armando, “Lecturas varias en torno de la gobernabilidad y su aproximación al discurso jurídico”, en Alfonso Jiménez, Armando y Rodríguez Rizo, Juan Carlos (coords.), *Estudios jurídicos en homenaje al doctor Diego Valadés*, México, Porrúa-Universidad de Guadalajara, 2007.

49 Véase *supra* pp. 7 y 8 del presente trabajo.

a retirar anuncios publicitarios donde el presidente promovía las acciones y obras de su gobierno, y, en el segundo caso, la autoridad electoral le exhortó a que no hiciera proselitismo alguno durante las semanas previas a la elección federal de 2006.

b) El comportamiento presidencial frente al Poder Legislativo no fue el adecuado, y no desaprovechó oportunidad alguna para demeritar su papel en la inteligencia de que las reformas estructurales no han sido aprobadas por la falta de voluntad de los representantes populares. Fox y su equipo no tuvieron ni la voluntad política ni el talento para arribar a los acuerdos parlamentarios que el país requería para transitar realmente a la democracia.

c) En general, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha hecho valer su independencia funcional y ha fortalecido su actividad jurisdiccional paulatinamente.

Sin embargo, en algunos casos, el papel de nuestra más alta magistratura ha sido severamente cuestionado, como el relativo a la controversia constitucional 109/2004 promovida por el Ejecutivo Federal en contra de las modificaciones que la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión realizó al Decreto de Presupuestos de Egresos de la Federación de 2005, en el que el máximo tribunal del país, en apretada votación, le concedió la razón al Ejecutivo Federal.⁵⁰

d) El trabajo del Ejecutivo Federal en relación con su intervención en la rectoría económica del Estado ha venido a menos,

50 La participación del ministro Mariano Azuela Güitrón, entonces presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el contexto y en el proceso mismo de la controversia constitucional citada fue polémica. Antes de que la Corte resolviera el fondo del asunto, en un acto público, Azuela se pronunció en contra de la Cámara de Diputados por haberle ajustado el proyecto de presupuesto del Poder Judicial de la Federación. Al dictar la respectiva sentencia, con diferencia del voto del ministro presidente, se falló a favor del Ejecutivo Federal. La sentencia del caso puede verse en el *Diario Oficial de la Federación* del 24 de octubre de 2005, pp. 6-114. Además, Aranda, Jesús, “Azuela inclina la balanza en favor de Fox en controversia por el presupuesto”, *La Jornada*, versión electrónica, México, 13 de mayo de 2005, pp. 1-3.

gracias a la gestión autónoma del Banco de México, así como la creciente liberalización mercantil y arancelaria que ha vivido el país, a partir de la entrada en vigor en 1994 del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos de América y Canadá. Cada día los postulados de la Constitución general de la República sobre el particular son letra muerta, y la gran mayoría de los poderes privados han anulado la posibilidad de atemperar las graves desigualdades sociales prevalecientes.

e) Al nombrar un general del Ejército mexicano al frente de una institución con marcada tradición civil, como lo es la Procuraduría General de la República, el presidente Fox envió un mensaje contrario a la dinámica democrática que debería haber implicado el cambio político.

Con independencia de las trascendentales labores del personal militar en ciertos rubros de la lucha contra el narcotráfico, la experiencia de esa administración de la representación social federal puso en evidencia la ausencia de autonomía técnica que debe gozar el Ministerio Público.⁵¹

Asimismo, el Ejército no ha estado exento de la comisión de algunas violaciones a derechos fundamentales.

f) El Ejecutivo Federal mantiene aún los controles y facultades sobre los medios de comunicación. Como ningún otro presidente, Fox apostó a la promoción mediática de su persona, y lejos de ser partícipe de los cambios necesarios en materia de radio y televisión, su sexenio transcurrió sin novedad al respecto y fueron conocidos los acuerdos a los que llegó con los dueños de los principales medios de información.

g) Pese a las tentativas de la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago), a través de la Convención Nacional Fiscal, el Ejecutivo Federal (Secretaría de Hacienda y Crédito Público) conserva amplias facultades en el orden de la coordinación fiscal y se resiste a perderlas.

⁵¹ Caso del intento de desafuero del entonces jefe de Gobierno del Distrito Federal.

h) Aunque por tradición constitucional, el presidente de la República ha dirigido la política exterior sin especial resonancia crítica por parte del Senado, la administración encabezada por Fox, de forma arbitraria, se alejó de los principios históricos de autodeterminación de los pueblos y solidaridad internacional.

i) En muchos sentidos, el Distrito Federal ha dejado de estar en la esfera de influencia del Ejecutivo Federal. Quedan pendientes de sustraer de su ámbito de decisión las facultades de designación y remoción de los mandos de las autoridades policíacas y de procuración de justicia de la capital de la república. Durante el gobierno al mando de Fox fueron evidentes las múltiples tensiones con las autoridades del Distrito Federal.

j) En los últimos sexenios se ha incrementado la caricaturización o parodia de los presidentes de la República en turno. Gradualmente, se ha ido perdiendo el respeto que inspiraba la investidura presidencial. Empero, en el subconsciente del pueblo de México se encuentra la esperanza de contar con mejores líderes que, con autoridad moral, ayuden a aliviarles de los no pocos problemas que les aquejan.

V. NUEVOS DISEÑOS INSTITUCIONALES EN TORNO DEL PODER EN MÉXICO

En párrafos anteriores ha quedado puntualmente descrita la situación quebrantada que guarda el sistema presidencialista.

La construcción de un nuevo régimen político en México no debe estar supeditada exclusivamente a las transformaciones de las que tendría que ser objeto la presidencia de la república y su relación con el Congreso.

Los engranajes que fueron de utilidad en el pasado ya no lo son más. Algunas de esas piezas están totalmente desdentadas y otras severamente oxidadas. En ciertas partes, la maquinaria evidencia la falta de engranes.

Para sustituir el modelo es menester replantear los diseños institucionales en torno del poder en general.⁵²

Sin duda, las tareas de ingeniería constitucional, legal e institucional significarán el esfuerzo de muchos durante múltiples jornadas.

La democratización del país debe influir necesariamente en todos los actores que coexisten en el escenario político nacional.

Atendamos las palabras del politólogo italiano Gianfranco Pasquino:

La estrategia democrática podría no ser la democratización sustancial e indiscriminada de todas las instituciones, de todas las estructuras, de todas las organizaciones y todas las asociaciones de un régimen democrático. Dicha estrategia podría consistir, más bien, en la multiplicación y potenciación de los instrumentos de control de las instituciones y de contención de los comportamientos desviados, así como en el aumento de los contrapesos disponibles para los ciudadanos democráticos y en las sanciones aplicables a comportamientos no y antidemocráticos.⁵³

Dicha posición es compartida por otros autores, como el florentino Luigi Ferrajoli, quien ha planteado, además, la necesidad de ir más a fondo con los principios de difusión, limitación y responsabilidad de todo poder y el pleno respeto a los derechos fundamentales; es decir, la ampliación de la tutela y garantía de todos los

52 “...el país requiere de un replanteamiento del diseño institucional vigente, que permita responder a las actuales condiciones políticas, económicas y sociales. Para ello es necesario que la articulación institucional haga un funcionamiento eficaz de las instituciones básicas del Estado de derecho (derechos fundamentales y división del poder)... la consolidación de la democracia requiere de un diseño institucional también eficaz, como condición para la consolidación del régimen democrático y el Estado de derecho al que aspiramos, pues instituciones y gobierno que son incapaces de fijar y alcanzar objetivos y programas que resuelvan los graves problemas de la sociedad, pueden abrir la puerta a la inestabilidad no sólo del gobierno sino del conjunto de régimen democrático...”, “Introducción” del libro de González, María del Refugio y López-Ayllón, Sergio (eds.), *Transiciones y diseños institucionales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, p. 14.

53 Pasquino, Gianfranco, *La democracia exigente*, Madrid, Alianza Editorial, 2000, pp. 24 y 25.

derechos, frente a los poderes públicos y privados sin excepción y hacerlos exigibles en el plano doméstico y a nivel mundial.⁵⁴

Todo lo anterior encuentra su *ratio* en el mejoramiento de las condiciones de vida y debido trato acorde con la dignidad de todos los mexicanos.

VI. LA DISYUNTIVA INSTITUCIONAL EN MÉXICO: ¿UN GOBIERNO DE GABINETE PRESIDENCIAL O UN GOBIERNO PARLAMENTARIO?

Como hemos visto, el agotamiento del modelo presidencialista ha dado como resultado que se formulen propuestas para su modificación e, inclusive, para su sustitución.

Por ser México un país con una larga tradición presidencialista, la discusión doctrinaria se ha centrado en buscar fórmulas dentro del mismo esquema.

Esta actitud no es privativa del país, en las naciones de América Latina se han desarrollado intensas discusiones académicas sobre cuál tipo de gobierno ofrece mayores ventajas para la gobernabilidad. Un amplio sector de la academia ha visto con reservas la fórmula parlamentaria de gobierno y se han inclinado por mantener el sistema presidencial. Otro grupo de estudiosos critican esta posición, porque muchos gobernantes se han valido del sistema presidencial para concentrar facultades que desemboquen en prácticas autoritarias.⁵⁵

54 Ferrajoli, Luigi, “La democracia constitucional”, en Courtis, Christian (comp.), *Desde otra mirada. Textos de teoría crítica del derecho*, Buenos Aires, EUDEBA, 2001, pp. 265 y 266.

55 Valadés, Diego, *El gobierno de gabinete*, cit., nota 1, p. 2. Por su parte, en el texto *Comisión de estudios para la reforma del Estado. Conclusiones y propuestas*, que condensa un número importante de opiniones de destacados constitucionalistas, teóricos del poder y políticos, se puede ubicar dentro del apartado correspondiente a la mesa IV, “Forma de gobierno y organización de los poderes públicos”, el planteamiento específico de crear la figura de “jefe de gabinete” bajo un formato eminentemente presidencial, cit., nota 1, pp. 173-176.

En apariencia, entre un gobierno de gabinete de corte presidencial y uno de índole parlamentario, la diferencia pareciera cuestión de matiz.

A nuestro juicio, detrás de un diseño institucional debería existir el análisis concienzudo y la comprensión de una realidad concreta.

Para el caso mexicano, los daños que ha provocado el presidencialismo para la mayoría del pueblo, sea en su vieja o en su reciente edición, nos debe permitir reflexionar si se da un cambio dentro de la lógica de ese sistema, o tomamos el riesgo de apostar por un gobierno donde se agudizan y se comparten las diversas responsabilidades.

Aceptar un gobierno parlamentario representa un gran reto para modificar la subcultura política del abuso y la impunidad que subyace en las costumbres y en las mentes de un amplio espectro de la clase política nacional.

Sin embargo, en nuestra opinión, los beneficios son incalculables en virtud de que se reducirían los grados de discrecionalidad, se acabaría con el mesianismo y el caudillaje, se establecerían mejores controles para el ejercicio de la función pública y se iría gestando una verdadera cultura de la tolerancia, donde el pluralismo predominante en México se vea reflejado en su forma de gobierno.

VII. APUNTE FINAL

Todavía muchos aspectos del antiguo régimen permanecen sin tocar.

Hace falta descifrar las claves del autoritarismo y desarticular las prácticas que le han sido inherentes.

Si bien es cierto que son muchos los actores responsables de la democratización del país, también es verdad que el presidente de la República, por las atribuciones constitucionales y legales con que cuenta, tiene a su mano varias de las pistas para comprender y, en cierto sentido, guiar el proceso de transición política que requiere el país.

Desencriptar las bóvedas del sistema político mexicano no es tarea sencilla. En nuestra opinión, dar paso a un cambio de contenido al régimen permitirá cambiar la metodología del arreglo político, en el marco de una sociedad pluralista.

Indefectiblemente, asumir con seriedad y compromiso esta propuesta depende en gran medida de la genuina democratización de nuestro país.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

- AGUIRRE, Pedro *et al.*, *Sistemas políticos, partidos y elecciones. Estudios comparados*, 2a. ed., México, Nuevo Horizonte Editores, 1997.
- ALFONZO JIMÉNEZ, Armando, “Algunas reflexiones sobre el sistema presidencial mexicano y el desarrollo nacional”, *Revista Mexicana de Justicia*, México, núm. 1, enero-marzo de 1994.
- , “Lecturas varias en torno de la gobernabilidad y su aproximación al discurso jurídico”, en Alfonso Jiménez, Armando y Rodríguez Rizo, Juan Carlos (coords.), *Estudios jurídicos en homenaje al doctor Diego Valadés*, México, Porrúa-Universidad de Guadalajara, 2007.
- BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo, *Introducción al derecho constitucional comparado. Las “formas de Estado” y “las formas de gobierno”. Las Constituciones modernas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.
- BOVERO, Michelangelo, *Una gramática de la democracia. Contra el gobierno de los peores*, Madrid, Trotta, 2002.
- CARPISO, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, 8a. ed., México, Siglo XXI, 1988.
- COSÍO VILLEGAS, Daniel, *El sistema político mexicano. Las posibilidades de cambio*, 21a. reimp., México, Editorial Joaquín Mortiz, diciembre de 1992.
- CRUZ, Manuel, *El gobierno de gabinete y la evolución del parlamentarismo en Inglaterra*, México, 1917.

- DUVERGER, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, 6a. ed., Barcelona, Ariel; 2a. reimp., México, Planeta, 1992.
- ERAÑA, Miguel Ángel, *La protección constitucional de las minorías parlamentarias. Estudio comparado sobre la funcionalidad del pluralismo político en México y España*, México, Porrúa-Universidad Iberoamericana, 2004.
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Poder Legislativo*, México, Porrúa, 2003.
- FERRAJOLI, Luigi, “La democracia constitucional”, en COURTIS, Christian (comp.), *Desde otra mirada. Textos de teoría crítica del derecho*, Buenos Aires, EUDEBA, 2001.
- GARRIDO, Luis Javier, *El partido de la revolución institucionalizada. La formación del nuevo estado en México (1928-1945)*, 7a. ed., México, Siglo XXI, 1995.
- GONZÁLEZ, María del Refugio y LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio (eds.), *Transiciones y diseños institucionales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000.
- HAMILTON, Alexander *et al.*, *El federalista*, 4a. reimp., trad. de Gustavo R. Velasco, México, Fondo de Cultura Económica, 1987.
- HAURIOU, André y GICQUEL-PATRICE GÉLARD, Jean, *Derecho constitucional e instituciones políticas*, Madrid, Ariel, 1980.
- MUÑOZ LEDO, Porfirio (coord.), *Comisión de Estudios para la Reforma del Estado. Conclusiones y propuestas*, México, UNAM, 2001.
- PASQUINO, Gianfranco, *La democracia exigente*, Madrid, Alianza Editorial, 2000.
- REQUEJO, Paloma, *Democracia parlamentaria y principio minoritario. La protección constitucional de las minorías parlamentarias*, Barcelona, Ariel, 2000.
- VALADÉS, Diego, *El control del poder*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998.
- , *El gobierno de gabinete*, 2a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.

VARIOS AUTORES, *Hacia una nueva constitucionalidad*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999.

Otras fuentes

BOBBIO, Norberto *et al.*, *Diccionario de política*, 10a. ed., México, Siglo XXI, 1997.

Cuaderno *La división de poderes*, serie: *Grandes temas del constitucionalismo mexicano*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2005.

Diario Oficial de la Federación, México, t. DCXXV, núm. 16, segunda y tercera secciones, lunes 24 de octubre de 2005.

Enciclopedia jurídica mexicana, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, t. V.

La Jornada, versión electrónica, México, 13 de mayo de 2005.