

VALADÉS, Diego, *El gobierno de gabinete*, 2a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, 152 pp.

1. Con *El gobierno de gabinete*, el doctor Diego Valadés Ríos nos entrega una obra de significativa importancia por diversas razones. Se trata de un estudio con una solidez teórica impecable —como es ya una costumbre en los trabajos del autor—, que contiene un provechoso análisis científico-social de la ingeniería constitucional latinoamericana, y que oferta un discurso académico serio en el contexto de la reforma del Estado mexicano.

La primera edición del libro, publicada en agosto de 2003, dada la justificada avidez con que fue acogida por el público lector, hizo necesaria su reimpresión tan sólo unas semanas después, en octubre del mismo año. La segunda edición, que corresponde a enero de 2005 —y que es a la que se dirige el presente comentario— mantiene el texto original de la primera, sin embargo, adiciona dos elementos muy interesantes: una *adenda*, en donde se incorporan comentarios a cuestiones y observaciones que merecieron las ideas contenidas en la edición inaugural por diversos autores en torno a la interesante propuesta que abriga la obra —manifestadas en conferencias académicas, medios de comunicación, e incluso, conversaciones personales—; y un cuadro comparativo (el 10 del anexo), tan útil como todos los anteriores nueve, debido a la ilustración sinóptica y de ágil consulta acerca de los sistemas presidenciales con gobierno de gabinete en el mundo.

De la investigación del autor, es inmediatamente apreciable la rigurosa utilización de una triple metodología: la histórica, la teórica-conceptual y la comparada. El estudio se inserta en la línea de exploración que por muchos años ha preocupado al autor, es decir, la alimentada por las plataformas del derecho constitucional y la ciencia política, y que se revela a través de una vasta y constante producción hemerobibliográfica. A esta

línea han servido con inconmensurable provecho, por ejemplo, sus obras: *La dictadura constitucional en América Latina* (México, UNAM, 1974), *La Constitución reformada* (México, UNAM, 1987), *Constitución y política* (México, UNAM, 1994), *El control del poder* (México, Porrúa-UNAM, primera edición: 1998, segunda edición: 2000), y *Constitución y democracia* (México, UNAM, 2000), así como una larga lista de artículos en revistas especializadas y de capítulos en obras colectivas, publicados en México y en el extranjero.

El pensamiento de Valadés proyecta a un conocedor profundo del sistema político constitucional de América Latina, pero también refleja a un jurista preocupado, en especial, por el específico caso de México. Después de un ejercicio *iuscomparativo* de la evolución de los sistemas constitucionales latinoamericanos, el autor se plantea las siguientes interrogantes: ¿es democrático el sistema presidencial mexicano? Y ante la negativa inmediata y evidente de la respuesta, prontamente secunda: ¿cómo democratizar el sistema presidencial mexicano? La contundencia de la respuesta de Valadés se manifiesta desde el título mismo de su libro, que es lo suficientemente sugerente como para desprender de él su planteamiento central: la democratización del sistema presidencial en México —o, por lo menos, el estímulo de ese proceso—, puede lograrse a través de la inserción de un gobierno de gabinete. A la motivación y justificación de esta interesante —y, para algunos, también desconcertante— propuesta se dirige el contenido de la obra.

Acaso una de las cuestiones en las que el trabajo encuentra un factor de atracción para el lector interesado, sea que una idea como la que se formula en el libro no sea en absoluto un producto improvisado, sino más bien consecuencia de conclusiones expertas y maduras, resultado de un activismo intelectual de muchos años en los asuntos constitucionales. Desde esta primera consideración, las propuestas resultan ser, por lo menos, atendibles y discutibles, atributos que se logran inclusive, y precisamente por estas razones, desde el momento mismo de acometer su análisis.

2. Muy útil resulta la “Explicación” con la que el autor introduce su estudio por cuanto en ella sienta, en breves líneas, las bases conceptuales y las premisas metodológicas de la investigación. Es patente que la diversificación terminológica actual de los diversos sistemas de gobierno existentes pende de una dualidad clásica: presidencial y parlamentario. A

partir de ellas han emergido fórmulas intermedias que han sido calificadas con una variedad de expresiones para significar una mixtura, o bien la atenuación o acrecentamiento de elementos provenientes de uno u otro sistemas, que acaban por hacer necesario el empleo de la anteposición “semi” o “neo”.

El autor parte de dos premisas fundamentales de teoría constitucional que además se antojan, en principio, muy lógicas: en primer lugar, que la dinámica social y cultural condiciona de forma directa la funcionalidad de las instituciones, de manera que no puede caracterizarles la inmutabilidad; y en segundo lugar, que si hay un denominador común al que tiende el desarrollo del Estado constitucional moderno, este es el del control eficiente del poder en correlación con una más efectiva garantía de los derechos fundamentales y libertades públicas. Estas premisas cumplen un doble impacto: permiten al autor justificar sus proposiciones desde un punto de vista científico y, además, acondicionan la perspectiva desde la que deben atenderse las audaces ideas contenidas en el libro, sobre todo para el sector más conservador del público constitucionalista mexicano.

Pero el distinguido jurista también precisa en estas notas introductorias la cuestión de que si bien le interesa formular la adopción del gobierno de gabinete en México, al ser ésta una institución de origen típicamente parlamentario, no está insinuando, en realidad, la “parlamentarización” del sistema —pese a que teóricos clásicos califiquen al “régimen parlamentario” justamente como “gobierno de gabinete”, empleando ambas expresiones como sinónimos—. ¹ En efecto, sus ideas propenden hacia la demostración de que un cambio de esas magnitudes es posible sin afectar la naturaleza presidencial y también hacia el argumento de que su introducción es necesaria para racionalizar su ejercicio, es decir, en una palabra, para “democratizarlo”. El gobierno de gabinete viene a ser entonces no un instrumento “parlamentizador”, sino más bien “democratizador”, y por esto su naturaleza es universal y no tajantemente sectorial, lo cual pudiera impedir su inserción en un entorno presidencial.

Es por lo anterior que resulta de gran utilidad el primer capítulo: “Jefes de Estado y de gobierno”, en donde se explican las características más generales, las funciones, y las diferencias y semejanzas entre una y otra jefaturas. Subraya el autor que en las democracias actuales el jefe de

¹ Así, por ejemplo, Hauriou, Maurice, *Principios de derecho público y constitucional*, trad. de Carlos Ruiz del Castillo, Granada, Comares, 2003, pp. 425 y ss.

Estado se asocia con un papel simbólico, protocolario y ceremonial, que nada tiene que ver con los actos de gobierno, lo que explica su irresponsabilidad política. Su importancia actual radica en su función mediadora: se dedica a mantener el equilibrio entre todas las fuerzas políticas convivientes en el entorno del Estado.

En el constitucionalismo de nuestros días, el rol de jefe de Estado y de jefe de gobierno, sobre todo en los sistemas presidenciales, se encuentra en proceso de reacomodo institucional con un objetivo claro: atenuar la concentración del poder que detenta el presidente. Esto se ha logrado en otras experiencias constitucionales con el acompañamiento de un jefe de gabinete que, sin llegar al *status* de un auténtico jefe de gobierno, puesto que dicho personaje actúa en realidad bajo la dirección y por delegación del presidente, sí logra el efecto de atemperar el indeseable y férreo núcleo constituido por las potestades presidenciales. Lo anterior significa que el presidente mantiene entonces ambas calidades de jefe de Estado y de gobierno, es decir no se llega a configurar lo que en Duverger es el “Ejecutivo dualista” del régimen parlamentario,² aunque sí se inspira en él. Hoy, la unipersonalidad del jefe del Ejecutivo no es más que un resabio heredado del constitucionalismo del siglo XIX, y así lo demuestra el espectro de los sistemas presidenciales existentes en el mundo.

En el capítulo segundo, intitulado “Neopresidencialismo”, Valadés centra su atención de manera específica en América Latina. Es curioso que, no obstante lo llamativo que resulta la expresión con la que se da título a este capítulo, no se llega a explicar su concepto, y, lo que es más, no se vuelve a mencionar ya en ninguna parte del mismo capítulo, como presuponiéndose que se trata de una categoría que se explica en su propio término. Y acaso sea así, pues, en efecto, a lo largo de los párrafos que integran esta parte comparativa de la obra se revelan las nuevas y variadas configuraciones que han alcanzado los modelos presidenciales latinoamericanos, casi todos deudores de reformas que se han verificado en los últimos quince años. Más adelante (capítulo tercero, página 71) dejará dicho el autor que con “sistemas neopresidenciales” quiere referirse a “sistemas presidenciales flexibles”.

El estudio comparativo de la configuración constitucional de los sistemas de gobierno imperantes revela que si bien el sistema presidencial es

2 Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, 4a. reimpr. de la 6a. ed., trad. de Eliseo Aja *et al.*, Barcelona, Ariel, 1988, pp. 140 y 141.

un elemento central de la cultura constitucional latinoamericana, también lo es que la reciente oleada democratizadora ha logrado construir sobre este contexto democracias institucionales con modelos renovados y políticamente menos centralizados. Uno de los elementos adoptados para el logro de este objetivo ha sido, precisamente, la adopción de gabinetes presidenciales.

El profesor Diego Valadés, desde una perspectiva jurídica de la concentración del poder, observa tres modelos de sistema presidencial en América Latina: *a)* tradicional, que consiste en un ejercicio autoritario del poder, como es el caso de República Dominicana y, en cierta medida, el de México; *b)* transicional, en el que se pueden encontrar controles jurisdiccionales eficaces, aunque asimismo controles políticos insuficientes, que es el supuesto en el que se encuentran ubicados la gran mayoría de los Estados latinoamericanos; y *c)* democrático, caracterizado por la presencia de controles políticos y jurisdiccionales de la actuación presidencial, como es el caso de Chile, Costa Rica, Uruguay y, con ciertas dificultades por la violencia interna existente, también en Colombia.

Si una idea es traída con frecuencia para justificar y consolidar la tesis del autor, ésta es la de la necesidad de promover un “presidencialismo racionalizado”. Un modelo que responde a esta adjetivación en el barómetro del poder presidencial, en Valadés, es aquél que prevé precisamente la organización y el funcionamiento de un gabinete, pero no solamente eso, sino también otros elementos complementarios tales como el adecuado diseño de controles políticos y jurisdiccionales —que es una categoría que el autor utiliza para formular su esquema tripartito de sistemas presidenciales latinoamericanos al que venimos de aludir—, así como la posición constitucional del Ministerio Público, que también permite valorar el nivel de concentración autoritaria del poder.³ A la luz de todas estas variables, el autor ayuda a concluir que el caso de México no sale bien librado y nos lleva de la mano para comprobar que se trata, en efecto, de un modelo anquilosado con respecto de las experiencias del resto de los países de nuestro continente.

3 Sobre el tema, consúltese Carpizo, Jorge, “El Ministerio Fiscal como órgano constitucional autónomo”, *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, núm. 125, julio-septiembre de 2004, pp. 39-78; Fix-Zamudio, Héctor, *Función constitucional del Ministerio Público. Tres ensayos y un epílogo*, México, UNAM, 2002, pp. 190 y ss.

En el gobierno de gabinete, al tratarse de un órgano colegiado en el que recaen las funciones de gobierno, se encuentra tan sólo una opción para buscar la necesaria desconcentración del poder presidencial no solamente porque encarna, en una muy buena medida, esta “racionalización” de la que habla el autor, sino también porque el control político que trae aparejado sobre los ministros —que en México responden a la denominación, en otras latitudes superada, de “secretarios de Estado”— también redundará en un control indirecto de la actuación presidencial.

El estudio comparativo que con gran brillantez se realiza en la obra, incluye los aspectos de la designación, organización, composición, funciones y coordinación del gabinete en las Constituciones latinoamericanas, así como el funcionamiento de la concurrencia de los ministros al congreso, y la operatividad de los instrumentos del voto de confianza, interpelación y moción de censura, que no obstante encontrarse muy identificados con sistemas parlamentarios han sido felizmente receptados por dichos ordenamientos.

Son relevantes los conceptos de Valadés en el sentido de que no considera la concurrencia de ministros a los debates del órgano legislativo como una institución que vulnere la naturaleza presidencial del sistema, sino que, antes bien, saluda su presencia en nuestros regímenes al implicar evidentes virtudes colaterales como son la de redundar en el mejoramiento de la calidad de los integrantes del gabinete y la de fortalecer el sistema representativo.

Finalmente, en el capítulo tercero, denominado “La reforma del presidencialismo mexicano”, el autor hace provechoso uso de todo el bagaje de datos proporcionados en los anteriores capítulos para construir su propia concepción acerca de lo que resulta viable para el futuro en México, no sin antes aludir, de modo sucinto y general, al significado del presidencialismo mexicano y a su formación histórica.⁴

Las propuestas que, como corolario de su acuciosa investigación, formula Diego Valadés, en torno a la evolución próxima que debe experimentar el sistema presidencial mexicano, se pueden sintetizar en los tres siguientes aspectos:

a) La introducción de la institución del gabinete en la estructura del Poder Ejecutivo con funciones constitucionalmente definidas.

4 En este respecto, es de obligada consulta el clásico libro de Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, 16a. ed., México, Siglo Veintiuno, 2002.

b) La adopción del jefe de gabinete, cuya designación, ratificación, jerarquía, atribuciones y obligaciones se encuentren igualmente establecidos en la Constitución.

c) El establecimiento de renovados instrumentos de control del gobierno por el congreso.

Son recurrentes, en el discurso del constitucionalista, los llamamientos a la reflexión del lector, en el sentido de que proposiciones como las anteriores no equivalen a una desnaturalización del sistema presidencial, sino que resultan ser traducciones de la necesaria redefinición y consolidación del modelo, al significar todas ellas un cúmulo de beneficios democráticos. Estas virtudes, en las que no podemos menos que estar de acuerdo en la gran mayoría de sus términos, se manifestarían en la desconcentración del poder del presidente y en el correlativo fortalecimiento del sistema representativo, rubros cuyo diseño institucional, a lo largo de nuestra historia constitucional posrevolucionaria, ha adolecido de grave y aciaga inmutabilidad.

Entre los instrumentos de control del congreso hacia el gobierno con gabinete presidencial, que Valadés llama a su institucionalización, se encuentran la concurrencia de los secretarios a las sesiones congresuales, así como su responsabilidad de atender solicitudes de información que les dirijan las cámaras o sus comisiones, a la manera en que se han adoptado, como se vuelve a demostrar, en varias Constituciones latinoamericanas.

El arreglo institucional de los controles del congreso que se promueve, se afirma con gran elocuencia, obedece al propósito de evitar los excesos del poder más no de impedir que los órganos actúen, que ya sería un extremo de indeseadas consecuencias. La distinción de poderes, como lo dejara sólidamente teorizado Schmitt, se nutre del establecimiento de una vinculación de influjo y contrapeso recíprocos de las facultades de los poderes, pero también, desde luego, de una necesaria separación.⁵ Esta consideración es un elemento fundamental de arquitectura constitucional que de ninguna manera pasa inadvertido para el autor.

La constitucionalización de las funciones del gabinete, en cuanto órgano colectivo de gobierno, comprende las importantes atribuciones de analizar y aprobar el proyecto de ingresos y de presupuesto, así como las

⁵ Cfr. Schmitt, Carl, *Teoría de la Constitución*, trad. de Francisco Ayala, 4a. reimpr., Madrid, Alianza, 2003, pp. 189 y ss.

iniciativas de ley del Ejecutivo; elaborar reglamentos; refrendar leyes; concluir la decisión presidencial de interposición de veto; aprobar nombramientos de funcionarios relevantes; así como participar en las gestiones relativas a la suscripción de tratados internacionales. De lo que se trata es de que todas estas tareas de gobierno, que en la actualidad implican el ejercicio concentrado del Poder Ejecutivo, se diluyan, y así su ejercicio conlleve la responsabilidad colegiada y compartida de la toma de decisiones, lo cual supone no sólo un sesgo de democratización gubernamental, sino un debate y un intercambio interno de opiniones, que de suyo favorece un proceso de racionalización de las acciones de gobierno.

En lo que respecta a la figura del jefe de gabinete, se propone que éste sea designado libremente por el presidente de la república, pero ratificado por una de las cámaras del congreso, lo cual, sobre todo si el Ejecutivo no encuentra en ella una mayoría de integrantes de su partido, también serviría para facilitar la cooperación y colaboración entre el gobierno y el congreso. Pese a que en este aspecto, en principio, el autor sostiene que la ratificación puede ser cumplida por cualquiera de las cámaras, después se inclina por que ésta tarea la cumpla la Cámara de Senadores.

Tres son las funciones fundamentales que vendría a cumplir el jefe de gabinete: proponer al presidente de la república la designación y remoción de los integrantes del gabinete, coordinar el mismo, y conducir las relaciones del gobierno con el congreso.

Valadés también se pronuncia a favor de la introducción de las instituciones de preguntas e interpelaciones, en cuanto instrumentos cuyo ejercicio interesa de modo fundamental al órgano representativo en un Estado democrático. En lo que se refiere a la cuestiones de confianza y de censura, a las que han recurrido un buen número de sistemas presidenciales de América Latina, para el caso mexicano el autor prefiere mantener cierta prudencia con el razonamiento de que en estos casos se requiere la práctica y el asentamiento previos de instituciones más básicas. En esta inteligencia, es mejor la recepción de cambios graduales en orden a generar una menor rispidez. Así, la confianza se manifestaría, en un primer momento, sólo con la ratificación del jefe de gabinete —aun cuando el autor en otra oportunidad parecía expresar su simpatía por un mecanismo de ratificación que alcanzara a todos los secretarios, en cuanto incentivo

para el mejoramiento de la clase política—⁶, mientras que la censura no resulta del todo adaptable al significar, por su propia naturaleza, un factor de confrontación entre poderes.

En relación con estas últimas cuestiones nos atrevemos a manifestar una discrepancia moderada. Es cierto que un aspecto fundamental, como se convence el autor respecto de la introducción de reformas institucionales de la dimensión de la que formula, es la necesidad de su manifestación gradual o paulatina. Pese a que resulta sumamente complejo ensayar aquí una argumentación sólida y seria en estos aspectos, sí resulta oportuno decir que pese a que la gradualidad de las transformaciones institucionales es un elemento necesario, el marco de un sano sistema de controles constitucionales, desde nuestra modesta perspectiva, admitiría que esta gradualidad tuviera alcances de mayor intensidad, especialmente en materia de voto de confianza. Es decir, si lo que ya se quiere es un gobierno de gabinete, no es descabellado pensar que ciertos institutos inherentes a su funcionamiento pueden admitirse con más extensas matizaciones, con el cuidado de que no dejen de responder tanto a un sentido democrático cuanto a un principio de oportunidad.

La ratificación senatorial del procurador general de la república nombrado por el presidente, por ejemplo, es una realidad en el sistema constitucional mexicano (artículos 76, fracción II; 89, fracción IX; y 102-A, primer párrafo, de la Constitución federal). Es de aprovecharse la sugerencia del gobierno de gabinete y de la ratificación de su jefe para ensayar la ratificación de algunos otros secretarios,⁷ cuya importancia es estratégica para la estabilidad y el desarrollo económico y político nacional, como pueden ser los encargados de las relaciones exteriores y la hacienda pública. La admisión de estos supuestos beneficiaría aún más el diálogo del gobierno con las cámaras de Senadores y de Diputados, respectivamente, tomando en consideración que su participación en estas trascendentales actividades de gobierno es central, activa y directa (artículos 76, fracción I, 89, fracción X, y 133; y 74, fracción IV, de la Constitución federal), lo que hace sostenible que por lo menos se discuta la conveniencia de dotarles de participación a las cámaras en el mecanismo de designación de los miembros del gabinete responsables de esos ra-

6 Cfr. Valadés, Diego, *El control del poder*, 2a. ed., México, Porrúa, UNAM, 2000, p. 416.

7 En este sentido, Carpizo, Jorge, "México: ¿sistema presidencial o parlamentario?", *Temas constitucionales*, 2a. ed., México, Porrúa, UNAM, 2003, pp. 279-315, p. 314.

mos. Creemos que con esta ampliación de la propuesta del autor, dada la centralidad de las funciones de gobierno que se involucran, nos mantenemos en la línea discursiva de la racionalización del ejercicio del Poder Ejecutivo, del correlativo fortalecimiento del órgano representativo, y de construcción de más efectivos enlaces de coordinación y colaboración entre estos poderes.

Además de lo anterior, si ya en el ordenamiento constitucional en vigor existen procedimientos coordinados entre el Senado y el presidente de la república en la designación de otros servidores públicos cuyas funciones se encuentran enmarcadas dentro de las actividades gubernamentales mencionadas, como es el caso de “ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales”; “empleados superiores de Hacienda” y funcionarios del banco central (artículos 28, párrafo séptimo; 76, fracción II; 89, fracciones III y IV, de la Constitución federal) —si bien a este último órgano se le ha configurado con cierta autonomía constitucional—, parece justificado que sea ya momento de que los secretarios titulares de estos mismos ramos, que detentan mayor importancia que los funcionarios mencionados, sean designados bajo estos términos.

3. La complejidad de la realidad política de México ofusca que propuestas tan importantes como las planteadas por Diego Valadés se recibieran con unánime optimismo y congratulación. El autor es el primer consciente en considerar que ninguna reforma aislada basta para modificar la integridad de la vida institucional. Es evidente que no se pretende la solución definitiva de todos los problemas, y que es urgente la complementariedad de otras reformas, como son las del Poder Legislativo y de los partidos políticos, además de continuar la que en 1994 trascendió en el Poder Judicial.

La trayectoria del pensamiento de Diego Valadés es congruente. Ya en un trabajo anterior sostenía su convicción de que lo pertinente para México era el de transitar del sistema presidencial a otro sistema presidencial pero renovado o reformado.⁸ Al final, el producto intelectual obtenido, a partir de las ideas del libro que se reseña, resulta sumamente gratificante al dibujar un escenario esperanzador e inspirador, lo que hace que sea relativamente sencillo compartir, por lo menos, sus premisas más básicas. Y es que, citando al propio autor: “si la experiencia y la

⁸ Cfr. Valadés, Diego, *op. cit.*, nota 6, pp. 409 y ss.

razón indican... que es posible ahondar la ruta de la reforma adoptando y adaptando incluso mecanismos propios del parlamentarismo que, con buenas posibilidades de éxito, podrían injertarse en el presidencialismo, vale la pena intentarlo”.⁹

Es cierto que la reforma que se requiere no se agota en lo constitucional o en lo institucional. Nuevas perspectivas de cultura en todos los órdenes del pensamiento son también asuntos apremiantes y quizá exijan una más difícil respuesta. Y precisamente en este tenor los planteamientos del libro, con provecho de un lenguaje altamente convincente y persuasivo, cumplen su cometido de constituirse en una encomiable plataforma de discusión y de debate en la difícil evolución de la reforma del Estado mexicano.



Alfonso HERRERA GARCÍA*

⁹ *Ibidem*, p. 412.

* Especialista en derecho constitucional y administrativo por la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM.