

# Gobernabilidad y reformas institucionales en México

Perspectivas comparadas

Dieter Nohlen, Universidad de Heidelberg

## Introducción

En el debate sobre la gobernabilidad democrática en América Latina, las instituciones políticas han alcanzado nuevamente un rol primordial. En el centro de la atención en México se encuentra el presidencialismo, criticado por ser en su actual estructura una forma de gobierno democrático inoperante. ¿Cuál puede ser el aporte de reformas institucionales al fortalecimiento de la gobernabilidad democrática? Propuestas de reformas no faltan y se extienden desde el presidencialismo hasta el parlamentarismo, pasando por el semipresidencialismo. Una de las que se discute intensamente es la introducción del gobierno de gabinete. una nueva forma de organización del Poder Ejecutivo.

### 1. Aspectos conceptuales

Antes que nada, es imperioso transmitir algunas ideas generales que puedan enmarcar las consideraciones más específicas relacionadas con posibles reformas institucionales en México.

En primer lugar, conviene destacar que el rol y la importancia de una institución resultan del contexto en el cual opera. El concepto gobierno de gabinete como propuesta institucional puede insinuar que se trata de impulsar sólo un cambio en el Poder Ejecutivo. Sin

embargo, la reforma institucional que enfoca la forma de gobierno no se restringe a considerar únicamente el tipo de organización del Ejecutivo, sino que engloba su interrelación con el Poder Legislativo y con los demás factores institucionales y no-institucionales. En el debate sobre presidencialismo, parlamentarismo y semipresidencialismo, la atención se fija en los poderes Ejecutivo y Legislativo y su interrelación, o sea en la estructura institucional.

En segundo lugar, respecto a la interrelación de las instituciones políticas con factores no-institucionales, es importante considerar el rol de la cultura política y de los patrones de conducta de la clase política. Las instituciones políticas constituyen barreras o corredores que limitan pero a la vez abren espacios para la acción política. Especial atención requiere la relación secuencial o de coherencia entre ambos fenómenos o, expresado de forma más precisa, la incoherencia o el desfase temporal entre instituciones y conducta políticas. ¿La cultura democrática debe preceder a la institucionalidad democrática? ¿Qué pasa si la relación de hecho es inversa? ¿La institucionalidad democrática puede propiciar patrones de conducta más acordes a su propio funcionamiento?

En tercer lugar, el objetivo de la reflexión institucional no estriba en encontrar o diseñar una estructura institucional ideal o perfecta, sino una que sea viable y que funcione bien en el contexto específico de México, tomando en cuenta sus condiciones históricas, económicas, sociales y socio-culturales. El criterio de la funcionalidad del conjunto institucional es el mantenimiento o el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática, entendiendo por este concepto aquí la capacidad de la estructura institucional del sistema político de fomentar la legislación e implementación de políticas públicas que a su vez aumenten el bien común (o sea, que atiendan intereses generalizables) y retroalimenten la legitimidad del sistema democrático mismo.

## **2. Breve diagnóstico del desarrollo político-institucional de México**

Frente a la gran importancia del contexto y la contingencia en el marco de la evaluación de la estructura institucional, es irrenunciable realizar un diagnóstico del caso específico al cual se refieren nuestras consideraciones institucionales.

En la última década, México ha transitado de un régimen autoritario a una democracia representativa, como Robert Dahl la ha definido: Un sistema pluralista con participación popular vía elecciones universales y competencia libre entre diferentes partidos políticos. Por cierto que los inicios de este cambio político se remontan a décadas anteriores. Sin embargo, las reformas electorales de 1996 fueron las decisivas. Este juicio es confirmado por las elecciones legislativas del año 1997, cuando el PRI perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, y especialmente por el resultado de las elecciones presidenciales del año 2000, ganadas por el candidato de la oposición. Por primera vez el sistema político mexicano vive una situación en la que el presidente no cuenta con la mayoría parlamentaria en ninguna de las cámaras legislativas. Este cambio tan enigmático redujo por un lado el poder del presidente, eliminando sobre todo sus poderes metaconstitucionales y, por otro lado, aumentó paralelamente el poder de un parlamento que antes no tenía ninguna posibilidad para oponerse efectivamente al presidente.

Las expectativas respecto a la democracia emanada de la transición eran altas: El cambio de las políticas públicas en varios sectores, prometido por el candidato vencedor y, al mismo tiempo, un rol más participativo y más visible de los demás órganos del Estado en la toma de decisiones, especialmente del Parlamento. Gozando de su nuevo rol, el Parlamento sin mayoría absoluta del partido presidencial obviamente limitaba desde un principio la capacidad del presidente para realizar su programa. Ultimamente, el conflicto por el presupuesto es un buen ejemplo. Es decir, las conquistas de la transición iban a complicar la efectividad de la acción del Gobierno y la eficacia del sistema político, cuestionando así prontamente la capacidad operante de la democracia. La perspectiva de lo que pueda pasar en las elecciones de 2006 aumenta la inquietud al respecto.

Si observamos más detenidamente la transición mexicana en su aspecto institucional, nos apercibiremos de que ésta consistía prácticamente en una reforma de la organización y jurisdicción electorales, a través de la que se crearon instituciones profesionales independientes capaces de garantizar elecciones libres y honestas, además de una reforma del sistema electoral para la Cámara de

Diputados y el Senado. Las demás instituciones no sufrieron cambios. Tomando en cuenta el cambio de gobierno y la nueva relación de fuerzas en el parlamento, la síntesis de la constelación política post 2000 reside en nuevas relaciones de poder en medio de una estructura institucional invariada y dentro de un entorno socio-cultural tradicional y estable. Esta incoherencia es problemática, pues produce grandes inconvenientes para la gobernabilidad. Por un lado, la democracia no emanó de la cultura política vigente ni recibe el apoyo suficiente de ésta. La cultura política mexicana implica un enorme reto para la consolidación de la democracia. Hay que destacar que el comportamiento de los actores políticos sigue siendo determinado por valores socio-culturales difícilmente compatibles con la democracia. Las instituciones son percibidas como barreras que limitan innecesariamente la acción política, y no como estímulos y recursos que facilitan decisiones consideradas legítimas por parte de los que las deben acatar. En este sentido, casi no existe una cultura institucional. Si me permite una metáfora: Si no se cuidan con todo cariño las instituciones políticas, la cultura política prevaleciente va a tragárselas igual que la selva se traga la autopista, cuando no se le sabe mantener conforme a su objetivo.

Por otro lado, las instituciones políticas no han sido diseñadas acorde con criterios funcionales de gobierno democrático y especialmente acorde con a las nuevas relaciones de poder. Siguen estando regidas por la lógica del viejo sistema autoritario (por ejemplo, respecto al periodo del mandato del presidente, a la no-reelección de los parlamentarios, a la prohibición de alianzas electorales, etc.) De ellas no provienen los estímulos necesarios para que los actores políticos cambien su conducta en dirección a mejorar el funcionamiento del sistema democrático.

### **3. Los escenarios del desarrollo político**

¿Cuáles son las soluciones que se ofrecen? La primera opción reside en la involución o el restablecimiento del autoritarismo. Es una opción posible, pero de ninguna manera deseable, y es contraria a la idea de la gobernabilidad democrática; tal vez se asocia con la gobernabilidad tal cual (pauta que sugieren las encuestas sobre la preferencia de los votantes en cuanto al tipo de régimen), lo que

también es cuestionable. No voy a indagar esta opción, a pesar de que históricamente ha sido tomada con frecuencia en América Latina, hecho que ha fomentado la idea sobre el desarrollo cíclico de las formas de gobierno en esta región.

La segunda opción consiste en la adaptación de la cultura política a los patrones de funcionamiento de la democracia en su estructura institucional actual. Parece una opción deseable, favorecida primero por parte de los defensores del sistema político que quedó intacto pese a la transición democrática, que evocan las razones históricas de su diseño, y segundo por inercia y timidez por parte de los actores, que frente a las incertidumbres provocadas por las posibles reformas institucionales prefieren la seguridad de las reglas institucionales de raigambre nacional que conocen y manejan. Precisamente, parte de la crítica a la democracia inoperante se dirige contra los actores políticos, destacando la falta de una cultura de acuerdos políticos y la incapacidad de formar mayorías estables en el Parlamento en apoyo a la acción del Gobierno. La solución reside en superar estos déficits de la clase política. Sin embargo, es poco probable que la opción sea factible en el sentido de lograr dicha adaptación en un espacio de tiempo prudente. La principal razón reside en que la vieja institucionalidad no estimula una nueva conducta de los actores, quienes siguen con la lógica de confrontaciones como demuestra la pelea anticipada a partir de 2003 por la Presidencia de México en 2006, dejando totalmente de lado el objetivo de la gobernabilidad democrática. Hay que temer que aumente incluso la percepción de que la democracia en México es inoperante. De hecho, el tripartidismo propicia un panorama en el que ningún partido obtenga la mayoría en el Parlamento y donde el nuevo presidente, saliendo de las elecciones del año 2006, herede la pauta de relaciones de poder sin mayoría para su gobierno que puede poner en peligro la democracia en México.

La tercera opción estriba en reformas institucionales que cambien la estructura institucional, cuya orientación esté determinada por los objetivos de mayor gobernabilidad democrática y que se conciban como estímulos para cambiar las pautas de conducta de la clase política. Es la opción institucionalista, cuyo alcance depende de la fuerza que los factores estrictamente institucionales puedan ejercer en un contexto político específico entre los factores en juego, así

como de su propio diseño y capacidad de sanción.

#### **4. Las opciones de reforma institucional**

A un nivel general, las opciones de reforma son dos: Parlamentarismo o semi-presidencialismo, siendo el gobierno de gabinete una opción dentro de la última alternativa, aunque proveniente del parlamentarismo. Sin embargo, el concepto gobierno de gabinete no ha sido precisado a este respecto. Dado su origen en el régimen parlamentario de cuño británico, se presta también al lanzamiento de ideas fundamentadas en el parlamentarismo.

##### *4.1 Parlamentarismo.*

Respecto a la opción parlamentarista, mi postura, que he fundamentado en un sinnúmero de foros, permanece inalterada. Pienso que sus propulsores siguen sin tomar en serio el contexto histórico y socio-cultural de América Latina, la importancia que tiene la figura del presidente -el recurso político que representa en tiempos de crisis y cambio-, el hecho de que a lo largo de 200 años en ningún país de la región el parlamentarismo haya podido demostrar su viabilidad y eficiencia, y la falta de patrones institucionales (partidos políticos), así como de conducta en el medio latinoamericano para que el parlamentarismo pueda funcionar bien. Desde el inicio del debate en los años 1980 he defendido la postura de reformar o renovar los sistemas políticos en América Latina dentro del molde presidencialista (ver Nohlen/Fernández 1991 y 1998). Mi sugerencia se centra en la flexibilización de la relación entre presidente y Parlamento, incluyendo según el caso la introducción de la figura del jefe de gobierno si resultara pertinente. La propuesta de reformar el presidencialismo mexicano a través de la introducción del gobierno de gabinete puede entenderse entonces como una estrategia de reforma en el marco presidencial conforme a mis ideas originales.

Mientras tanto, la corriente parlamentarista en el debate se ha renovado. Respecto al presidencialismo, hay estudiosos que distinguen ahora entre casos positivos, es decir, casos en que según su esquema analítico el presidencialismo dio buenos resultados y no impidió la gobernabilidad democrática, y casos negativos, es decir, casos en que el presidencialismo siguió causando serios problemas

de gobernabilidad. Su énfasis en sustituir el presidencialismo por un sistema político diferente, preferentemente por el parlamentarismo, se restringe ahora a estos casos de inestabilidad política y crisis de Estado. Sin embargo, en estos casos de crisis, es justamente la figura del presidente la que sigue dando unidad y coherencia a la política, al Estado-nación, mientras que otras instituciones de representación de intereses sucumben a un deterioro profundo, especialmente los partidos políticos y el Parlamento. Es decir, en un estado de crisis, la figura del presidente es el recurso más valioso para su superación, lo que impide pensar en la sustitución del presidencialismo.

Por otra parte, los propulsores del parlamentarismo han ampliado sus opciones de forma que ahora proponen también como alternativa adicional a su primera opción el semipresidencialismo. ¿Se ha enterrado así la querrela entre parlamentaristas y presidencialistas? Para poder responder a esta pregunta es necesario entrar en el análisis del concepto del semipresidencialismo, un concepto altamente controvertido en la ciencia política. Hay que determinar bien de qué manera se distancian los diseños semipresidencialistas del molde clásico de las relaciones entre el presidente y el Parlamento en el presidencialismo y en el parlamentarismo.

#### *4.2 Semipresidencialismo*

El concepto semipresidencialismo fue (re)introducido por M. Duverger en 1970 para designar el sistema de gobierno francés de la Quinta República. De acuerdo con esto, la constitución de un semipresidencialismo tiene que contener tres elementos: (1) Elecciones directas del presidente; (2) facultades condicionadas del presidente; (3) dependencia del jefe de Gobierno (con su gobierno) de la confianza en el Parlamento. Más tarde el concepto ha sido ampliado y extendido empíricamente a Austria, Islandia, Irlanda, Finlandia y Portugal, así como a la República de Weimar. Según el mismo Duverger (1970, 1978) el semipresidencialismo puede funcionar a fin de cuentas como un sistema parlamentario, presidencial o equilibrado. Así lo demostraron los siete casos que estudió empíricamente: (1) El presidente, si bien dotado constitucionalmente de considerables poderes, ejerce solamente funciones representativas, es el custodio de la Constitución y no

participa activamente en la labor legislativa. El rol del presidente sería aquí similar al de su homólogo en un sistema parlamentario. (2) Un presidente muy poderoso, tanto en el ámbito ejecutivo como en el legislativo, que desempeña un rol clave en el sistema político. Su rol es muy similar al de su homólogo en el presidencialismo. (3) El presidente y el jefe de Gobierno mantienen un equilibrio de poder y ambos tienen que cooperar. El politólogo alemán Winfried Steffani (véase 1995) quiso reducir la definición del semipresidencialismo a un solo criterio de distinción primario, a saber, la posibilidad que ostenta el Parlamento de destituir al gobierno. Aplicado esto, el semipresidencialismo sería clasificable en la categoría de los sistemas parlamentarios, perdiendo de vista la doble legitimidad, del presidente y del jefe de gobierno -la de este último establecida a través de las elecciones parlamentarias- que comparte el semipresidencialismo con el presidencialismo. Georges Vedel (1979) introdujo la idea de una alternancia entre los dos tipos clásicos, dependiendo de la configuración de las mayorías parlamentarias. En caso de una homogeneidad política entre presidente y mayoría parlamentaria, el semipresidencialismo funcionaría a la manera de un sistema presidencial y, en caso adverso, de uno parlamentario. De este modo disputó la autonomía tipológica del semipresidencialismo. J. Carey y M.S. Shugart (1992) favorecieron, en cambio, la idea de una línea continua con dos polos, ocupados por el presidencialismo y el parlamentarismo, en el que el semipresidencialismo se sitúa en el medio, con dos tipos diferenciados: El presidencial-parlamentario, más cerca del polo presidencialismo, y el parlamentario-presidencial, más cerca del parlamentarismo. Giovanni Sartori (1994), por su parte, salió en defensa de Duverger y argumentó que un continuo sólo sería posible dentro de una categoría, pero no entre dos categorías. Él prefirió el concepto de oscilación para referirse a la dinámica del semipresidencialismo, siempre dentro de un molde bien presidencialista, bien parlamentario, dependiendo el tipo de semipresidencialismo de la relación del presidente con el Parlamento, de la configuración de las mayorías parlamentarias y de la cultura política de un país.

Esta pequeña reseña del debate conceptual y tipológico en torno al semipresidencialismo subraya la centralidad que tiene la relación



entre el Ejecutivo y el Legislativo para la definición y el mecanismo del sistema. El criterio decisivo es el de la distribución de competencias entre las figuras que componen el Ejecutivo, el presidente y el jefe de gabinete (primer ministro), y la relación de confianza del primer ministro que se establece con el presidente o con el Parlamento, o bien, con ambos a la vez. Respecto a las reformas del presidencialismo, es en el diseño de dichas relaciones en las que deberían centrarse las reflexiones y sugerencias.

Sin embargo, en los estudios empíricos cuantitativos, a los cuales se hace a menudo referencia a la hora de demostrar la experiencia semipresidencialista internacional, se observa una tendencia a utilizar un concepto muy amplio en base a un solo criterio, por lo demás secundario; la elección directa del presidente. Lo fatal es que este criterio provoca un aumento artificial del grupo de casos supuestamente semipresidenciales que, sin embargo, no lo son. En Europa occidental, por ejemplo, salvo el caso francés, los sistemas políticos con elección directa del presidente son casos de parlamentarismo con algunas particularidades, provenientes de la forma de elección presidencial, pero que no rompen con la lógica del poder del sistema parlamentario. Así, la idea de que existen muchos casos exitosos en el mundo de sistemas semipresidenciales es sólo un epifenómeno de una conceptualización equivocada.

La reseña bibliográfica ha dejado claro que no existe una forma genuina del semipresidencialismo, lo que en relación al diseño de la reforma del presidencialismo facilita la aplicación de una perspectiva pragmática y operativa, acorde con el contexto mexicano.

Contrariamente, la referencia al sistema semipresidencial del estilo francés, propiciado por exdefensores del parlamentarismo, presenta grandes inconvenientes. Conforme a este modelo, se introduciría un primer ministro como jefe de Gobierno, con legitimidad y competencias propias, respaldado por el Parlamento y responsable ante él. A los propulsores de esta idea se les escapa su propia contradicción, cuando precisamente critican del presidencialismo los posibles bloqueos entre el presidente y el Parlamento en caso de que la mayoría parlamentaria y el presidente pertenezcan a diferentes grupos políticos, y proponen con el semipresidencialismo un sistema de posible bloqueo dentro del propio Ejecutivo, cuando el primer ministro goza de la confianza

del Parlamento y se opone a un presidente de partido diferente. Para mantener o fortalecer la gobernabilidad democrática, es de primer orden impedir que las propuestas institucionales tengan efectos contraproducentes.

Por otra parte, el intento de transferir el semipresidencialismo al estilo francés a otros países hace cuestionar incluso su existencia como sistema sui géneris. Su construcción interna lleva a abandonarlo. Después de hartos conflictos de poder entre el presidente y el Parlamento, el semipresidencialismo se ha ido transformando en Polonia en un sistema parlamentario; en Rusia, por el contrario, en un sistema presidencial. Del inevitable proceso de bifurcación no escapa tampoco Portugal, que se cita a menudo como ejemplo positivo del semipresidencialismo, donde el presidente conserva importantes poderes en situaciones de crisis parlamentarias y el paso a un sistema parlamentario ha sido más suave. En síntesis, la experiencia empírica internacional señala que la opción semipresidencial tiende a transformarse rápidamente en la alternativa entre modalidades de gobierno que representan variantes del presidencialismo y del parlamentarismo. De este modo, y para evitar conflictos paralizadores entre los poderes del Estado, incluso dentro del Ejecutivo, parece oportuno determinar la cuestión de la preponderancia institucional entre presidente y Parlamento ya desde un inicio.

Por otra parte, si nuevamente la alternativa se acerca a la existente entre las categorías clásicas, entonces los argumentos en contra del parlamentarismo se contraponen también a la opción semipresidencial con supuesto de preponderancia para el Parlamento.

### *4.3 El presidencialismo renovado*

En contraste con estas propuestas de alguna manera problemáticas (el parlamentarismo y el semi-presidencialismo estilo francés), mi postura es la de renovar el presidencialismo. Esto implica que las posibles reformas institucionales se enmarcan dentro del modelo básico presidencialista de las formas de gobierno. En caso de introducir la modalidad de un sistema semi-presidencial, el presidente sigue siendo la figura de mayor gravitación política. El objetivo sería flexibilizar las relaciones existentes entre los poderes

Ejecutivo y Legislativo, medio para contribuir a una mayor gobernabilidad. La renovación puede referirse a prácticas políticas y/o reformas institucionales. La modalidad más destacada sería la práctica de consensuar políticas públicas entre ambos poderes y, en función de su materialización, pensar en cambios de tipo institucional con consecuencias actitudinales que lo faciliten.

El medio más propicio para esto sería proveer al presidente con un apoyo firme y mayoritario en el Parlamento. Sin embargo, la capacidad de formar mayorías unicolores en el Parlamento se perdió en México precisamente en el proceso mismo de la transición a la democracia. Así, las propuestas más convenientes para alcanzar mayor gobernabilidad democrática preservando la estructura presidencial del sistema de gobierno son: a) La formación de coaliciones parlamentarias en apoyo a la acción de gobierno, facilitando institucionalmente la formación de alianzas electorales con vocación mayoritaria; b) la institucionalización de la figura del primer ministro en apoyo al presidente, primero «en su función institucional de jefe de Gobierno y en sus funciones no institucionales de jefe de la Legislatura y de jefe de la política interna, asumiendo, por delegación, algunas tareas correspondientes a esas funciones» (Fernández, en: Nohlen/Fernández 1991: 144), segundo en su función de ministro de enlace con el Parlamento (o ministro coordinador), asumiendo tareas de concertar políticas públicas con el Parlamento, o sea, de conseguir o erigir mayorías parlamentarias ad hoc o más firmes en el tiempo. Ambas propuestas no son excluyentes, sino complementarias; pueden interrelacionarse de alguna manera, de modo que una de ellas sea la condición previa para la materialización de la otra.

En todas estas consideraciones sobresale la importancia del sistema de partidos, así como de los sistemas electorales, percibidos éstos como el factor más efectivo para incidir en la estructura del sistema de partidos y la forma de interacción de los mismos. Los sistemas electorales son los que atraen la mayor atención, pues destacan por su poder de estructuración del comportamiento de los electores y actores políticos y su capacidad de sanción inherente: Los votantes y los partidos políticos que no se adaptan a las condiciones de éxito determinadas por los sistemas electorales pierden en representación y poder. Una modalidad de adaptación a

## **Tribunal Estatal Electoral**

un sistema electoral determinado puede consistir en la formación de alianzas electorales, como en el caso del sistema binominal en Chile, que fomentó a su vez la formación de coaliciones de gobierno, sirviendo decisivamente a la gobernabilidad democrática del país. No se puede decir lo mismo de las formas de gobierno, donde la conducta no está sancionada tan contundentemente por las consecuencias suscitadas. Sin embargo, no conviene subestimar los estímulos institucionales, por ejemplo en relación a coaliciones que amplían el círculo de actores que pueden participar de una u otra forma en el Gobierno acorde con su fuerza parlamentaria. Esto se ve corroborado por la mayoritaria presencia de gobiernos de coalición en el mundo de las democracias parlamentarias.

Comparando ambos propósitos respecto al cambio constitucional que requieren, el segundo parece de mayor alcance. Sin embargo, depende del diseño de competencias propias y de la relación de confianza que se establezca entre el primer ministro, el presidente y el Parlamento. En la medida en que se aumenta el poder propio del primer ministro y su dependencia del Parlamento en el ejercicio de su función, la introducción de la figura institucional requiere mayores cambios constitucionales. Inversamente, si el primer ministro sigue siendo en el ejercicio de su función exclusivamente dependiente del presidente, los cambios constitucionales que serían necesarios resultarían mínimos; incluso podría pensarse en una sola adecuación actitudinal en la forma de ejercer el gobierno por parte del presidente a esta nueva modalidad sin ninguna reforma constitucional. En términos generales, ambas propuestas, la de gobiernos de coalición y la de introducción del cargo de primer ministro, pueden acercarse mucho respecto a sus prerequisites de orden constitucional. No urgen reformas constitucionales, cuando el presidente decide gobernar de forma más parlamentaria, sea a través de gobiernos de coalición o a través de jefes de gobierno o por ambos medios a la vez.

Comparando ambos propósitos respecto a la experiencia latinoamericana, se podría argumentar que donde se ha experimentado con la figura del primer ministro, hasta hace poco, los resultados no han sido demasiado convincentes. Sin embargo, esta impresión es el resultado de que los intentos de implementar esta institución de verdad no fueron lo suficientemente serios. Sólo

recién contamos con una experiencia positiva, la del Perú en la época del presidente interino Valentín Paniagua, con Javier Pérez de Cuéllar como primer ministro. En contraste con esto, la práctica de coaliciones de gobierno dentro del presidencialismo es ya conocida y parece ampliamente positiva. Sin cambio constitucional, se han flexibilizado las relaciones entre el presidente y el Parlamento, dando estabilidad a los gobiernos y capacidad de maniobra en la medida que los demás factores lo permitieron.

Los medios para conseguir esta flexibilización, sin embargo, son sólo en parte de tipo estrictamente institucional. El sistema de partidos, la estructura de la competencia interpartidaria y la percepción y la tradición de la relación de Ejecutivo-Legislativo intervienen fuertemente. Es importante darse cuenta que estos factores son más importantes que -por ejemplo- el tipo de presidencialismo, definido en base a la distribución de las competencias entre los órganos estatales. Así, en Uruguay, con un presidencialismo atenuado y una Constitución bastante abierta a practicar el presidencialismo de manera más parlamentaria, le costó muchos intentos frustrados antes de que se lograra establecer un gobierno de coalición. En Chile, sin embargo, en el contexto institucional de un presidencialismo muy agudo, se gobierna desde la redemocratización en forma coalicional. En Perú, en base a la misma Constitución, se frustró el intento de gobernar por medio de un primer ministro en una época, mientras que en otra tuvo éxito.

#### *4.4 El gobierno de gabinete*

El concepto gobierno de gabinete ha sido difundido en México por sobre todo por Diego Valadés (2003). Se percibe como una nueva forma de organización y funcionamiento del sistema presidencial para México, en la que no sólo el presidente sino también el gabinete en su conjunto tiene funciones de gobierno. El propósito principal es el de desconcentrar el poder del presidente, de superar la estructura individual de la Presidencia para evitar una regresión autoritaria. Se prevé un jefe de gabinete que es designado y removido por el presidente, pero ratificado por una de las cámaras del Congreso. A este funcionario le corresponde coordinar al gabinete y conducir las relaciones con el Congreso.

El gobierno de gabinete en esta concepción es una modalidad

del presidencialismo renovado que estoy proponiendo. Preserva la naturaleza presidencial del sistema. Valadés incluso rechaza la denominación de primer ministro para no dar lugar a la idea de sustitución del presidencialismo por el sistema parlamentario. La característica principal del diseño que propone es la desconcentración del poder del presidente, cuyo efecto puede residir en incentivar la cooperación del Parlamento con el presidente. El Gobierno pluripersonal, aunque dependiente del presidente, abre perspectivas de poder participar en su composición y desarrollo a más de una formación política. Aumenta la responsabilidad del Congreso para que el país tenga gobierno, un gobierno capaz de gobernar. Para lograr apoyo parlamentario al presidente introduce la ratificación del Gobierno por parte de una de las cámaras. La propuesta parece lógica. Sin embargo, en caso de que no se lograría formar tal mayoría, la norma puede tener el efecto no deseado de dificultar la formación de un gabinete y de entorpecer el ejercicio del poder Ejecutivo. El buen funcionamiento del gobierno de gabinete, cuya formación se hace dependiente de la ratificación por una de las cámaras, depende a su vez del sentido de cooperación del Legislativo. El diseño institucional tiene que prever la ocurrencia de situaciones de competencia entre los partidos (que siguen en concurrencia por ocupar la Presidencia) en que el Congreso no sea capaz de un voto mayoritario de ratificación. El diseño institucional tiene que incentivar la cooperación del Congreso con el Ejecutivo, pero no hacer depender la formación de un gobierno eficiente del Estado de sentido de cooperación del Parlamento. En este sentido, es cuestionable (tal vez sólo prematuro) hacer depender la vinculación del Ejecutivo con el Congreso de la ratificación del jefe de gabinete por parte de una de las cámaras. El aumento del poder del Parlamento tiene que ser acompañado por un aumento de la capacidad cooperativa de sus integrantes, los grupos políticos. Si no, se corre el riesgo de no tener gobierno. El objetivo de la gobernabilidad democrática es especialmente sensible frente a situaciones de bloqueo entre los poderes de Estado.

## Consideraciones finales

El establecimiento de una democracia operante y el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática en México requieren de reformas institucionales, así como de cambios de conducta. Las reformas pendientes en el campo de las relaciones ejecutivo-legislativas no se restringen a acortar las facultades presidenciales y a fortalecer el Congreso. La supuesta clave es que las reformas institucionales estimulan conductas más acordes a un desempeño gubernamental más eficiente, que a su vez aumenta la legitimidad del sistema democrático. Retomando la idea de la incongruencia de la estructura institucional mexicana con los desafíos de la gobernabilidad democrática, la necesidad de reformas institucionales se extiende a otros campos. Quisiera mencionar el periodo del mandato presidencial, la reelección del presidente, el sistema electoral presidencial, la reelección de los miembros de las cámaras legislativas, el federalismo, todos inciden en la gobernabilidad democrática. Es necesaria una revisión a fondo del sistema político tanto en sus elementos individuales como en su conjunto.

Para finalizar, quisiera llamar la atención una vez más a la interdependencia funcional fáctica entre las estructuras institucionales, la conducta de las élites políticas, las expectativas de la sociedad en torno a políticas públicas específicas y la legitimidad del orden político.

**Bibliografía**

- Ayala Corao, C.M. 1992: *El Régimen Presidencial en América Latina y los Planteamientos para su Reforma*, Caracas: Ed. Jurídica Venezolana.
- Carpizo, J. 2000: *Nuevos Estudios Constitucionales*, México: Editorial Porrúa.
- Carey, J./Shugart, M.S. 1992: *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge: CUP.
- Duverger, M. 1970: *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, París: PUF.
- Duverger, M. 1978: *Échec au roi*, París: Albin Michel.
- Elgie, R. (Ed.) 1999: *Semipresidentialism in Europe*, Oxford: OUP.
- Linz, JJ/Valenzuela, A. (Ed.) 1994: *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore and London: The Johns Hopkins University.
- Nohlen, D. 2003: *El Contexto Hace la Diferencia*, Ed. por C. Zilla, México: UNAM.
- Nohlen, D. 2004: *Sistemas Electorales y Partidos Políticos*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Nohlen, D. (Ed.) 2005: *Elections in the Americas*, 2 tomos, Oxford: Oxford University Press.
- Nohlen, D. 2006: *El Institucionalismo Contextualizado. La Relevancia del Contexto en el Análisis Institucional*, Ed. e introducido por R. Ortiz Ortiz, México: Porrúa/UNAM.
- Nohlen, D. 2006<sup>a</sup>: *Diccionario de Ciencia Política*, 2 tomos, México: Porrúa.
- Nohlen, D./Fernández, M. (Ed.) 1991: *Presidencialismo Versus Parlamentarismo*, Caracas: Nueva Sociedad.
- Nohlen, D./Fernández, M. (Ed.) 1998: *El Presidencialismo Renovado*, Caracas: Nueva Sociedad.
- Nohlen, D., Orozco, J., Picado, S., Zovatto, D. (Eds.) 2006: *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, segunda edición actualizada y aumentada, México: Fondo de Cultura Económica.
- Sartori, G. 2003: *Ingeniería Constitucional Comparada*, México: FCE (e.o.1994).
- Steffani, W. 1995: *Semi-Präsidentalismus: Ein Eigenständiger Systemtyp? Zur Unterscheidung von Legislative und Parlament (Semipresidencialismo: ¿Un Tipo de Sistema Propio? Sobre la Diferenciación Entre el Legislativo y el Parlamento)*, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 1995, 621-641.
- Thibaut, B. 1996: *Präsidentalismus und Demokratie in Lateinamerika (Presidencialismo y Democracia en Latinoamérica)*, Opladen: Leske & Budrich.
- Valadés, D. 2003: *El Gobierno de Gabinete*, México: UNAM.
- Valadés, D. (Ed.) 2005: *Gobernabilidad y Constitucionalismo en América Latina*, México: UNAM.
- Vedel, G. 1979: *La Constitution Comme Base du Système Juridique*, en: *Journées de la Société de Législation Comparée*, 111-134.