

Diego Valadés, *El gobierno de gabinete*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2003, 124 pp.

Comentarios de Octavio Rodríguez Araujo*

El gobierno de gabinete, de Diego Valadés, es un libro sin desperdicio y muy bien redactado. Refleja años de estudio, investigación y madurez del autor, además de un profundo conocimiento constitucional que rebasa nuestras fronteras. Es el libro de un jurista preocupado de la política y de los asuntos del poder, razón por la cual, como politólogo, le doy una calurosa bienvenida. Es, además, un libro didáctico y que se va desarrollando de acuerdo con su objetivo: un sistema presidencial más democrático, que el autor propone a partir de un gobierno de gabinete.

El punto de partida se enmarca en el sistema presidencial, sin pasar por alto las determinaciones del sistema parlamentario europeo, sobre todo inglés, del siglo XIX. El punto de llegada es el caso mexicano después de un sintético análisis de nuestra historia como país independiente. El método propuesto por Valadés para llegar a un presidencialismo democrático (que también denomina neo presidencialismo) no es maximalista ni radical, sino gradualista, por considerar, y estoy de acuerdo con él, que de este modo serían viables las reformas que propone al final de su estudio. La viabilidad de sus propuestas, señala el autor, está en la no afectación de la naturaleza de un sistema, para el caso, del sistema constitucional mexicano y de sus fundamentos culturales y políticos construidos a lo largo de nuestra historia.

En su libro, Valadés fue construyendo las bases de la discusión, comenzando por la distinción de la jefatura de Estado y la de gobierno. De esta distinción derivan otras no menos importantes, los sistemas parlamentario y presidencial en las principales formas en que se expresan en el mundo de hoy, con frecuencia híbridos con predominio de una de las partes.

De su explicación de ambas jefaturas se nos lleva de la mano a los sistemas constitucionales que no diferencian entre jefe de Estado y Gobierno y que recaen en una misma persona, dominantes en nuestro continente y que provienen de las monarquías tradicionales o preconstitucionales, como también las llama el autor. Esta dualidad del presidencialismo, que todavía se observa en varios países que adoptaron este sistema, abre la posibilidad a que el gobierno unipersonal sea de naturaleza autoritaria, sin mayores contrapesos, y más si el presidente, como jefe de Estado y de gobierno, deriva su legitimidad del voto mayoritario de la población, al igual que el Congreso. Y en este punto el autor sugiere un debate referido a la forma de elección del presidente, que aunque sea marginal en su libro merece por lo menos un pequeño comentario.

Diego Valadés se pronuncia en contra del sistema electoral a dos vueltas ya que —señala— “exacerba la propensión autoritaria de los sistemas presidenciales en tanto que hace creer a los presidentes que disponen de una mayoría real.” Quizá este aspecto debió ser tratado con mayor extensión, pues así dicho pareciera que la propensión autoritaria de los sistemas presidenciales depende de lo que crean los presidentes en relación con la votación recibida. Más adelante el autor señala que “entre un presidente con mayoría artificial que actúe como si dispusiera de una mayoría real, y otro que tenga que hacerlo como presidente minoritario, es preferible la segunda opción, porque al menos le ofrecerá la posibilidad de superar su desventaja electoral incorporando al gabinete a quienes aporten estabilidad al gobierno por su capacidad de entendimiento con el Congreso.” Me temo que no es necesario un sistema de dos vueltas para que un presidente con mayoría artificial actúe como si dispusiera de una mayoría real. La mayoría artificial está planteada

* Profesor-investigador de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM.

tanto en sistemas monopartidistas como en los pluripartidistas en los que la votación por mayoría simple se ve acompañada de una abstención considerable. En México todos recordamos al candidato López Portillo cuando dijo a un periodista, con toda razón, que si él votaba por sí mismo ganaba. No tenía competidores, ciertamente. El caso de Salinas es también ilustrativo. Independientemente de si los votos a su favor los conquistó en las urnas o fuera de ellas, que no es lo que se discute ahora, en relación con la votación total obtuvo apenas unas centésimas sobre el 50 por ciento, pero respecto del número de ciudadanos con derecho a voto no alcanzó el 25 por ciento; y sin embargo, actuó como si hubiera dispuesto de una mayoría real. Y si Fox no ha podido hacerlo ello se debe más al contrapeso del Congreso de la Unión que a sus sentimientos personales de legitimidad que, según toda evidencia, están muy acentuados aunque carezcan de fundamento. Por lo demás, Fox es un buen ejemplo de presidente minoritario (tanto en relación con la votación total como respecto al número de ciudadanos) que no ha incorporado a su gabinete a quienes pudieran tener un buen entendimiento con el Congreso.

Se dirá, con toda razón, que la mayor parte de las leyes electorales contabilizan la votación del triunfador en función de la votación total válida. Es correcto, pero entonces estamos hablando de mayoría de votantes activos y no de ciudadanos ni de voluntad popular, estrictamente hablando, pues la abstención en muchos casos es también un voto, un voto en contra del sistema de partidos, de los partidos o de los candidatos. Por otro lado, aceptando que lo que vale es la votación total y lo que cada partido/candidato gane de ella, hay casos de segunda vuelta de mayoría indiscutible: el de Chirac en las más recientes elecciones francesas: 82 por ciento, que no ha sido el porcentaje obtenido por los presidentes mexicanos desde 1982, con un sistema de una vuelta.

Dada la creciente abstención electoral en los últimos años y en muchos países del mundo, los serbios quisieron buscar la mayor participación legitimadora de los votos para la presidencia de la república, estableciendo que si en la segunda vuelta de la elección presidencial no sufragaba por lo menos la mitad de los votantes, los partidos/candidatos tendrían que ir a nuevos comicios. Pero este intento se vio frustrado cuando en las dos elecciones presidenciales llevadas a cabo en 2002 no se alcanzó el voto del 50 por ciento del registro de electores. En consecuencia, para las elecciones de 2003, la Asamblea Nacional modificó la ley estableciendo que ese 50 por ciento de votantes debe ser el mínimo en la primera vuelta, y no en la segunda como estaba estipulado. Con estas medidas se está garantizando, en mi opinión, que el gobernante sea mayoritario realmente a pesar de las tendencias mundiales al abstencionismo electoral.

Volviendo a los aspectos relevantes del libro que comentamos, retomo el punto referido a los presidentes que son a la vez jefes de Estado y jefes de gobierno, como es el caso de México entre otros. Diego Valadés, a mi juicio con toda razón teórica y base empírica, señala que este tipo de presidencialismo tiene tendencias a ser autoritario, o es autoritario, y añade que “hay constitucionalismo cuando una pluralidad de agentes y órganos políticos participan en las decisiones del poder; [y] hay autocracia cuando esas decisiones está concentradas en una persona o en un solo órgano colegiado.” Y a partir de aquí el autor pasa a analizar el caso latinoamericano, en el que destaca tres formas de presidencialismo, que él llama modelos de sistema presidencial: el tradicional, el transicional y el democrático, siendo el segundo el más común en América Latina. Sus observaciones, derivadas de estudios previos del mismo autor, concluyen que un identificador importante y jurídicamente válido para identificar el tipo de sistema presidencial “está referido a la vigencia y a la eficacia de los instrumentos de control.” Y estos instrumentos se refieren al control jurisdiccional y al que ejerce el Congreso en interacción con el gobierno. De aquí podría derivarse que si los tribunales y los legisladores son controlados, directa o indirectamente, por el jefe del Ejecutivo, como ocurría tradicionalmente en México antes de que el Congreso fuera realmente plural, sería difícil evitar un gobierno autoritario y autocrático. Un sistema monopartidista permite, más fácilmente que uno pluripartidista, que el presidencialismo no tenga controles y que, por lo

mismo, pueda acentuarse la tendencia autocrática. Gracias a estos contrapesos, especialmente del Congreso de la Unión, el presidente Fox no pudo imponer su discutido proyecto fiscal en 2003 a pesar de los intentos que hizo por ganar partidarios entre sus opositores en la Cámara de diputados.

Enfrentamientos como el habido entre el presidente de México y los diputados y senadores de oposición, pueden ser desgastantes o convertirse en pugnas partidistas que inhiban la acción de gobierno. Mejor sería que el presidente tuviera controles previos e internos en el propio gobierno, pues de lo que se trataría no es, como observa el autor, de impedir que los órganos de poder actúen, sino de evitar excesos en el ejercicio de poder. Y aquí surge la pertinencia, objeto del estudio de Valadés, de un gobierno de gabinete, es decir de un presidencialismo racionalizado. Un gabinete plural no sólo ofrece, como bien señala el autor, el espacio para la conciliación y la cooperación entre partidos políticos, sino limitaciones razonadas y eventualmente consensuadas al poder unipersonal del presidente.

Finalmente, Diego Valadés propone que no sólo exista un gabinete de composición plural (de preferencia), sino que haya un jefe de gabinete ratificado por una de las cámaras del Congreso (él propone que sea la de senadores), con lo cual se garantizaría que existiera interlocución entre el gobierno y el poder legislativo, además de cooperación política y mejor entendimiento. “En un esquema de proteger la prerrogativa presidencial de designación [del jefe de gabinete] —dice el autor—, el Senado debe ser el órgano de ratificación.” Con la materialización de una propuesta como ésta, que es el objeto del libro comentado, la posibilidad de una crisis interna de poder, como estuvo a punto de ocurrir a finales de 2003, queda francamente disminuida. La conversión de un sistema presidencial transicional en democrático bien podría lograrse con la incorporación de la propuesta de Diego Valadés en nuestro orden jurídico-constitucional. Personalmente, como señalé al principio, me parece viable y todos saldrían ganando: la presidencia y los partidos políticos, fortaleciéndose ambos conjuntos en un sentido democrático.