



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo

“JEFE DE GABINETE, INCORPORACIÓN DE UNA FIGURA DEL RÉGIMEN PARLAMENTARIO AL RÉGIMEN PRESIDENCIAL MEXICANO”

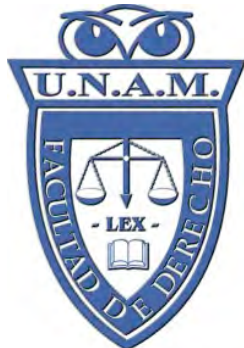
TESIS PROFESIONAL

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADA EN DERECHO

PRESENTA:
ITZAYANA DEL R. CORNEJO GARCÍA

DIRECTOR DE TESIS:
DR. MIGUEL COVIÁN ANDRADE

CIUDAD UNIVERSITARIA, MÉXICO, D.F., JUNIO DE 2010.





Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



**UNIDAD DE SEMINARIOS "JOSÉ VASCONCELOS"
FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y
DE AMPARO**

Cd. Universitaria, D. F. 29 de Junio de 2010.


**DR. ISIDRO ÁVILA MARTÍNEZ.
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E.**

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que la pasante, **CORNEJO GARCÍA ITZAYANA DEL ROSARIO** con número de cuenta 09720339-1 bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis intitulada **"JEFE DE GABINETE, INCORPORACIÓN DE UNA FIGURA DEL RÉGIMEN PARLAMENTARIO AL RÉGIMEN PRESIDENCIAL MEXICANO"**, realizada con la asesoría del profesor **Dr. Miguel Covián Andrade**.

Con fundamento en los artículos 8° fracción V del Reglamento de Seminarios, 19 y 20 del Reglamento General de Exámenes de la Universidad Nacional Autónoma de México, por haberse realizado conforme a las exigencias correspondientes, se aprueba la nombrada tesis, que además de las opiniones que cita, contiene las que son de exclusiva responsabilidad de su autor. En consecuencia, se autoriza su presentación al Jurado respectivo.

"La interesada deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, sabe caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente, sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad"

**ATENTAMENTE
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
EL DIRECTOR DEL SEMINARIO**


LIC. EDMUNDO ELÍAS MUSI

*mpm.

100 UNAM
UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE MÉXICO
1910 - 2010

México, D.F., a 24 de junio de 2010.

**DR. EDMUNDO ELÍAS MUSI
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE
DERECHO CONSTITUCIONAL Y AMPARO
DE LA FACULTAD DE DERECHO DE LA UNAM
PRESENTE**


Me es grato comunicarle que la pasante de la Licenciatura en Derecho, Itzayana del R. Cornejo García ha concluido la elaboración de la investigación que presenta como tesis profesional, titulada *"Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano"*.

Considero que este trabajo realizado bajo mi supervisión, reúne todos los requisitos de forma y de fondo que establece nuestra legislación universitaria para este tipo de ensayos, por lo que no tengo inconveniente en extender el presente oficio de terminación de tesis, para que la alumna continúe con los trámites tendentes a su titulación.

Quiero dejar constancia además, de que el esfuerzo correspondiente a la elaboración de este trabajo de investigación y su contenido académico son un claro reflejo de la calidad de su autora, la cual siempre se ha distinguido por ser una excepcional alumna de nuestra Facultad.

Aprovecho la ocasión para enviarle un cordial y respetuoso saludo.

ATENTAMENTE


DR. MIGUEL COVIÁN ANDRADE

Dedicatoria.

El presente trabajo de tesis para obtener el Título Profesional de Licenciada en Derecho, representa la posibilidad de materializar mi agradecimiento con:

Mi madre, mi padre y mis hermanos. Mi amada familia, que con su valiosa presencia, ejemplo y amor incondicional han contribuido a que siempre procure ser mejor.

La Universidad Nacional Autónoma de México, institución infinitamente generosa y noble con quien me encontraré eternamente en deuda, por haberme formado como profesional.

Mis maestras y maestros, mis amigas y amigos, así como también con todos mis colegas, quienes me distinguen con su valiosa amistad y que con su apoyo, reflexiones y comentarios enriquecieron esta labor de investigación.

Por ello, este logro se los dedico y lo comparto con todas y todos ustedes, Muchas Gracias.

Itzayana del R. Cornejo García.

Facultad de Derecho de la UNAM.

Ciudad Universitaria a 24 de junio de 2010.

“La capacidad científica de hoy puede proporcionar infinitas soluciones técnicas para estructurar la sociedad política, lo que hace pensar en que un sistema de gobierno óptimo depende de la rigurosidad con que se perciben todos los problemas que son necesarios prever y la minuciosidad para encontrar las soluciones adecuadas a ellos. Se olvida con frecuencia que lo distintivo de la política es su carácter humano e histórico y, por tanto, cambiante, y que las instituciones no son meras excelencias académicas”.

Dieter Nohlen.

“Se puede ser humano (naturalmente humano) de muchas maneras, pero lo más humano de todo es desarrollar la razón, inventar nuevas y mejores soluciones para viejos problemas, adoptar las respuestas prácticas más eficaces inventadas por los vecinos, no encerrarse obstinadamente en “lo que siempre ha sido así” y en lo que nuestro grupo consideró como “perfecto y natural” hasta ayer”.

Fernando Savater.

“La ley tiene que suscitar nuevas realidades, la ley ha sido antes y lo será, cada vez más creadora; la ley es siempre más o menos reforma y, por tanto, suscitadora de nuevas realidades”.

José Ortega y Gasset.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

ÍNDICE.

INTRODUCCIÓN.

CAPÍTULO I.

EL JEFE DE GABINETE.

1. Marco Histórico.

- A) Antecedentes, génesis y evolución.
- B) Características de la figura de Jefe de Gabinete.

2. Marco Teórico-Conceptual.

- A) Definición de términos. Diferenciación entre los conceptos de Jefe de Estado, Jefe de Gobierno, Primer Ministro, Gabinete y Jefe de Gabinete.
- B) Planteamiento del problema.
- C) Delimitación del problema.
- D) Objetivos de la investigación.
- E) Justificación de la investigación.
- F) Marco Metodológico.
- G) Hipótesis del problema planteado.

CAPÍTULO II.

EL RÉGIMEN PARLAMENTARIO Y EL FUNCIONAMIENTO DE LA FIGURA DE JEFE DE GABINETE.

1. Consideraciones generales sobre el régimen parlamentario.

- A) Antecedentes, génesis y evolución.
- B) Fundamentos políticos y estructuras constitucionales.

2. Funcionamiento del Jefe de Gabinete en un régimen parlamentario.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

CAPÍTULO III.

EL RÉGIMEN PRESIDENCIAL Y EL FUNCIONAMIENTO DE LA FIGURA DE JEFE DE GABINETE.

1. Consideraciones generales sobre el régimen presidencial.
 - A) Antecedentes, génesis y evolución.
 - B) Fundamentos políticos y estructuras constitucionales.

2. Comentario sobre el debate Presidencialismo *versus* Parlamentarismo.
3. El Régimen Presidencial Mexicano y el Partido Revolucionario Institucional.
4. Breve comentario sobre el desarrollo de la Democracia en América Latina.
5. Funcionamiento del Jefe de Gabinete en un régimen presidencial, el caso de Argentina.
 - A) El Derecho Constitucional Comparado, la importancia de comparar.
 - B) Algunas consideraciones sobre el sistema político argentino.
 - C) El Jefe de Gabinete de Ministros en Argentina.

CAPÍTULO IV.

EL JEFE DE GABINETE, UN TEMA DE LA REFORMA DEL ESTADO EN MÉXICO.

1. Consideraciones generales sobre la Reforma del Estado en México.
2. Análisis de las iniciativas presentadas por los partidos políticos nacionales a la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión (CENCA), en el marco de la Ley para la Reforma del Estado.
3. Propuesta presentada por el Partido Revolucionario Institucional para crear la figura de Jefe de Gabinete en México.

CONCLUSIONES.

BIBLIOGRAFÍA Y MATERIAL CONSULTADO.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

Introducción.

Ante la realidad política que nos toca vivir después de la elección del 2000 y ya desde 1997 cuando se experimentó una situación inédita en el Congreso Mexicano, al no existir mayoría que permitiera la construcción de acuerdos para gobernar entre el titular del Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, ha aumentado el número de voces que desde la academia o desde el ámbito de la política, han planteado o sugerido hacer modificaciones profundas al sistema político mexicano y en particular por lo que hace a la forma en la que se encuentra estructurado su régimen presidencial. Así, desde entonces hasta hoy, los temas constitucionales, electorales y políticos han pasado a ocupar un lugar relevante en el debate nacional, diversos enfoques y planteamientos, todos con un único y muy noble objetivo, el de que las instituciones que forman parte del sistema político mexicano alcancen la eficacia y la eficiencia democrática que se requiere y que la sociedad demanda.

Ante posiciones que indican la necesidad de elaborar un nuevo diseño institucional para nuestro régimen político, se presentan otras, que consideran cualquier modificación como algo drástico, un ejemplo que provoca éstas últimas sería el hecho de que México optara por adoptar el régimen parlamentario como forma de gobierno y abandonara el régimen presidencial.

Frente a propuestas de toda índole, entre las más mesuradas y prudentes se encuentra, la de conservar el régimen presidencial mexicano tal como está contemplado en nuestra Constitución, pero añadiendo a éste elementos e instituciones propias del régimen parlamentario, para acercarnos más a un modelo *semi-parlamentario*. Lo anterior, porque nombrar en México la sola pretensión de adoptar otra forma de gobierno es una idea que genera incertidumbre y escozor entre muchos grupos políticos y académicos.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

En un afán de búsqueda y en aras de incorporar cambios razonables que brinden al sistema político mexicano viabilidad democrática, se han presentado propuestas diversas, planteadas todas desde diferentes ópticas. El presente trabajo de investigación tiene como tema central analizar una de esas propuestas, la cual es, la incorporación de la figura de Jefe de Gabinete al régimen presidencial mexicano.

Entre los motivos que nos llevaron a desarrollar este trabajo de tesis, se encuentra el hecho de que respecto de la figura de Jefe de Gabinete y en particular respecto de su incorporación dentro del régimen presidencial mexicano, no existen en nuestro país muchos estudios o investigaciones, luego entonces, uno de nuestros propósitos es abonar con información teórica y con elementos prácticos objetivos al debate, para estar así en la capacidad de decidir sobre la conveniencia o inconveniencia de incorporar al Jefe de Gabinete dentro de nuestro régimen político, ya que es una de las propuestas de la Reforma del Estado.

El objetivo general de nuestro estudio es el de examinar las posibilidades reales de organización y control del poder que ofrece el Jefe de Gabinete al régimen presidencial, siendo éste una institución de oriundez parlamentaria que se pretende tenga una vocación de universalidad institucional.

Los objetivos específicos que habremos de abarcar mediante el desarrollo de nuestro proceso de investigación son: comprender cómo surge el Jefe de Gabinete, cuáles son sus antecedentes históricos y exponer cuáles son sus principales características; analizar cuál es la causa o la razón por la que se pretende incorporar la figura de Jefe de Gabinete dentro del régimen presidencial mexicano y cuáles serían sus posibles efectos; intentar proyectar cómo sería el funcionamiento del régimen político mexicano con la presencia de un Jefe de Gabinete, es decir, cuáles serían los efectos de la incorporación y aplicación de la figura como una estructura más del régimen presidencial; y finalmente, evaluar

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

cuál ha sido el desempeño de la figura del Jefe de Gabinete de Ministros en Argentina, país que al igual que México tiene una forma de gobierno presidencial y dentro de cuyo régimen político se encuentra actualmente en pleno funcionamiento.

Mediante el desarrollo de las ideas que se encuentran plasmadas en páginas subsecuentes, pretendemos construir un estudio exploratorio de la figura de Jefe de Gabinete, para alcanzar una primera aproximación a su conocimiento y a la forma en la que la figura ha ofrecido resultados después de su incorporación a un régimen presidencial, ya que en nuestro país es una institución poco conocida y no ha sido estudiada a profundidad.

En nuestro estudio, además de ahondar de manera particular sobre el Jefe de Gabinete, institución que han señalado los distintos actores políticos y académicos de nuestro país, como una opción adecuada, viable y positiva para que nuestro régimen político adquiera niveles eficaces de viabilidad democrática, hablaremos también, sobre otras características del sistema político mexicano que sin duda influirían de manera positiva o negativa en la implementación y en el funcionamiento de la figura de Jefe de Gabinete.

Nuestra investigación se encuentra estructurada de la siguiente manera: en el Capítulo I, titulado El Jefe de Gabinete, desarrollamos el marco histórico de la figura en estudio, con la intención de describir los conocimientos ya existentes sobre ella. De igual manera, construimos un marco teórico-conceptual a fin de obtener los conceptos, las definiciones, así como la información de las instituciones que precedieron la figura del Jefe de Gabinete, las cuales nos permiten explicarla, ya que la forjan y le dan el carácter con el cual actualmente la conocemos.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

Al ser la figura de Jefe de Gabinete, una institución propia del régimen parlamentario, se hace obligado el estudio de esta forma de gobierno. Por ello en el Capítulo II analizamos de manera sencilla el régimen parlamentario, sus antecedentes, génesis, evolución y características, esto con la finalidad de comprender mejor sus fundamentos políticos y sus estructuras constitucionales. Examinamos también, cuál es el funcionamiento del Jefe de Gabinete dentro de un régimen parlamentario. Todo lo anterior, nos permitirá que posteriormente estemos en posibilidad de determinar las notas diferenciadoras de éste régimen político con respecto al régimen presidencial.

El Capítulo III es el más extenso de nuestra investigación, en él nos hemos ocupado de plasmar consideraciones generales sobre el régimen presidencial, sus antecedentes, génesis y evolución, sus fundamentos políticos y estructuras constitucionales. Antes de detenernos en el análisis específico del régimen presidencial mexicano y del Partido Revolucionario Institucional, por la influencia que ha tenido éste sobre el régimen político, desarrollamos también, un apartado sobre la discusión que existe respecto del debate Presidencialismo *versus* Parlamentarismo. Comentamos también sobre las líneas del capítulo tercero, sobre las características que el régimen presidencial ha adquirido en los países latinoamericanos, los diferentes “tipos” de presidencialismo y las tendencias actuales como el “*presidencialismo racionalizado*”. Así como también, sobre el desarrollo de la Democracia en esta región de nuestro continente.

En esta parte de nuestro trabajo de investigación abordamos también, el funcionamiento del Jefe de Gabinete en estados que cuentan con un régimen presidencial, revisando en concreto el caso de Argentina, nación que ha vivido ya la experiencia de su implementación.

Una vez determinadas las peculiaridades de la figura de Jefe de Gabinete, las notas distintivas de los regímenes parlamentario y presidencial y el funcionamiento

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

de dicha figura en ambas formas de gobierno, así como el estudio de su puesta en marcha en la nación Argentina, en el Capítulo IV nos abocamos al análisis de las iniciativas presentadas por los partidos políticos nacionales a la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión (CENCA), en el marco de la Ley para la Reforma del Estado, entre las cuales se encuentra la incorporación del Jefe de Gabinete a nuestro régimen presidencial.

El deseo de alcanzar la consolidación de la democracia constitucional en México, sugiere la necesidad y la conveniencia de revisar la forma en que opera el régimen presidencial, para intentar así, desde su propia estructura y dinámica realizar los ajustes que resulten más adecuados, para generar una nueva pauta de relación entre los Poderes del Estado y un nuevo esquema de cultura política y constitucional. La incorporación de la figura de Jefe de Gabinete al régimen presidencial mexicano, ha sido vista como un elemento que coadyuvaría significativamente en el proceso de racionalización del poder dentro del régimen político, permitiendo así, reordenar el desempeño de las funciones presidenciales, lo anterior le conferiría al Presidente un carácter menos autoritario, este último, es un efecto negativo que es propio de todos los regímenes presidenciales.

El Jefe de Gabinete es producto de una tendencia que va encaminada a crear instituciones de corte parlamentario que sirven para racionalizar y acotar a los regímenes presidenciales, para hacerlos más congruentes con los fines democráticos a los que aspiran las naciones modernas. La presencia del Jefe de Gabinete atiende a la necesidad del sistema constitucional democrático de desconcentrar las atribuciones presidenciales y no debe, por el contrario, generar cargas que entorpezcan la función gubernamental.

Así, el Jefe de Gabinete es y ha sido planteado hasta hoy, como una solución que permitiría entre otras cosas, alcanzar acuerdos para lograr el estado de gobernabilidad democrática que el país requiere.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

Finalmente, presentamos las conclusiones de la temática abordada mediante la investigación, esperando brindar con ello resultados objetivos e innovadores que nos ayuden a discernir si verdaderamente la incorporación de instituciones o estructuras político-constitucionales de origen parlamentario dentro de los regímenes presidenciales, coadyuva verdaderamente a la funcionalidad del sistema político democrático.

Itzayana del R. Cornejo García.
Ciudad Universitaria, junio de 2010.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

CAPITULO I. EL JEFE DE GABINETE.

En este primer capítulo, definiremos el Marco Histórico de la figura de Jefe de Gabinete, esto con la intención de describir los conocimientos ya existentes sobre el pasado de nuestro objeto de investigación.

Mediante el desarrollo del Marco Teórico-Conceptual y de los demás apartados de este capítulo, obtendremos los conceptos, las definiciones, así como la información de las instituciones que precedieron la figura del Jefe de Gabinete, las cuales la forjan y le dan el carácter con el cual actualmente la conocemos. Lo anterior, nos permitirá alcanzar el objetivo de conocer la naturaleza política de la figura del Jefe de Gabinete y saber qué es exactamente aquello que investigamos desde una perspectiva histórica, jurídica y política.

1. Marco Histórico.

A) Antecedentes, génesis y evolución.

Si nuestro objeto de estudio es el Jefe de Gabinete, que es el Ministro que se encarga de la conducción de los trabajos de éste, entonces comprendemos que los antecedentes de esta figura se encuentran precisamente en el origen y en la evolución del Gabinete como institución.

Por ello comenzaremos por señalar, cómo es que surge el Gabinete, institución propia del régimen parlamentario. Como veremos más adelante, es el Jefe de Gabinete quien tiene bajo su cargo y responsabilidad la dirección de las altas encomiendas de gobierno de este cuerpo integrado por Ministros o Secretarios de Estado.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

En la Edad Media el Consejo Privado es el órgano de consulta del Monarca en la Gran Bretaña. A la muerte de la Reina Ana en 1714, su sucesor Jorge I de Hanover, sin quererlo le imprimió un giro a la política británica que cambiaría la historia política y jurídica.

El Rey no dominaba el idioma inglés y sus prolongadas ausencias en el territorio británico lo llevaron a delegar funciones y responsabilidades en algunos de los integrantes del Consejo Privado, y a conformar un Gabinete, el grupo de trabajo adoptó este nombre por el pequeño recinto donde acostumbraban sesionar y llevar a cabo sus reuniones. Actualmente las funciones del Consejo Privado en Inglaterra son estrictamente formales, además está compuesto por un número nutrido de miembros, de entre los que se encuentran un número más reducido que son quienes integran el Gabinete.

La definición que nos brinda de la palabra *Gabinete* el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, es la siguiente:

Gabinete: (Del fr. mediev. *gabinet*, hoy *cabinet*). m. **Habitación más reducida que la sala, donde se recibe a las personas de confianza.** // 2. Conjunto de muebles para un gabinete. // 3. **Oficina de un organismo encargada de atender determinados asuntos.** Gabinete particular del Ministro. Gabinete de Prensa. // 4. Local en el que se exhibe una colección de objetos curiosos o destinados al estudio de una ciencia o arte. // 5. Habitación provista de los aparatos necesarios, donde el dentista y otro facultativo examinan y tratan a sus pacientes. // 6. **ministerio** (El gobierno del Estado). // 7. **ministerio** (El cuerpo de ministros). // 8. Aposento que servía de tocador a las mujeres. // 9. Col. Balcón cubierto. **II de-**. loc. adj. Dicho de una persona: Que escribe o trata de una materia, conociéndola sólo por teoría, sin tener en

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

*ella práctica. // 2. Dicho de una materia: Que se conoce sólo por teoría.*¹

Como podemos ver, desde el punto de vista histórico y atendiendo a la definición gramatical de la palabra *Gabinete*, éste hace referencia a un espacio reducido en el cual se reúne un selecto grupo de personas, las cuales guardan en común la característica de ser de la confianza del Monarca, tanto es así, que por eso es que se les confieren altas responsabilidades y tareas de Estado, a los miembros de ese grupo se les llamó Ministros.

En un principio se identificó al Ministro más cercano al Rey Jorge I, como el “*Ministro Jefe*” o “*Chief Minister*”, ejercieron esta alta responsabilidad los Ministros James Stanhope y Robert Walpole y es a éste último al que se lo suele ubicar como el Ministro que da inicio con la figura emblemática del *Primer Ministro*.

La principal consecuencia política y jurídica de este Gabinete, fue que sesionaría sin la presencia del Rey y que quien encabezaría las reuniones de trabajo sería un Ministro. Este hecho consistió en la progresiva vinculación del Gobierno con el Parlamento, ante el que comenzó a rendir cuentas y de cuya confianza acabó dependiendo. No obstante lo anterior, fue hasta 1917 que en una ley del Parlamento Británico se mencionó por primera vez a la figura del *Primer Ministro*. El surgimiento del *Primer Ministro* representó un avance de enorme importancia en el ejercicio de la política y del gobierno.

Durante el siglo XVI se fue consolidando en las principales cortes europeas la figura de los “*Ministros Favoritos*” del Rey, entre los que figuraron Olivares, Richelieu y Buckingham.

¹ Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, 22ª. ed., 2001, tomo I, p.1103.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

En el siglo XVII, el “*Ministro Principal*” era el que se encargaba de oír a los otros Ministros y a personas con las que debía realizar negociaciones para informar al Rey cuáles eran sus pretensiones.

Así, con el transcurso del tiempo la figura de los “*Ministros Favoritos*”, estuvo vinculada con la creciente concentración del poder monárquico, que a su vez incrementó las exigencias de la vida cortesana. Hasta los Monarcas y Reyes más atentos con las tareas de gobierno, se vieron en la necesidad de delegar responsabilidades y obligaciones en sus colaboradores y en personas de su entera confianza.

Un aspecto importante que hay que resaltar, es que el “*Ministro Favorito o Válido*” era responsable sólo ante el Rey, a diferencia de este funcionario, el *Primer Ministro* era responsable ante los representantes parlamentarios. Este es el antecedente de una de las características más importantes del régimen parlamentario, la cual es, que la responsabilidad política de los miembros del Gobierno es ante el Parlamento.

Como podemos observar la figura del *Primer Ministro*, es producto del devenir histórico y del desarrollo del régimen parlamentario en Europa, producto de ese desarrollo y de ese devenir histórico, lo es también, la figura del Jefe de Gabinete, institución de claro origen parlamentario.

La situación que fue prevaleciendo consistió en la presencia predominante de un Ministro del Gabinete del Rey, que en razón de gozar de la total confianza de éste, le fue delegado y designado para sí, un conjunto de responsabilidades y de asuntos de gobierno de suma importancia. El desarrollo institucional del que hablamos, se fue dando así, de manera natural, hasta llegar a la situación que actualmente conocemos.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

En los países que cuentan con un régimen parlamentario como forma de gobierno, se encuentran claramente diferenciadas las funciones del Jefe del Estado y las del Jefe de Gobierno. Es el Rey quien realiza las funciones de Jefe de Estado y las funciones del Jefe de Gobierno las realiza el “*Primer Ministro*”, el “*Canciller*”, el “*Presidente del Gobierno*”, en fin, la denominación cambia dependiendo del país de que se trate, pero en cualquier caso, el funcionario en cuestión sin importar la denominación que se empleé, realiza materialmente funciones de gobierno.

En cambio, en los regímenes presidenciales ambas calidades con sus respectivas facultades y atribuciones se encuentran concentradas únicamente en una persona, el Presidente, quien es el Jefe de Estado y el Jefe de Gobierno.

Por eso, las tendencias actuales son en el sentido de avanzar en la desconcentración del poder presidencial, por ello varios estados que tienen como forma de gobierno el régimen presidencial han adoptado o diseñado estructuras de matiz parlamentario que coadyuvan a que el Presidente disminuya la concentración del poder que ostenta como parte de sus facultades y atribuciones.

Lo anterior, se presenta con el objetivo de que la institución del Poder Ejecutivo, tal y como lo conocemos, unipersonal y políticamente irresponsable ante el Poder Legislativo, desaparezca, ya que en esos términos, es propiamente un vestigio del constitucionalismo del siglo XIX.

Como podemos ver, los factores que obran como antecedentes históricos de la conformación de la figura de Jefe de Gabinete son, la presencia sobresaliente de uno de los Ministros con relación al resto, la confianza, la cercanía de éste para con el Rey o Monarca y sobre todo el hecho de que sea responsable sólo ante él.

El “*Ministro Jefe*” o “*Chief Minister*”, el “*Ministro Principal*” y el “*Ministro Favorito o Válido*”, son las instituciones que anteceden por sus funciones y características al

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

Jefe de Gabinete, las cuales lo forjan y le dan el carácter con el cual hoy día lo conocemos, en la actualidad en los regímenes presidenciales en los que el Jefe de Gabinete ha sido incorporado es visto como el *“hombre de confianza del Presidente”*.

Acercándonos más a la actualidad, podemos considerar como un antecedente del Jefe de Gabinete a la figura del *“Ministro Coordinador”* que fue propuesta sin éxito en el Constituyente de Córdoba en 1987, la cual se creó en Argentina por ley durante el gobierno de Eduardo César Angeloz y que existe hoy en la provincia de la Rioja en Argentina.

Entre las funciones que se le pretendían conferir a este *“Ministro Coordinador”* se encontraban:

- 1) Disponer lo necesario para reunirse con los demás Ministros;
- 2) Encargarse de la recaudación de impuestos, el tratamiento y la ejecución del presupuesto nacional;
- 3) Coordinar las relaciones con las Cámaras del Congreso, ante quien tiene responsabilidad política, a las cuales debería enviar las iniciativas de Ley de Ministerios y de Presupuesto;
- 4) Los Decretos de Necesidad y Urgencia;
- 5) Las promulgaciones parciales; y,
- 6) Los Decretos que aprueban legislación delegada, etc.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

Las Cámaras a su vez, pueden hacer renunciar al *“Ministro Coordinador”* mediante el voto de censura, o removerlo por juicio político.

Es así como llegamos a varias conclusiones respecto de los antecedentes históricos de nuestra figura en estudio:

- 1) El Jefe de Gabinete es una figura que de manera innegable encuentra su génesis en el régimen parlamentario como forma de gobierno;
- 2) Dentro del régimen parlamentario el Monarca o Rey tenía la necesidad de delegar funciones y responsabilidades en algunos de los integrantes del Consejo Privado, lo anterior permitió que se conformara o constituyera la institución del Gabinete;
- 3) Hasta los Monarcas y Reyes más atentos con las tareas de gobierno, se vieron en la necesidad de delegar responsabilidades y obligaciones en sus Ministros, los cuales eran colaboradores y personas de su entera confianza;
- 4) En un principio se identificó al Ministro más cercano al Rey Jorge I, como el *“Ministro Jefe”* o *“Chief Minister”*;
- 5) En el siglo XVII, el *“Ministro Principal”* era el que se encargaba de oír a los otros Ministros y a personas con las que debía realizar negociaciones para informar al Rey cuáles eran sus pretensiones;
- 6) El *“Ministro Favorito o Válido”* era responsable sólo ante el Rey, a diferencia de este funcionario, el *Primer Ministro* era responsable ante los representantes parlamentarios.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

- 7) La situación que fue predominando consistió en la presencia sobresaliente de un Ministro del Gabinete del Rey, que en razón de gozar de la confianza de éste, le fue delegado y designado para sí, un conjunto de responsabilidades y asuntos de gobierno de suma importancia;
- 8) Más hacia nuestros días, podemos considerar como un antecedente del Jefe de Gabinete a la figura del *“Ministro Coordinador”* que se presentó en Argentina.

En el siguiente apartado nos referiremos a las principales características del Jefe de Gabinete.

B) Características de la figura de Jefe de Gabinete.

Como hemos observado el Jefe de Gabinete es una figura de oriundez parlamentaria, que ha sido incorporada a la dinámica de los regímenes presidenciales, por ello a continuación señalaremos cuáles son sus principales características, desprendiéndolas de su operación e interacción dentro de la forma de gobierno presidencial, lo anterior con el objetivo de construirnos respecto de ella, un concepto mucho más claro:

- ❖ El Jefe de Gabinete es un funcionario designado y removido por el Presidente;
- ❖ Su objetivo es desconcentrar las atribuciones presidenciales, aligerando así las cargas que entorpezcan la función gubernamental;
- ❖ Puede ser un Ministro sin cartera, pues atendiendo a sus facultades, lo que esencialmente le ocupa es coordinar al Gabinete y conducir las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo;

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

- ❖ Es un funcionario que cuenta con amplias facultades de interlocución para con todos los actores políticos;
- ❖ En algunos casos las atribuciones que la ley le confiere, le permiten manifestarse en torno a la designación o a la remoción de los miembros del Gabinete, que habrá de hacer el Presidente;
- ❖ Se lo ve como un interlocutor permanente entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo;
- ❖ Finalmente, otra de sus características, es la de atenuar o intentar solucionar los conflictos de relación entre las diferentes fuerzas políticas.

Ahora damos paso en las siguientes líneas, a algunos de los que han sido considerados como los beneficios de la incorporación de la figura de Jefe de Gabinete al régimen presidencial; estas aseveraciones nos proporcionarán también, elementos para ir vislumbrando las características con las que es comprendido el concepto de Jefe de Gabinete y concluiremos así este apartado:

- Es una institución nueva dentro de los regímenes presidenciales que han decidido incorporarla;
- Ha sido vista como una pieza esencial de la eventual atenuación de la concentración del poder en el régimen presidencial;
- Se la considera como un eslabón del futuro tránsito de los regímenes presidenciales hacia los regímenes parlamentarios;

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

- Su instauración es vista como una práctica tendiente a encaminar al régimen presidencial a un modelo “*semiparlamentario*”;
- Su inclusión dentro del régimen presidencial, se considera que podría generar un funcionamiento más ordenado y eficaz del Gabinete, es una modificación encaminada a mejorar el funcionamiento burocrático, lo que Weber considera como el más alto nivel del poder;
- Aporta una mejor coordinación y colaboración entre los Poderes del Estado, en particular entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo;
- Representa la posibilidad de mejorar el funcionamiento del Poder Ejecutivo, gracias a que realiza tareas para la coordinación del Gabinete y auxilia al Presidente en sus labores;
- La reglamentación que regula la figura confirma la unipersonalidad del titular del Poder Ejecutivo como responsable de la Presidencia y de la Administración Pública, el lugar del Jefe de Gabinete se encuentra como su subordinado;
- Su presencia permite explicar las políticas públicas y coordinar las decisiones entre los integrantes del Gabinete y del Poder Legislativo; y,
- Es una institución funcional, cuya intervención puede traducirse en la generación de nuevos consensos para alcanzar el diálogo entre los Poderes del Estado.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

2. Marco Teórico – Conceptual.

En esta parte de este primer capítulo, vamos a desarrollar el Marco Teórico-Conceptual de la figura del Jefe de Gabinete, el cual será el resultado de la selección de las teorías, de los conceptos, del conocimiento científico, de los métodos y de los procedimientos que en aras de nuestra investigación requeriremos y habremos de aplicar, para describir y explicar de manera objetiva el objeto de nuestra investigación en su estado histórico, actual y futuro. Este Marco Teórico-Conceptual, habrá de ser un cuadro de referencia que nos ayude a fundamentar e interpretar los resultados de nuestra investigación.

A) Definición de términos. Diferenciación entre los conceptos de Jefe de Estado, Jefe de Gobierno, Primer Ministro, Gabinete y Jefe de Gabinete.

El presente apartado, tiene por objetivo acercarnos a una serie de definiciones y nociones que serán aquí expuestas con la finalidad de permitirnos en última instancia comprender mejor el concepto de Jefe de Gabinete.

El concepto de Jefe de Gabinete guarda relación con otros conceptos como lo son el de Jefe de Estado, el de Jefe de Gobierno y el de Primer Ministro, los cuales no son sinónimos, es importante que no perdamos de vista lo anterior.

El Jefe de Estado, el Jefe de Gobierno, el Primer Ministro, el Gabinete y el Jefe de Gabinete, son todos conceptos que se encuentran vinculados, en el sentido de que son instituciones que surgen dentro del contexto de los regímenes parlamentarios del constitucionalismo moderno, pero cuentan con características propias que los distinguen y diferencian entre sí. Entender cada uno de estos conceptos con claridad, nos permitirá comprender como lo hablaremos más adelante, el funcionamiento del régimen parlamentario y del régimen presidencial; así, podremos dilucidar cómo afecta en el funcionamiento de estas formas de

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

gobierno la incorporación de la figura del Jefe de Gabinete, de manera particular, será objeto de nuestra atención lo concerniente con el régimen presidencial, en razón de que es la forma de gobierno de nuestro país.

El Jefe de Estado.

El Dr. Diego Valdés señala que: *“el Jefe de Estado es la persona que representa la unidad del Estado. Actualmente representan una función simbólica y ejercen acciones de orden ceremonial, no políticas”*.²

En contraste, para el mismo autor el Jefe de Gobierno es: *“la persona que encabeza el órgano del poder encargado de definir las políticas del Estado, de aplicar y reglamentar las leyes en los términos que determine el órgano legislativo, de ejercer las funciones coactivas del poder, de organizar y dirigir la administración pública, y de prevenir, atenuar o solucionar conflictos de relación entre las fuerzas políticas”*.³

Ahora emplearemos la definición que al respecto nos aporta el *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*:

Jefe de Estado: *la palabra jefe, proviene del término francés chef, y éste del latín caput, que significa “cabeza”, por ende sirve para designar al “superior o cabeza de un cuerpo u oficio”. La palabra Estado procede del lenguaje jurídico italiano: stato y este vocablo deriva del latín status: “estado de convivencia en un determinado momento; ordenación de la convivencia”. La palabra stato precedía el nombre de algunas ciudades, por ejemplo el Estado de Florencia. En el decurso de los siglos XVI, XVII, y XVIII, la palabra Estado, fue*

² Valdés, Diego, *El gobierno de gabinete*, 2ª. ed., México, UNAM-IIJ, 2005, p. 5.

³ *Ibidem.*, p. 19.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

*adquiriendo la carta de naturalización en los idiomas francés, inglés, alemán y español. Hoy de uso generalizado en todo el mundo.*⁴

De la anterior definición se infiere que el Jefe de Estado es la persona que coordina las elevadas funciones del Estado y encarna y personifica a la Nación. De manera tradicional, se considera que el Jefe del Estado es la persona que representa la unidad del Estado, en la actualidad los Jefes de Estado realizan sólo funciones simbólicas y ejercen actividades de orden protocolario y no político. Por ello podemos decir que el Jefe del Estado está investido sólo por atribuciones representativas, que no decisorias.

Para contribuir más en la construcción del concepto, hablaremos aquí del desempeño de su función. Conforme a los criterios constitucionales dominantes, enlistaremos algunas de las funciones que le competen al Jefe de Estado, como son:

- Representar al Estado en el exterior;
- Presidir los actos protocolarios;
- Recibir a los agentes diplomáticos;
- Realizar consultas con las fuerzas políticas para la integración del Gobierno, en casos de crisis;
- Proponer al Parlamento o al Congreso a quien, con motivo de disponer de mayoría, deba hacerse cargo del Gobierno;
- Realizar nombramientos del personal que le esté directamente adscrito;
- Designar representantes consulares;
- Concluir tratados internacionales;
- Extender nombramientos;
- Conceder honores a nacionales o extranjeros;

⁴ Berlín Valenzuela, Francisco (coord.), *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, 2ª. ed., México, Miguel Ángel Porrúa, 1998, pp. 537-540.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

- Otorgar indultos;
- Promulgar leyes;
- Ejercer la facultad de veto;
- Expedir decretos;
- Convocar a elecciones extraordinarias;
- Convocar al Congreso o al Parlamento;
- Disolver al Congreso o al Parlamento;
- Otorgar la nacionalidad;
- Dirigir mensajes al Congreso o al Parlamento; y,
- Declarar la guerra, etc.

Es importante señalar que la distinción entre los conceptos de Jefe de Estado y el de Jefe de Gobierno, no es ociosa y que se fue configurando a lo largo del siglo XIX y se consolidó en el siglo XX. La diferenciación entre Jefe de Estado y Jefe de Gobierno surgió con los regímenes parlamentarios del constitucionalismo moderno.

El Jefe del Estado no es igual al Jefe de Gobierno, entre otras características, porque el primero es políticamente irresponsable ante el Parlamento, es inamovible e inviolable y esto se debe a que no realiza actos de gobierno. No depende de la confianza del Parlamento.

La diferencia de funciones entre el Jefe de Estado y el Jefe de Gobierno es muy clara en los regímenes parlamentarios, contrario a lo que se puede observar en los regímenes presidenciales, en donde el Presidente concentra para sí las dos calidades, es el Jefe de Estado y es el Jefe de Gobierno.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

El Jefe de Gobierno.

Ahora señalaremos lo referente al Jefe de Gobierno, se denomina Jefe de Gobierno a la persona que encabeza el órgano del poder encargado de definir las políticas del Estado, de aplicar y reglamentar las leyes en los términos que determine el Poder Legislativo, de ejercer las funciones coactivas del poder, de organizar y dirigir la Administración Pública, de prevenir y atenuar o intentar solucionar los conflictos de relación entre las diferentes fuerzas políticas.

En tanto que, el Jefe de Estado realiza las funciones formales del poder, el Jefe de Gobierno lleva a cabo las tareas materiales del poder.

En un régimen parlamentario, el Jefe de Gobierno es la persona encargada por el Parlamento para ejercer funciones de conducción política.

Una definición de Jefe de Gobierno que nos es de utilidad para comprender mejor el concepto, es la que nos brinda el *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios* y que transcribimos a continuación:

Jefe de Gobierno: la palabra *Jefe*, proviene del término francés *chef*, y éste del latín *caput*, que significa “cabeza”, por ende sirve para designar al “superior o cabeza de un cuerpo u oficio”. *Gobierno* es la acción y efecto de gobernar o gobernarse. *Gobernar* proviene del latín *gubernare* que significa “mandar con autoridad o regir una cosa”. El nombre sustantivo *gobierno*, en su tercera acepción gramatical, sirve para designar al: “conjunto de Ministros superiores de un Estado”.⁵

⁵ Berlín Valenzuela, Francisco (coord.), *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, 2ª. ed., México, Miguel Ángel Porrúa, 1998, pp. 540-542.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

En el campo concreto del Derecho Parlamentario o en el más amplio del Derecho Constitucional, se denomina *Gobierno* al conjunto de altos funcionarios, llamados también Ministros, en quienes recae la responsabilidad de coadyuvar en la función ejecutiva del Estado, al frente de las carteras, jefaturas o departamentos que les han sido confiados.

En los regímenes parlamentarios, el Gobierno es el órgano que dicta la orientación de la política general, siempre y cuando tenga la confianza del Parlamento, dejando al Jefe de Estado, únicamente, según la antigua fórmula de Bagehot: “*El derecho de ser consultado, el derecho de alentar y el derecho de advertir sobre los peligros inherentes a cualquier decisión*”. La cabeza del cuerpo de Ministros (*primus inter pares*) es el *Jefe de Gobierno*.

La designación del Jefe de Gobierno y del Gobierno, en los países de régimen parlamentario no se hace en todos de la misma forma, por ejemplo: en el Reino Unido de Inglaterra, el jefe del partido mayoritario en la Cámara Baja o Cámara de los Comunes, es invitado por la Corona para que forme Gobierno; en Alemania, el Canciller Federal o Jefe del Gobierno, es electo por el Bundestag, tomando como base una proposición formulada por el Presidente Federal, el Canciller, a su vez, propone al Presidente a los miembros del Gobierno; en Bélgica, el Rey designa y revoca en su caso el nombramiento del Primer Ministro y de los miembros del Consejo de Ministros, y tomando en cuenta la proposición de éste designa a los otros miembros del Gobierno; y, en España, conforme a las disposiciones de la Constitución de 1978, la figura del Presidente del Gobierno es preeminente y tiene “funciones exclusivas” y “funciones colegiadas del Gobierno” de tal modo, que es el “*eje central*” de la política y del régimen político, esa preeminencia es notoria en el proceso de formación y cese del Gobierno, en las funciones atribuidas especialmente al Presidente y en el régimen por su responsabilidad política ante el Parlamento.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

Respecto de estos dos primeros conceptos que estamos definiendo, el Jefe de Estado y el Jefe de Gobierno, consideramos prudente agregar aquí un comentario que nos parece importante, es pertinente tener en cuenta que la distinción entre Jefe de Estado y Jefe de Gobierno es una distinción que se produce en los regímenes parlamentarios y que no ocurre en los regímenes presidenciales. Esta es, quizá, una de las características que más significativamente diferencia a esas dos formas de gobierno.

Lo que vale puntualizar, es la tendencia que se observa en los países de América Latina, en sus regímenes presidenciales, en el sentido de que los presidentes sin dejar de ostentar las calidades de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, cuentan con auxiliares para el desempeño de sus numerosas tareas administrativas.

La función constitucional de gobernar comporta para los presidentes una amplia gama de actividades entre las que se encuentran: definir cuestiones de naturaleza política, tales como las relaciones con los otros Poderes, con los otros niveles de gobierno, con los partidos políticos; encabezar el aparato de seguridad que incluye a las fuerzas armadas y a un amplio aparato de policía; anticipar y dirimir conflictos; adoptar políticas públicas y determinar prioridades para la asignación de recursos financieros a los diferentes programas; negociar y ordenar procesos legislativos; conducir relaciones internacionales, etc.

La función protocolaria de Jefe de Estado, impone a los presidentes cargas de trabajo que los obligan a utilizar más tiempo del que se tiene disponible.

A su vez, la administración del Gobierno presenta numerosas demandas entre las que se encuentran: organizar la actividad de la función pública; supervisar el cumplimiento de instrucciones; atender trámites y procedimientos; verificar la idoneidad de los servicios públicos; evaluar resultados de acciones emprendidas; identificar, designar y controlar a los servidores públicos, etc., labores todas de

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

orden estrictamente administrativo que se llevan a cabo de manera cotidiana. Así, los presidentes asumen bajo su mando el aparato administrativo del Estado, pero la falta de previsiones institucionales para brindar mayor eficiencia y eficacia en el desarrollo de la actividad administrativa provoca que los presidentes transfieran un número indeterminado de atribuciones a colaboradores cercanos.

Al presentarse esta situación el poder que ejerce el Presidente no se desconcentra, simplemente lo ejerce por interpósita persona, lo que se observa es que el Presidente continua acumulando poder a través de sus facultades y atribuciones y además cuenta con el auxilio que le ofrecen sus colaboradores para desahogar distintas cargas de trabajo, pero los encargados de realizar esas tareas lo hacen al margen de controles políticos. La delegación de tareas en manos de personal que no está sujeto al control político del Congreso, vicia de alguna manera las relaciones entre Gobierno y Congreso.

El modelo contemporáneo de transferencia de atribuciones y tareas a personas que se encuentran al margen del Gabinete dentro del régimen presidencial, procede de Estados Unidos de Norteamérica, donde se ha observado que el peso político de los auxiliares de la Casa Blanca es superior al de los Secretarios. Lo anterior, corresponde a una lógica de concentración del poder que tiende a monopolizar al máximo las decisiones del gobierno, con la menor intervención posible de los Ministros o Secretarios de Estado y que por ende, impide que se establezca una relación constructiva entre el Gobierno y el Congreso. Así se afecta negativamente la estructura del Estado constitucional dentro del régimen presidencial, porque lejos de racionalizar el ejercicio de las facultades presidenciales, se exacerba su tendencia a la concentración del poder. En razón de esto que comentamos es que surge el Jefe de Gabinete, como una figura que tiende a atenuar la concentración de poder que se observa en un régimen presidencial, diversos sistemas constitucionales latinoamericanos lo han adoptado y será objeto de nuestro análisis más adelante.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

El Primer Ministro.

La palabra *primer* es apócope de primero y se emplea anteponiéndolo siempre al sustantivo. Proviene del latín vulgar *primaru*, “primero”, del latín *primarius*, “de primer orden”, se utiliza para designar a la persona o cosa que precede a las demás de su especie en orden, tiempo, lugar, situación, clase o jerarquía.

Por su parte Ministro, es un vocablo que se refiere al Jefe de Gobierno o Presidente del Consejo de Ministros. También se aplica para designar al jefe de cada uno de los departamentos ministeriales en que se divide la gobernación del Estado. En un régimen parlamentario, con la expresión Primer Ministro, se alude a la persona que tiene el más alto rango y a la que el Rey solía nombrar para que le aliviase en parte el trabajo del despacho, encomendándole ciertos negocios con jurisdicción para despacharlos por sí solo.

En los regímenes parlamentarios se da el nombre de *Primer Ministro* a la persona que detenta la Jefatura de Gobierno, recibe también los nombres de Jefe de Gobierno, Presidente del Consejo, Canciller, Presidente del Gobierno.

Dentro del Gabinete el Primer Ministro tiene prerrogativas muy importantes, algunas de ellas son:

- Señalar la línea política del Gobierno;
- Presentar a los demás miembros del Gobierno para la aprobación formal o real del Jefe de Estado;
- Representar al Gabinete ante el Parlamento; etc.

Se lo considera como una institución propia del régimen parlamentario, su nombramiento recae en el Jefe de Estado, que normalmente se ve obligado a

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

nombrar al jefe del partido que obtiene la mayoría de escaños en las elecciones generales.

En Francia, en donde existe un Presidente elegido separadamente por sufragio popular, el Primer Ministro ocupa un segundo lugar, como dirigente del partido más votado, constituye una fuerte alternativa de poder.

En países como Canadá, el Primer Ministro debe su puesto a una base electoral muy amplia, donde una gran convención representa a todos los sectores del partido y se reúne para elegir al líder.

Algunas de las funciones que el Primer Ministro debe desempeñar son: presidir el Gabinete, impedir fragmentaciones, arbitrar, acordar reunirse con los medios informativos, afrontar los conflictos, cumplir las obligaciones internacionales, decidir sobre el desempeño de otras funciones, etc. Entre las más importantes sin duda está decidir sobre determinadas políticas públicas y controlar los detalles sobre decisiones políticas.

El aumento del poder del Primer Ministro en Gran Bretaña se atribuye a las cuestiones siguientes: el derecho de elegir y cesar Ministros; el derecho de controlar las estructuras y procedimientos del Gabinete; el desarrollo de los partidos disciplinados mediante los cuales se controla al Parlamento; el aumento de la fuerza directa sobre los medios de difusión, en particular en las campañas electorales, hasta convertirse en llamamientos personalizados al voto; un mayor patronazgo; y el desarrollo de nuevos procesos de coordinación que permiten a los primeros ministros, el control de las amplias maquinarias burocráticas a cuyo frente se sitúan. Así mismo, este alto funcionario, es miembro de la Cámara de los Comunes.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

Entre los Ministros, existe uno que es el más poderoso, al que se denomina Primer Ministro, pero cada uno de sus poderes habrá de ejercerse observando algunas limitaciones, por ejemplo:

- Podrá elegir de entre las distintas facciones, coaliciones y regiones del partido un Gabinete, pero este deberá ser equilibrado;
- La seguridad de su posición y liderazgo depende de alguna manera de que cedan los partidos y el Gabinete mismo; y,
- Le son necesarios los compromisos constantes, para mantener la cohesión y los apoyos que lo sostienen.

En las monarquías europeas del *Antiguo Régimen*, uno de los consejeros del Rey tenía la preeminencia sobre los demás. Así, Richelieu, era considerado como el “*Ministro Principal*” o el “*Primer Ministro*”, y fue quien elaboró la Teoría del Ministeriado, según la cual el Rey no podía asumir, personalmente, todas las responsabilidades y cargas propias del despacho de asuntos del Estado, por lo que debía deslindar estas con sus consejeros.

La Restauración francesa de 1814, acabó con las funciones del Primer Ministro, con la V República, nuevamente aparecen impulsadas por el General De Gaulle y se resolvió que la autoridad que se le concede a un Primer Ministro estaría como en el *Antiguo Régimen*, estrechamente ligada al Jefe de Estado gobernante.

Es importante entender que el Primer Ministro es quien dirige las acciones de gobierno, actúa de ese modo porque es el Jefe de Gobierno, pues orienta, coordina y controla las actividades de los Ministros y Secretarios de Estado. Es una autoridad administrativa que se ocupa también de la ejecución de leyes, siendo asimismo, el encargado de mantener buenas relaciones entre el Gobierno y el Parlamento. Al ser el principal colaborador del Jefe del Estado y jefe del equipo gubernamental, es además, jefe de la mayoría parlamentaria.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

Una vez que ya hemos expuesto la definición de los anteriores conceptos, podemos comentar que los regímenes presidenciales se caracterizan por concentrar en la figura del Presidente las atribuciones de Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Jefe de las Fuerzas Armadas.

Como veremos la figura del Jefe de Gabinete en la actualidad, ha sido planteada como una de las instituciones que pueden coadyuvar a atenuar de manera progresiva la concentración de poder del Presidente dentro del régimen presidencial.

El objetivo de este apartado no es otro más que el de poner en contexto al lector respecto de los conceptos básicos que habremos de manejar a lo largo de esta exposición, hablaremos ahora finalmente, lo referente al Gabinete y a la figura de Jefe de Gabinete.

El Gabinete.

Antes de pasar a la definir lo que es el Jefe de Gabinete, consideramos prudente y enriquecedor señalar qué es el Gabinete, para posteriormente enfocarnos a la figura que tiene por tarea su coordinación y dirección.

El Gabinete es un órgano colegiado integrado por Ministros o Secretarios de Estado, que tienen atribuciones que se encuentran claramente definidas en la Constitución y en la Ley; es el conjunto de personas físicas a cuyo cargo o responsabilidad está encomendada la dirección de los asuntos públicos del Estado.

El Gabinete, como institución es de origen británico dentro de su régimen parlamentario y las circunstancias que dan lugar a su aparición se dan a partir del siglo XVIII. El Gabinete aparece actuando originariamente como el Consejero

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

Real, para encomendársele luego a sus integrantes, la conducción de los asuntos políticos y administrativos.

La consolidación del Gabinete como institución se realizó en la primera mitad del siglo XVIII, cuando el Rey Jorge I cedió gran parte de sus facultades políticas a su Primer Ministro. La verdadera razón de esa acción era que el Monarca no hablaba el idioma inglés y temía hacer el ridículo frente a los miembros del Parlamento, así que el Primer Ministro que gozo de las nuevas prerrogativas fue Robert Walpone, quien dimitió en 1742 con lo que quedó evidenciada la fuerza del Parlamento. Ante este hecho, la medida adoptada fue la de formar el Gabinete con personas que fueran apoyadas por la Cámara Baja.

Con la expresión Gabinete, se alude al órgano del poder en el que recaen las funciones del gobierno, atendiendo a las características y a la dinámica propia de los diferentes sistemas constitucionales.

Actualmente el Gabinete en esencia realiza las actividades que lo caracterizan, pero podemos observar que adopta denominaciones distintas, sirven de ejemplos algunas de las empleadas en diferentes países latinoamericanos:

- **Consejo de Ministros** en Bolivia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela;
- **Consejo de Gobierno** en Colombia;
- **Consejo de Gabinete** en Panamá; y
- **Gabinete de Ministros** en Argentina.

Como podemos observar, en estos países de Latinoamérica se emplea la palabra “Ministro”, contrario a lo que podría parecer, ya que es una expresión propia de los regímenes parlamentarios y la identificamos más con la dinámica política de las naciones europeas.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

El procedimiento de designación de los integrantes del Gabinete presidencial no suele ser objeto de un amplio desarrollo en los textos constitucionales latinoamericanos; en términos generales, en estas constituciones se establece que es una facultad del Presidente de la República el nombrar y remover con libertad a los integrantes del Gabinete. La característica que se aprecia es la discrecionalidad con que el Presidente puede designar o remover a sus colaboradores inmediatos.

En el continente sólo nueve constituciones atribuyen las funciones de gobierno conjuntamente al Presidente y a los Ministros o Secretarios de Estado, las cuales son:

Bolivia, artículo 85: *“...el Poder Ejecutivo lo ejerce el Presidente y los Ministros...”*

Brasil, artículo 76: *“...el Poder Ejecutivo lo ejerce el Presidente y los Ministros...”*

Colombia, artículo 115: *“...el Gobierno está formado por el Presidente, los Ministros y los Directores de los departamentos administrativos...”*

Costa Rica, artículo 130: *“...el Poder Ejecutivo lo ejercen el Presidente y los Ministros...”*

El Salvador, artículo 150: *“...el Gobierno está integrado por el Presidente, el Vicepresidente, los Ministros y los Viceministros...”*

Guatemala, artículo 182: *“...El Presidente debe actuar con los Ministros...”*

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

Panamá, artículos 170 y 189: *“...El Gobierno está formado por el Presidente y los Ministros...”*

Uruguay, artículo 149: *“...el Presidente debe actuar con el Consejo de Ministros o con los Ministros...”*

Venezuela, artículo 225: *“...el Gobierno se ejerce por el Presidente, el Vicepresidente y los Ministros...”*

Es importante referir que en la mayoría de estos regímenes latinoamericanos, los Gabinetes no son órganos totalmente autónomos, puesto que sus integrantes dependen esencialmente de la confianza del Presidente. A pesar de eso, se dice que su presencia y funcionamiento actúa como un atenuante de la concentración del poder que el Presidente ostenta y que es propia de la forma de gobierno presidencial.

En cuanto a su composición, podemos decir que los Gabinetes en los regímenes presidenciales latinoamericanos han dado cabida a tres tipos de integrantes que representan a diversos grupos:

- a) Los técnicos, que son políticamente neutrales y que se encargan de temas como las cuestiones administrativas, los servicios públicos, las finanzas, etc.;
- b) Los clientes, que son integrantes del Gabinete que demuestran una mayor capacidad de obediencia al Presidente, pues son personas que lo han apoyado en su campaña para acceder al poder; y,
- c) Los de prestigio, que son personas que se incorporan al Gabinete, porque su presencia contribuye a atenuar la imagen de la tecnocracia y los riesgos

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

del clientelismo, además de que coadyuvan a estructurar un discurso político aceptable por parte del gobierno.

Las discusiones que se dan al interior de los Gabinetes tienen distintos efectos, los cuales son independientes de las decisiones políticas tomadas, pues sirven para generar niveles homogéneos de información entre los Ministros, de esta forma se resuelven problemas que pudieran presentarse precisamente por el desempeño individual de las funciones de cada Ministro, se abate así, la reserva de información, pues ésta fortalece el ejercicio autoritario del poder. Por otra parte las deliberaciones abiertas coadyuvan en la transparencia del gobierno y ponen a prueba la capacidad profesional de los Ministros. Dentro del Gabinete los Ministros tienen la obligación de explicar las políticas públicas que han puesto en marcha y de coordinar las decisiones que habrán de tomar con la finalidad de alcanzar los objetivos que el gobierno se ha planteado.

Así, el poder altamente centralizado del Presidente tiende a disminuir a partir de una paulatina desconcentración de las tareas de gobierno.

En los países latinoamericanos que arriba mencionamos, el Gabinete cumple con funciones sustantivas como las siguientes:

- Participar en los proyectos de ley que se envían al Congreso (Argentina, Paraguay, Perú y Uruguay);
- Intervenir en la celebración de tratados (Uruguay);
- Colaborar en la elaboración de presupuestos (Argentina, El Salvador y Uruguay);
- Apoyar 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);

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

- 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 y 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 la facultad de veto (Uruguay);
- Conceder privilegios industriales (Uruguay); y,
- Autorizar la creación de bancos (Uruguay).

Del listado anterior, podemos observar que esa amplia gama de funciones constitucionalmente asignadas a los Gabinetes en los países latinoamericanos, implican cambios en el régimen presidencial tradicional y que el Gabinete como institución paulatinamente ha dejado de ser una instancia dedicada únicamente a la administración, para ser percibido como un espacio en donde se discuten y adoptan las decisiones políticas de gobierno más importantes.

En algunos de los estados referidos, su Constitución deja abierta la posibilidad para que el Gabinete establezca sus propios reglamentos de trabajo, para que la legislación ordinaria amplíe sus atribuciones y para que los Presidentes pongan a su consideración asuntos de gran trascendencia, a parte de los ya mencionados.

En la actualidad, en los regímenes presidenciales latinoamericanos, los Ministros integrantes de los Gabinetes pueden participar en los debates parlamentarios, así

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

lo consideran las Constituciones: Argentina (artículos 100 y 109), Brasil (artículo 50), Chile (artículo 37), Colombia (artículo 208), Costa Rica (artículo 145), Ecuador (artículo 179), Guatemala (artículo 168), Perú (artículo 129), República Dominicana (artículo 38) y Venezuela (artículo 245).

En el caso particular de Bolivia, los Ministros pueden acudir a los debates parlamentarios, pero sin participar en ellos. En todos los demás países los Congresos pueden convocar a los Ministros cuando lo consideren oportuno, pero éstos no tienen derecho de intervenir *de motu proprio*. En Argentina el Jefe de Gabinete de Ministros debe asistir regularmente a las sesiones del Congreso y debe comparecer mensualmente, de manera alternativa ante las Cámaras de Diputados y Senadores.

Como podemos ver, los regímenes presidenciales latinoamericanos que mantienen la tradición de que los Ministros sólo acudan al Congreso cuando sean expresamente requeridos para ello, está disminuyendo considerablemente.

La presencia de los Ministros en los Congresos no afecta la estructura del régimen presidencial y se la ve como algo que contribuye a mejorar la calidad de los integrantes del Gabinete, pues deben contar con la capacidad argumentativa para hacer frente a los planteamientos de los legisladores y así elevar el nivel del debate político. Es evidente que para estar en condiciones de debatir en una asamblea representativa, los Ministros deben de contar con el manejo amplio y coordinado de la información sobre las políticas gubernamentales, lo que sólo se consigue cuando el Gabinete en su conjunto funciona de manera eficaz y eficiente.

El Jefe de Gabinete.

El Jefe de Gabinete es un Ministro que cuenta con atribuciones y facultades dispuestas en la Constitución, desempeña la principal ocupación de dirigir el

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

funcionamiento y la forma en que habrán de resolverse los asuntos públicos que son objeto del conocimiento del Gabinete.

Es la cabeza del cuerpo de Ministros porque coordina al Gabinete, para ello es nombrado y removido por el Presidente y una de entre sus principales tareas, es la de aligerar a éste de las cargas de actividades de carácter administrativo y de gobierno. Es el Ministro encargado de dirigir la acción gubernamental y es visto como una instancia ejecutiva que tiene un perfil de mayor control y seguimiento de la gestión ministerial.

El Jefe de Gabinete es un Ministro que sirve de interlocutor político entre el Presidente de la República y el Congreso, el cual coadyuva en la construcción de acuerdos para alcanzar estabilidad y gobernabilidad democrática.

La presencia de un Jefe de Gabinete que coadyuve a mantener una relación frecuente, coordinada y sistemática entre el Gobierno y el Congreso, es vista como un elemento que significa una influencia racionalizadora del poder presidencial dentro del propio régimen.

En México a través del proceso de Reforma del Estado se pretende contar con un verdadero Gabinete cuyos integrantes y coordinador o Jefe de Gabinete, expliquen al Congreso los resultados de las políticas de gobierno.

Los diferentes sistemas constitucionales latinoamericanos han adoptado primero la institución del Gabinete, bajo el contexto que respecto de ella venimos perfilando; en algunos casos, se observa la presencia de un Ministro o de un Secretario de Estado que funge como coordinador del Gabinete; en otros países se deja al Presidente en total libertad de designar de acuerdo con su criterio al que habrá de ser el coordinador del Gabinete.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

En atención a esa labor de coordinación del Gabinete, es que varios países contemplan dentro de su marco jurídico nuestra figura en estudio, esas naciones son Argentina, Perú y Venezuela; además hay otros países que abren la posibilidad de que haya un funcionario que desempeñe esas atribuciones, como son los casos de Chile, Guatemala y Nicaragua.

El caso en que por primera vez observamos la presencia de una figura semejante al Jefe de Gabinete en América Latina, se dio en Perú.

Actualmente se observa, con relación a las calidades de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno que ostenta el Presidente en los regímenes presidenciales latinoamericanos, un proceso de ajuste, y en razón de ello se han adoptado progresivamente, algunas medidas que si bien no separan dichas calidades, tienden a atenuar la concentración del poder. Precisamente, dentro de esas figuras sobresale la de Jefe de Gabinete.

En este trabajo de investigación en capítulos más adelante, analizaremos de manera específica el caso de Argentina, en donde la construcción institucional del Jefe de Gabinete de Ministros fue resultado de una negociación política de los partidos políticos de ese país, el Justicialista y la Unión Cívica Radical, los actores políticos que encabezaron ese hecho fueron: el Ex Presidente Carlos Menem y el Ex Presidente Raúl Alfonsín. Fue a través el Pacto de los Olivos, como se plasmaron las bases para la reforma constitucional argentina de 1994, la cual entre sus elementos básicos establecía la figura del Jefe de Gabinete de Ministros.

En el Capítulo III de este trabajo de tesis analizaremos a fondo el desempeño de del Jefe de Gabinete de Ministros en Argentina, por ahora solo comentaremos que en esa nación a partir de que se verificó la reforma, conforme a derecho el Jefe de Gabinete de Ministros ejerce la administración general del país, expide reglamentos, efectúa los nombramientos de los empleados de la administración

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

pública, prepara y convoca las reuniones del Gabinete que preside en ausencia del Presidente y lo más importante, conduce las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Congreso.

Ya más en contexto y con mayores elementos para ello, sobre estas líneas hablaremos más sobre el concepto de Jefe de Gabinete.

La figura del Jefe de Gabinete se crea en los países en los que ha sido implementada, como es el caso de Argentina, para que a pesar de su origen parlamentario, actúe dentro del contexto de un régimen presidencial. Luego entonces, es muy importante no perder de vista que a pesar de ser una institución de oriundez parlamentaria, su forma y su funcionamiento serán diferentes, pues el contexto en el que se la plantea e inserta también lo es.

El Jefe de Gabinete no es un Jefe de Gobierno, porque actúa bajo la dirección y en muchos casos por delegación del Presidente; pero si en todos los casos desempeña tareas de naturaleza y orden administrativo, que por lo general son propias del titular del Ejecutivo.

Su creación obedece al objetivo de evitar o atenuar en alguna medida la concentración del poder dentro de un régimen presidencial, lo que hoy se conoce como el *“Presidencialismo racionalizado”*, concepto que también habremos de analizar más adelante en el apartado respectivo. Aquí, de manera preliminar, podemos mencionar que el *“Presidencialismo racionalizado”* es aquel que propone que mediante la organización y el funcionamiento de los Gabinetes, se racionalice el ejercicio del poder presidencial. El ejercicio del poder presidencial se hace más racional, se consolida, evitando así “en teoría” las tendencias que le son propias, las cuales son: a) la concentración del poder; b) El autoritarismo; y, c) la corrupción.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

Debido a la gran cantidad de decisiones de orden político y de gobierno que en la actualidad se discuten y resuelven al interior de los Gabinetes, es que se han ido superando los patrones del régimen presidencial tradicional, permitiéndole al Gabinete y a quien tiene la encomienda de coordinarlo (el Jefe de Gabinete), que como institución extienda su rango de acción, no circunscribiéndolo así a cuestiones administrativas únicamente, sino que ahora se los ve como una institución que puede abonar en la construcción de acuerdos para alcanzar la estabilidad y gobernabilidad democrática que se necesita.

Ahora que ya hemos perfilado más la figura que nos ocupa, podemos referir, que nuestro estudio para el caso de nuestro país, toma para un primer análisis la propuesta de implementación de la figura de Jefe de Gabinete presentada por el jurista mexicano Diego Valadés, a través de sus diferentes obras y expresada en distintos foros políticos y académicos.

Es importante señalar también, que serán materia de nuestro trabajo de investigación las propuestas de incorporación del Jefe de Gabinete a nuestro régimen político, realizadas por los partidos políticos nacionales, las cuales se encuentran vertidas en el Capítulo IV de este trabajo de tesis.

Continuando con lo planteado por Diego Valadés, en 1998 publicó un ensayo proponiendo, entre otras cosas, el establecimiento en México de un Gabinete Presidencial, con su correspondiente coordinador o Jefe de Gabinete, esas reflexiones después fueron ampliadas en su trabajo *“El Gobierno de Gabinete”* de 2003, donde expuso los problemas que significan la concentración del poder en los regímenes presidenciales y los correctivos institucionales que se han aplicado para remediar esa situación.

En concepto de este autor, la concentración del poder y la irresponsabilidad de su ejercicio, características propias de los regímenes presidenciales, no son

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

compatibles con un Estado constitucional. El derecho comparado muestra la evolución que se ha dado en cuanto a la actualización de los regímenes presidenciales. Observa que la tendencia generalizada es la preservación de estos regímenes políticos, pero en su opinión dicha intención no excluye que sean reformados y actualizados. Diego Valadés afirma que la mayor parte de las reformas propuestas han consistido en adoptar y adaptar instituciones que tienen su origen en los regímenes parlamentarios dentro de los regímenes presidenciales.

A continuación, pretendemos exponer las ideas de este importante jurista mexicano, tomándolas para aclarar y robustecer el concepto arriba propuesto por nosotros sobre el Jefe de Gabinete y también para señalar la forma en la que él comprende y visualiza la figura de Jefe de Gabinete, así como su funcionamiento.

Para el Dr. Diego Valadés las medidas que pueden imprimirle rasgos democráticos al régimen presidencial mexicano, en particular a la Presidencia son:

- 1) La integración de un Gabinete con un coordinador o Jefe de Gabinete;
- 2) Que el Ejecutivo cuente con una relación cercana con el Congreso, lo cual permitirá, la ratificación de los integrantes del Gabinete, por su asistencia regular a las sesiones del Congreso para responder a preguntas y atender las interpelaciones parlamentarias de que sean objeto; y,
- 3) El Servicio Civil de Carrera de la Administración Pública Federal.

El autor que elegimos para acompañar esta parte de nuestro trabajo de investigación y análisis afirma que la presencia de un Jefe de Gabinete en el ámbito del régimen presidencial mexicano contribuiría a la desconcentración del poder, pero éste tiene que adoptarse bajo un diseño funcional que permita el

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

desempeño satisfactorio de la institución. De lo contrario, se corre el riesgo de frustrar las razonables expectativas que generaría la instauración de esta nueva figura.

Señala también que para realizar dicha incorporación dentro del régimen político mexicano, se debe cuidar el hecho de que el Gabinete tenga primero funciones constitucionalmente definidas y que así mismo se establezcan también las del Jefe de Gabinete, esto último es lo referente a su designación, a su ratificación, a su jerarquía, sus atribuciones y obligaciones, todo lo anterior precisa, debe quedar igualmente establecido en la Constitución.

Entre las funciones que le corresponderían al Gabinete, guiado por su Jefe de Gabinete, desde la perspectiva del autor en comento, se encuentran: el analizar y aprobar el proyecto de Ley de Ingresos y de Presupuesto, así como las iniciativas de ley que presente el Gobierno, con derecho de refrendo y veto; aprobar los nombramientos relevantes y conocer las gestiones para la suscripción de los tratados internacionales, etc.

De acuerdo con lo expresado por el jurista Diego Valadés, el Jefe de Gabinete debe ser un funcionario designado y removido por el Presidente, pero ratificado por una de las Cámaras del Poder Legislativo, lo que desde su óptica, facilitaría la cooperación política entre el Congreso y el Gobierno. Se permite este autor recomendar también, que sea ratificado en particular por la Cámara de Senadores, ya que la presencia del Jefe de Gabinete debe atender a las necesidades del régimen político mexicano, al desconcentrar las atribuciones presidenciales y no generar cargas que entorpezcan la función gubernamental.

Desde esta perspectiva el Jefe de Gabinete contaría entre sus facultades con las de coordinar al Gabinete y conducir las relaciones entre el Ejecutivo y el Congreso, esto haría posible que el Jefe de Gabinete sea quien organice la

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

agenda legislativa para cuando los Secretarios de Estado acudan o sean requeridos por la Cámaras.

Para el Dr. Valadés, un Jefe y un Gobierno de Gabinete, implican un mecanismo que como país nos acercan al presidencialismo racionalizado; señala también, que un Gabinete plural en cuanto a su integración, ofrece el espacio ideal para la conciliación y la cooperación política entre partidos políticos y representa también, limitaciones razonadas y eventualmente consensuadas al poder unipersonal del Presidente.

En su concepto la desconcentración gubernamental se ve fortalecida cuando, en un régimen presidencial se adopta un Jefe y un Gobierno de Gabinete. Señala que esto no significa que surja una dualidad entre Presidente y el Jefe de Gabinete, pero para el desarrollo de las funciones gubernamentales el Presidente cuenta con colaboradores que también responden ante el órgano de representación.

Para el Dr. Diego Valadés, tres son las funciones principales que vendría a cumplir el Jefe de Gabinete en México:

- 1) Proponer al Presidente de la República la designación y la remoción de los integrantes del Gabinete;
- 2) Coordinar el Gabinete; y quizás la más importante,
- 3) Conducir las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, para actuar así como un enlace de coordinación y colaboración entre estos Poderes.

El Gobierno con su Jefe de Gabinete y su Gabinete, vienen a ser entonces, desde la óptica del autor en comento, no sólo instrumentos "*parlamentizadores*", sino más bien "*democratizadores*", y por esto su naturaleza es universal, lo que hace que su inserción en el entorno del régimen presidencial sea vista en su opinión como algo posible.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

Señala que un Gabinete plural en cuanto a su integración ofrece la posibilidad de ser el espacio para la conciliación y la cooperación entre los partidos políticos y su acción podría representar una limitación razonada y eventualmente consensuada al poder unipersonal del Presidente.

Afirma que en el constitucionalismo de nuestros días y en particular en los regímenes presidenciales el rol de Jefe de Estado y de Jefe de Gobierno, se encuentra en un proceso de reacomodo institucional con el objetivo claro de atenuar la concentración de poder que detenta para sí el Presidente.

Diego Valadés señala, que lo anterior 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, actúa en la realidad política bajo la dirección y por delegación del Presidente, logrando así, el efecto de atemperar el indeseable núcleo de concentración de poder creado a través de las potestades presidenciales.

En México la diversidad de tareas que con los años se han concentrado en el Ejecutivo Federal representan una enorme carga administrativa que le impide atender con eficacia las cuestiones fundamentales y estratégicas del país, si contara con la posibilidad de delegar algunas de estas responsabilidades, el Ejecutivo podría atender quizá con mejores resultados asuntos que son de mayor importancia para la nación.

A nuestro juicio, lo que se pretende, es que todas las tareas de gobierno que en la actualidad implican el ejercicio concentrado del Poder del Ejecutivo, se deleguen y así su ejercicio conlleve una 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 desconcentración de las acciones de gobierno.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

Es preciso que comentemos que en la cultura constitucional latinoamericana el régimen presidencial ocupa un sitio central, pero en los últimos años, se han desarrollado numerosos ajustes que tienen por objetivo matizar las notas autoritarias del presidencialismo. Así, en América Latina los cambios democráticos se han registrado principalmente en los siguientes ámbitos: reforma institucional, derechos humanos y subsistemas electorales.

Al Jefe de Gabinete como institución, lo podemos encontrar en el primero de estos ámbitos, en el de la reforma institucional, porque esta se refiere a nuevas formas de funcionamiento y organización de los órganos constituidos del Estado y a la construcción de una democracia institucional. La renovación de la que hablamos, tiene como objetivo esencialmente el evitar o atenuar la concentración del poder que se da de manera propia en el régimen presidencial.

El deseo de alcanzar la consolidación de la democracia constitucional en México, sugiere la necesidad y la conveniencia de revisar la forma en que opera el régimen presidencial, para intentar así, desde una postura muy prudente, dentro de su propia estructura y dinámica realizar los ajustes que resulten más adecuados, para generar una nueva pauta de relación entre los actores políticos y un nuevo esquema de cultura política y constitucional.

Se argumenta que con la incorporación de la figura del Jefe de Gabinete y el establecimiento de un Gobierno de Gabinete, se coadyuvaría significativamente en el proceso de racionalización del poder en el régimen presidencial, permitiendo así, reordenar el desempeño de las funciones presidenciales, lo anterior le conferiría al Presidente un carácter menos autoritario, este último, es un efecto negativo que es propio de todos los regímenes presidenciales.

El Jefe de Gabinete en particular, es visto como una figura que contribuye a imprimirle estabilidad al régimen presidencial, pues se encuentra a cargo de las

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

políticas gubernamentales, que el Gobierno de Gabinete aplica, a través de su funcionamiento periódico y sistemático. Lo que se busca es, que exista una mayor interacción entre el Gobierno y el Congreso.

Desde nuestro concepto, lo que se pretende en México, es que de acuerdo con la tendencia constitucional bajo la cual se desarrolla, la figura del Jefe de Gabinete sea un funcionario designado y removido por el Presidente y ratificado por una de las Cámaras del Congreso. Esa ratificación es vista como un hecho político que facilitaría la cooperación política entre Poderes del Estado, pues el Jefe de Gabinete sería un miembro del Gobierno que contaría con el visto bueno y la aprobación de las y los integrantes del Congreso. No debemos pasar por alto que la ratificación por sí misma no compromete a quien la otorga ni a quien la recibe, pero es vista como un hecho que generaría un ambiente político propicio para la colaboración política y que contribuiría a salvar las diferencias que puedan surgir o existir con posterioridad.

El objetivo de proponer que se incorpore en México un Jefe de Gabinete es promover la consolidación de la democracia constitucional y del sistema representativo, atenuando la concentración de facultades por parte del Presidente, generando con ello mayor cooperación política y diálogo institucional con el Poder Legislativo. Lo anterior para demostrar así, que la posición más mesurada que considera que muchos cambios son posibles sin afectar la naturaleza esencial del régimen presidencial, puede brindar resultados efectivos en la construcción de estructuras constitucionales, ya que uno de los propósitos más importantes del constitucionalismo moderno es el de racionalizar, medir y controlar el ejercicio del poder político.

El Jefe de Gabinete es producto de una tendencia muy clara, la cual se ve encaminada a crear instituciones de corte parlamentario que sirvan para racionalizar y acotar a los regímenes presidenciales, para hacerlos más

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

congruentes con los fines democráticos a los que aspiran las naciones modernas. La presencia del Jefe de Gabinete atiende a la necesidad del sistema constitucional democrático de desconcentrar las atribuciones presidenciales y no debe, por el contrario, generar cargas que entorpezcan la función gubernamental.

Desde nuestra perspectiva, el Jefe de Gabinete debe ser un Ministro sin cartera, con amplias facultades de interlocución con todos y cada uno de los actores políticos, pero sus funciones deben realizarse de acuerdo con un patrón de conducta políticamente neutral, lo anterior, para favorecer el compromiso de las distintas fuerzas políticas para materializar acuerdos. Sus facultades son esencialmente coordinar al Gabinete y conducir las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo.

La coordinación que desplegaría el Jefe de Gabinete implicaría entre otras cosas: establecer las fechas de las sesiones regulares del Gabinete, convocar al Gabinete en casos extraordinarios, presidirlo en ausencia del Presidente, formular la agenda de cada sesión y dar seguimiento a los acuerdos adoptados por los Ministros y Secretarios de Estado, así como también por otros miembros del Gobierno.

Consideramos que sería de utilidad para el Jefe de Gabinete y para que se encontrara en la posibilidad de cumplir adecuadamente con sus responsabilidades, el hecho de que sea él mismo quien proponga al Presidente la designación o remoción de los miembros del Gabinete.

En cuanto a las relaciones con el Poder Legislativo, la participación del Jefe de Gabinete se plantea que deba darse en los siguientes ámbitos: a) Podrá el Jefe de Gabinete participar libremente de los debates del Congreso; y, b) Deberá asistir periódicamente a las sesiones de cada una de las Cámaras, responderá a las preguntas e interpelaciones parlamentarias, y sobre todo, uno de los principales

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

objetivos del Jefe de Gabinete es que como producto de todas las actividades antes mencionadas, éste se constituya como un interlocutor permanente entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. Lo anterior, lo vemos como una oportunidad de avance en la construcción de acuerdos de carácter legislativo y político, ya que la relación cercana con el Legislativo le permitirá al Jefe de Gabinete, entre otras cosas:

- 1) Programar la agenda legislativa gubernamental;
- 2) Canalizar dentro del Gabinete las solicitudes de información de las y los integrantes del Congreso; y,
- 3) Convenir la presencia de los Secretarios de Estado cuando sean requeridos ante el Pleno de las Cámaras o de las Comisiones Legislativas, esto enfatizará su posición jerárquica respecto de los otros Secretarios y miembros también del Gabinete y su condición de interlocutor gubernamental con los órganos de representación política.

El Jefe de Gabinete tendría que organizar al Gabinete en un tiempo razonable y preparar un Programa de Gobierno para presentarlo ante las Cámaras del Congreso con la finalidad de alcanzar los objetivos y acuerdos comunes.

A través de la figura del Jefe de Gabinete, como veremos a lo largo de este trabajo de investigación, lo que se pretende es construir un escenario para la comunicación política permanente entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, y que esa relación de control y de cooperación entre órganos llegue a ser parte de la regularidad institucional.

Lo que se plantea, es que la presencia del Jefe de Gabinete y del Gabinete mismo, en un régimen presidencial como el nuestro, contribuya a la

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

desconcentración del poder y en esa misma medida favorezca el proceso de estabilidad institucional.

Resulta por ello muy importante, que el Jefe de Gabinete se convierta en un interlocutor válido que coadyuve en el logro de acuerdos políticos y que los demás Secretarios de Estado miembros del Gabinete, actúen de tal manera que puedan desarrollar un programa político de gobierno conjunto. Es importante resaltar que las y los integrantes del Gabinete son figuras centrales de la Administración Pública, pero no son contendientes por el poder.

Se considera que una de las ventajas de que se establezca constitucionalmente la figura del Jefe de Gabinete, consiste en la seguridad y estabilidad que esto brindaría al régimen presidencial mexicano, pues implicaría una reducción de la concentración del poder del Presidente.

Entre las obligaciones que tendría a su cargo el Gabinete que debe coordinar el Jefe de Gabinete, se consideran como prioritarias las siguientes: 1) El concurrir regular y periódicamente a las sesiones del Congreso; 2) Atender las solicitudes de información que presenten las Cámaras; y, 3) Comparecer ante el Pleno de las Comisiones Legislativas cuando sean requeridos para ese objeto, etc.

Debemos señalar que hay opiniones, estiman que el Presidente pierde fuerza política cuando se establece un Jefe de Gabinete y un Gabinete con atribuciones y funciones precisas. Desde el punto de vista de otros autores como Diego Valadés, el ejercicio del poder del Presidente no se debilita, sólo se *“racionaliza”*.

Así, consideramos que el Jefe de Gabinete es visto como una válvula de escape para desahogar las presiones políticas y para despejar los obstáculos que afecten la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

La funcionalidad constitucional de la figura del Jefe de Gabinete y del Gabinete mismo, consiste precisamente en consolidar esa relación entre órganos constituidos, de tal manera que se establezcan vínculos constructivos y sin que esto se dé en perjuicio de los mecanismos de control ya existentes para ambos órganos.

También creemos adecuado puntualizar que hay ideas que vinculan la figura de Jefe de Gabinete con la de Vicepresidente, pero a nuestro entender se trata de dos conceptos diferentes, pues la Vicepresidencia es una institución diseñada para sustituir al Presidente en ciertas circunstancias; en tanto que, el Jefe de Gabinete es una institución que tiene por objetivo intentar evitar la concentración del poder en el régimen presidencial.

En México la adopción de la figura del Jefe de Gabinete ha sido vista como una medida necesaria para imprimirle al régimen político un nuevo perfil en su ejercicio del poder; se la ve como un mecanismo que desencadenaría a la vez una serie de reformas adicionales que contribuirían en gran medida a la consolidación de la democracia. Al respecto, son varias voces que señalan que la incorporación de Jefe de Gabinete sería aconsejable hacerla, pero en compañía de otras serie de modificaciones al régimen de gobierno. Entre estas voces se encuentra por ejemplo, la de Alonso Lujambio, actual Secretario de Educación Pública, quien en su momento propuso la conveniencia de relacionar nuestra figura en estudio con la de la reelección legislativa. Desde el punto de vista de otros analistas y politólogos que comparten esta opinión, se establecería un auténtico sistema de controles políticos, el del Gobierno por el Congreso y el del Congreso por la ciudadanía a través del “voto de castigo”.

Con relación a esto, nosotros creemos que es necesario comprender que ninguna reforma aislada basta para modificar la integridad de la vida institucional del régimen político mexicano, por eso a lo largo de este trabajo de investigación,

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

daremos los elementos necesarios para llegar a la conclusión de que incorporar figuras de carácter parlamentario, por sí mismo, no es un hecho único y suficiente para modificar el régimen presidencial de nuestro país, con sus vicios y defectos, ni menos aun para modificar el sistema político mexicano en su conjunto.

Encontramos también, que otro fundamento para incorporar la institución de Jefe de Gabinete a nuestro régimen político, ha sido el de hacer transitar el régimen presidencial hacia una forma de gobierno renovada y reformada. Es decir, se ha visto y se ve, la incorporación de figuras de origen parlamentario como la que nos ocupa, como una respuesta jurídica a una serie de cuestiones y circunstancias políticas que han evidenciado la disfuncionalidad del régimen de gobierno; precisamente, sobre la base de esa disfuncionalidad encontramos el planteamiento del problema de nuestra investigación.

B) Planteamiento del problema.

El régimen presidencial mexicano debido a su diseño estructural, ha sido visto en los últimos años, específicamente desde 1997 a la fecha, como una forma de gobierno caduca, desvencijada y rebasada por la realidad.

La llega a las Cámaras del Congreso de la Unión de cada vez más legisladoras y legisladores de un signo político distinto al del titular del Poder Ejecutivo ha sido expresión de la pluralidad política nacional, pero también ha sido vista como la causa de la parálisis institucional del país. Una, de entre las muchas explicaciones que se han dado a este hecho, es que el régimen presidencial mexicano por su diseño institucional no permite que existan los incentivos suficientes para alcanzar la colaboración, la cooperación y los acuerdos que se requieren entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

La capacidad del Presidente para plantear cambios institucionales y ver que su proyectos de ley y reformas lleguen a buen puerto, se ve bloqueada por la acción del Congreso, situación que se acentúa debido a que el Ejecutivo es de una extracción partidista distinta a la de las y los legisladores y porque además por sí mismo su partido, no cuenta con la capacidad para alcanzar la mayoría en el Congreso.

Ante la obstrucción, que como demostraremos más adelante es endémica y una característica propia del régimen presidencial sin importar cuál sea el partido político en el poder y no como lo ha señalado la administración del Partido Acción Nacional, que argumenta que el cambio y las “reformas estructurales” no se producen porque las otras fuerzas políticas se oponen a esto y obstaculizan cada uno de los intentos del Presidente de la República por lograrlo. Es que se presenta la figura del Jefe de Gabinete como un elemento que puede coadyuvar a que sea a través de la negociación política como mejore la cooperación y la colaboración entre los Poderes del Estado, en particular entre el Ejecutivo y el Legislativo y que sea precisamente a través de la incorporación de figuras como esta, que se vaya acercando a México a un régimen parlamentario o *semiparlamentario*.

Pero, será el Jefe de Gabinete la figura adecuada para que el régimen presidencial mexicano mejore en cuanto a su funcionalidad y para que el sistema político mexicano en su conjunto alcance mayores niveles de control y legitimidad democrática. Serán los términos en los que ha sido planteada la figura de Jefe de Gabinete los correctos y contribuirá ésta a modificar las pautas de relación entre los Poderes del Estado, a todos esos cuestionamientos pretenderemos responder mediante el desarrollo de nuestro tema de investigación.

La consolidación de una democracia constitucional, sugiere la conveniencia de revisar la forma en que opera el régimen de gobierno e intentar, dentro de la propia racionalidad del régimen político, los ajustes que resulten más adecuados

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

para generar una nueva conducta de los actores políticos y una nueva cultura constitucional.

La implementación del Jefe de Gabinete en un régimen presidencial como el nuestro, teniendo como ejemplo su realización plena en los regímenes presidenciales en donde ya ha sido adoptado, es vista como un factor que puede coadyuvar significativamente en el proceso de racionalización del ejercicio del poder presidencial y que al mismo tiempo permite reordenar el desempeño de las funciones presidenciales.

Desde 1997 y particularmente con motivo de los resultados electorales de los años 2000, 2003 y 2006, se ha discutido sobre el fin del régimen presidencial mexicano y se da por cierto el establecimiento de uno nuevo, mejor y más democrático, por el simple hecho de que el gobierno federal se encuentra en manos de otro partido político. A pesar de esto, en la realidad las relaciones entre el Legislativo y el Ejecutivo, siguen correspondiendo a las de un régimen presidencial en su concepción más ortodoxa.

Esto no significa que neguemos el hecho de que en la relación entre el Presidente de la República y el Congreso Federal se hayan observado ciertos cambios y que la pauta de relación siga siendo idéntica a la que prevalecía hasta antes del año 2000, por supuesto que ha habido cambios dentro del sistema, sin duda, pero ¿cuáles? y ¿cuál ha sido su dimensión?

Las nuevas relaciones entre los órganos constituidos del Estado mexicano de ninguna manera equivalen a la desaparición del régimen presidencial, tal y como ha sido concebido. Ni menos aún implican la creación de un nuevo sistema político, pretendemos demostrar a través de las reflexiones de este proyecto de investigación, que a pesar de todos estos “cambios”, el régimen presidencial mexicano no ha sido modificado estructuralmente.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

A partir de esta situación, el país ha entrado en un proceso que se ha nombrado como la “Reforma del Estado” y de entre todos los planteamientos para reformar al Estado mexicano, hay una propuesta que es la que será materia de nuestro estudio, esta es, la adopción de la figura de Jefe de Gabinete y por ende un Gobierno de Gabinete. Dicha propuesta tiene por objetivo racionalizar el ejercicio del poder en la forma de gobierno presidencial; este régimen político observa como uno de sus mayores defectos la concentración del poder y el reducido espacio de participación y control que deja para el Congreso.

Una de las metas a alcanzar al incorporar al Jefe de Gabinete, habrá de ser que el Poder Ejecutivo supere sus diferencias con el Poder Legislativo, integrando al Gabinete a quienes aporten estabilidad al gobierno por su capacidad de entendimiento con el Congreso y teniendo una figura que coordine dicha tarea, la cual requiere de las más altas habilidades de diálogo y negociación política.

Sobre esas diferencias entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, traemos como ejemplo de la realidad política, la situación del Ex Presidente Vicente Fox, que fue un mandatario aparentemente popular y exitoso, pero que no tuvo un adecuado poder de negociación y siempre señaló encontrarse limitado por las estructuras institucionales, en específico limitado por el Congreso. 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 este, entre el Presidente de México y los diputados y senadores de oposición, pueden ser desgastantes y convertirse en pugnas partidistas que inhiben la acción de gobierno, contar con un Jefe de Gabinete responsable ante el Congreso, se presenta como una solución institucional asequible para resolver crisis semejantes, porque facilitaría la negociación política.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

Para que nuestro régimen político pudiese funcionar con la figura de Jefe de Gabinete, se requiere de la correspondiente adecuación normativa, pero también de la preparación política y cultural de los dirigentes y de la sociedad; pues es previsible que en su fase inicial de implementación pudieran darse expresiones de inquietud o rechazo.

El efecto planteado a través del Jefe de Gabinete al incorporarlo como una estructura del régimen político, sería el de disminuir la concentración del poder del Presidente. Es importante señalar, que en la forma en la que ha sido concebido y planteado en nuestro país, el Jefe de Gabinete no es, ni sería un Jefe de Gobierno, porque actuaría bajo la dirección y en muchos casos, por delegación del Presidente.

El Jefe de Gabinete desempeñaría tareas de naturaleza político-administrativas, que por lo general son materia de la agenda político-administrativa del Ejecutivo; pero que bajo el esquema planteado, implicarían una desconcentración y una disminución en su acción hegemónica, para dar paso a una mayor capacidad para la construir acuerdos políticos con el Poder Legislativo.

En cuanto a su papel de negociador, se lo mira como un elemento muy importante que contribuiría en la construcción de acuerdos, pues no hay que olvidar que la fortaleza de un régimen político guarda estrecha relación con la estabilidad de sus instituciones y con la fiabilidad de los acuerdos. Sabemos que los entendimientos políticos se tornan volátiles cuando carecen de un referente institucional que les confiera la certidumbre que los haga durables y el Jefe de Gabinete es visualizado como ese referente institucional.

La incorporación del Jefe de Gabinete, como veremos más adelante, responde a lo que se ha dado en llamar la *“parlamentarización”* de los regímenes presidenciales, fenómeno que se observa actualmente y que se dice obedece a

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

razones políticas de gobernabilidad, esto es, lo que se pretende es hacer más “flexibles” a los regímenes presidenciales; todo lo anterior, nos hace ver la viabilidad y conveniencia del desarrollo de nuestra investigación. Este intercambio de características entre formas de gobierno, como veremos a través de nuestro estudio se produce, esencialmente, en el ámbito de los instrumentos de control político y se proyecta sobre las funciones que corresponden a los Jefes de Estado y a los Jefes de Gobierno.

C) Delimitación del problema.

Nuestro análisis del Jefe de Gabinete que es nuestro objeto de investigación y su posible incorporación dentro del régimen presidencial mexicano, que es nuestro tema de investigación, nos obligan a que concretemos lo más posible nuestra labor de estudio, para así hacerla mucho más accesible. Esa concreción de la que hablamos, consiste en la delimitación clara y precisa del estudio que habremos de realizar en torno al Jefe de Gabinete como objeto de nuestra investigación en el espacio físico-geográfico y en el tiempo.

En atención a lo anterior, la delimitación de nuestro objeto de investigación consiste en examinar todo lo referente al Jefe de Gabinete en México de 1997 a 2010, teniendo en cuenta la pretensión de su incorporación dentro del régimen político, y lo concerniente a Argentina de 1994 a 2010, nación en la que se incorporó el Jefe de Gabinete a su régimen presidencial y en donde actualmente se encuentra en pleno funcionamiento como uno más de los miembros del Gobierno.

Para ello nos acercaremos al pensamiento y a la obra de Diego Valadés, en el caso de México, y a las reflexiones y obra de Javier Indalecio Barraza y Fabiana Haydee Schafrik, para el caso del análisis del Jefe de Gabinete de Ministros en Argentina.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

Por lo que hace al caso de nuestro país, consideramos que ninguna reforma aislada basta para modificar la esencia y el sentido de la vida institucional.

En México no hemos hecho una reforma profunda que implique cambios sustantivos o esenciales al régimen político, hemos optado por adoptar algunos instrumentos, que han resultado ciertamente valiosos, para hacer más democrático y legal el ejercicio del poder y el desarrollo del funcionamiento institucional.

En la actualidad, la estructura del poder político demuestra en los hechos, que no obedece a una efectividad democrática; el régimen presidencial imperante desde 1917 a la fecha, corresponde a la presencia de un poder unipersonal, que encuentra su explicación histórica a través de un proceso revolucionario, pero no es aceptable ya, en una sociedad estabilizada y con una clara pretensión democrática.

El hecho de que exista un Poder Ejecutivo que concentra para sí una gran cantidad de poder, atribuciones y facultades, ante un Poder Legislativo con una composición plural, produce en más de una ocasión motivos de confrontación, disenso y obstrucción en el ejercicio del poder y en la acción gubernamental.

Ante lo anterior, se presenta como una solución institucional, el adoptar la figura del Jefe de Gabinete y su gobierno de Gabinete, para desde una posición muy prudente, preservar mediante ésta, la naturaleza del régimen presidencial y superar así, la concentración del poder que esta forma de gobierno entraña *per se*, sin modificar la estructura individual y personalísima del titular del régimen político.

Una modificación de ese calado supone cambiar las relaciones entre los actores políticos e implica la adopción de nuevas pautas de relación entre los órganos del poder y entre sus titulares.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

El poder del Presidente seguirá siendo importante, pero deberá habituarse a que tanto el Jefe de Gabinete como los integrantes del Gabinete mismo, actúen como Ministros o Secretarios de Estado con personalidad, iniciativa y responsabilidad propia.

Se sostiene que el Jefe de Gabinete y su gobierno son una opción para buscar la necesaria desconcentración del poder presidencial, no solamente porque encarnan, en una muy buena medida lo que se ha dado en llamar la *"racionalización del poder"*, sino también porque el control político que trae aparejado sobre los Ministros o Secretarios de Estado, también redundará en un control indirecto de la actuación presidencial.

De acuerdo con la ideas del Dr. Miguel Covián Andrade, autor de quien emplearemos en más de una ocasión sus teorías y conceptos para basar los planteamientos de esta tesis, *el problema fundamental del sistema político mexicano es estructural y su viabilidad democrática no depende del “cambio de partidos” en el poder, ni de la “mayor o menor vocación democrática” de las personas que lo ejerzan, sino de los cambios que requieren sus estructuras para que el poder político alcance los niveles necesarios de legitimidad en todas sus etapas y para que este esté sometido en todas ellas a sistemas eficaces de control.*⁶

Luego entonces, a partir de lo anterior, la cuestión que habremos de definir y despejar es si la incorporación de la figura de Jefe de Gabinete al régimen presidencial mexicano, implica una verdadera modificación al régimen político y a las estructuras del sistema político mexicano en su conjunto.

⁶ Covián Andrade, Miguel, *El sistema político mexicano. Legitimidad electoral y control del poder político*, México, CEDIPC, 2004, pp. III y IV.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

Para que la democracia política sea posible en México es indispensable la creación de nuevas estructuras, pero ¿es la figura de Jefe de Gabinete, en los términos en los que se la ha planteado, una estructura cuya interrelación sistemática y cuyo diseño estructural específico permitan que los procesos relativos al ejercicio del poder político se lleven a cabo en condiciones de mayor acuerdo y colaboración política?

A través del análisis de la información de nuestro trabajo de tesis, pretendemos resolver el cuestionamiento arriba señalado, entre otros, que a su vez se desprenderán del desarrollo de nuestra investigación.

En cuanto a Argentina podemos comentar que el establecimiento de la citada figura obedeció a las fallas de su régimen presidencial, en donde se hacía depender toda la gestión política de una sola persona, el Presidente de la Nación, del que en mayor medida, dado su carisma o sus condiciones personales, hacía depender el éxito o fracaso de su función gubernativa.

El Jefe de Gabinete de Ministros en Argentina se planteo como una figura que buscaba descargar al Presidente de la Nación de aquellas funciones por las que no pasa el centro de gravitación política.

No es un Ministro más, sino que se impone como un superior jerárquico de los demás Ministros. Creemos que el fin deseado por le constituyente argentino al instituir una figura con las características que venimos perfilando, fue el de atenuar el régimen presidencial teniendo en cuenta para ello los estudios esbozados por el Consejo para la Consolidación de la Democracia y los documentos que fueron elaborados con posteridad a los dictámenes del antedicho Consejo.

En este orden de ideas, una de las necesidades que se tuvieron en cuenta para la creación de la figura del Jefe de Gabinete de Ministros fue que el Presidente no podía atender cabalmente todas las cuestiones administrativas, por lo que uno de

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

los objetivos de la creación de la referida institución fue precisamente descargar ciertas funciones del Jefe de Estado, a fin de que el mismo pueda dedicar la mayor cantidad de su tiempo a la conducción estratégica del Estado, dejando al referido Jefe de Gabinete la atención de aquellas cuestiones administrativas por las que no pasa el centro de gravitación política.

Sobre la base de tal Consejo y estimando las ventajas y desventajas que acarrearía al régimen presidencial, se aconsejó incorporar una figura que, si bien resulta típica de los regímenes parlamentarios, pudiera acercar al Presidente a una relación más fluida con el Congreso Nacional, permitiendo al máximo órgano deliberativo de la Nación la posibilidad de contribuir a la formación del gobierno nacional en su faz ejecutiva. Así podemos concluir que en Argentina la razón para incorporar la figura que nos ocupa, fue la atenuación del régimen presidencial, mediante la creación del Jefe de Gabinete de Ministros.

Una vez que ha quedado delimitado el objeto de nuestra investigación, pasaremos a continuación a definir cuáles serán los objetivos de nuestra labor de análisis.

D) Objetivos de la investigación.

Ahora en este pequeño apartado hablaremos sobre los propósitos u objetivos de nuestro trabajo de investigación, debemos señalar primeramente, que como objetivo esencial de este estudio tenemos el de aportar en la construcción de nuevo conocimiento y el de brindar elementos objetivos que contribuyan a la construcción o al diseño de un mejor régimen político en México, en el entendido de que éste puede ser mejorado en un ejercicio de inteligencia y de responsabilidad colectiva.

El objetivo general de esta investigación es el de examinar las posibilidades reales de organización y control del poder que ofrece el Jefe de Gabinete al régimen

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

presidencial mexicano, siendo éste una institución de oriundez parlamentaria que se pretende tenga una vocación de universalidad institucional.

Los objetivos específicos que habremos de abarcar mediante el desarrollo de nuestro proceso de investigación son:

Comprender cómo surge y cuáles son los antecedentes históricos de la figura de Jefe de Gabinete, qué es y cuáles son sus principales características;

Analizar cuál es la causa o razón por la que se pretende incorporar la figura de Jefe de Gabinete dentro del régimen presidencial mexicano y cuáles serían sus posibles efectos;

Averiguar cómo sería el funcionamiento del régimen político mexicano con la presencia de la figura de Jefe de Gabinete, es decir, cuáles serían los efectos de la incorporación y aplicación de la figura como una estructura más del régimen presidencial; y,

Evaluar cuál ha sido el desempeño de la figura de Jefe de Gabinete de Ministros en Argentina, país que al igual que México ha optado por la forma de gobierno presidencial y dentro de cuyo régimen político esta figura se encuentra actualmente en pleno funcionamiento.

Así, mediante este estudio exploratorio de la figura de Jefe de Gabinete pretendemos lograr una primera aproximación a su conocimiento y a la forma en la que la figura ha ofrecido resultados después de su incorporación a un régimen presidencial, tomando en cuenta que nos enfrentamos a una figura que, al menos, en nuestro país es poco conocida y que no ha sido estudiada previamente.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

Pretendemos a través de la realización de este estudio descriptivo llegar a conclusiones específicas respecto de la incorporación de la figura de Jefe de Gabinete a un régimen presidencial, otro de nuestros objetivos específicos es el de obtener mayor conocimiento del fenómeno en cuestión y describir las características más importantes del mismo, en lo que respecta a su origen y desarrollo. Describiremos el fenómeno tal y como se presenta en la realidad, además tenemos la ambición, de que este trabajo de análisis sea útil y sirva como referencia de información para plantear estudios posteriores más profundos.

E) Justificación de la Investigación.

En las siguientes líneas explicaremos la justificación de nuestra investigación, así como las motivaciones que nos han llevado a desarrollar este proyecto.

Ante las reservas que despierta un cambio tan drástico como sería el que México dejara el régimen presidencial, que incluso es preciso señalar, es visto como una tradición o como una herencia nacional, y adoptara otra forma de gobierno, se ha fortalecido la tesis de conservar el régimen presidencial tal como está y únicamente realizarle algunas modificaciones.

En este contexto y bajo la concepción de que el régimen presidencial se fortalece, desde una perspectiva de Estado constitucional, si mejora su capacidad de interlocución con el Poder Legislativo y con el Poder Judicial, así como con el resto de los actores del sistema político, por ello es que se propone la incorporación del Jefe de Gabinete.

Lo que se pretende en particular, es que la capacidad de interlocución de Poder Ejecutivo se fortalezca con un sujeto que sea visto como el medio o el instrumento de comunicación idóneo con el Poder Legislativo, generando así una nueva dinámica en la relación entre órganos constituidos del Estado, creando nuevas

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

formas de cooperación institucional basadas en la confianza, en la efectividad de los resultados y en el control político responsable.

Estamos conscientes que muchas veces las decisiones normativas, como decisiones políticas, suelen contar con apoyo basado en acuerdos y acciones mediáticas de persuasión. Cuando las instituciones son introducidas en la norma constitucional sólo con un ánimo de lucimiento político, creyéndolas una novedad, pero sin un objetivo claro de sus ventajas o del resultado negativo que pudieran generar, consideramos que se actúa con irresponsabilidad. La pretensión de incorporar y emplear nuevas instituciones a un régimen político debe rodearse de las precauciones que aseguren su efectividad, pues el funcionamiento de las instituciones políticas demanda un mínimo de eficacia y de eficiencia.

De no hacerlo así, se corre el riesgo, de que ante la falta de los resultados esperados, se afecte la visión y percepción social de la Constitución como norma jurídica y también la visión que se tiene de ésta en cuanto a su utilidad, pues lo que se afecta en realidad, es la confianza de la ciudadanía en las instituciones de Estado y en la política.

Consideramos que cuando se pretende buscar reformas constitucionales e institucionales que impliquen adecuar el régimen de gobierno a la realidad, siempre se debe tener en cuenta: la adecuación constitucional; el funcionamiento institucional; el replanteamiento de las prácticas políticas; y sin lugar a dudas los efectos que en materia electoral podrían generarse.

Se debe tener la precaución y la prudencia suficiente de no escoger para incorporar al régimen de gobierno y al tipo de Estado, cualquier estructura, que pueda ser aparentemente compatible, ya que así se evita que dicha estructura se convierta en un obstáculo estructural para el cumplimiento de los fines del ejercicio del poder.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

Creemos que lo que se debe privilegiar siempre es la búsqueda de la armonía en el diseño constitucional del sistema político y en el de la forma de gobierno.

Sabemos que todas las propuestas pretenden de manera noble contribuir al desarrollo de la democracia mexicana. Pero si no se distinguen los conceptos, no se puede presentar un planteamiento idóneo, como veremos a lo largo de este trabajo de investigación, nuestro sistema político no requiere de una única modificación en sus estructuras, requiere de un rediseño constitucional mucho más complejo. En nuestro concepto, se deben hacer cambios en las estructuras del régimen presidencial para crear un nuevo régimen político, pero se debe conservar constitucionalmente en todo momento los fundamentos y la teleología del Estado Democrático Social de Derecho y se debe hacer todo lo posible por concretar éstos en la realidad.

En el debate actual se observa que se insiste por una parte, en la necesidad de limitar el poder real del Presidente y de controlar el ejercicio de sus atribuciones constitucionales, y por la otra, existe un gran temor de abandonar el régimen presidencial, por ello se buscan alternativas para el régimen presidencial desde el propio régimen presidencial, para evitar así, a toda costa el paso al régimen parlamentario.

En nuestra opinión parece como si el sistema político mexicano no se entendiera, no se comprendiera, sin un Presidente, pues hay que comentar que el nivel de democratización se mide indefectiblemente tomando como elemento fundamental, la elección del Presidente y el ejercicio del poder presidencial.

Hay diferentes opiniones que se inclinan en su inmensa mayoría, por la conservación del régimen presidencial, sólo que remodelado o reestructurado a través de las siguientes figuras: *“Presidencialismo acotado”, “Semiparlamentarismo”, “Semipresidencialismo”, “Régimen de Gabinete”, “El*

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

Gobierno de Gabinete” y finalmente la figura que es razón de nuestro estudio, *“El presidencialismo con un Jefe de Gabinete”*.

Por ello nuestro trabajo de tesis encuentra su justificación en el hecho de que respecto de esta última propuesta en particular, la incorporación del Jefe de Gabinete al régimen presidencial mexicano, no existen prolíficos estudios o investigaciones al respecto; luego entonces, uno de nuestros propósitos es abonar con información teórica y con elementos prácticos objetivos al debate, para estar en la capacidad de decidir sobre su conveniencia o inconveniencia, al ser ésta, una de las propuestas de la Reforma del Estado.

La explicación que se ha dado en torno a la necesidad de la incorporación de la figura de Jefe de Gabinete al régimen presidencial mexicano, es que ésta coadyuvaría a disminuir el cúmulo de atribuciones que corresponden al Presidente, el cual se desempeña en el marco de un régimen presidencial, que es por naturaleza autoritario y esto lo encaminaría hacia un ejercicio más democrático del poder.

Con la incorporación de instituciones de corte parlamentario a los regímenes presidenciales, lo que se ha pretendido y se pretende es facilitar la relación entre el Congreso y el Gobierno, sin poner en riesgo la estabilidad gubernamental. Mediante la adopción de estas instituciones se quiere contribuir al equilibrio entre los órganos del poder, sin mermar la capacidad de cada uno de ellos. Su función no consiste en disminuir el poder de los órganos constitucionales, sino en hacer más eficaz y eficiente su desempeño y facilitar la cooperación institucional.

Como lo veremos a través de este trabajo de investigación, en los regímenes presidenciales en donde han sido incorporadas instituciones de corte parlamentario, éstas de alguna manera han contribuido a conformar una cultura de

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

mayor exigencia en cuanto a la responsabilidad de los gobernantes y han favorecido el desarrollo eficaz y eficiente de áreas y tareas administrativas.

Mediante el examen de las experiencias presidenciales contemporáneas, como es el caso de la de Argentina, tendremos la oportunidad de advertir los errores o aciertos que ha experimentado en su diseño institucional al incorporar figuras como la del Jefe de Gabinete de Ministros.

Por ello consideramos muy importantes las aportaciones que al debate podamos hacer mediante la información de este análisis, pues creemos firmemente que la mera adopción de instituciones de origen, de corte o de matiz parlamentario no modifican por sí solas la esencia del régimen presidencial y pensamos que ante la falta de la obtención los resultados esperados, se corre el riesgo de experimentar una sensación de frustración que afecte de manera negativa la percepción social que tiene la ciudadanía de la Constitución y menoscabe la confianza en las instituciones del Estado y en la política.

Los problemas de nuestro tiempo, los problemas de nuestro país, requieren de quienes tienen altas responsabilidades de gobierno y de Estado una visión con realismo político y jurídico. Las decisiones deben orientarse hacia la efectividad práctica, para contribuir a que la sociedad mexicana en su conjunto alcance, consolide y desarrolle su democracia.

F) Marco Metodológico.

Para realizar una investigación en primer lugar se requiere plantear un problema, fijar un objetivo, describir ese fenómeno y emprender la búsqueda de las respuestas y explicaciones que le atañen. El proceso de investigación comprende el enfoque y el conjunto de métodos, técnicas y procedimientos de recolección de información necesarios para construir preguntas y obtener las respuestas

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

pertinentes y fiables acerca del problema planteado. Una investigación es un proceso que mediante la aplicación de métodos científicos intenta obtener información relevante y fidedigna, para así extender, verificar, corregir o aplicar el conocimiento. Debemos señalar que investigar también implica la solución de problemas.

Para los autores Laura Cázares Hernández, María Christen, Enrique Jaramillo Levi, Leticia Villaseñor Roca y Luz Elena Zamudio Rodríguez, *“...hacer una investigación científica es pretender llegar a la certeza o conciencia de un aspecto de la realidad con toda la fidelidad posible: es el proceso mediante el cual se manejan cosas, conceptos o símbolos con el propósito de obtener conocimiento sistematizado...”*, *“...en una investigación no sólo se descubre, sino también se amplía, se valora e interpreta, se integra o coordina, se explica o se presenta...”*⁷

La investigación es un proceso, porque está integrada de hechos y actos propios de la actividad humana y tiene el indudable objetivo de obtener un conocimiento sistematizado. Para Carlos Arellano García, *“La investigación es una elevada actividad intelectual humana que a través de diversos métodos y técnicas utiliza los conocimientos científicos y prácticos adquiridos para pretender escudriñar uno o varios aspectos generales o especializados de alguna materia determinada con el objeto de ampliar o detallar el conocimiento y si es posible realizar aportaciones”*.⁸

En nuestro concepto, la investigación jurídica es una forma de descubrir las soluciones más adecuadas para los problemas que plantea la vida social, con el objetivo de que el ordenamiento jurídico atienda las necesidades de las transformaciones y los cambios sociales. La investigación que habremos de

⁷ Cázares Hernández, Laura *et. al.*, *Técnicas actuales de investigación documental*, México, Editorial Trillas, 1992, pp. 15-16.

⁸ Arellano García, Carlos, *Métodos y Técnicas de Investigación Jurídica*, 2ª. ed., México, Porrúa, 2001, p. 26.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

desarrollar sobre la figura de Jefe de Gabinete y su posible incorporación al régimen presidencial mexicano, será descriptiva y explicativa, esto porque intentaremos mediante su desarrollo conocer esta figura y sus principios.

Nuestra investigación es una investigación documental, la forma en que nos hemos allegado de la información es principalmente mediante la consulta de libros, artículos especializados, conferencias escritas, leyes, textos constitucionales, opúsculos, etc., cabe señalar que la investigación documental generalmente se desarrolla en la rama de las humanidades. El ámbito de las llamadas humanidades es en donde se desenvuelven las ciencias sociales y entre las ciencias sociales, el Derecho ocupa un lugar indiscutible. El Derecho es indispensable para el logro de la armoniosa convivencia humana, por ello el desarrollo de la investigación en el campo jurídico tiene una trascendencia fundamental.

Las obras jurídicas pueden clasificarse en dos grandes grupos, las obras generales y las obras monográficas; las primeras son las que pretenden abarcar el conocimiento amplio de una rama del Derecho, en tanto que las segundas, se refieren a instituciones o figuras jurídicas concretas. Nuestro trabajo de investigación se refiere concretamente a la figura del Jefe de Gabinete y su posible incorporación al régimen presidencial mexicano, por ello podemos afirmar que se trata de un trabajo monográfico.

Toda investigación requiere de un método, la palabra método deriva del latín *methodus*, que a su vez proviene del griego *métodos* y de acuerdo con el Diccionario de la Lengua Española, significa: *modo de decir o hacer con orden una cosa; modo de obrar o proceder; hábito o costumbre que cada uno tiene y observa; en su acepción filosófica, es el procedimiento que se sigue en las ciencias para hallar la verdad y enseñarla; es de dos maneras analítico y sintético.*

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

En una investigación científica es muy importante y útil el método, pues esta debe hacerse en orden, así el método que adoptemos para la realización de nuestra investigación jurídica será ante todo un modo de obrar o proceder.

Filosóficamente el método es un procedimiento que se sigue en las ciencias para hallar la verdad y enseñarla. El método es el medio, es el camino que permite la obtención de una finalidad intelectualmente propuesta.

No sería posible una investigación científica sin un método adecuado a la naturaleza de la investigación intentada. El método tiene como características esenciales su objetividad, su generalidad y su adecuación al objeto de investigación.

Como señalábamos toda indagación científica debe fijar sus propios límites en función de su objeto concreto de estudio y determinar con claridad el método que ha de seguir para abordarlo.

Para realizar esta investigación, en forma general usaremos el método científico, ya que es una forma o procedimiento que sirve para conocer e interpretar el mundo que nos rodea de manera objetiva y nos permitirá también descubrir las relaciones causales reales que imperan en torno a la figura del Jefe de Gabinete.

De manera específica emplearemos el método sistemático, en este método se ordenan coherentemente los conocimientos y se pueden agrupar e incluso puede haber una combinación con el método inductivo o con el método deductivo y si se siguen ciertos criterios clasificativos.

El método analítico o comparativo, es aquel en el que se comparan fenómenos, se establecen semejanzas y diferencias y se va de lo conocido a lo desconocido. El método comparativo es aquel que se apoya en la exposición de las diferencias

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

entre las diversas instituciones jurídicas para apreciar su coherencia o apreciar sus peculiaridades. Este método será el que emplearemos para el análisis de la incorporación del Jefe de Gabinete de Ministros en Argentina, la cual comparemos con la figura que se plantea como de posible incorporación en nuestro país.

Por lo que hace a los métodos de recopilación de datos, emplearemos la observación junto con un método común y previo, este es la documentación.

En cuanto a los métodos de contrastación de la hipótesis podemos decir que serán empleados para esta investigación, la documentación y la observación sistemática.

Lo deseable es que una buena investigación esté sujeta a una adecuada metodología, ya que sin metodología lo que observaríamos sería una mera acumulación de datos inconexos.

Etimológicamente la palabra metodología se refiere a la ciencia o al tratado del método. Para el jurista Luis Ponce de León Armenta, *“La metodología tiene por objeto, mostrar cómo hay que proceder en las diversas normas del cociente humano, utilizando los variados medios de conocer de que disponemos para llegar a conclusiones no sólo justas, sino verdaderas”, “es arte de conocer y aplicar el método conveniente a una obra determinada”*.⁹

La metodología tiene por objetivo sistematizar y organizar, también se le llama teoría de método científico. La metodología en las ciencias sociales busca en la realidad social la explicación veraz de los hechos sociales empleando para ello la observación y la experimentación común a todas las ciencias.

⁹ Ponce de León Armenta, Luis, *Metodología del Derecho*, 5ª. ed., México, Porrúa, 2000, p. 61.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

Para conocer nuestro objeto de investigación en este estudio hemos decidido utilizar los métodos arriba señalados y emplearlos para sistematizar y organizar la información y los conocimientos sobre el Jefe de Gabinete a través de la siguiente metodología:

Primero hemos decidido abordar en esta investigación todo lo referente con los antecedentes históricos de la figura de Jefe de Gabinete, su génesis y evolución. Después, consideramos adecuado realizar una diferenciación entre los conceptos de Jefe de Estado, Jefe de Gobierno, Primer Ministro, Gabinete y finalmente del Jefe de Gabinete, lo anterior con el objetivo de contar elementos para comprender mejor qué es el Jefe de Gabinete en específico y cuál es el papel que juega cada una de estas figuras dentro de las dos principales formas de gobierno, el régimen parlamentario y el régimen presidencial.

Realizamos el planteamiento del problema, decidimos delimitarlo refiriendo que nuestro estudio abarcará México de 1997 a 2010 y Argentina de 1994 a 2010. Señalamos de manera ambiciosa cuáles son los objetivos de esta labor de investigación e indicamos cuál es su justificación, contamos con una hipótesis que habremos de comprobar.

Al ser el régimen parlamentario y el régimen presidencial, las dos principales formas de gobierno en el mundo, decidimos dedicar un capítulo para el análisis de cada uno de estos dos regímenes políticos. Aprovechamos este espacio para señalar que compartimos el criterio del Dr. Miguel Covián, cuando señala que: *“La forma de gobierno son las instituciones jurídico-políticas por medio de las cuales se realiza el ser o modo de ser del Estado, previamente determinado. Mientras el tipo de Estado responde a las preguntas sobre el “qué” y el “para qué” de la organización del poder político, la forma de gobierno explica el “cómo” se traducirán sus definiciones esenciales en hechos concretos”*.¹⁰

¹⁰ Covián Andrade, Miguel, *Teoría Constitucional*, 2ª. ed., México, CEDIPC, 2000, p. 263.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

Al ser el Jefe de Gabinete una figura de origen claramente parlamentario, hemos decidido comenzar por el examen del régimen parlamentario y por señalar como funciona del Jefe de Gabinete dentro de esa forma de gobierno.

El régimen presidencial es la forma de gobierno de nuestro país y al ser también la forma de gobierno de Argentina, país que analizaremos en particular, decidimos dedicarle un capítulo que será el central de este trabajo de investigación, pues en él desarrollamos temas muy importantes como son: las principales características de esta forma de gobierno, sus fundamentos políticos y sus estructuras constitucionales, las especificidades que el dan el cariz tan peculiar que tiene y ha tenido en México, el debate sobre presidencialismo *versus* parlamentarismo, etc.

Dentro de ese mismo capítulo analizamos lo referente al sistema político argentino y su Jefe de Gabinete de Ministros, esta parte de nuestra investigación será abordada con base en la Teoría del rombo del sistema político democrático, la cual es una teoría estructural, cuyo propósito esencial consiste en establecer los fundamentos para la construcción de un sistema político democrático en el que el poder político se organiza de manera tal, que su origen, su ejercicio y sus fines quedan sometidos a estructuras de control diseñadas en “subsistemas” de control.

Esta teoría del Dr. Miguel Covián Andrade, se basa en las ciencias política y constitucional y centra su atención en la estructura y en el funcionamiento del sistema político democrático, por ello consideramos adecuado su empleo para realizar el análisis de esta parte de nuestro trabajo de investigación.

Como el Jefe de Gabinete es una de las propuestas consideradas para la Reforma del Estado en México, en la parte final de nuestro trabajo de investigación nos abocamos al examen: primero, de lo que es o de lo que se entiende por la Reforma del Estado en nuestro país y en América Latina; segundo, al estudio de la iniciativas presentadas por los partidos políticos nacionales a la CENCA en el

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

marco de la Ley para la Reforma del Estado; y tercero, en particular señalaremos lo que propone el Partido Revolucionario Institucional con relación al Jefe de Gabinete.

Como podemos observar lo que hemos pretendido con esta disposición metodológica es acercarnos al conocimiento de una manera ordenada y sistematizada.

G) Hipótesis del problema planteado.

La hipótesis es una suposición previa con respecto a una situación desconocida cuya verdad está sujeta a investigación con un método adecuado.

Existe un importante vínculo entre la hipótesis y la necesidad de su demostración, la demostración, bien sea para corroborar que la hipótesis existe y que fue correcta o para comprobar que, a la larga la hipótesis resulto falsa o incorrecta.

Plantear una hipótesis es dar la respuesta tentativa al problema que se ha seleccionado y delimitado para la elaboración de una tesis.

Nuestro objetivo es que a través de nuestra hipótesis podamos enlazar el saber existente sobre la figura del Jefe de Gabinete con el conocimiento que se busca respecto de su incorporación dentro de un régimen presidencial. Entendemos que nuestra hipótesis es una manera de observar la realidad y de exponerla en supuestos que el propio proceso de investigación habrá de comprobar o no.

A través de nuestra hipótesis plantearemos la posible respuesta al cuestionamiento determinado en nuestro planteamiento del problema. Para ello nuestra hipótesis, como una hipótesis científica habrá de apoyarse en conocimientos científicamente comprobados, organizados y sistematizados.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

Esta será quizás la parte más relevante de nuestra investigación y tiene el carácter de columna vertebral, pues desde nuestra perspectiva, es lo que articula todo el proceso de investigación. El resultado de nuestro estudio probará o no la hipótesis y ello estará en el apartado de conclusiones.

La hipótesis que sustenta nuestra investigación la hemos debido contrastar con la realidad, nuestra realidad como país y la realidad del régimen político argentino.

Para el Dr. Salvador Mercado H., la hipótesis se concibe como: “...*Una proposición enunciativa que pretende responder, tentativamente a la pregunta formulada en el planteamiento del problema...*”¹¹ Para formular la hipótesis es necesario establecer y plantear previamente el problema, circunstancia que ya ha quedado referida arriba en el apartado respectivo, ya que la hipótesis tiene como función primordial la de orientar la investigación.

Nuestra hipótesis puede definirse como una solución probable al problema planteado, representa una forma de concretar el tema de investigación y es necesaria para proceder ordenadamente en la comprobación científica, orientando así la búsqueda de la explicación del problema.

La hipótesis que habremos de manejar es una suposición previa con respecto a la situación del Jefe de Gabinete como figura que es incorporada dentro de un régimen presidencial, situación para nosotros desconocida y cuya verdad queda, por tanto, sujeta a investigación por un método adecuado, bien sea por deducción lógica de consecuencias comportables, investigación experimental directa, o búsqueda de hechos no conocidos y sugeridos por la misma hipótesis.

¹¹ Mercado H., Salvador, *¿Cómo hacer una tesis?*, México, Editorial Limusa, 1997, pp. 52-53.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

Para ello nos resulta fundamental la indagación sobre su verdad objetiva. Sin embargo, podemos señalar que con frecuencia sólo es posible estimar la verdad de una hipótesis sobre una base de probabilidad.

Nuestra hipótesis será una respuesta tentativa a nuestro problema, la cual se ratificará con nuestra investigación. Es una tentativa de generalización que deberá demostrarse para que tenga validez. Además será una suposición que nos permitirá establecer relaciones entre ésta y el problema por resolver y cuyo valor radica en su capacidad para establecer esa relación y explicar por qué se produce la misma.

La hemos estructurado a partir de la conjunción de los siguientes elementos: el conjunto de circunstancias, conocimientos y datos de observación que nos han servido de soporte para formular nuestra conjetura, a lo que le hemos llamado marco teórico-conceptual; y, los supuestos que como explicación provisional por comprobar hemos aplicado a la conjetura formulada.

Como podemos observar nuestra hipótesis se encuentra vinculada con el problema de investigación y surge de ese mismo problema cuando iniciamos la formulación del mismo, pues se generó una hipótesis de trabajo que se modificó al avanzar el proceso de construcción del conocimiento.

Estamos conscientes de que lo recomendable es que se planteen una o más hipótesis, una rectora vinculada lógicamente con el problema central y de la cual se deriven otras más particulares que respondan a preguntas específicas, pues así se facilita el desarrollo de la investigación.

Sabemos que existen dos tipos de hipótesis, la principal y las secundarias, para nuestro análisis hemos decidido emplear ambas las cuales son:

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

Hipótesis principal:

El Jefe de Gabinete es una figura que opera dentro del régimen presidencial sin afectarlo sustancialmente, porque el Presidente gobierna y es independiente del Congreso y no es responsable políticamente ante él por sus decisiones. Este último elemento es estructural, esencial y propio del régimen presidencial, por lo cual no importa si existe o no un Jefe de Gabinete, ya que él al igual que los demás Ministros o Secretarios de Estado dependen del Presidente, pues éste cuenta con la facultad de nombrarlos y removerlos.

Hipótesis secundarias:

La pretensión de incorporar un Jefe de Gabinete al régimen presidencial mexicano, manteniendo al régimen político en la forma en la que este se encuentra constitucionalmente dispuesto y de acuerdo con la manera en la que actualmente están diseñadas todas las propuestas y planteamientos al respecto, no resuelve por sí solo el problema básico del sistema político mexicano en su conjunto, el cual es, la falta de control del poder político.

La incorporación del Jefe de Gabinete al régimen político mexicano, no genera una variante del régimen presidencial, ya que el elemento esencial del régimen presidencial no se toca y se mantiene, este es, la irresponsabilidad política del Ejecutivo ante el Congreso.

Nuestras hipótesis las podemos considerar como hipótesis de primer grado, éstas son aquellas en las que se describen los hechos o situaciones del objeto de conocimiento, los cuáles aunque ya son conocidos pueden ser sometidos a comprobación.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

Sabemos que el planteamiento de la hipótesis es de capital importancia pues, permite identificar y elaborar la finalidad de la investigación, es una autoexigencia para todo investigador al emprender una tarea indagación.

Debemos advertir que esta hipótesis es apriorística, pues estamos iniciando nuestro trabajo de investigación, será comprobable o desechable *a posteriori*.

Nuestra hipótesis está fundada en datos útiles y en conocimientos preexistentes sobre la figura de Jefe de Gabinete, aunque, hay que estar conscientes de que siempre hay una cierta distancia entre la posibilidad de la hipótesis y la realidad a la que se llegará a través de la investigación.

El papel de nuestra hipótesis ha sido el de orientarnos como investigadores en la búsqueda de la verdad y ha requerido de la adecuada selección y empleo de los elementos comprobatorios para alcanzar así la veracidad. Como veremos mediante la hipótesis lo que hemos pretendido es tratar de aproximarnos a la realidad, para ello hemos debido respaldarla con conocimientos teóricos y con la experiencia real, respecto de este último punto, nos hemos acercado para ello al estudio de la realidad funcional del régimen presidencial argentino.

Podemos decir que nuestra hipótesis puede ser llamada como global, ya que abarca toda la temática que es motivo de nuestra investigación y a nuestro parecer es concisa y clara. Consideramos que es parte de la metodología científica aplicable a esta investigación.

Así, una vez que hemos agotado lo referente al Marco Histórico y al Marco Teórico-Conceptual de nuestro objeto de investigación, damos por concluido este primer capítulo y pasamos al análisis de los capítulos subsecuentes.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

CAPITULO II.

EL RÉGIMEN PARLAMENTARIO Y EL FUNCIONAMIENTO DE LA FIGURA DE JEFE DE GABINETE.

Al ser el Jefe de Gabinete una institución de oriundez parlamentaria se vuelve obligado realizar el estudio de la dinámica del régimen parlamentario. En este segundo capítulo nos abocaremos a ello de manera muy sencilla, ya que sobre esta forma de gobierno se ha escrito prolíficamente, nuestro único objetivo es comprender cómo es el funcionamiento de este régimen político, para entender cuáles son los rasgos que como régimen político lo caracterizan.

Una vez que hayamos comprendido cuál es el concepto del régimen parlamentario y cómo es que funciona, estaremos en posibilidad de entender las diferencias que existen entre éste y el régimen presidencial al cual le dedicaremos especial atención en el siguiente capítulo, ya que es la forma de gobierno que opera en nuestro país.

Sobre el régimen parlamentario, en particular nos dedicaremos a referir lo concerniente a sus antecedentes, a su génesis y evolución, a sus fundamentos políticos, así como a sus estructuras constitucionales, para finalmente comentar cuál es la relación que guarda con la figura del Jefe de Gabinete.

1. Consideraciones generales sobre el régimen parlamentario.

El régimen parlamentario es uno de los temas fundamentales de la teoría de la representación política y de las formas de gobierno de los Estados democráticos. En estas líneas realizaremos el estudio pormenorizado del régimen parlamentario como forma de gobierno, atendiendo a sus orígenes, a su teleología, a su evolución, a sus estructuras, a su funcionamiento y finalmente analizaremos también, de manera breve, algunas de sus variantes contemporáneas.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

En general, debido a la falta de conocimiento profundo sobre el régimen parlamentario se lo ha catalogado como un régimen político proclive a la inestabilidad, defecto que se atribuye a la posición de debilidad del Gobierno frente al Parlamento, órgano representativo que otorga su confianza al Primer Ministro y que la retira si así lo considera mediante un voto de censura; por ello a través de lo expuesto en este apartado de nuestro trabajo de investigación, pretendemos brindar elementos que nos permitan alcanzar una mejor comprensión de esta forma de gobierno y vincular lo aprendido con la figura de Jefe de Gabinete.

Antes de entrar propiamente en este capítulo al análisis del régimen parlamentario tema que ha sido ampliamente abordado por muy distintos autores, consideramos prudente a manera de una breve introducción, puntualizar respecto del significado de una palabra que encontramos fundamental para comprender el concepto de régimen parlamentario, esta locución es la de *Parlamento* y su evolución como institución jurídica y política a través del tiempo. Lo anterior es importante, pues con el surgimiento y la evolución del *Parlamento* es como se constituye a su vez, lo que hoy conocemos como régimen parlamentario.

De acuerdo con el Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, la palabra *Parlamento* deriva del latín *parabolare* del francés *parlament* que significan: *hablar*, con ella se designa al órgano que representa al Poder Legislativo de un Estado, el cual puede estar integrado por una o dos Cámaras.¹² El Parlamento es un cuerpo colegiado con carácter representativo, en el que sus miembros ingresan ordinariamente por votación popular, aunque puede existir una segunda Cámara de corte aristocrático, como lo es la Cámara de los Lores de Inglaterra. Igualmente, una Cámara puede integrarse por designación o elección indirecta, como sucedía en el Senado Mexicano hasta antes de 1857 o bien, en forma

¹² Berlín Valenzuela, Francisco (coord.), *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, 2ª. ed., México, Miguel Ángel Porrúa, 1998, p. 685.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

combinada, la mayoría de los miembros de un Senado son elegidos y otros forman parte *ex officio* como ocurre en Venezuela.

Por tal motivo, cuando en un régimen parlamentario se hace referencia al Congreso, a la Asamblea o a la Cámara, en realidad se está hablando del Parlamento, del Poder Legislativo que tendrá las facultades que le otorgue el orden jurídico. En ese sentido, la denominación para los parlamentos en el mundo es muy variada. Si el Parlamento es unicameral encontramos denominaciones como la que es empleada en Dinamarca, *Folketing* (Asamblea del Pueblo). Ahora que si se trata de un Congreso bicameral, tenemos como ejemplo paradigmático a Inglaterra, su Parlamento está compuesto por la *Cámara de los Comunes* y la *Cámara de los Lores*; en Francia su Parlamento consta de una *Asamblea Nacional* y del *Senado*; en el Japón, la *Dieta Imperial* la integran la *Cámara de Representantes* y la *Cámara de los Consejeros*; en Alemania, las funciones parlamentarias recaen en el *Parlamento Federal Alemán (Bundestag)* y el *Consejo Federal (Bundesrat)*.

Históricamente, el Parlamento surge como institución en la Edad Media, bajo la denominación de “*Asamblea Estamental*”, la cual estaba integrada por la nobleza militar, el clero y los miembros de ciudades; teniendo entre sus atribuciones el autorizar gastos de guerra al monarca, a cambio de privilegios y concesiones. Como el mejor de los ejemplos ubicamos el Parlamento inglés; otros buenos ejemplos también lo son: las Cortes Españolas, los Estados Generales Franceses y las Dietas Alemanas.

La figura del Parlamento toma un gran relieve en Inglaterra en el siglo XVII, al imponerse como cuerpo deliberante sobre los intereses del monarca. Al respecto, existe un hecho histórico que muestra la importancia que fue adquiriendo el Parlamento en esta nación, el cual fue protagonizado por el parlamentario Oliverio Cromwell, quien encabezó una sublevación militar en contra el Rey Carlos I.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

Después de haber triunfado en la guerra civil iniciada en 1642, ordenó el enjuiciamiento del Rey, quien fue condenado a muerte por el Parlamento y ejecutado en 1649.

Así podemos decir, que un Parlamento es una institución política donde se debate y se delibera sobre la vida nacional; es el centro al que concurren las distintas corrientes ideológicas de una nación; es el espacio donde se encuentran representados los ideales e intereses de un pueblo, pero fundamentalmente es el seno de donde emanan las disposiciones jurídicas que regulan la vida de la colectividad. En síntesis, el Parlamento constituye uno de los ejes de la democracia que conjuntamente con el sufragio universal, los partidos políticos, los procesos electorales y la coordinación y el equilibrio entre los poderes, conforman los elementos de las democracias constitucionales modernas.

Una vez que hemos conocido el origen de la palabra Parlamento y su desarrollo como institución jurídico-política en el devenir histórico, llegamos al régimen parlamentario el cual como forma de gobierno ha predominado en los países europeos a lo largo de su historia política y democrática.

Se han ocupado de su estudio constitucionalistas y politólogos muy importantes de Alemania, Francia, Inglaterra e Italia.

Para Georges Burdeau, el régimen parlamentario es aquel, en el cual la dirección de los asuntos públicos pertenece al Parlamento y al Jefe de Estado, por intermedio de un Gabinete responsable ante el Parlamento.

Por otra parte Leon Duguit, considera que el régimen parlamentario como forma de gobierno reposa esencialmente en la igualdad de dos órganos del Estado, estos son el Parlamento y el Gobierno, su íntima colaboración en toda la actividad

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

del Estado y en la acción que ejercen uno sobre el otro para limitarse recíprocamente.

Afirma Duverger que: *“el parlamentarismo clásico es un régimen de colaboración de los poderes, dualista y equilibrado, que se define esencialmente por la responsabilidad política de los Ministros ante el Parlamento”.*

M. Haurio, define al régimen parlamentario como: *“la forma de gobierno que tiene por base el régimen representativo, con separación atenuada de poderes, la cual se establece entre el Poder Ejecutivo y el Parlamento compuesto por dos Cámaras, una íntima relación de colaboración y contacto permanente por intermedio de un órgano ejecutivo, este es el Gabinete de Ministros, el cual comparte con el Jefe de Estado la dirección del Gobierno, pero no gobierna sin tener la confianza continua del Parlamento, ante quien es políticamente responsable”.*

En el régimen parlamentario, existe una coordinación y una colaboración entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo, existiendo medios de control recíprocos que en un determinado momento pueden propiciar la disolución de uno de ellos. De acuerdo con la doctrina parlamentaria clásica, corresponde a los miembros del Parlamento reunidos en Asambleas y sólo a ellos, el sacar de los hechos que ellos conocen y de las impresiones que reciben de sus mandantes y las soluciones útiles para el bien común.

El régimen parlamentario presupone la existencia de partidos políticos bien organizados y una alta educación cívica por parte de la población. Si no se tienen partidos bien organizados y un claro respeto a la opinión de la mayoría, es difícil que el régimen opere de manera adecuada.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

Las notas características de la forma de gobierno parlamentaria, son las siguientes: lo que se ha dado en llamar “*El Ejecutivo Dualista*”; la responsabilidad política del Gabinete ante el Parlamento; y, el derecho de disolución del Parlamento.

Como veremos más adelante en el capítulo III, en el régimen presidencial el titular del Poder Ejecutivo, es decir, el Presidente de la República, asume al mismo tiempo el carácter de Jefe del Estado y Jefe del Gobierno; en cambio, en el régimen parlamentario el Jefe del Estado es el Rey y el Jefe de Gobierno es otra persona que comanda a los Ministros del Gabinete.

El Primer Ministro y su Gabinete integran al Gobierno, el cual es normalmente está compuesto por los Ministros pertenecientes a la mayoría o a la coalición partidista a la cual pertenece el gobernante.

En el régimen parlamentario el Jefe del Estado asume un papel meramente honorífico o protocolario, ya que los poderes materialmente están en manos del Gobierno. Ejerce poderes de manera simbólica, representa a la nación, promulga leyes, firma los decretos, ratifica los tratados, nombra al Primer Ministro y a los Ministros y llega a pronunciar la disolución del Parlamento, pero en realidad las decisiones no son tomadas por él, sino por el Gabinete.

El Jefe de Gobierno, en cambio, está investido de todos los poderes y normalmente habla frente a las Asambleas en nombre de todo el Gabinete. Este líder en algunos países recibe la denominación de “*Primer Ministro*”, “*Presidente del Consejo*”, “*Presidente del Gobierno*”, “*Canciller*”, etc.

En el régimen parlamentario el Parlamento puede obligar al Gabinete a dimitir en virtud de un voto de desconfianza. Lo anterior, se explica porque existe una

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

responsabilidad política del Gabinete frente al Parlamento, cuyos efectos son los mismos que los de la revocación de los Ministros por la Asamblea Parlamentaria.

El procedimiento opera como una respuesta a una iniciativa del Gobierno mediante la cual solicita al Parlamento un voto de confianza y este le es denegado, o como producto de una moción de censura interpuesta por un diputado y aceptada por la Asamblea.

La responsabilidad política del Gobierno frente al Parlamento, es la nota distintiva y el elemento esencial de la forma de gobierno parlamentaria, ya que funciona mientras la Asamblea, es decir, el Parlamento tenga el poder de cuestionar al Gobierno, por el sentido y las consecuencias de sus actos.

En contrapartida, en este régimen, el Parlamento puede ser disuelto por el Gobierno. El derecho de disolución sólo se ejerce en la Cámara que es elegida por sufragio universal, directo y ante la cual el Gabinete es responsable. Este derecho de disolución está a menudo restringido, esto con la finalidad de evitar que la representación nacional se vea interrumpida frecuentemente por reiteradas disoluciones. La disolución lejos de ser un problema, es un elemento que restablece el equilibrio entre los poderes, ya que si el Parlamento pronuncia un voto de desconfianza a los Ministros, el Gabinete pronuncia la disolución de la Asamblea y son los electores quienes mediante su participación en los comicios acaban resolviendo la controversia.

A) Antecedentes, génesis y evolución.

Para comprender la génesis del régimen parlamentario, se vuelve materia obligada dirigir nuestra mirada hacia el surgimiento del Parlamento en general y en particular al surgimiento del Parlamento británico, el cual se lo considera como institución de referencia al abordar este tema.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

El Parlamento como otras instituciones vigentes, se formó durante la Edad Media. Las diferentes expresiones asociadas hacia él se fueron acuñando a través del tiempo, esto por lo menos desde finales del siglo XII y principios del XIII, son identificables en los idiomas francés e inglés, casi en paralelo, las voces *parlement* y *parliament* (Parlamento); en el siglo XVII aparecieron las palabras *parlementaire*, *parliamentarian* y *parliamentary* (Parlamentario), así como *parlementarism* y *parliamentarism* (Parlamentarismo) se registraron en la segunda mitad del siglo XIX.

La *parlamentarización*, significa un procedimiento constructivo del régimen parlamentario, una tendencia hacia ese régimen político o una forma política parecida o semejante a dicha forma de gobierno.

Con lo anterior, podemos observar que primero surgió la institución y luego lo que es propio del Parlamento y más tarde lo que denota un régimen político.

Así podemos señalar que el régimen parlamentario se formó paulatinamente en Inglaterra y es producto de la natural devenir histórico-político de esa nación, que se alberga en su seno y a través del tiempo y evoluciona.

Comienza tomando presencia de manera incipiente dentro de la monarquía, ésta a su vez sufre graduales transformaciones en las que el Parlamento como institución va adquiriendo la fisonomía con la que hoy día se lo conoce. De esta manera, se observa un tránsito de la monarquía absoluta a la monarquía limitada y de ésta a la monarquía parlamentaria.

La economía ha estado presente en la mayoría de los cambios que han dirigido a la humanidad hacia el progreso y su presencia también marco la forma en la que este régimen político perfiló su estructura, así se acrecentaron los rendimientos agrícolas, se favoreció la producción para el intercambio y con ello se originó una

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

nueva clase social, la *burguesía*, la cual impulso una cantidad importante cambios sociales a lo largo de la historia.

Así en el siglo XIV, la representación de la burguesía asciende en cuanto a su peso específico como actor político adquiriendo la forma de *Asambleas de Estados*, las cuales adoptan diferentes nombres en cada país. Acostumbraban reunirse para analizar las cuestiones de las finanzas, para controlar la cuestión de los impuestos, siendo este hecho de esencia la referencia histórica de la facultad de control presupuestario y fiscal de los congresos actuales.

El desarrollo del Parlamento británico lo llevó a convertirse en un contrapeso materialmente real para la monarquía, lo que desembocó en la adopción del denominado “*régimen de monarquía limitada*”, en el cual el monarca o rey quedó como Jefe de Estado y de Gobierno, manteniendo todos los poderes no atribuidos a otras autoridades por el *Common Law*, debiendo respetar la autonomía de los jueces y las prerrogativas de las Cámaras.

En este punto, entre las labores de las Cámaras se encuentran: revisar lo referente a los créditos, deliberar mediante diversos procedimientos sobre los asuntos públicos, votar las proposiciones que el Rey les somete, etc.

Es a partir del “*Parlamento Largo*” de 1640 a 1649, cuando los parlamentarios comienzan a organizarse en Comisiones (antecedentes éstas de las actuales Comisiones Legislativas) y dan a sus asuntos la forma de proyectos enteramente redactados y dispuestos para ser promulgados, teniendo la corona la facultad de poder negarse a sancionarlos.

Hay autores que señalan que el régimen parlamentario surgió como respuesta de las necesidades de Inglaterra de observar la separación del Poder Ejecutivo en dos elementos, Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, teniendo este hecho como

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

objeto principal confiar al Rey o Monarca un rol puramente honorífico y trasferir así, el poder real a un individuo emanado del Parlamento.

Continuaremos ahora hablando del Parlamento británico, en Inglaterra la conformación del Parlamento se debe a una influencia tardía del Derecho Romano en la Britania, a través de la invasión normanda realizada por Guillermo “*El Conquistador*” en el año 1066, con base en este argumento de carácter etimológico, se considera que el régimen parlamentario francés hace referencia desde el siglo XIII al desarrollo de los sistemas de revisión judicial más que a procesos de tipo legislativo.

Con la Carta Magna de 1215 se da uno de los primeros estadios del parlamentarismo británico, con ella los diversos estamentos signantes se arrogaron la facultad de aprobar impuestos, esa Asamblea en creciente evolución de su autoridad fue llamada a la postre *Parliament*.

Se ha pretendido explicar el surgimiento del Parlamento, aunado a los orígenes de la ficción de la representación política de una manera muy simple, toda vez que desde el año 1213 el Rey convoca con periodicidad a los nobles con el fin de obtener una autorización para modificar la tributación regional, dichas reuniones se desarrollaban en la Abadía de Westminster, que era el lugar donde el Rey se encontraba con sus Lores, dada la distancia, éstos solían designar representantes con capacidades decisorias.

El Parlamento surgido de la Carta Magna era conocido en sus orígenes como *Magnum Concilium* o *Consejo Común del Reino*. Su integración mediante pares laicos y escolásticos de alguna manera correspondía a la posterior Cámara de los Lores.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

En 1265 fueron convocados por primera vez dos caballeros de cada condado, fecha considerada como el origen del Parlamento británico, procedimiento que se hizo definitivo en 1295, cuando Eduardo I convocó a la Asamblea conocida como “*Parlamento Modelo*”, en que fueron convocados a integrar el Parlamento los miembros de la pequeña nobleza del campo (*gentry*) y de las ciudades (*boroughs*), quienes paulatinamente comenzaron a rivalizar con la Cámara de los Lores.

Tras la fusión de los *gentry* y los *boroughs* nace una nueva fuerza en el seno del Parlamento medieval británico, los *Commons*. Éste fue el proceso que generó desde el siglo XIV dos segmentos assembleísticos distintos, la *Cámara Baja* o *House of Commons* y la *Cámara Alta* o *House of Lords*. Tras esta conjunción, la expresión *Parliament* dejó de hacer referencia exclusiva a la Cámara Alta, para involucrar semánticamente a su colegisladora.

Así se propagó en el ámbito político de la época que los *Lores* y los *Commons* no gestionaban asuntos propios o de sus electores o mandantes tales como terratenientes o comerciantes, sino que en conjunto actuaban en nombre de todos los ciudadanos con el fin de proteger intereses y derechos comunes y más tarde nacionales. Poco a poco el Parlamento se convirtió en un órgano representativo de la totalidad del Estado.

El Parlamento británico desde el siglo XII, fue arrogándose la función legislativa dejando en manos del monarca únicamente la función sancionadora. Las causas de este fenómeno están estrechamente vinculadas con el prístino carácter estamental que las Cámaras habían tenido, siendo uno de sus puntos neurálgicos negociar la tributación de cada grupo.

No requirió mucho tiempo para que este órgano representativo experimentara una metamorfosis radical para compartir la soberanía de su majestad real. De esta guisa, no se consideraba válido ningún impuesto que no hubiese sido sancionado

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

por el Parlamento, este principio fue consolidado por la *confirmatio* de 1297 y mediante el Estatuto de 1314.

Durante un largo periodo, el monarca inglés en tanto miembro del Parlamento conservó la facultad de vetar las leyes expedidas por éste, siendo en el año de 1707 la última vez que la atribución fuera ejercida por la Reina Ana, al vetar la *Scotch Militia Act*.

La modernización de la estructura parlamentaria transcurrió entre grandes y graves vicisitudes. El fin de la preponderancia monárquica y el principio de la dictadura de la Asamblea parlamentaria, quedó plasmada en la época Isabelina. A partir de este momento la teoría del régimen parlamentario cambiaría totalmente. La ruptura de la sociedad estamentaria, comenzó bajo el reino de los Tudor, en la salida de la Edad Media.

El desarrollo del Parlamentarismo británico, le debe mucho al cisma religioso acaecido durante el reinado de Enrique VIII. Tras la ruptura entre el Estado y la Iglesia, el Parlamento fue fortalecido para actuar como un protagonista capaz de moderar a todos los sectores de la población.

La ejecución de Carlos I es el antecedente de la llegada del Commonwealth, figura similar a la República, con características agudas de dictadura. Esta perversión gubernamental produjo la supremacía indiscutible del Parlamento en el periodo conocido justamente como el “*Parlamento Largo*” en 1649. El Rey Carlos II tuvo como misión restaurar la tradición monárquica inglesa, pero lo hizo menguando la fuerza política del Parlamento. Después de lo anterior, a la etapa siguiente al proceso político que comentamos, se le llamó “*el despertar del Parlamento en la Gran Bretaña*”.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

El Gabinete aparece en el siglo XVII, actuando originariamente como Consejero Real, para encomendársele luego la conducción de los asuntos políticos y administrativos.

Durante el reinado de los Hannover, el Rey Jorge I y el Rey Jorge II, es cuando el Primer Ministro Robert Walpole se independiza del Rey. Este Primer Ministro lograba dominar al Parlamento por medio del soborno y la dádiva, proclamó que sus poderes tienen origen real y que él era responsable ante el Parlamento, posteriormente dicha responsabilidad es ampliada a todo el Gabinete. Así surge el principio de la responsabilidad de gobierno dentro del régimen parlamentario.

Después de la Revolución de 1688, se volvió al régimen representativo, fase considerada como el desarrollo del régimen parlamentario, pues el Rey Guillermo III conformó su Gabinete con aquellos de sus partidarios que lo ayudaron a la toma del poder. El ascenso al poder del Príncipe de Orange (Guillermo III), supone la suscripción con el Parlamento del *Bill of Rights*, carta signada el 13 de febrero de 1689, documento en el que se plasma el hecho de que el Monarca pierde el veto sobre las acciones parlamentarias, lo que se asentó en el Acta de Establecimiento.

La consolidación del Gabinete, se realizó en la primera mitad del siglo XVIII, cuando el Rey Jorge I cedió gran parte de sus facultades políticas a su Primer Ministro, la verdadera razón era que el monarca no hablaba el idioma inglés y temía hacer el ridículo frente a los miembros del Parlamento, así que el Primer Ministro que gozo de las nuevas prerrogativas fue Robert Walpone, quien dimitió en 1742 con lo que quedó evidenciada la fuerza del Parlamento. Ante este hecho, la medida adoptada fue la de formar el Gabinete con personas que fueran apoyadas por la Cámara Baja.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

Es aquí donde surge uno de los elementos básicos de la estructura del Régimen Parlamentario tal cual lo conocemos en la actualidad, el Parlamento era quien de hecho nombraba al Gabinete y se reservaba para sí la facultad de censurarlo y por ende de disolverlo al momento que lo considerara prudente. El instrumento de carácter inverso, surgió en 1874, cuando el Primer Ministro William Pitt propuso al rey la disolución de la Cámara Baja.

Ahora hablaremos del Gabinete, el cual tiene una composición bastante compleja: el Primer Ministro es su jefe, un *Primus Inter pares*; los Ministros varían en su denominación según tengan a su cargo un *Ministry* o un *Office*, esta diferenciación no es jerárquica sino determinada tradicionalmente por el momento de creación de la cartera.

El Ministerio no es sinónimo del Gabinete y viceversa; el Ministerio está conformado por el Ministro y los secretarios, subsecretarios y otros funcionarios de rango equivalente; el Gabinete está conformado exclusivamente por los Ministros que han sido designados por el *Premier*.

Entre las principales funciones del Gabinete británico se encuentran: la determinación final de la política que se someterá al Parlamento; el supremo control ejecutivo de la nación, de acuerdo a la política prescrita por el Parlamento; la constante coordinación y delimitación de los intereses de los diferentes departamentos estatales; etc.

En el régimen de gobierno inglés, el bipartidismo que lo caracteriza ejerce un peso importante, obteniendo con ello gobiernos estables y duraderos.

El Gabinete se conforma con elementos tanto de la Cámara de los Comunes como de la Cámara de los Loes y corresponde al Primer Ministro realizar las designaciones y la adjudicación de carteras.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

Cada Ministro responde en lo individual por la conducción de su dependencia, haciendo frente a las críticas que realice el Parlamento. Cada uno de los Ministros está al frente de un Departamento de Estado, el cual se integra por políticos y parlamentarios, así como con elementos del servicio civil.

Por lo que se refiere al Primer Ministro, este es formalmente designado por el Rey, pero tal designación no es conforme a su criterio, sino que debe recaer sobre el líder del partido mayoritario o por el jefe de la coalición de partidos que sumen la mayoría requerida. El Primer Ministro es el jefe del partido mayoritario, la cabeza del Gabinete y el representante del Rey.

El régimen parlamentario tuvo su origen en Inglaterra, como ya más adelante lo hemos mencionado y se fue configurando paulatinamente a partir de la segunda mitad del siglo VI, posteriormente se fue extendiendo al resto de los países de Europa, llegó primero a Francia, país en donde se perfeccionó y que a su vez le sirvió de como plataforma de entrada al resto del continente. La conformación gradual del régimen parlamentario como forma de gobierno, transformó la monarquía absoluta en una monarquía limitada y esta a su vez en una monarquía parlamentaria, en la que el Gobierno es dirigido básicamente por un Gabinete que tiene a su cabeza un Primer Ministro y ninguno de sus integrantes se mantiene en su cargo si no cuenta con la confianza del Parlamento, cuya supremacía se afirma por ser un ente auténticamente representativo.

En esta parte comentaremos de manera breve como fueron cada una de estas “etapas”, si es que podemos referirnos a ellas de esa manera.

En la *Monarquía Limitada* el poder del pueblo se ve todavía débil en relación al poder que detenta el soberano, éste cuenta con las atribuciones suficientes para disolver el Parlamento, gobierna por sí mismo o por medio de sus Ministros quienes dependen del Monarca. En contrapeso el Parlamento concentra su poder

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

e influencia en cuestiones que tienen que ver con el ámbito legislativo y presupuestario.

La siguiente etapa es el *Parlamentarismo Orleanista*, en este periodo de la historia el Rey gobierna cada vez menos por sí mismo. Poco a poco, el Parlamento logra establecer que los Ministros deben de gozar de su confianza para poderse sostener en sus cargos y que deben ser prudentes respecto de las medidas y decisiones que toman en relación con los asuntos de sus respectivas carteras, ya que el Parlamento señala que está en posibilidad de llevarlos ante la justicia a través del *impeachment*, sin que exista delito de por medio, en este sentido se avanza hacia la posibilidad de que fincar responsabilidad política a los miembros del gobierno, ésta última una de las características esenciales del régimen parlamentario. Sin embargo, a pesar de estos matizados adelantos, el Monarca o Jefe del Estado no encuentra su poder del todo opacado, ya que conserva para sí facultades y atribuciones suficientes, como por ejemplo la facultad de revocar el encargo a sus Ministros sin tener en cuenta ningún voto de confianza del Parlamento.

Se podría decir que en el *Parlamentarismo Orleanista* el poder del pueblo y el poder del soberano se encuentran más o menos a la par, en igualdad de condiciones.

Finalmente, llegamos a lo que se considera como el *Régimen Parlamentario Moderno*, en donde el poder del soberano se subordina ante el poder del pueblo a través de diversas disposiciones jurídicas que tienen por objetivo limitar y controlar el poder.

Es importante comentar, que el Régimen Parlamentario siempre ha sido muy cuestionado, porque en la práctica se lo ha visto como un régimen sumamente inestable, pero con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, estos regímenes

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

introdujeron un mecanismo tendiente a evitar precisamente la inestabilidad de los gabinetes. Este mecanismo fue el voto de censura constructiva, el cual fue implementado por primera vez en la Ley Fundamental de Bonn de 1949 en su artículo 47 y adoptado entre otras, por la Constitución Española de 1978 y exige que la moción de censura de un Gabinete este acompañada con la propuesta de un candidato para ocupar la Jefatura de Gabinete.

Sin embargo, el gobierno tiene una prerrogativa semejante ya que puede disolver una o ambas Cámaras del Parlamento y convocar inmediatamente a elecciones; de esta forma es el pueblo quien con su voto tratará en cierta medida a dirimir el conflicto que dio origen a la disolución. De esta manera el gobierno al proyectar su agenda respecto de la conducción de la política nacional e internacional lo hace de antemano atendiendo las consideraciones que podría llegar a apuntar el Parlamento, consciente de que de no hacerlo, esto podría generar una crisis de inestabilidad política.

Observamos que la disolución de una o ambas Cámaras del Parlamento la puede realizar también el Jefe de Gobierno, con la finalidad de saber si el pueblo está o no de acuerdo con determinadas decisiones de trascendencia para la nación, por ejemplo, en 1982, ante el conflicto de las Islas Malvinas, la Primer Ministro Margaret Thatcher disolvió la Cámara y llamó a nuevas elecciones anticipadamente, de esta manera obtuvo la mayoría parlamentaria que la situación histórica demandaba enfrentar.

De lo anterior, podemos afirmar que el régimen parlamentario es la forma de gobierno que coincide mayormente con el tipo de Estado constitucional democrático y es la única que se podría decir que desde sus orígenes hasta la actualidad, se ha desarrollado orgánicamente en forma empírica y natural.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

Surgió como ya mencionamos, en Inglaterra y la fecha aproximada en la que se origino es frecuentemente ubicada a finales del siglo XVII, una vez consumada la “*Glorious Revolution*”. Se considera a este acontecimiento como el inicio del parlamentarismo moderno, sin embargo encontramos importantes antecedentes de esta forma de organización política, perceptibles claramente al menos desde principios del siglo XIII.

En razón de que no es propiamente el objetivo de nuestro trabajo de investigación, el desarrollar a fondo y exhaustivamente todo lo referente con esta forma de gobierno, sólo señalaremos que su evolución responde a un proceso gradual de formación, el cual no se delinea conforme a un modelo teórico preconcebido, sino que es el resultado de un largo camino espontáneamente trazado y recorrido, es importante indicar que en esa trayectoria se ubican dos etapas muy significativas, en los siglos XVII y XIX.

Al iniciar el siglo XIX, se podría afirmar que las estructuras constitucionales fundamentales del Estado inglés estaban claramente delineadas. Lo que representa ese siglo y el XX en el proceso de desarrollo del régimen parlamentario puede resumirse a nuestro juicio de la siguiente manera:

El surgimiento y el desarrollo del subsistema de partidos y del subsistema electoral, entendidos estos como las dos variables fundamentales de toda forma de gobierno democrática moderna, los cuales son simultáneamente, elementos esenciales de los sistemas políticos contemporáneos genéricamente llamados “occidentales”.

La separación en Gran Bretaña, de la Cámara de los Lores y de la Cámara de los Comunes, en cuanto a las tareas legislativas y a las funciones políticas, asumiéndolas en forma definitiva la representación popular o “Cámara Baja”.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

La evolución del régimen parlamentario en cuanto forma de gobierno democrática y sistema político moderno, basado en el equilibrio de los poderes públicos y en su control recíproco, así como su expansión en Europa principalmente y en algunas partes de Asia y Oceanía.

Como resultado de este proceso, el cual se sugiere debe entenderse y analizarse dialécticamente, se distinguen casuísticamente etapas de mayor desenvolvimiento político-institucional en algunos países que en otros; retrocesos a formas de organización política en apariencia superadas, esto es la restauración de monárquicas, por poner un ejemplo; la suspensión de la vigencia del régimen parlamentario por la pérdida de soberanía de algunos Estados, esto señaladamente durante y después de la Segunda Guerra Mundial; y, actualmente existen tipos de regímenes parlamentarios muy variados con importantes diferencias estructurales y funcionales entre sí.

Por lo que respecta a las instituciones, las transformaciones más importantes correspondientes a los últimos dos siglos son las siguientes:

En el siglo XIX se producen reformas electorales significativa al rígido sufragio censitario, con base en el cual aproximadamente sólo el 4% del total de la población tenía derecho a votar, así, un número muy elevado de artesanos, trabajadores de los Burgos, o campesinos que tenían un ingreso estable, pudieron ejercer el derecho al voto, éste devendría universal en 1918 y hasta después de las Segunda Guerra Mundial (1948), abolidos los colegios electorales, operaría bajo el principio, *“Un hombre-Un voto”*.

La Reina Victoria (1837-1901), contribuyó decisivamente a la formación de los primeros partidos políticos británicos. La abrogación de la Ley del Maíz, altamente proteccionista, dividió a los *Tories*. Un grupo de ellos, contrarios a esta política,

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

reunió a los *Whigs* y formaron las bases de lo que habría de ser el Partido Liberal, mientras que el ala radical habría de transformarse en el Partido Conservador.

La Cámara de Comunes expide las *Acts of Parliament* de 1911 y de 1949. En la primera se redujo la duración del cargo de siete a cinco años y se limitó la participación legislativa de los Lords, de tal suerte que un proyecto aprobado por los Comunes, podía ser promulgado por el Rey, a pesar de las observaciones de los primeros.

En la segunda se eliminó la distinción de su colegisladora entre proyectos financieros y los demás, determinándose que cualquiera que fuese la materia, bastaría la aprobación de los Comunes en dos sesiones sucesivas, en lugar de tres que señalaba al Acta de 1911, para que el Rey sancionara la ley con o sin el consentimiento de los Lords.

En 1929 se da la primera victoria electoral el Partido Laborista, surgido a finales del siglo XIX, con él y la paulatina desaparición del Partido Liberal de los escenarios políticos británicos, se configuró el actual Sistema Bipartidista Inglés, teniendo como otro elemento importante al Partido Conservador.

El Gabinete Británico y señaladamente su Primer Ministro, consolidan su papel fundamental como gobierno, no sólo por los complejos asuntos administrativos y de política interna o externa de los que tuvieron que hacerse responsables, sino porque de hecho a lo largo del siglo XX, los monarcas ingleses fueron constreñidos efectivamente al ejercicio de una función ceremonial y protocolaria en calidad de Jefes de Estado.

Por último, debemos señalar que el Sistema Político-Constitucional Británico, es la cuna del régimen parlamentario como forma de gobierno y que se cimento en un claro dualismo Gabinete-Corona, al que gradualmente le fue disputando un lugar

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

el Parlamento, y que hoy día se basa en una estructura de poder tridimensional, compuesta por la Cámara de los Comunes, el Gabinete y el electorado, sin que esto implique como se sabe, que la Corona y la Cámara de los Lords hayan desaparecido desde un punto de vista formal, ni que carezcan de la calidad de órganos públicos.

Por otra parte y sobre estas líneas que esbozan la evolución de la forma de gobierno en comento, debemos señalar que el régimen parlamentario es, llamémosle así, una especie de forma de gobierno democrática que presenta una cantidad considerable de variantes. Hasta la fecha, para muchos estudiosos de la ciencia política resulta curioso que este régimen político haya sido y sea copiado prácticamente en todas partes y que cuando es modificado de manera esencial, se considere que el Estado que lo abandona, retrocede en su nivel y en sus posibilidades de ejercicio auténticamente democrático del poder.

No deja de llamar la atención también, el hecho de que la forma de gobierno parlamentaria, que significó para Inglaterra una vía de transformación distinta a la experimentada por la Francia Revolucionaria, haya sido la única que esta nación no intentó durante su época convulsa.

Puede ser ésta, entre otras razones, la fundamental por la cual el régimen parlamentario fue imitado en una Europa continental que no podía sustraerse a las transformaciones estructurales en proceso, pero que no deseaba prolongar más los períodos de guerras internas y externas que habían caracterizado los siglos inmediatamente anteriores al decimonónico.

Así, a partir de la vieja constitución belga, aún, en vigor Constitution du Royaume de Belgique, 7 fevrier, 1831, la forma de gobierno parlamentaria se fue introduciendo en Europa y extendiendo por todo el mundo. El modelo británico o el régimen parlamentario clásico, en más de un sentido conveniente a las

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

costumbres y al temperamento del pueblo inglés, presenta hoy versiones adecuadas casi a cada nación en donde ha sido adoptado como forma de gobierno. Dentro de la propia Europa pueden encontrarse diferencias relevantes entre el régimen parlamentario de Alemania y el de Italia, o el de ambas naciones con relación al de Inglaterra, para referirnos sólo a dos ejemplos.

Lo mismo cabe decir de los países miembros del *Common-Wealth*, a pesar de haber estado políticamente muy cerca del modelo de la madre patria. Japón posee por razones culturales e históricas bastante comprensibles, su muy particular régimen parlamentario.

En este sentido debemos comentar el caso *sui géneris* que se presenta en América Latina, de la peculiar República de Uruguay y de Argentina, países ambos que sin haber abandonado el régimen presidencial, han tratado de incorporar a sus constituciones algunas instituciones parlamentarias. Al hacerlo, como veremos más adelante en el apartado en donde analizamos el caso de Argentina, no han modificado en esencia su régimen político, permaneciendo en el presidencialismo, a pesar de las apariencias.

Ahora bien, no obstante las especificidades de la forma de gobierno que venimos describiendo, es evidente que la forma genérica del régimen político denominado “parlamentario” se conserva en todos estos casos. Es decir, los rasgos esenciales del régimen, sus estructuras constitucionales y sus instituciones políticas fundamentales, están presentes ahí donde existe un auténtico gobierno parlamentario, mientras que, cuando alguna de ellas desaparece o funcionalmente es incompatible con la organización política del Estado, éste se halla en vías de cambiar su forma de gobierno, o bien, de hecho la ha substituido ya por otra.

Examinados hasta aquí, algunos de los aspectos más sobresalientes de la génesis y del proceso evolutivo del régimen parlamentario en el país donde surgió, que es

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

la Gran Bretaña, pasaremos al análisis primero de algunas de sus características principales, para posteriormente enfocarnos a sus fundamentos políticos y a sus estructuras constitucionales.

El régimen parlamentario es aquel en el cual el Parlamento es el punto central de la política del Estado.

Observamos que esta forma de gobierno puede presentarse como República Parlamentaria o como Monarquía Parlamentaria. La principal diferencia entre éstas, es que en la República Parlamentaria el Jefe del Estado es un Presidente electo y representativo, mientras que en la Monarquía Parlamentaria el Jefe del Estado es el Rey, el cual tiene un carácter vitalicio y hereditario y gobierna junto con un Primer Ministro y su Gabinete los cuales responden políticamente por sus actos ante el Parlamento.

Por ello, en esta parte de nuestro estudio nos referiremos a las características esenciales de esta forma de gobierno, las cuales le dan un perfil propio; de esta manera estaremos en condiciones de tener más claro el concepto del régimen político en comento, para después compararlo con el del régimen presidencial, pero sobre todo para comprender como funciona la figura de Jefe de Gabinete dentro del contexto jurídico y político de la forma de gobierno parlamentaria.

En el régimen parlamentario, el Gabinete despliega las acciones gobierno y está integrado por parlamentarios electos, en la práctica se presentan dos situaciones, una que el Parlamento sea superior en cuanto a poder político y peso específico al Gabinete; o dos, que el Gabinete controle al Parlamento.

Existe un Jefe de Estado, un Jefe de Gobierno, un Gabinete, que obedecen a la composición de las fuerzas políticas del Parlamento.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

Este régimen mediatiza y restringe considerablemente la participación del Monarca en la administración pública a través de un cuerpo colegiado ministerial denominado Gabinete, es decir, se confía en que sea asistido por Ministros que respondan políticamente por él ante el Parlamento y cuyo líder es el *Primer Ministro* o *Premier*. Las decisiones que se toman en el Gabinete son las más importantes en la vida política del Estado, por lo tanto el Parlamento debe confiar plenamente en la capacidad de sus miembros, ya que bastaría con el voto de censura de la mayoría parlamentaria para que se produjera la dimisión del Gabinete y la necesaria integración de un nuevo Gobierno, si merecedor de la confianza parlamentaria.

Para algunos autores el régimen parlamentario se encuentra entre los regímenes que proyectan una clara colaboración entre Poderes. En él se da una relación íntima entre Parlamento y Gobierno, dicha relación es de apoyo, de confianza y de tolerancia.

El Parlamento como institución ha evolucionado, en cuanto a sus funciones, composición y estructura; estos cambios se observan guardan coincidencia con la estructura propia de cada nación. Por ende, cada Estado tiene un Parlamento diferente y particular que puede ser considerado en última instancia como resultado de los cambios o modificaciones ocurridos en el tiempo y que pudieron ser influidos directa o indirectamente por sucesos de carácter político, ya sea nacional, regional o internacional.

Los elementos que son propios del régimen parlamentario son:

- a) Un sistema de colaboración entre Poderes;
- b) Un órgano “*Ejecutivo Dualista*”: esto es, la titularidad del Poder Ejecutivo la detentan por un lado el Jefe del Estado (Rey), quien es políticamente

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

irresponsable ante el Parlamento; y por el otro el Jefe de Gobierno (Primer Ministro), que es quien encabeza el Gobierno;

c) El Gabinete debe contar con el apoyo o confianza del Parlamento, éste puede obligar a los integrantes del Gabinete a dimitir a través de un voto de desconfianza o moción de censura;

d) El Ejecutivo puede disolver al Parlamento y determinar la necesidad de convocar a elecciones generales para integrarlo nuevamente. De esta manera se compensa la facultad de voto de censura con lo que es llamado como derecho de disolución. Así, se logra entre ambos órganos una relación de equilibrio. (El régimen parlamentario ha sido muy criticado por este rasgo, ya que se lo observa como un régimen que tiende a sumir a las naciones en constantes situaciones de inestabilidad política); y,

e) Los miembros del Gabinete son miembros del Parlamento, los Ministros son elegidos de entre los integrantes del órgano legislativo.

En algunos regímenes parlamentarios el Gobierno emerge de los lineamientos políticos establecidos por un cuerpo de representantes electos por el pueblo, sin embargo existe un Jefe de Estado que puede ser denominado: Rey, Monarca, Presidente o Gobernador General, como se observa en los países de Commonwealth, quienes según sea el caso tienen los poderes limitados, aunque en ciertas circunstancias pueden tener una aval político significativo, generalmente en ocasiones de crisis.

Un aspecto fundamental que caracteriza a los regímenes parlamentarios, es que las únicas instituciones con legitimidad democrática son el Parlamento y el Gobierno que deriva de su autoridad y requiere de la confianza o aprobación de éste.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

Recapitulamos sobre estas líneas, las principales características del régimen parlamentario son las siguientes:

- a) Los miembros del Gabinete, lo son también miembros del Parlamento;
- b) El Gabinete está integrado por los jefes del partido mayoritario o por los jefes de los partidos que por coalición integran la mayoría parlamentaria;
- c) El Poder Ejecutivo es “doble” o “dual”, es decir, existe un Jefe de Estado el cual tiene principalmente funciones de representación y protocolo. Para ejemplificar esta característica, tomaremos como referencia el caso del Reino Unido de la Gran Bretaña, en donde el poder de la Reina es sólo formal. La Reina abre las sesiones del Parlamento con el llamado “*Discurso de la Reina*”, también otorga el “*Consentimiento Real*” a la legislación y designa a personajes de alto rango como jueces, militares, obispos, diplomáticos. Sin embargo todas estas acciones las realiza previo consejo del Primer Ministro y el Gabinete. La otra parte de este ejecutivo dual es el Jefe de Gobierno que es quien lleva verdaderamente la administración y el gobierno de la nación;
- d) En el Gabinete existe una persona que tiene supremacía y a quien se suele ser denominada Primer Ministro;
- e) El Gabinete subsistirá siempre y cuando cuente con el apoyo de la mayoría parlamentaria;
- f) La administración pública está encomendada al Gabinete, pero este se encuentra sometido a la constante supervisión del Parlamento; y,
- g) Existe entre el Parlamento y el Gobierno como poderes constituidos del Estado, un control mutuo, ya que el Parlamento puede exigir responsabilidad política al

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

Gobierno, considerando a uno de sus miembros o al Gabinete como unidad. Además el Parlamento puede negar un voto de confianza u otorgar un voto de censura al Gabinete, con lo cual éste se ve obligado a dimitir. Pero el Gobierno no se encuentra indefenso del todo ante el Parlamento, pues tiene la atribución de solicitarle al Jefe de Estado que disuelva al Parlamento y en las nuevas elecciones es el pueblo quien decide cuál de las dos instituciones tiene la razón.

Una vez perfiladas las principales características de esta forma de gobierno, pasemos al análisis de sus fundamentos políticos y a la descripción de sus estructuras constitucionales.

B) Fundamentos políticos y estructuras constitucionales.

Encontramos los fundamentos políticos del régimen parlamentario como forma de gobierno en el estudio teórico inicial que de este régimen político se atribuye a John Locke; pero debemos puntualizar atinadamente que su génesis, desarrollo y consolidación en la realidad preceden a la teoría con base en la cual se explican sus estructuras y su funcionamiento. Es decir, el régimen parlamentario primero surgió y después se fue desarrollándose gradualmente, llevándose posteriormente a cabo su explicación teórica.

Consideramos adecuado explicar el régimen parlamentario atendiendo a sus orígenes, a su teleología, a su evolución, a sus estructuras político-constitucionales, a su funcionamiento y finalmente señalar algunas de sus variantes contemporáneas.

Hasta aquí, ya se han agotado en el apartado de antecedentes, lo referente a los orígenes y a la teleología del régimen parlamentario, de igual forma también ya ha quedado expresada cuál ha sido su evolución a lo largo del tiempo. Ahora sobre estas líneas y en adelante, nos concentraremos a describir cuáles son sus

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

estructuras político-constitucionales, cómo es su funcionamiento y operación práctica, para finalmente señalar algunas variantes contemporáneas del régimen parlamentario.

Expuestos todos los elementos de esta forma de gobierno podremos vincularlos con el funcionamiento de la figura del Jefe de Gabinete, razón de ser de nuestro trabajo de investigación.

Antes de describir cuál es la dinámica con la que operan en conjunto las estructuras político-constitucionales del régimen parlamentario, enfocaremos nuestra atención en definir cuáles son estas estructuras.

Los órganos constituidos del régimen parlamentario son los siguientes:

- **Jefe de Estado:** puede ser un Rey o un Presidente de la República; el Rey es obviamente vitalicio y de origen hereditario, mientras que el Presidente puede ser designado por las Asambleas o elegido popularmente y dura en su cargo determinado tiempo.
- **Jefe de Gobierno:** puede recibir cualquiera de las siguientes denominaciones como son: “*Primer Ministro*”, “*Presidente del Gobierno*”, “*Presidente del Consejo de Ministros*”, “*Canciller de la Unión*”, etc. No es electo a nivel nacional sino como miembro del Parlamento en alguna zona o circunscripción electoral; tanto él como los Ministros integran el Gobierno y desempeñan sus funciones desde el Parlamento el cual les otorga su confianza mediante el voto mayoritario.
- **El Parlamento:** es el órgano de representación política cuya integración depende del voto de los ciudadanos, puede ser una sola Asamblea la que ejerce las atribuciones de Parlamento, como en la gran mayoría de los

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

regímenes parlamentarios; pero puede ser que los haya con dos Asambleas, también es algo que se puede dar, como son los casos de Alemania, Austria, España y Reino Unido, de tal suerte que la segunda Asamblea comparte las facultades de legislación y algunas otras de distinta naturaleza con el Parlamento. Ambas Asambleas tienen como atribuciones las de legislar y exigir responsabilidad política por sus determinaciones al Primer Ministro y a los Ministros que gobiernan con él. Las funciones, atribuciones y la duración del Parlamento se encuentran dispuestas en normas jurídicas. La denominación que se le da al Parlamento puede variar considerablemente, dependiendo del país, en Alemania se le llama “*Bundestag o Dieta de la Unión*”; en España se le nombra “*Congreso de los Diputados*”; en Italia se le designa “*Cámara de Diputados*”; y en Reino Unido se le denomina “*Cámara de los Comunes*”.

Una vez que hemos explicado brevemente cuáles son y cómo funcionan los órganos constituidos de un Estado que adopta un régimen parlamentario, pasaremos al análisis en la práctica de cada una de sus estructuras político-constitucionales.

Como hemos podido ver, un concepto básico que debemos entender cuando abordamos el estudio del régimen parlamentario, es el hecho de que es producto de la evolución natural de las formas de gobierno, que no es un artificio, aunque ha sido estudiado, explicado y analizado a través del tiempo. Por supuesto que a lo largo del tiempo este régimen de gobierno se ha desarrollado con la intervención de las fuerzas políticas que ejercen el poder y de los factores políticos que influyen en él. La consolidación del régimen parlamentario se da en el siglo XIX y XX.

En el régimen parlamentario la posición orgánica del Parlamento es de claro predominio sobre el Gobierno, él cual emana de él y responde políticamente ante

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

él. La esencia del régimen parlamentario consiste en que en este régimen político, el Gobierno responde políticamente ante el Parlamento por las decisiones y los sentidos de éstas al ejercer el poder, esto es una consecuencia directa de la confianza que el Parlamento, que como órgano representativo le otorga. Esa confianza política o apoyo político es el fundamento constitucional del gobierno.

En este régimen el Gobierno se forma con base en una mayoría parlamentaria, esto es, lo que se conoce comúnmente con la expresión “*formar gobierno*”, el Parlamento decide quién debe gobernar y por cuánto tiempo, es decir, lo fundamental es tener el apoyo político del Parlamento.

Las estructuras político-constitucionales con base en las cuales funciona el régimen parlamentario son: el voto de confianza; la moción de censura y el “*voto de desconfianza*” o “*censura*”; la cuestión de confianza; y el derecho de disolución.

En esta parte, habremos de definir en qué consisten cada una de ellas:

El voto de confianza. Es a través de él que el Parlamento otorga o ratifica su apoyo a la mayoría parlamentaria que tendrá la responsabilidad de gobernar. Esto ocurre, después de la elección popular, una vez que se han distribuido los lugares en el Parlamento, se conforma dentro de este órgano constituido, una mayoría que apoya a un líder para que éste pueda convertirse en *Primer Ministro*.

La moción de censura. Da inicio al procedimiento de responsabilidad política ante el Parlamento. Es una petición que hace una minoría parlamentaria al Pleno del Parlamento para que determine por mayoría de votos la dimisión del gobierno, la cual se exige mediante un “*voto de desconfianza*”, al cual también se le llama “*censura*”, esto implica que el Parlamento le retira al Primer Ministro o a algún Ministro en particular la “*confianza*” otorgada, debiendo el funcionario dejar el cargo por determinación constitucional.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

La cuestión de confianza. Es un elemento estructural con base en el cual el Gobierno consulta al Parlamento antes de tomar una decisión, con el propósito de obtener la aprobación de éste para llevarlo a cabo.

El derecho de disolución. Es un derecho que ejerce el Primer Ministro; implica la posibilidad constitucionalmente estructurada, de que ante una diferencia irresoluble entre Gobierno y Parlamento con relación a la cual ha sido inútil inclusive la intervención del Jefe de Estado, sean los ciudadanos quienes determinen, quién tiene la razón en esa disputa política, expresando su voto para elegir una vez más a un nuevo Parlamento del que surgirá el Gobierno que substituirá al que fue censurado.

Ahora explicaremos como operan dentro del régimen parlamentario cada una de estas estructuras político-constitucionales y observaremos como finalmente son estas las que lo caracterizan y le brindan la forma con la que lo conocemos.

En un régimen parlamentario los integrantes del Gobierno son a su vez miembros del Parlamento. Por regla general los integrantes del Gobierno, cualquiera que sea su denominación (*Gabinete, Consejo de Ministros, etc.*), pertenecen simultáneamente al Parlamento. Este principio constitucional o principio basado en la *consuetudo* (en Inglaterra desde la época de Walpole, el Primer Ministro es miembro de alguna de las Cámaras y los demás también lo son en la actualidad), es común a prácticamente todos los Estados parlamentarios, salvo excepciones contadas. En el pasado, por ejemplo, llegó a darse en Alemania, de un *Kanzler (Reichskanzler)* que no era miembro del *Reichstages* (Dieta del *Reich*).

Actualmente, el artículo 57, párrafo segundo de la Constitución Holandesa de 1983, prohíbe que un miembro de los “*Estados Generales*” sea Ministro, Secretario de Estado o miembro del Consejo de Estado, entre otros cargos. La razón fundamental de este principio, a nuestro juicio, consiste en que el control

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

político que en un régimen parlamentario ejerce el Poder Legislativo sobre el Gobierno, es mucho más eficaz cuando los Ministros son a su vez miembros del Parlamento.

La rendición de cuentas de la gestión administrativa de un Ministro y el fincamiento de responsabilidades políticas, que pudiera decidir el órgano de representación popular, se facilitan cuando la Asamblea trata directamente con sus integrantes y no con funcionarios que le son ajenos, sin que esto represente una condición *sine qua non* al efecto.

En este régimen político el Gobierno emana del Parlamento con base en el partido mayoritario o en una coalición de partidos que forme mayoría. El Gobierno o el Gabinete se configuran sobre la base del partido que por sí mismo tenga la mayoría absoluta en el Parlamento, o bien, de la coalición de partidos necesaria para alcanzarla. Este principio estructural es literalmente uno de los elementos esenciales del régimen parlamentario, cuya importancia no ha sido suficientemente captada y es por ende, pasado por alto en la literatura constitucional y política de nuestro continente, prácticamente dominado por la forma de gobierno presidencialista. En efecto, en la inmensa mayoría de las obras escritas en nuestro país que se refieren al tema, el origen del gobierno en un sistema parlamentario simplemente se menciona como una estructura político-constitucional que es así, como podría haber sido de otra manera, sin consideración mayor sobre su significado teórico y práctico.

Como los Ministros suelen ser miembros del Parlamento, el Gobierno, el Gabinete o el Consejo de Ministros, según sea el caso, adquiere el carácter de una “extensión” de la Asamblea de elección popular. Ese pequeño grupo de representantes “desprendido” de la Asamblea es naturalmente presidido y conducido por los dirigentes del partido mayoritario en el Parlamento (*Kanzler, Primer Ministro, Presidente, etc.*) y está compuesto por otros miembros del mismo,

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

de tal suerte que Gobierno y Asamblea están “fundidos” y aquél forma parte o es un elemento integral de ésta.

A pesar de esa identidad personal entre miembros del Gabinete y de la Asamblea, existe una clara diferenciación desde el punto de vista funcional, en tanto quienes permanecen en el Parlamento y quienes pasan al Gobierno, ejercen sus atribuciones de manera separada y autónoma, con base en una distribución de competencias política y constitucionalmente estructurada. Bajo el esquema que venimos describiendo, entre esa parte del Parlamento en el Gobierno y el Gobierno mismo, tiene que darse una coordinación y solidaridad en la conducción integral del Estado, pues en caso de no ocurrir o de tender a desaparecer, el propio régimen político pone en operación los mecanismos necesarios y previstos dentro de su estructura, para que la coincidencia entre uno y otro órganos constituidos vuelva a establecerse. Se parte del principio de que el Gobierno es uno solo distribuido en diversos órganos, cada uno encargado del ejercicio de determinadas funciones: ejecutivo-administrativas, legislativas y judiciales.

La representación del electorado es también una sola, configurada en una o dos Cámaras, pero finalmente en un solo Poder Legislativo del que se desprende un Gobierno en sentido estricto o Poder Ejecutivo, cuya composición política debe corresponder a la del Parlamento y cuyas funciones deben ejercerse en coincidencia con lo que él determine.

La aprobación del Parlamento de la política general del Gobierno o de sus políticas específicas en cada una de las ramas de la Administración Pública, se fundamenta precisamente en la idea de que la dirección del Estado a cargo de los Ministros y del aparato administrativo debe contar con el aval y con el consentimiento periódico de los gobernados, representados en las proporciones que arrojan los resultados electorales en el Parlamento.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

En el régimen parlamentario el Gobierno se deposita en un cuerpo colectivo, encabezado por uno de los Ministros. Si el Gobierno en el régimen parlamentario pudiese representarse en forma de una pirámide, en su vértice superior se ubica el Primer Ministro, que es reconocido como el conductor de la función gubernamental.

Existe una diferencia política, estructural y funcional entre el Primer Ministro y el Gobierno como cuerpo colectivo. Ese Ministro-líder puede recibir cualquiera de las siguientes denominaciones: *Kanzler* en Alemania, *Primer Ministro* en Inglaterra, *Presidente del Consejo de Ministros* en Italia, *Presidente del Gobierno* en España, etc. El órgano por su parte, puede ser nombrado de alguna de las siguientes maneras: el *Gobierno* en Alemania, el *Consejo de Ministros* en Italia y España, el *Gabinete* en Inglaterra, etc.

Las relaciones políticas y el grado de influencia entre el Jefe de Gobierno y el resto de los Ministros pueden variar de un tipo de régimen parlamentario a otro. Sin embargo, como rasgo estructural y esencial de la forma de gobierno en comento, podemos decir, que debe prevalecer la figura de un Primer Ministro, en tanto cabeza indiscutible del cuerpo colegiado que realiza las funciones de gobierno y administración dentro del Estado.

El Poder Ejecutivo en el régimen parlamentario está dividido y en ningún caso es de elección popular directa. El Poder Ejecutivo no concentra en un solo órgano, ni en una sola persona las funciones correspondientes al Jefe de Estado y al Jefe de Gobierno. Además del Consejo de Ministros o su equivalente, que conforma el Gobierno propiamente dicho, existe un Jefe de Estado, cuya figura representa la unidad estatal y cuya función política principal dentro del régimen consiste en ser uno de los dos mecanismos, el primero, siendo el segundo el electorado de equilibrio y en caso de conflicto, de arbitraje, entre el Parlamento y el Gobierno.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

El Jefe de Estado tiene cualquiera de estos dos orígenes y recibe una de estas dos denominaciones: 1) Hereditario si se trata de una forma de gobierno “monárquico-constitucional” o “monárquico-republicana”, en cuyo caso es un Rey o su equivalente, esto lo podemos observar en países como Inglaterra, Bélgica, Holanda, España, Japón, etc.; 2) Designado por el Poder Legislativo, o electo por voto popular, esto lo encontramos en naciones como Austria, Irlanda, etc., pero sin ejercer funciones de gobierno; y, si la forma de gobierno es republicana-democrática, en cuyo caso es un Presidente como en los casos de Italia, Alemania y Grecia. Las atribuciones y funciones constitucionales del Jefe de Estado, así como su peso político real dentro del régimen político, muestran un grado considerable de variación entre un caso y otro, yendo desde las estrictas y literalmente protocolarias, sin mayor injerencia en los asuntos públicos como es el caso de Inglaterra; hasta las de un órgano determinante y de presencia efectiva en las relaciones entre el Gobierno y el Parlamento como son los casos de Italia y Alemania.

En la forma de gobierno parlamentaria, las decisiones políticas y su ejecución están divididas entre el Parlamento y el Gobierno. En la determinación de las políticas básicas y en la decisión de las cuestiones fundamentales de gobierno intervienen tanto el Consejo de Ministros o su equivalente, como el Parlamento, de igual forma en cuanto a la expedición de la legislación necesaria para aplicarlas o ejecutarlas.

En la práctica, el grado de intervención de los poderes en relación a uno y otro aspecto depende del tipo de régimen parlamentario de que se trate. En términos generales, la regla es que en vía de gobierno y administración, la ejecución de las decisiones políticas corresponde al Gobierno, el cual, sin embargo, es vigilado por el Parlamento de manera permanente y eficaz. Entre Gobierno y Parlamento existen controles políticos recíprocos que se pueden emplear de manera eficaz. El aspecto fundamental del régimen parlamentario consiste en los mecanismos de

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

control político entre los detentadores del poder. Cuando las instituciones político-constitucionales de control recíproco entre los poderes públicos inherentes al auténtico régimen parlamentario no funcionan o han desaparecido, con ellas se limita o se extingue el régimen mismo.

Las estructuras de control político que son esenciales o propias del régimen parlamentario son:

1.- La responsabilidad política del Gobierno frente al Parlamento.

El elemento fundamental de control político de que dispone el Poder Legislativo en un régimen parlamentario, con relación al Gobierno, consiste en la posibilidad latente o permanente de someterlo en cualquier momento a un procedimiento de responsabilidad política, en términos que están constitucionalmente previstos.

Se habla de “responsabilidad solidaria o colectiva”, cuando el procedimiento afecta a todo el Gobierno y de “responsabilidad individual” cuando sus efectos sólo alcanzan a un Ministro.

Si el Parlamento emite una resolución contraria al Gobierno derivada de este procedimiento, éste opta por de voto de censura. En ocasiones esta decisión no es producto de un planteamiento iniciado por el Parlamento, sino de una cuestión de confianza dirigida a éste por el Gobierno, la cual recibe una negativa que se expresa como un voto de desconfianza.

En el lenguaje parlamentario en la terminología constitucional suele hablarse indistintamente de voto o moción de censura y de voto de desconfianza, al referirse a estas instituciones. Esta sinonimia no representa mayor problema, siempre y cuando no se confunda el origen, ni los efectos de una y otra instituciones. Así podemos señalar que la moción de censura es, en realidad el

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

inicio del procedimiento que por instancia del Parlamento, obliga al Gobierno a presentarse ante él para confirmar si cuenta todavía o no con su confianza. El fin del procedimiento puede ser la emisión de una votación menor a la requerida para que caiga el Gobierno, en cuyo caso el Gobierno continúa en funciones, o bien, un voto de censura, caso en el que el Gobierno debe dimitir, como consecuencia de la pérdida del aval del Parlamento. Esta es la regla general, existiendo algunas variantes específicas en cada régimen parlamentario.

La cuestión de confianza, en cambio, consiste en una indagación que hace el Primer Ministro sobre la actitud que asumiría el Parlamento en caso de que aquél tomara una determinada decisión o tratara de llevar a la práctica alguna política de gobierno.

Este sondeo previo sobre los posibles efectos políticos de una determinación tiene como propósito evitar que el rechazo del Parlamento, que se produciría mediante un voto de censura que obligue a la presentación de la o las dimisiones ministeriales correspondientes.

En este caso, el cuestionamiento planteado por el Gobierno tiene dos posibles efectos:

- 1) Recibir la aceptación del Parlamento, que desde un punto de vista práctico, esto equivaldría a un voto de confianza; y,
- 2) Ser objeto de rechazo, caso en el que el Gobierno ya no se arriesgará a seguir adelante con su propósito, porque sabe que le espera una moción de censura inmediata y un voto de desconfianza seguro.

La diferencia principal entre la moción de censura y la cuestión de confianza consiste en que si la resolución del Parlamento es negativa, en el primer caso

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

obliga a la renuncia del o de los Ministros que han perdido la confianza; mientras que en el segundo, la dimisión no es la consecuencia necesaria del voto parlamentario adverso.

Explicaremos ahora lo anterior, si el Gobierno toma la determinación y es censurado por el Parlamento, esto significa que el acto de gobierno carece de soporte que lo legitime y entonces el Consejo de Ministros o su equivalente deben retirarse.

Sin embargo, cuando antes de decidir, el gobierno cuestiona y todavía no ha hecho nada que le pueda censurar el Parlamento, puede ocurrir que su indicación, expresada mediante una “desconfianza” a la interrogante ministerial, sea bastante para que el Gobierno se abstenga de realizar lo que pretendía, respetando la indicación que le hace el Poder Legislativo.

En estas condiciones, la dimisión del Gobierno resulta innecesaria, toda vez que el Parlamento ha logrado que lo que él no acepta no reproduzcan en la práctica.

No obstante, es de señalarse que ésta es también una regla general que admite excepciones. La renuncia del Gobierno puede seguir a una respuesta negativa del Parlamento recaída a una cuestión de confianza por ejemplo, cuando el Primer Ministro considera que el contenido de su pregunta es de tal importancia para la conducción y realización de sus funciones que al él ajustarse a los dictados del Poder Legislativo que lo ha rechazado, equivale a cambiar por completo el sentido de su gestión gubernamental, circunstancia que lo obligaría a dejar de gobernar.

Otro caso en el que la negativa de la confianza impide que el Gobierno ejerza sus funciones, se produce precisamente cuando por primera ocasión el Primer Ministro, una vez formado su Gabinete después de una nueva elección del Parlamento, se presenta ante éste para preguntarle si cuenta con su apoyo para

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

iniciar su gestión. De no existir tal apoyo, el Gobierno queda impedido para comenzar sus labores, haciéndose necesario, formar uno nuevo, es decir, presentar una nueva propuesta al Parlamento que equivale a la cuestión de confianza, la cual recibirá o no su aprobación.

Es conveniente insistir en que dada la variabilidad de los regímenes parlamentarios, la estructura y el funcionamiento de sus instituciones fundamentales observan diferencias importantes de un caso a otro.

Por ejemplo, en materia de cuestión de confianza, hay países en los que la expresión de “desconfianza” del Parlamento ante un programa de gobierno, una declaratoria de política general o un planteamiento político en concreto, sí acerca la obligación de que el gobierno dimita, este es el caso de España en su artículo 114 constitucional, el de Grecia en su artículo 84 constitucional, el de Francia en su artículo 50 constitucional y el de Portugal en su artículo 198 constitucional.

En la práctica, puede afirmarse que las instituciones parlamentarias fundamentales, el voto de censura, el derecho de disolución y sobretodo la cuestión de confianza, funcionan y tienen que analizarse casi de manera casuística, no sólo con relación a las cuestiones constitucionales, sino muy señaladamente, en cuanto al contenido y a los alcances del conflicto concreto entre Gobierno y Parlamento, de los que dependerían en última instancia, los efectos políticos, esto es, la dimisión del Gobierno, del retiro de la confianza de éste a aquél.

2.- El Derecho de Disolución del Parlamento a favor del Gobierno.

Un instrumento de control político tan poderoso y eficaz como el voto de desconfianza, que una vez emitido por el Parlamento provoca la dimisión del Gobierno, al que no contar con algún mecanismo tendiente a mantener un

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

equilibrio mínimo entre los órganos del Estado detentadores del poder, se traduciría en elemento de desajuste y desequilibrio de todo el régimen político.

De hecho ha sucedido que un Parlamento que constantemente ocasione la caída de un Gobierno mediante interminables votos de censura, generando con ello una situación política adversa que ha tenido como consecuencia, inmediata y gravísima, la de colocar a una nación en un estado de crisis permanente, abriendo con ello la puerta constitucional al establecimiento de regímenes inclusive de signo totalmente contrario a la democracia parlamentaria, dos ejemplos celebres de lo anterior son los casos que ocurrieron bajo los regímenes parlamentarios de la Constitución de Weimar y de la IV República Francesa. Por ello la existencia de un contrapeso que equilibre la balanza del poder entre el Parlamento y el Gobierno resulta indispensable.

La institución política constitucionalmente prevista en un régimen parlamentario, que desempeña esta función es el derecho de disolución del Parlamento a favor del Gobierno. Este mecanismo de control que corresponde ejercer al Gobierno sobre el Parlamento, consiste en que si aquél es obligado a dimitir, puede tomar la decisión de disolver al órgano legislativo, planteando ante el electorado una situación que en la teoría constitucional se denomina “crisis de gobierno” o bien, menos enfáticamente, como “conflicto político entre los Poderes Constituidos”, la expresión que más frecuentemente se emplea es la de “crisis política”.

Una “crisis de gobierno parlamentaria” es algo serio, pero no significa una situación de desgobierno, a menos que se torne en un desajuste permanente entre los poderes públicos del que la nación no pudiera salir con base en el funcionamiento de los mecanismos constitucionalmente establecidos para hacer frente institucionalmente a la crisis. Es decir que, salvo circunstancias excepcionales, las crisis de gobierno parlamentarias no sólo están previstas en la Constitución del Estado, sino que representan en su caso, un mecanismo regulado

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

y políticamente útil para el funcionamiento del régimen político en su conjunto. Se podría decir que son “crisis políticas dentro de la estructura constitucional” y no “de la estructura constitucional”.

La lógica del régimen parlamentario es tal que si el Parlamento obliga a dimitir al Gobierno, éste puede plegarse a la decisión del órgano representativo, reconociendo su propia incapacidad, pero también puede considerar injustificada la censura de su gestión, en cuyo caso procederá a disolver el Parlamento para que este evidente conflicto de gobierno, sea resuelto mediante una nueva elección por el electorado o la ciudadanía.

El derecho de disolución puede ser una de las respuestas del Gobierno sobre el que ha recaído un voto de censura. El derecho de disolución del Parlamento no es una consecuencia necesaria o inmediata derivada de todas las ocasiones en que se emite un voto de censura, puede ser que un Gobierno decida ejercer ese derecho antes de retirarse, o puede ser que se retire sin ejercerlo. Estructuralmente, el derecho de disolución es jurídicamente un contrapeso frente al voto de censura y políticamente representa una amenaza latente para disuadir a un Parlamento de cualquier decisión tomada con ligereza, tendente a hacer caer al Gobierno.

Si el Parlamento corre el riesgo de ser disuelto y expresa su censura, dándose el caso de la disolución como respuesta del Gobierno, como hemos dicho, la solución recae en las manos del electorado, el cual puede pronunciarse en diversos sentidos.

Es posible que las fuerzas políticas opositoras al gobierno, una vez separado éste del poder, obtengan el triunfo en las nuevas elecciones, en cuyo caso el electorado les habrá dado la razón a ellas y al Parlamento en el que estaban representadas. Pero también es posible, que el electorado vuelva a votar a favor

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

de las fuerzas políticas que gobernaban en el momento del conflicto, situación que significaría que el Parlamento estaba equivocado y que el Gobierno que dimitió sí contaba con la confianza de las y los ciudadanos.

Así podemos afirmar que el voto de censura y el derecho disolución son partes fundamentales del régimen parlamentario y dependen del subsistema de partidos y del subsistema electoral.

Por ello señalamos que tanto la conjunción de los votos necesarios para emitir un voto de censura, como el cálculo de los posibles resultados de una nueva elección del que dependa si un Gobierno disuelve o no al Parlamento, difieren considerablemente si el subsistema de partidos del Estado correspondiente, es bipartidista o pluripartidista.

Las combinaciones o los acuerdos que se requieren para formar una mayoría parlamentaria que provoque la dimisión de un Gobierno, así como las alianzas que deben concretarse para integrar el soporte mayoritario de un nuevo Gabinete, en caso de que se haya verificado una nueva elección, se lograrán de manera más simple y clara en un régimen que considere al electorado como el juez o el arbitro del conflicto entre poderes y partidos.

Pero lo cierto es que, en la mayoría de los regímenes parlamentarios, ni el voto de censura, ni el derecho de disolución son mecanismos políticos que se empleen con excesiva frecuencia cada vez que se suscita una disputa entre los poderes públicos. Al Parlamento lo frena una posible disolución que sobrevenga al voto de censura; mientras que al Gobierno lo disuade la incertidumbre de los resultados de una nueva elección, consecuencia de la desaparición del Parlamento. A ambos los contiene en fin, tanto el mecanismo político que posee el adversario, como los efectos de una lucha frontal, en la que el único que decide es el electorado.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

Es importante indicar que el derecho de disolución no es ejercido en forma discrecional o autónoma por el Gabinete o Consejo de Ministros.

El Poder Ejecutivo en un régimen parlamentario consta de dos órganos, el Jefe de Estado y el Jefe de Gobierno; siendo una de las funciones principales y de gran importancia política del Jefe de Estado, la de prevenir y evitar la confrontación política directa o el rompimiento definitivo entre Parlamento y Gobierno. Si éste ocurre, el Jefe de Estado mantiene la existencia de la unidad política, es decir, del Estado, mientras se resuelve la crisis mediante una nueva elección.

Además el Jefe de Estado tiene la capacidad de prevenirla la crisis política, disuadiendo al Gobierno de la trascendente decisión de disolver al Parlamento. De hecho, el Gobierno tiene que consultar con el Jefe de Estado la conveniencia de ejercer el derecho de disolución y contar con su acuerdo, logrado lo cual es éste quien la decreta, como sucede en Alemania e Italia, o bien, como acontece en España, una vez determinada por el Consejo de Ministros la decisión de disolver al Parlamento, es comunicada al Rey para la emisión del decreto respectivo.

Es conviene señalar que son las mismas estructuras parlamentarias las que establecen los mecanismos político-constitucionales para evitar que los posibles desacuerdos entre los órganos constituidos del Estado se reflejen en votos de censura a los gobiernos o en disoluciones de los parlamentos, demasiado frecuentes. Debemos señalar que en general, todas estas estructuras parlamentarias que conforman el marco jurídico-político base dentro del cual se llevan a cabo las relaciones entre los órganos del Estado, principalmente Gobierno y Parlamento, están sujetas a la existencia de condiciones objetivas para su procedencia y al cumplimiento de requisitos legales y políticos para su aplicación.

El régimen parlamentario está diseñado sobre la base controles recíprocos, eficaces entre los órganos constituidos, que presuponen la existencia de un

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

equilibrio real entre las fuerzas políticas y la asignación de atribuciones constitucionales claramente definidas entre ellos.

Si se provocan cambios que impliquen que ese equilibrio se rompa, por ejemplo, mediante el debilitamiento del derecho de disolución del Parlamento o a la inversa, producto de la limitación excesiva para emitir votos de censura en contra del Gobierno, el régimen funcionará difícilmente en su conjunto o estará quizás destinado a desaparecer paulatinamente.

A través de estas reflexiones es como concluiremos este pequeño apartado en el que analizamos de manera general las estructuras constitucionales y los fundamentos políticos del régimen parlamentario. Finalmente y conforme al orden planteado comentaremos sobre la versión excesiva del régimen parlamentario y sobre sus variantes contemporáneas.

Parlamentarismo.

El parlamentarismo es el régimen de gobierno que constituye una aplicación deforme o excesiva del régimen parlamentario. De manera semejante a lo que es el presidencialismo al régimen presidencial. Implica la concentración del poder y manejo del gobierno por parte del Parlamento, haciendo a un lado al resto de los órganos del Estado. Es decir, rebasa los principios que rigen al régimen parlamentario, que son la coordinación y la colaboración entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo, existiendo medios de control recíproco.

Es durante el siglo XIX en el continente europeo, cuando se desarrolla a plenitud el parlamentarismo. En países como Inglaterra, Italia, Holanda, Bélgica y Francia (exceptuando los periodos imperiales) el Parlamento se convierte en el eje del debate político y extiende su influencia sobre el Gobierno, que hasta aquel entonces se centra en el poder monárquico. Así, la Monarquía cede

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

progresivamente su sitio al Régimen Parlamentario, que se basa en la responsabilidad del gobierno ante el Parlamento; manifestándose esta etapa: por votos de censura parlamentarios; por disoluciones anticipadas de las Cámaras por parte del Monarca, intentando con ello frenar el desarrollo del parlamentarismo, provocando así crisis constitucionales, etc. En el presente, el Parlamento ha resuelto a su favor los conflictos con la Monarquía.

Uno de los críticos de esta forma de expresión gubernamental, es Carl Schmitt en su obra “*Sobre el Parlamentarismo*”, quien centra sus objeciones en el régimen parlamentario como forma de gobierno. Respecto a la primera crítica, el mencionado autor expresa que el excesivo dominio del Parlamento sobre el Gobierno provoca la inestabilidad de éstos y la imposibilidad de gobernar armónicamente las funciones administrativa y legislativa. En cuanto a sus observaciones como régimen de gobierno, las dirige en tres sentidos: argumenta que la democracia parlamentaria es homogénea, que sólo representa a una clase (la burguesía); rechaza la idea del Parlamento-Legislator, argumentando que la ley es la transacción entre intereses, pero nunca el producto racional de la discusión y finalmente, su crítica a la democracia procedimental, es decir, en el momento de tomar decisiones, el Parlamento es expresión de la mayoría, que en cualquier momento podrá decir, qué es lo legal y lo ilegal.

De acuerdo con el autor Manuel Jiménez de Parga, suelen existir tres subespecies de regímenes parlamentarios:

- a) El *parlamentarismo dualista*, es cuando las funciones se reparten de acuerdo con un principio de equilibrio político, entre el Jefe del Estado y el Jefe de Gobierno;
- b) El *parlamentarismo monista*, es cuando las funciones políticas más importantes se asignan al Parlamento y al Gabinete; y,

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

- c) El *régimen de gabinete*, en el cual existe un entendimiento perfecto entre la mayoría parlamentaria y el Gabinete, predominando este último.

En contraposición al Parlamentarismo, se presenta el antiparlamentarismo como una acción por parte del Poder Ejecutivo para desaparecer el órgano legislativo. Como ejemplo encontramos varios en la historia política, uno de ellos es el acontecido el 5 de abril de 1992, fecha en la que el Presidente del Perú, Alberto Fujimori, mediante un manifiesto a la nación, disolvió temporalmente el Parlamento de su país, por considerarlo inoperante y estéril. En efecto si el Parlamento no se desenvuelve en un ambiente de libertad democrática, en el que suelen desarrollarse las instituciones políticas, su existencia tiende a ser mediatizada como resultado de las limitaciones que le son impuestas.

De ahí que las llamadas de crisis del parlamentarismo en el mundo, *“no han sido otra cosa que la imposición de un poder sobre otro, que erigiéndose en hacedor de la vida política de la nación ha derivado a la instauración de un régimen autocrático, cuya preocupación central parece haber sido la desnaturalización de la verdadera esencia del Parlamento”*. Por ello, su instauración es de vital trascendencia, para servir de contrapeso a la figura del dictador o ejecutivo dominante; pero también, el exceso de facultades orilla a un parlamentarismo, por lo que hace falta retomar la esencia del equilibrio entre Poderes, en aras de una democracia plena.

Parlamentarismo Racionalizado.

Ahora hablaremos sobre lo que en la actualidad se conoce como parlamentarismo racionalizado, es la forma de gobierno en la que se limita el poder del Parlamento. Esta modalidad del régimen parlamentario surge en contraposición al parlamentarismo, con el objeto de corregir los defectos y excesos en las funciones encomendadas al órgano legislativo; lo anterior se puede dar a través de

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

modificaciones electorales, creando instituciones o restando fuerza a sus mecanismos de control. Esta forma de gobierno tuvo su expositor más conocido en Boris Mirkin-Guetzevitch, quien apuntó, que las constituciones europeas creadas desde 1919, *“habían intentado codificar, precisar y reglamentar unas prácticas hasta entonces consuetudinarias, modificándolas en un sentido racional y lógico”*, dando lugar al parlamentarismo racionalizado.

Para entender el parlamentarismo racionalizado, señala Biscaretti di Ruffia, es necesario distinguir entre las tendencias monistas observables tras la Primera Guerra Mundial, orientadas al reforzamiento del Legislativo o del Ejecutivo y los comportamientos más complejos del parlamentarismo occidental con posterioridad a 1945.

Un ejemplo de este tipo de parlamentarismo, lo encontramos en España, con la llamada *moción de censura constructiva* que se establece en el artículo 113 de la Constitución, el cual dispone que el Congreso de los Diputados puede exigir la responsabilidad política del Gobierno mediante la moción de censura, pero debe cubrir ciertos requisitos, como son: ser propuesta al menos por la décima parte de los diputados e incluir un candidato a la Presidencia del Gobierno, deberá ser votada hasta que transcurran cinco días después de su presentación.

En cambio, el mismo texto constitucional al regular la *cuestión de confianza* sobre el programa de gobierno o sobre una declaración política general del gobierno, sólo exige la mayoría simple a favor de la propuesta; asimismo, para la disolución de las Cámaras, el Presidente del Gobierno, previa deliberación del Consejo de Ministros y bajo su exclusiva responsabilidad, puede proponer la disolución, que es decretada por el Rey. Es decir, aunque la Constitución Española dispone como forma de gobierno del Estado la monarquía parlamentaria, la figura del Parlamento se encuentra limitada, al no poder hacer dimitir al Gobierno, a menos que la moción cubra los requisitos mencionados; en cambio, facilita la disolución de las

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

Cámaras. Se trata, como es evidente, de un mecanismo de escasa virtuosidad práctica, pero que cumple con la función legitimadora de mantener el principio de control parlamentario.

Cuando a pesar de la existencia del principio de División de Poderes, no hay un equilibrio por motivo de la preeminencia del Parlamento o del Ejecutivo, los llamados pesos y contrapesos no existen, la balanza del poder se inclina hacia un lado. De ser el extremo el Poder Legislativo implica que el Parlamento es por decirlo de alguna manera el soberano legal que posee un poder absoluto sustentado en el derecho. En contra sentido, si es el Ejecutivo el predominante a pesar de contemplarse principios y facultades significativas para el Parlamento, se instrumentan limitantes a su actuación produciéndose un parlamentarismo racionalizado.

2. Funcionamiento del Jefe de Gabinete en un régimen parlamentario.

En un régimen parlamentario que podríamos calificar de tradicional, como ya lo hemos observado a través del análisis que hemos realizado en este capítulo, existe una coordinación y una colaboración entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo. Ahora en este último apartado, describiremos que es lo que ocurre con la figura del Jefe de Gabinete en un régimen parlamentario.

En realidad, dentro del régimen parlamentario como forma de gobierno, quien hace las funciones de Jefe de Gabinete es el Jefe de Gobierno, este último y los Ministros integran su Gabinete, conforman el Gobierno y el Parlamento les otorga su confianza mediante el voto mayoritario de sus miembros. Cabe señalar, que no es que comparemos a las dos figuras o que digamos que una es copia fiel de la otra, lo cierto es que el Jefe de Gabinete toma para sí y hace suyas algunas de las funciones y atribuciones que desempeña el Jefe de Gobierno dentro de un régimen parlamentario.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

En un régimen parlamentario existen diversas formas de denominar al Jefe de Gobierno como son: “*Primer Ministro*” (Reino Unido), “*Presidente del Consejo de Ministros*” (Italia), “*Bundeskanzler*” o “*Canciller de la Unión*” (Alemania) y “*Presidente del Gobierno*” (España). Sin importar la forma en la que se lo llame, el Jefe de Gobierno es la cabeza del Gabinete, tiene a su cargo y por ende es quien dirige su funcionamiento y la forma en la que habrán de resolverse los asuntos públicos.

Dentro de la dinámica propia del régimen parlamentario, el Jefe de Gobierno tiene la tarea de “*formar gobierno*”, esto es, de trabajar para alcanzar la formación de una mayoría parlamentaria que emita un voto de confianza a su favor y a favor de los demás Ministros integrantes de su Gabinete. Para ilustrar lo arriba señalado, transcribimos aquí los artículos 97 y 98 del Título IV del Gobierno y la Administración, de la Constitución Española, que a la letra establecen los siguientes:

“... *Artículo 97.*

El Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes.

Artículo 98.

1. El Gobierno se compone del Presidente, de los Vicepresidentes, en su caso, de los Ministros y de los demás miembros que establezca la ley.

2. El Presidente dirige la acción del Gobierno y coordina las funciones de los demás miembros del mismo, sin perjuicio de la competencia y responsabilidad directa de éstos en su gestión.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

3. Los miembros del Gobierno no podrán ejercer otras funciones representativas que las propias del mandato parlamentario, ni cualquier otra función pública que no derive de su cargo, ni actividad profesional o mercantil alguna.

4. La ley regulará el estatuto e incompatibilidades de los miembros del Gobierno...”

Como podemos ver y sin importar la denominación que se emplee, es el Jefe de Gobierno dentro del régimen parlamentario, el encargado de dirigir la acción gubernamental. Dispone de diversas prerrogativas, las cuales varían de acuerdo con la naturaleza y con las especificidades del régimen político, aunque, en general, ejerce efectiva y plenamente la acción gubernamental frente a un Jefe de Estado que asume una función simbólica o protocolaria.

El régimen parlamentario mediatiza y restringe considerablemente la participación del Monarca en la administración pública a través de un cuerpo colegiado ministerial denominado Gabinete, es decir, se confía en que sea asistido por Ministros que respondan por él ante el Parlamento y cuyo líder es el Jefe de Gobierno o *Primer Ministro* o *Premier*. El término *Primer Ministro* es válido para referirse a quien dirige el Gabinete en un régimen parlamentario y, por tanto, ejerce la jefatura de gobierno.

Las decisiones que se toman en el Gabinete son las más importantes en la vida política del Estado, por lo tanto el Parlamento debe confiar plenamente en la capacidad de sus miembros, ya que bastaría con el voto de censura de la mayoría parlamentaria para que se produjera la dimisión del Gabinete y la necesaria integración de un nuevo Gobierno, éste si merecedor de la confianza parlamentaria.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

Finalmente y en esencia lo que podemos decir es que el Jefe de Gabinete toma elementos de la figura del Jefe de Gobierno de un régimen parlamentario, como por ejemplo, preside al igual que éste las reuniones del Gabinete que se efectúan sin la presencia del Jefe del Estado, las que en los regímenes parlamentarios se denominan “*Consejos del Gabinete*”.

Consideramos que nuestra figura en estudio toma muchos de los elementos que la constituyen de la figura del Jefe de Gobierno de los regímenes parlamentarios, pero opera dentro del régimen presidencial, para una mejor comprensión de la misma, la estudiaremos dentro de ese régimen político y en el capítulo siguiente nos abocaremos al estudio de esa forma de gobierno y analizaremos puntualmente el desempeño del Jefe de Gabinete dentro de ella.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

CAPÍTULO III.

EL RÉGIMEN PRESIDENCIAL Y EL FUNCIONAMIENTO DE LA FIGURA DE JEFE DE GABINETE.

En este capítulo analizaremos entre otros temas, cómo surge la forma de gobierno presidencial, cuáles son sus fundamentos políticos, así como las estructuras constitucionales con las que opera, haremos una breve referencia respecto de la discusión que ha surgido en torno al debate presidencialismo versus parlamentarismo, hablaremos también sobre el régimen presidencial mexicano y el Partido Revolucionario Institucional, señalaremos un breve comentario sobre el desarrollo de la Democracia en América Latina, para concluir con el análisis del régimen presidencial argentino, el cual ha implementado dentro de la estructura de su régimen de gobierno la figura del Jefe de Gabinete de Ministros.

Respecto de este último tema, una vez que sea de nuestro conocimiento la forma en que el Jefe de Gabinete de Ministros actúa y funciona en Argentina, nos encontraremos en condiciones de hacer un análisis puntual que nos permita comparar los resultados materiales que genera esta figura dentro de ese régimen político, con los planteamientos que respecto de su incorporación se han presentado en nuestro país.

1. Consideraciones generales sobre el régimen presidencial.

En estas líneas abordaremos dos temas que se tornan fundamentales para la ciencia constitucional y para la ciencia política y que han sido a nuestro parecer, insuficientemente entendidos en nuestro país, los cuales son: por una parte, la estructura y el funcionamiento del régimen presidencial, y por la otra, la verdadera naturaleza de la forma de gobierno presidencial.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

El régimen presidencial es aquel en donde una misma persona ejerce el poder como Jefe de Estado y como Jefe de Gobierno durante un periodo fijo.

En su obra *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, Maurice Duverger sostiene que los tres elementos esenciales del régimen presidencial que lo distinguen claramente del régimen parlamentario son: primero, la coincidencia de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, el Presidente es a la vez Jefe de Estado y de Jefe de Gobierno; por tanto, no existe un Gabinete o Consejo de Ministros con autonomía y los funcionarios equivalentes en el régimen presidencial son los Secretarios de Estado, que ni constituyen un órgano colegiado, ni tienen autonomía, dependen del Presidente quien literalmente los designa y retira de sus cargos.

Segundo, el representante del Ejecutivo es electo por toda la nación, ya sea en forma indirecta como en el caso de Estados Unidos de Norteamérica o directa como en el caso de los países latinoamericanos. La elección por medio de sufragio universal –dice Duverger- confiere al Presidente una gran autoridad. Lo coloca a la misma altura del Parlamento.

El tercer elemento definitorio del régimen presidencial es la independencia entre Presidente y Parlamento, esta independencia se refleja en la posibilidad del Congreso de deponer al Ejecutivo y la imposibilidad de éste para disolver al Congreso.

El régimen presidencial es la forma de gobierno donde la figura del titular del Poder Ejecutivo, es decir, el Presidente, se encuentra claramente fortalecida ya que cuenta con toda una serie de facultades y atribuciones legales que lo hacen ser y concentrar en su persona una cantidad muy importante de poder, se demuestra lo anterior con el hecho de que es Jefe del Estado y Jefe de Gobierno y reúne los poderes representativos, políticos y administrativos inherentes a ambas

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

calidades. En un régimen presidencial, el Presidente está facultado para nombrar y remover libremente a los Ministros de su Gabinete, quienes son nombrados Secretarios. En esta forma de gobierno el Gabinete no tiene que rendir cuentas ante el Congreso, sino ante el Ejecutivo y tampoco puede participar en los debates legislativos.

Esta forma de gobierno fue impuesta desde 1787 por la Constitución Norteamericana, donde se creó el Estado Federal y el Gobierno Republicano Presidencial.

En este régimen se le asignan al Presidente atribuciones formales e informales. Dentro de las primeras podemos referir: la ejecución de las leyes, el mantenimiento del orden, el manejo de la Administración Pública, la Jefatura Suprema de las Fuerzas Armadas, la conducción de las relaciones exteriores, la sanción o el veto de los proyectos de ley procedentes del Congreso, el derecho de iniciativa, etc. Ahora que respecto a las segundas, las informales, podemos señalar que corre a cargo del Presidente, el ejercer el liderazgo nacional, promover ciertos valores éticos y sociales, y propiciar la unidad e integración nacional.

En el régimen presidencial el Congreso limita sus funciones casi exclusivamente a la las legislativas, sólo excepcionalmente ejerce facultades de control político-administrativo. En algunos Estados que cuentan con esta forma de gobierno, se contemplan procedimientos especiales para que el órgano legislativo pueda juzgar la responsabilidad política de los principales titulares de la función ejecutiva, imponiéndoles la destitución del cargo para el caso de resultar culpables y en algunos casos también la inhabilitación para desempeñarse nuevamente en el Gobierno.

Los elementos constitutivos del presidencialismo son:

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

El Presidente: es el titular del Poder Ejecutivo, el Jefe del Estado, el Jefe de Gobierno y el Jefe de las Fuerzas Armadas.

El Congreso: es el titular del Poder Legislativo, la palabra Congreso proviene del latín *congressus*, de *congrēdi*, que significa: “*caminar juntos*”, “*congregarse*”, “*reunirse*”. Se lo podría considerar como la reunión de personas representativas que deliberan sobre temas de su interés. En el sentido político el Congreso equivale al Poder Legislativo y según sus atribuciones y al régimen al que pertenezca podrá ser nombrado como Asamblea Legislativa, Cámaras Legislativas o Asamblea Nacional. El Congreso funciona de diferente manera según se trate de una estructura unicameral o bicameral. En la estructura unicameral todas las atribuciones legislativas, políticas, económicas y administrativas se desarrollan en el seno de una única Cámara. En cambio en la estructura bicameral, el procedimiento legislativo se fortalece al contar con la participación de dos Cámaras, la de Diputados o Asamblea de Representantes y la de Senadores, esta última asume las funciones de órgano revisor.

Entre las características básicas del régimen presidencial se encuentran la inexistencia de responsabilidad política del Presidente ante el Congreso por sus decisiones de gobierno y la carencia de estructuras idóneas para exigirle responsabilidad jurídica por sus actos u omisiones.

Así podemos señalar que en un régimen presidencial hay un Presidente de la República, el Parlamento es denominado Congreso y hay un subsistema de partidos y un subsistema electoral.

El régimen presidencial que se considera el modelo clásico o paradigmático es la forma de gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica, la cual fue establecida en su Constitución de 1787.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

El régimen presidencial es aquel en el que el Estado asume la forma de gobierno republicana, se observa en él una División de Poderes estricta y rígida y el Poder Ejecutivo es asumido por un individuo que es llamado Presidente de la República, el cual concentra en su persona el carácter de Jefe de Estado y el de Jefe de Gobierno. Esta forma de gobierno tiene como sustento ideológico la idea de que la división y el equilibrio entre los Poderes del Estado, son las mejores condiciones para garantizar entre ellos una relación armónica. Así, esta forma de gobierno se caracteriza por la separación o división de poderes, para cumplir con el principio de equilibrio y control mutuo, *“los pesos y contrapesos”* de los cuales hablaba Montesquieu. Como podemos ver, el régimen presidencial como estructura de gobierno se vincula directamente a la Teoría de la División de Poderes de Montesquieu, la cual fue adoptada puntualmente por los Estados Unidos de Norteamérica en su Constitución Federal de 1787; en el caso de este régimen político el desarrollo de la teoría que lo explica fue anterior a su puesta en práctica como forma de gobierno. Estos hechos tienen una enorme importancia para la comprensión de la verdadera naturaleza y de la verdadera teleología del régimen presidencial.

El elemento estructural distintivo del régimen presidencial, por lo que se refiere a las relaciones entre órganos constituidos del Estado, es que el Presidente de la República no responde políticamente ante la Asamblea de representantes, órgano que no puede juzgar su desempeño señalando las consecuencias jurídicas, ni objetar sus decisiones, forzándolo a rectificarlas, so pena de provocar su posible destitución.

Como veremos más adelante, sobre el régimen presidencial existe la opinión generalizada de que este tiene una versión exacerbada o desvirtuada, la cual es el “presidencialismo”.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

Desde esta óptica, esta forma de gobierno que se estableció en la Constitución de Estados Unidos de Norteamérica en 1787, ha funcionado en ese país de acuerdo con la teoría sin ninguna dificultad durante más de doscientos años, mientras que su reproducción en diversas partes del mundo, particularmente en América Latina, ha fracasado, toda vez que aunque estructuralmente es la misma que la original, por diferentes circunstancias propias de cada uno de los países de este continente, su aplicación tiende a desvirtuarse y convertirse en un régimen autoritario. Por ello, según este punto de vista existe el régimen presidencial como una forma de gobierno virtuosa y existe también su versión viciosa, la cual actualmente se denomina de varias maneras, “*régimen presidencialista*”, “*régimen neopresidencialista*”, “*presidencialismo*”, “*neopresidencialismo*”, etc.

El régimen parlamentario es la forma de gobierno por antonomasia de los países Europeos, a su vez el régimen presidencial es la forma de gobierno paradigmática de los países del continente Americano, Estados Unidos de Norteamérica es visto como el modelo a seguir, además se dice que los países latinoamericanos han mal entendido el régimen presidencial, llevando a esta forma de gobierno hasta el extremo del exceso.

En cuanto a los países latinoamericanos, existen varias razones por la que esta forma de gobierno se ha consolidado en la región, como son la tradición del caudillismo, la necesidad de personalizar el poder, el paternalismo, etc. No podemos negar que en América Latina existe una tendencia clara hacia la centralización del poder y a su ejercicio autoritario, pero es importante señalar, que en la realidad en cualquier régimen presidencial, en mayor o en menor medida, el Presidente tiene estructuralmente una cantidad muy importante de poder y más fuerza real que el Congreso, ante el cual no responde políticamente, situación que deriva y se explica del diseño de las estructuras de gobierno propias de este régimen político, sin importar el lugar en donde éste sea implementado. Esto es, en cualquier régimen presidencial e insistimos en esta afirmación, en

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

cualquiera, el Presidente es el Jefe del Estado y el Jefe de Gobierno y en el ejercicio de su relación con los otros órganos constituidos del Estado se aprecia un desequilibrio, tanto por disposición constitucional, como por el poder político real que acumula en su persona.

Ahora dentro de estas breves consideraciones generales sobre el régimen político que venimos describiendo, nos centraremos en la problemática de nuestro país.

La caduquez de nuestro régimen presidencial ha sido señalada desde largo tiempo atrás. Incluso se ha dicho que la intensidad de los acontecimientos exhibe la inoperancia de nuestro régimen presidencial arcaico y que no realizar modificaciones sustanciales al régimen político mexicano nos conduciría a un desenlace de grave de ingobernabilidad. Por esta razón se propuso entrar en un proceso de Reforma del Estado, que entre otros muchos aspectos, diera una nueva dimensión al régimen político, a la Presidencia y al Congreso y estableciera mediante sus logros en materia legislativa y política una relación de mayor simetría entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. Sin embargo, dentro de las propuestas presentadas en el proceso de Reforma del Estado ha prevaleció la inercia, desde un punto de vista conservador, se ha optado por sostener la añeja estructura del régimen presidencial, porque se piensa que de no hacerlo así y optar por una modificación total al régimen político, como sería el hecho de transitar hacia el régimen parlamentario, abriría el camino a la inestabilidad político-institucional.

Así, sin la intención real de modificar la esencia del régimen presidencial, se han presentado distintas propuestas que coadyuvan a la desconcentración del poder que ostenta el Presidente dentro del régimen político y que en apariencia contribuyen a la construcción de una mejor relación entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

Una de estas propuestas es la incorporación de un Jefe de Gabinete al régimen presidencial mexicano, nuestro objetivo es abonar al debate, mediante los resultados de esta investigación, con elementos teóricos y prácticos que demuestren la conveniencia o inconveniencia de su incorporación. Estamos conscientes de que todas las propuestas pretenden de manera noble contribuir al desarrollo de la democracia mexicana. Pero consideramos también, que si no se distinguen los conceptos no se puede presentar un planteamiento idóneo.

Como veremos a lo largo de este capítulo, nuestro sistema político padece los defectos y excesos del régimen presidencial, no requiere desde nuestra perspectiva, únicamente de la incorporación de una estructura más a su régimen político, sino que necesita de toda una serie de modificaciones que afecten las estructuras del sistema político mexicano en su conjunto. Por ahora, daremos paso sobre estas líneas al análisis del régimen presidencial.

A) Antecedentes, génesis y evolución.

La Constitución norteamericana de 1787 establece, por primera vez el régimen presidencial como forma de gobierno, ya que configuró un nuevo tipo de relaciones entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo que provocó la adopción del régimen presidencial clásico o puro, que es con el que cuentan la mayor parte de los países en América Latina, siendo los Estados Unidos de Norteamérica el paradigma de dicho régimen.

Para su creación, pueden citarse sintéticamente, como algunos de los antecedentes que posiblemente, influyeron en el criterio de los constituyentes de Filadelfia, los siguientes elementos:

- El derecho público inglés, ya que el régimen es estructuralmente muy semejante al régimen monárquico de Inglaterra, pero con la innovación de

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

que el Jefe de Estado no ocuparía el cargo de manera hereditaria, sino mediante una elección popular y no ejercería el poder de forma vitalicia, sino que lo haría únicamente por un periodo determinado;

- Las constituciones de Nueva York (1777) y Massachusetts (1780), mismas que configuraron ejecutivos independientes con los rasgos principales que después estructurarían la presidencia norteamericana; y,
- Las obras de Montesquieu y Locke, cuando señalaban que: *“el Poder Ejecutivo no está delineado en términos de suspicacia o aversión”*.

Consideramos que los elementos arriba señalados, pudieron ser los que contribuyeron a instaurar el régimen presidencial en Norteamérica; algunos autores tienen razón en señalar que de manera completamente casual surgió la nueva forma de gobierno presidencial, aunque no puede ignorarse que los constituyentes norteamericanos deseaban alejarse del régimen monárquico inglés, no obstante que naturalmente los haya influido, ya que lo conocían y era el país más poderoso de aquella época.

Así como la forma de gobierno parlamentaria se asocia a Inglaterra por ser ésta la nación donde se originó, el régimen presidencial se identifica con los Estados Unidos de Norteamérica por ser el primer país que se constituyó con base en esta forma de organización política. Son aproximadamente treinta y tres países latinoamericanos los que han adoptado en sus constituciones el régimen presidencial, así como también algunos asiáticos y africanos, que aún comparando el régimen presidencial entre ellos, presentan características particulares que son consecuencia y producto de sus condiciones políticas, económicas, históricas, culturales y geográficas específicas. Esto es, si bien es cierto que el modelo norteamericano ha sido adoptado por países de diferentes latitudes, el régimen presidencial como forma de gobierno adquiere diversas

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

características en función del espacio geográfico y de la época en la que se establece.

Por ello un número considerable de estudiosos del Derecho Constitucional y de la Ciencia Política, consideran que el régimen surgido en los Estado Unidos de Norteamérica es el auténtico régimen presidencial o la genuina forma de gobierno presidencial. En su concepto, consideran que los demás casos en que se ha adoptado esta forma de organización política, principalmente por lo que respecta a los países latinoamericanos, no son sino degeneraciones del sistema prístino.

Lo anterior porque posteriormente a la lucha de independencia contra España, diversas colonias, entre ellas la Nueva España, al establecerse como naciones independientes promulgaron sus respectivos textos constitucionales en los cuales adoptaron como forma de gobierno el régimen presidencial, basándose en el novedoso modelo norteamericano.

La razón fundamental de esta diferenciación bastante superficial, no se basa en una modificación esencial de las estructuras de uno y otro régimen presidencial, ni en la desaparición de alguno o algunos elementos fundamentales de la forma de gobierno original al reproducirse en otras latitudes, sino en una supuesta “funcionalidad exclusiva” de esta forma de gobierno en los Estados Unidos de Norteamérica, que no se presenta en la mayoría de los otros países que la han adoptado. En este sentido, existiría, según esta opinión común, un régimen presidencial funcional, efectivo y democrático, que en el que el ejercicio del poder político se ajusta a los principios y a las prescripciones legales que lo regulan, que sería el modelo norteamericano y un “régimen presidencialista”, poco operativo, ineficaz y autoritario que se estructura de acuerdo al modelo político y jurídico original, pero que en la práctica funciona parcial o totalmente en contraposición con su diseño constitucional, que sería muy señaladamente, el latinoamericano.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

Consideramos que esta distinción es falsa y tendenciosa y que se desprende de un conocimiento parcial y superficial del sistema político norteamericano en su conjunto y en su dinámica, es decir, se desprende sólo de sus descripciones constitucionales y obedece de plano a prejuicios intelectuales y a posiciones ideológicas absurdas y discriminatorias. En todo caso, cualquiera que sea la razón, nosotros no la compartimos, pues a nuestro juicio es absurdo señalar que no hay defectos en la estructura prístina de la forma de gobierno presidencial y si únicamente en las de los países que la han imitado, pues consideramos que esta forma de gobierno cuenta con una serie de elementos autocráticos que le son propios e inherentes.

Por lo que respecta a la formación del régimen presidencial, no es posible intentar un recorrido por sus distintas etapas o a lo largo de su evolución, toda vez que éste, a diferencia del régimen parlamentario, no es una forma de gobierno que se haya desarrollado orgánicamente en forma espontánea y gradual. El régimen presidencial es por antonomasia, producto de la teoría constitucional y política, de tal suerte que es a partir de su aparición en los Estados Unidos de Norteamérica que se podría intentar un relato histórico de su funcionamiento. No hubo lugar a un proceso de desarrollo secular de esta forma de gobierno, como el que referimos tratándose del régimen parlamentario británico, sino sólo un experimento en el laboratorio de los modelos constitucionales, cuyos resultados pueden analizarse en su versión original y en la de las naciones que lo han imitado.

El régimen presidencial de origen norteamericano se caracteriza por ser una forma de organización política sustentada fundamentalmente en el principio de la División de Poderes. Este principio se entiende como una separación de poderes que actúan coordinadamente.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

La idea de los poderes divididos o separados, es más una expresión común que un rasgo estructural del régimen, el cual más bien se diseñó bajo el esquema de la distribución de competencias.

Tradicionalmente se ha pensado en una División de Poderes que en ocasiones se ha concebido y se concibe de manera estricta, es decir, como una separación entre unos y otros, inclusive en gran medida con base en una aplicación de criterios físicos transportados a las ciencias sociales. De hecho, las teorías originales francesa y norteamericana sobre la División de Poderes dan la impresión de ser un producto especulativo, racionalista, derivado de un traslado artificial de principios como los de la física newtoniana al campo de las ciencias sociales.

Se parte del supuesto mecanicista de que si todos los poderes públicos separados se encuentran en una situación de equilibrio entre sí, ninguno podrá romperlo, ni evadir la esfera de competencia de los demás y de esta manera “existirá en la sociedad una permanente armonía”. Esta es la base de la teoría de los *checks and balances*.

Lo que se conserva de la idea desarrollada por Montesquieu, es la necesidad de adoptar mecanismos que impidan la concentración del poder y que además permitan el control de su ejercicio. Esta teoría es uno de los principios básicos del constitucionalismo del siglo XIX, conforme al artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, “*Toda sociedad donde la garantía de los derechos no esté asegurada, ni la separación de poderes esté determinada, carece de Constitución*”. De esta forma, la separación de poderes se convirtió en la base dogmática de las formulaciones constitucionales.

Sin embargo, este supuesto no corresponde a la realidad. La idea de un conjunto de detentadores de poder político que desde los órganos del Estado, separados y

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

equilibrados, realizan sus funciones coordinadamente para lograr el bien común y la armonía social, sin pretensión alguna de sobrepasar el ámbito de ejercicio de poder que les corresponde, resulta ser un modelo del laboratorio constitucional de difícil vigencia y de complicada aplicación práctica.

Numerosos textos constitucionales han abandonado la expresión “Separación” o “División” de Poderes. La primera Constitución que se aventuró a hacerlo fue la de Ecuador el 6 de marzo de 1945, en sus artículos 23, 55 y 84, optó por referirse a las funciones legislativa, ejecutiva y judicial. La Constitución española de 1978 sólo califica como “Poder” al Judicial, en tanto que se refiere a los demás órganos del Estado como la Corona, las Cortés Generales y el Gobierno.

Con lo anteriormente señalado, lo que se pretende es superar la rigidez conceptual de la Separación o División de Poderes y reemplazarla por un esquema más flexible asociado a la distribución de funciones y competencias, se retoma la esencia de la idea original de los equilibrios desarrollada por Montesquieu y ya enunciada por los clásicos griegos y latinos. En este sentido, creemos oportuno comentar que los principios del equilibrio fueron planteados por Polibio, con una gran precisión en la antigüedad. La necesidad de cooperación entre los órganos del poder aparece con nitidez cuando éste explica la organización constitucional de Roma.

Por último, sólo creemos pertinente comentar que en una etapa reciente del desarrollo institucional se han ido modificando las relaciones entre los órganos del poder político y se han conferido a los Congresos un número creciente de facultades de control con relación a los gobiernos; además de que la teoría clásica de la División de Poderes, tal como fue entendida por sus autores aplicada al diseñar el esquema del régimen presidencial, no ha podido resolver los problemas reales que enfrenta esta forma de gobierno.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

B) Fundamentos políticos y estructuras constitucionales.

Los nombres de Locke, Montesquieu y Kant, se asocian al esquema clásico de la teoría de la División de Poderes. Recordemos ahora algunos aspectos de su pensamiento político y filosófico que son útiles para el estudio de los fundamentos políticos y de las estructuras constitucionales del régimen presidencial.

Suele decirse que el antecedente inmediato de Montesquieu es Locke. Lo que a nuestro juicio es más cercano a la realidad es que Montesquieu conoció y estudió profundamente *“Los Tratados sobre el Gobierno Civil”* (1688) del teórico de la *“Glorious Revolution”* y extrajo de ahí la idea general de la División de Poderes, pero con un sentido distinto al del autor inglés. Locke plantea más bien una redistribución de funciones, una recomposición orgánico-institucional del sistema político inglés y una redefinición del papel que corresponde a la Corona, consumada la revolución. En el fondo, los supuestos político-filosóficos, los elementos teóricos y los objetivos prácticos de Locke son bastante distintos a los que inspiraron al *“más inglés de los franceses”*, Montesquieu.

Según Locke, el poder supremo es el de la comunidad, representada por el Poder Legislativo que expide las leyes, aunque no las aplica ni vigila su cumplimiento. Estas funciones corresponde al Poder Ejecutivo (Gobierno), que por su propia naturaleza está subordinado al primero. El Gobierno a su vez, se desempeña en dos ámbitos, el interno y el externo, por lo que se hace necesaria la existencia de un órgano “federativo” que se encarga de las funciones exteriores (declarar la guerra, hacer la paz, pactar acuerdos y alianzas, etc.). Por último, la Nación (Estado, unidad política) requiere de una “prerrogativa real” que la represente, que conserve su unidad y procure el bien común, actuando con prudencia y ecuanimidad, esta es la Corona que prácticamente había quedado alejada del ejercicio del poder político.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

Montesquieu en cambio, a pesar de que basa su *Espirit des lois* en el estudio de la constitución inglesa, orienta su discurso en un sentido distinto. Su idea central es que en cualquier nación, todo estaría perdido si en un mismo órgano se concentraran las funciones ejecutiva, legislativa y judicial. Este planteamiento hasta aquí referido al aspecto funcional del Estado (Inglés) y en este sentido similar al de Locke, deriva hacia la especulación sobre el establecimiento de una forma de gobierno equilibrada, en que los distintos órganos que ejercen el poder público crean una especie de “freno” unos con relación de otros y de esta forma su influencia queda recíprocamente limitada o “contrabalanceada” (“*checks and balances*”, literalmente, “pesos y contrapesos”). Lo que propone Montesquieu es una “División de Poderes”, en tanto fórmula casi mágica para conseguir estos propósitos, la cual inclusive se traslada al seno o al interior de uno de los poderes públicos: el Legislativo.

Este es un aspecto significativo de la teoría de Montesquieu. Según él, si el Poder Legislativo estaba dividido a su vez en dos, una parte frenará a la otra por medio de la facultad de no aprobar lo que la primera hubiera admitido. Además, cada una de ellas se vinculará al Ejecutivo y éste recíprocamente será controlado por ambas. Lo que resulta claro de estas afirmaciones es que el autor de *l’Espirit des lois* pensaba más bien en un equilibrio político-social que en uno político-constitucional. Su teoría de la División de Poderes se inspira en la distribución de clases prevalecientes en Inglaterra cuando él escribe, en el siglo XVIII. Una Cámara la de los Comunes, propone que esté separada de la otra, la de los Lords, aristócratas. El sistema, como es fácil predecir, lo completa el Ejecutivo. Así pues, lo jurídico-político y lo sociológico se entremezclan en un sistema de división de poderes que cada vez más se aleja de la perspectiva de Locke, fundamentalmente funcional.

Generalmente se omite en cuanto a esta teoría clásica de la División de Poderes, que para tener sentido en los términos descritos, era necesario que el fundamento

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

del poder de cada órgano fuera diferenciado política y socialmente. Un Monarca de origen hereditario, una Cámara Alta de naturaleza aristocrática, cuyos miembros eran designados por el Rey y una Cámara Baja de origen representativo. El equilibrio entre los Poderes era en el fondo un equilibrio entre las clases sociales o estamentos como los llamó Sieyés; algunas décadas después y al final del siglo XIX, “factores reales de poder”, en Lasalle.

Cuando el origen del poder se tornó popular con el advenimiento de la Democracia electiva, el equilibrio de clases, como base de la División de Poderes, desaparece porque el órgano deja de identificarse con la clase social. Queda sin embargo, la necesidad de un equilibrio constitucional que difícilmente puede operar fundado en un criterio de separación rígido y estricto de los órganos del Estado.

Es de advertirse su clara y determinante influencia en la conformación del régimen presidencial norteamericano, es evidente también, que lo es en la Revolución europea de finales del siglo XVIII y en general en la conformación del paradigma de Estado burgués de Derecho del siglo XIX. Algunos ejemplos significativos son:

- En la declaración de Derechos de Virginia una vez independizada, se establece que “...*los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial deben ser separados y distintos...*”
- La Constitución norteamericana de 1787, en la que se consagra por primera vez el régimen presidencial, gira en torno a la División de Poderes, con un Ejecutivo y un Legislativo separados, más un Poder Judicial independiente.
- La Declaración de Derechos de 1789 de la Revolución Francesa determina en su artículo XVI que: “...*una sociedad en la que la garantía de los derechos no esté asegurada, ni la División de Poderes establecida, no tiene en absoluto Constitución*”.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

Kant, basándose en la Constitución francesa que recoge la teoría de Montesquieu, y desarrolla una tesis sobre el tema con un enfoque distinto. En su *Metafísica de las costumbres* de 1797, sostiene como premisa que cada órgano del Estado tiene su particular naturaleza o “dignidad”. Los tres poderes tienen “dignidad política”, pero deben ser independientes y autónomos para ejercer su “dignidad particular”, aunque formen parte del Estado y se coordinen entre sí. Para que sus funciones naturales sean ejercidas de manera autónoma es necesario que se encomienden a distintas personas, las cuales nunca pueden desempeñar al mismo tiempo dos o más de ellas. La idea de Kant sobre la naturaleza diferenciada de los órganos y sus “dignidades” le lleva a establecer una correlación entre éstos y el tipo de acto que es específico para cada uno. Al Ejecutivo corresponde el decreto, al Legislativo corresponde la ley y al Judicial corresponde la sentencia. Esta diferenciación de órganos, funciones y personas era correlativa de la composición de clases sociales, Rey, Aristocracia y Burguesía.

En la actualidad esa división tajante de actos jurídicos y de órganos de los que provienen resulta incorrecta, expresada en términos teóricos e irreales en cuanto a la experiencia práctica.

Los actos jurídicos pueden catalogarse por su naturaleza a pesar de los órganos que los emiten. Así, los actos de un poder tienen distinta naturaleza a pesar de provenir del ejercicio competencial unitario a éste. Por ejemplo, en el caso de los Parlamentos, la emisión de leyes y el voto de censura son actos esencialmente diferentes entre sí, aunque realizados por un mismo poder constituido. Sólo formalmente puede mantenerse la tajante división de poderes que propone Kant, con base en un criterio artificial, consistente en sostener que cualquiera que sea la materia del acto, éste se calificará como ejecutivo, legislativo o judicial, según provenga de cada uno de estos poderes, independientemente de su contenido o de sus caracteres substanciales.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

Si atendiéramos las concepciones rígidas de Montesquieu y de Kant sobre la División de Poderes, tendríamos que concluir que ni en los regímenes parlamentarios existe ésta, en cuanto a la conformación de los poderes, ni tampoco está vigente en los regímenes presidenciales, en función de las competencias de los poderes públicos que les permiten realizar actos jurídicos de diversa naturaleza a unos y a otros.

Podemos observar los rasgos generales de la teoría de la División de Poderes, de la siguiente afirmación de Thomas Jefferson: *“Un despotismo electivo no fue el gobierno por el que luchamos, sino uno que no sólo debería estar fundado en principios libres, sino en el que los poderes del gobierno deberían estar divididos y balanceados así entre los diversos cuerpos de magistratura, de tal manera que ninguno trascendiera sus límites legales, sin ser efectivamente obstruido y restringido por los otros”.*

Los tres órganos en que se distribuye el poder del Estado, Ejecutivo, Legislativo y Judicial, son autónomos e independientes entre sí. Los poderes Ejecutivo y Legislativo son de elección popular directa o indirecta, de uno o más grados. El Presidente de la República es el titular del Ejecutivo y recibe su investidura del voto popular directo, esto en el caso de Latinoamérica, o con base en una elección de uno o más grados, como pasa en Estados Unidos de Norteamérica, aunque este último mecanismo ha caído en desuso y aun en los Estados Unidos de Norteamérica es más aparente que real. El Congreso o Asamblea Legislativa, compuesta de una o dos Cámaras, es también de elección popular, sin que entre un proceso electoral y otro haya la menor relación jurídica, cuando llegan a coincidir en el tiempo, pudiéndose dar el caso de que el Presidente pertenezca a un partido político que carezca de mayoría en el Congreso (Estado Unidos y el caso de México en el 2000). Consecuentemente, entre el Ejecutivo y el Legislativo no existe lo que en términos estructurales y constitucionales, en el régimen parlamentario se denomina “relaciones políticas entre los poderes”. Esto significa

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

que el Presidente no puede ser sujeto de responsabilidad política por decisión del Congreso, por medio de un mecanismo equivalente al voto de censura. El titular del Ejecutivo, que reúne en su persona el carácter de Jefe de Estado y el de Jefe de Gobierno, no está obligado en ningún sentido, a sujetarse al veredicto del Legislativo, una vez analizada la rendición de cuentas sobre su gestión. Puede presentarse que la posición del Congreso sea total y abiertamente adversa al Presidente, sin que por tales circunstancias el Jefe de Gobierno pueda ser separado de su cargo.

En los países que cuentan con un régimen presidencial y que admiten la reelección del Ejecutivo, es únicamente el electorado el que puede, una vez concluido el período presidencial, negarle un nuevo voto para ocupar una vez más el cargo. En aquellos otros en que la reelección está prohibida para el Presidente de la República, como es el caso de nuestro país, también es el electorado en la siguiente elección, el único que eventualmente está en condiciones de votar por un candidato de un partido distinto al del Ejecutivo saliente.

La misma independencia existe entre el Gabinete o conjunto de Secretarios de Estado y el Congreso. Este no los designa, ni interviene en lo mínimo en su selección o remoción, salvo verdaderas excepciones, como los casos uruguayo y argentino, en los que el Legislativo puede votar la separación del Ministro o Secretario, procediendo el Ejecutivo a nombrar a otro libremente. En el régimen presidencial es el Presidente, quien otorga o niega aceptación a los miembros del Gabinete, mediante un acto distinto al voto de confianza o de censura del régimen parlamentario, pero con los mismos efectos, es decir, la posesión del cargo de Secretario o Ministro, o bien su dimisión.

En atención a lo señalado, en el régimen presidencial no existe responsabilidad política ni del Presidente, ni del Gabinete ante el Parlamento. El gobierno que encabeza el Presidente sólo responde ante sus electores y el Gabinete en realidad

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

no gobierna, sino que ejecuta las políticas del Poder Ejecutivo y sólo responde ante él, con base en una relación en que los hechos responde más a una cercanía personal a una relación jurídico-política.

Constitucionalmente está prevista la posibilidad de acusación al Presidente por traición a la patria o delitos significativos y en cuanto a los Secretarios de Estado, puede configurarse responsabilidad jurídica, no política, por ilícitos oficiales, penales o en el desempeño de sus funciones por negligencia y daño patrimonial en contra del Estado. Sin embargo, a pesar de que en la mayor parte de estos supuestos quien conoce de la acusación es el Congreso o Asamblea y a veces ella misma fórmula, la “acción o demanda del Estado”, prácticamente no se aplica.

Como contrapartida de esta irresponsabilidad política del gobierno frente al Poder Legislativo, éste goza de la garantía constitucional de una duración en funciones inmodificables y no sujeta a interrupción posible. Es decir que en esta forma de gobierno, no existe una institución equivalente al derecho de disolución del Parlamento a favor del Jefe de Gobierno, característica propia del régimen parlamentario. La eventual oposición del Congreso a una decisión del Presidente o la presencia de una mayoría opositora permanente en el seno del Poder Legislativo, no da lugar a que el Jefe de Gobierno, en caso de llegar al enfrentamiento político, trate de resolverlo disolviendo a la Cámara o las Cámaras de representantes. Esta institución constitucionalmente prevista y regulada en una estructura parlamentaria, es totalmente ajena a un régimen presidencial basado en los principios rígidos de independencia y división de poderes.

Si el Poder Ejecutivo intentase disolver al Poder Legislativo, además de que no estaría ejerciendo ninguna facultad jurídicamente sustentable, provocaría un desajuste del régimen político en su conjunto al actuar fuera de su ámbito competencial e invadir la autonomía de otro poder constituido, impidiendo su funcionamiento o anulándolo en definitiva. Este acto quebrantaría el orden

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

constitucional tal como está diseñado en el régimen presidencial y configuraría, por ende, un acto anticonstitucional que corresponde al concepto de “golpe de Estado”.

Otro elemento relacionado con la independencia de los poderes, es el relativo a la prohibición de ocupar dos cargos públicos en forma simultánea en Poderes distintos, esto con base en la División de Poderes. Como ejemplo de lo anterior, señalamos lo que dispone el artículo 62 de nuestra Constitución de 1917: *“Los diputados y senadores propietarios durante el período de su encargo, no podrá desempeñar otra comisión o empleo de la Federación o de los Estados por los cuales se disfrute sueldo, sin licencia previa de la Cámara respectiva; pero entonces cesarán en sus funciones representativas, mientras durante la nueva ocupación. La misma regla se observará con los diputados y senadores suplentes, cuando estuviesen en ejercicio. La infracción de esta disposición será castigada con la pérdida del carácter de diputado o senador”.*

En el caso contrario, es decir, cuando se presenta el cambio de un cargo dentro del Gabinete por un puesto de elección popular, se requiere una separación del primero de por lo menos noventa días de la elección; si se trata del otro poder constituido, como es el caso del Poder Judicial, el Ministro de la Suprema Corte debe abandonar su magistratura con una anticipación de determinado tiempo para poder ser miembro del Congreso de la Unión (artículo 55 const., fracc. V). A diferencia de lo anterior, en un régimen parlamentario, los diputados o miembros del Parlamento pueden ser seleccionados por el Primer Ministro o Jefe de Gobierno, para integrar el Gabinete.

De esta concepción de la independencia entre los órganos del Estado y de las estructuras constitucionales cuyo funcionamiento determinan y organizan, podría suponerse el riesgo de una paralización permanente de todo el aparato del Estado. Sin embargo, el régimen político se apoya y opera con base en otro

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

principio tan esencial como el que hemos analizado, el cual es el de la recíproca dependencia de los poderes políticos entre sí, por medio de la coordinación de funciones.

De acuerdo con el principio de División de Poderes, las funciones del Estado se distribuyen, como se sabe, en tres ámbitos diferenciados entre sí, a cada uno de los cuales se asigna un cuerpo de funcionarios públicos independientes unos de otros. Cada uno de estos órganos constituidos y sus titulares tienen autonomía y competencias, las cuales bajo ninguna circunstancia no contemplada en la ley, pueden ser invadidas por otro órgano.

En virtud de que un aislamiento y una separación tajante de las competencias de los poderes constituidos puede conducir a un bloqueo o a un *impasse* en el funcionamiento de todo o de parte del sistema, se hace necesario el establecimiento de conexiones entre los órganos para que en distintos procesos que demanden la acción conjunta de dos o de los tres inclusive, se establezca una coordinación constitucionalmente regulada de los poderes públicos en la realización de ciertas actividades del Estado. En este sentido lo que se observa en el sistema es una distribución del poder de ejercicio coordinado.

En el régimen presidencial existen órganos independientes y diferenciados por su origen que se coordinan, en tanto que en el régimen parlamentario hay órganos dependientes y diferenciados por sus funciones, que reintegran. Por ejemplo, la vinculación entre el Gobierno y la Asamblea en el régimen parlamentario es indisoluble, al grado que ninguno puede realizar sus funciones sin la concurrencia previa o posterior del otro. En cambio, en el régimen presidencial la regla general es que cada poder puede y debe actuar dentro de su ámbito de competencia, sin la interferencia de ningún otro, hasta que se presente el caso de una atribución cuyo ejercicio esté previsto con la concurrencia de otro poder constituido. Pero

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

precisamente, la concurrencia o coordinación de funciones presupone estructuras orgánicas y ámbitos competenciales independientes y diferenciados.

Un ejemplo de lo que hemos señalado es el siguiente: en el régimen presidencial el Jefe de Gobierno es simultáneamente Jefe de Estado, como se sabe, por ello es responsable tanto de la política interna, como de la externa. En cuanto a la primera, ejerce sus funciones de manera autónoma y como se recordará, sin posibilidad de ser objetado con efectos jurídico-políticos por el Poder Legislativo. En cambio, con relación a la política exterior, para el nombramiento de Embajadores y Agentes Diplomáticos, así como para la concertación de tratados internacionales, el Presidente debe contar con la aprobación del Congreso.

Por último, estas formas de coordinación suelen interpretarse como mecanismos de control entre los órganos o como estructuras de equilibrio entre los Poderes. Lo real es que sin la cooperación de los poderes no pueden realizarse las funciones descritas, pero de ahí a que esta circunstancia necesariamente implique un grado determinado de control entre los órganos, hay una gran diferencia.

En los países latinoamericanos y que cuentan con un régimen presidencial, tanto los de presencia política y económica relevante en el continente, como lo son Argentina y Brasil, como los que no la tienen por diversas circunstancias, el Poder Ejecutivo ejerce un poder prácticamente ilimitado y los congresistas de su partido están siempre para aceptar lo que el “Señor Presidente” considera como lo más “positivo” para el país, sabedores de que de esta actitud depende su futuro político.

Esto no significa que en los regímenes presidenciales latinoamericanos no exista oposición política a los gobiernos. La hay y a veces muy virulenta, pero al final poco eficaz. Esto se debe a los elementos estructurales ya analizados adelante, el Presidente es irresponsable políticamente, lo mismo que sus Ministros o

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

Secretarios de Estado ante el Congreso, de tal suerte que aquél permanecerá en su cargo el tiempo que determine la Constitución y éstos lo harán mientras el titular del Ejecutivo no los remueva, más los mecanismos políticos, metaconstitucionales y hasta ilegales concesión de posiciones políticas y prebendas a los partidos, otorgamiento de favores a sus líderes y dirigentes, corrupción, etc., que tradicionalmente desde siempre, los presidentes de todo el continente han empleado para desactivar a las oposiciones, antes de pasar a la confrontación directa y a las vías de hecho como el encarcelamiento, la desaparición, la declaración de ilegalidad de sus actitudes, etc.

Otro elemento, que hace inoperante en muchos casos el supuesto “control recíproco” que propone la División de Poderes en un régimen presidencial, es la peculiaridad o especificidad del sistema político latinoamericano de que se trate. Así, existen países que jamás han conocido otra forma de ejercicio del poder que la autocrática, pasando de ser una colonia a un presidencialismo autoritario, a una dictadura militar y de nuevo a un presidencialismo autoritario, recurrente y alternadamente, bajo esquemas de distribución del poder más o menos bien estructurados formalmente, pero nulos en la práctica real del ejercicio del poder.

Respecto a esta situación de América Latina que comentamos, debemos agregar que algunos de los problemas más importantes que presenta la región son: los niveles mínimos de desarrollo económico y social, la dependencia económica externa, la desigual distribución de la riqueza, el narcotráfico, la migración, los grados educativos ínfimos, la nula cultura democrática, el populismo, el paternalismo, la guerrilla, la corrupción, el saqueo por el capital extranjero, el neocolonialismo financiero, etc., esto implica rezagos en todos los órdenes, los que permiten que se construya el escenario perfecto para que los presidentes ejerzan el poder concentrada y autocráticamente, cobijados por estructuras jurídicas presidencialistas.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

Estructuralmente se determina un control entre órganos, derivado del principio de coordinación de instancias de poder autónomas en el desempeño de ciertas funciones. El esquema así concebido y descrito, opera en algunos casos de esa manera. Pero en la práctica la regla es otra y consiste en el predominio político del titular de Ejecutivo sobre el Poder Legislativo, aun grado tal que inclusive los controles estructurales de los que aquél dispone sobre éste, ni siquiera tiene necesidad de utilizarlos.

Sin duda, la forma de gobierno presidencial, que no lo olvidemos es un esquema artificial producto del laboratorio constitucional, se presta orgánica o morfológicamente a la concentración del poder. La combinación de un Ejecutivo dotado constitucionalmente de facultades políticas y jurídicas considerables y además irresponsable de sus actos, con un Legislativo impedido para intervenir en el gobierno y orientar su ejercicio, salvo mediante la expedición de leyes autorizadas por aquél, no puede dar otro resultado que la ausencia de límites y controles sobre el órgano que ha acumulado la mayor dosis de poder.

Consideramos que cada versión del régimen presidencial, a diferencia de lo que ocurre con los regímenes parlamentarios, es estructuralmente idéntica, es decir, que corresponde siempre con la teoría de la División de Poderes, coincidiendo también, en su autoritarismo práctico, en mayor o menor grado. Las diferencias entre un nivel de autoritarismo y otro, así como en cuanto a sus formas de manifestación, dependen de las peculiaridades de cada país y hasta de su tradición y estilo de ejercer el poder.

Podemos concluir de manera preliminar que el régimen presidencial es una forma de gobierno aparentemente adecuada para el tipo de Estado democrático, pero en realidad es proclive estructuralmente a la concentración del ejercicio del poder, a partir de la cual difícilmente puede plantearse la democratización de un sistema político determinado. Una vez ya comentados los fundamentos políticos de la

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

forma de gobierno presidencial, describiremos ahora sus estructuras constitucionales, cabe mencionar que éstas estructuras, en términos generales, aparecen en cualquier régimen presidencial, independientemente de las variantes que éste pueda presentar en distintos países.

El sistema bicameral. El primer elemento estructural diseñado para fortalecer el órgano Ejecutivo y debilitar al Legislativo, consiste en la división de éste en dos Cámaras o Asambleas. El objetivo es dividir al órgano de representación popular, el cual normalmente es uno sólo en el régimen parlamentario.

La falta de responsabilidad jurídica del Presidente frente al Congreso. Esto es, estructuralmente se establecen causas y condiciones mínimas para exigirle al Presidente responsabilidad jurídica. En los regímenes presidenciales en general, se determinan sólo algunos casos en los que el Presidente puede ser acusado por trasgredir las normas jurídicas, siendo un caso verdaderamente extraordinario que un Presidente sea considerado culpable.

Derecho de iniciativa y de veto de leyes expedidas por el órgano Legislativo. En los regímenes presidenciales se otorga la facultad al Presidente de la República de presentar proyectos de ley, es decir, se observa la intervención del órgano de gobierno en el procedimiento legislativo. Por otra parte, el Ejecutivo también cuenta con la facultad de “vetar las leyes” del Congreso para evitar así su publicación, lo cual fuerza al órgano legislativo a que modifique la ley o la vuelva a aprobar, pero mediante una mayoría de votos absoluta o calificada.

Los periodos ordinarios de sesiones del Congreso a diferencia del ejercicio permanente de las atribuciones del Presidente. Con lo anterior, nos referimos al hecho de que el Congreso sólo puede tomar decisiones limitadas por el número y la duración de sus periodos “ordinarios” de sesiones, en contraste, el Presidente actúa sobre la base de las leyes que expide el Congreso del Estado, su gobierno

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

ejerce permanentemente sin responder políticamente frente al Legislativo por sus determinaciones. Este es un ejemplo más de las situaciones que desde el diseño favorecen al Ejecutivo.

La convocatoria “cerrada” de las sesiones extraordinarias del Congreso. La convocatoria cerrada es otro ejemplo ostensible de un diseño estructural con base en el cual se fortalece al Ejecutivo y se debilita al Legislativo. Normalmente los Congresos sesionan, pero a veces también lo hacen de manera extraordinaria, esto es, fuera de los periodos establecidos para ese efecto; cuando se presentan los periodos extraordinarios se realiza una convocatoria que se denomina “cerrada”, porque en ella se establecen los temas sobre los que únicamente versará el trabajo legislativo.

El Informe Presidencial ante el Congreso de la República. Es la presencia del Presidente de la República ante el Congreso, el cual comúnmente se interpreta como un elemento de equilibrio entre los Poderes y como un acto de rendición de cuentas del Gobierno ante los gobernados. Se lo considera como un acto republicano, solemne, protocolario, de importancia constitucional y de un alto significado político. Pareciera que se tratara de una estructura propiamente democrática, pero realmente es típica del régimen monárquico. Es un elemento estructural que sólo se entiende si se analiza con base en los fundamentos y en la teleología del régimen monárquico. En nuestro país, conforme a la Constitución de 1917, el Presidente de la República debe presentar por escrito al Congreso de la Unión un informe sobre la situación de la Administración Pública Federal. Este informe debe entregarse a la apertura del primer periodo ordinario de sesiones del congreso federal.

La atribución del Presidente de designar a los jueces de las cortes superiores. Este es otro elemento estructural de corte monárquico, el cual consiste en la atribución del presidente en seleccionar a los magistrados de las

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

cortes superiores como lo hacían los reyes. Los planteamientos teóricos para sostener este elemento estructural fueron: a) el beneficio de “despolitizar” a los jueces alejándolos de los procesos políticos y manteniéndolos al margen de posturas e intereses ideológicos durante su gestión; y, b) la protección de la función judicial, al hacer inamovibles a los jueces de sus cargos con el propósito de garantizar su imparcialidad e independencia.

Estos son sólo algunos de los elementos estructurales del régimen presidencial, el cual como hemos visto guarda muchas similitudes con el régimen monárquico y tiene precisamente la naturaleza de una monarquía disfrazada en la que el Presidente que es un rey de duración limitada.

Ahora sobre estas líneas nos concentraremos a hablar un poco más sobre las características de la forma de gobierno presidencial. En general, los regímenes presidenciales se caracterizaron por los siguientes aspectos:

- El Poder Ejecutivo tiene considerables facultades señaladas en la Constitución, generalmente entre estas atribuciones se encuentran el tener total control de la composición de sus Gabinete y de la administración pública;
- El Presidente es electo directamente por el pueblo por un periodo de tiempo determinado;
- El Ejecutivo no es sólo detentador de ese poder (Jefe de Gobierno) sino que también es la cabeza simbólica del Estado (Jefe de Estado); y,
- El Presidente no puede ser destituido de su encargo, excepto en casos extraordinarios de juicio político.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

Otras de las características del régimen presidencial son las siguientes:

- a) El Presidente es electo periódicamente por el pueblo;
- b) El Presidente designa a los Ministros o Secretarios de Estado quienes a diferencia del régimen parlamentario, no son responsables ante el Poder Legislativo, y por tanto no pueden ser destituidos por éste;
- c) Entre el Presidente y el Legislativo no existe la colaboración, ni los medios de acción recíproca que se observan en el régimen parlamentario; y,
- d) El subsistema de partidos, ya sea bipartidista o pluripartidista, influye en el gobierno presidencial y se puede agregar que influirá grandemente en él el sistema de partido único.

Para Maurice Duverger, el régimen presidencial como forma de gobierno se caracteriza principalmente por el principio de la División de Poderes, en donde el Presidente es electo mediante el sufragio universal, nombra y remueve a sus Ministros y éstos no son responsables ante el Parlamento.

Después de los planteamientos enunciados y a modo de conclusión sobre las características del régimen presidencial, el Dr. Jorge Carpizo refiere en su obra *“El Presidencialismo Mexicano”*, que en los regímenes presidenciales se observan los siguientes elementos:

- a) El Poder Ejecutivo es unitario, está depositado en el Presidente que es al mismo tiempo Jefe de Gobierno y Jefe de Estado;
- b) El Presidente es electo por el pueblo y no por el Poder Legislativo, lo que le da independencia frente a éste;

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

- c) El Presidente nombra y remueve libremente a sus Secretarios de Estado;
- d) Ni el Presidente ni los Secretarios de Estado pueden ser miembros del Congreso;
- e) El Presidente no puede estar afiliado a un partido político diferente al de la mayoría en el Congreso;
- f) Ni el Presidente ni los Secretarios de Estado son políticamente responsables ante el Congreso; y,
- g) El Presidente no puede disolver el Congreso y este a su vez, no puede darle un voto de censura.

Retomando lo señalado por Maurice Duverger, en el régimen presidencial se establece la División de Poderes de manera muy clara y precisa, toda vez que es necesario instaurar ámbitos de acción específicos para los Poderes Ejecutivo y Legislativo, así como que los miembros de uno de ellos no sean simultáneamente integrantes del otro.

Debe considerarse que los rasgos distintivos de la forma de gobierno presidencial a los que hacemos referencia en los párrafos anteriores, son de carácter general, éstas pueden modificarse en alguna medida o aumentar de acuerdo con las características propias de cada régimen político, así como con la época en que se establece el régimen presidencial.

A diferencia de lo que ocurre en los Estados Unidos de América, el régimen presidencial establecido en los países latinoamericanos es de carácter no reeleccionista, medida que tiene por objeto evitar el ejercicio del poder dictatorial, de igual manera el mandato es de duración limitada y fija; en el régimen

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

presidencial el juicio político representa el mecanismo para contrarrestar las importantes facultades del Presidente.

El régimen presidencial adoptado por los países latinoamericanos, principalmente a principios del siglo XIX, tiene como base el modelo del régimen presidencial norteamericano que a pesar de sus características propias, fue asimilado a la realidad política, económica y social de las naciones latinoamericanas, brindándole así nuevos rasgos. Respecto de los rasgos y matices que comentamos, quizá el más sobresaliente de ellos, sea el hecho de que los textos constitucionales otorgan innumerables facultades y atribuciones al Presidente. El régimen presidencial instaurado en América Latina se caracteriza según las interpretaciones de diversos tratadistas por su disfuncionalidad.

Las facultades y atribuciones jurídicas del Presidente que son específicamente las legislativas se refieren a: la iniciativa presidencial en materia de ley; la iniciativa exclusiva de ley del Presidente; el veto suspensivo parcial del Presidente; y la habilitación legislativa del Presidente.

Como podemos observar los regímenes presidenciales latinoamericanos entregan primero amplias facultades al titular del Poder Ejecutivo y posteriormente intentan evitar que el régimen se transforme en una dictadura o en una tiranía, esto debido a que el poder que concentran en su persona es preponderante y tratan de subsanarlo a través de limitaciones señaladas expresamente en sus textos constitucionales. Estos son algunos aspectos que tienen por objeto evitar la “personalización del poder”: la duración limitada y fija del mandato presidencial; el principio de no reelección inmediata del Presidente; y, la acusación constitucional del Presidente de la República.

Sobre este último inciso podemos comentar que la naturaleza del régimen presidencial y las estructuras que le son propias tienden a la concentración del

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

poder en el Presidente de la República y lo sitúa además fuera de cualquier forma de responsabilidad política exigible por la Asamblea o por el Congreso Nacional, en el caso mexicano esta estructura de gobierno es incompatible con el tipo de Estado en el que se inserta y se ha convertido en un obstáculo para la realización de sus fines.

Como hemos podido apreciar, la práctica del poder basada en una estructura presidencial se ejerce de manera más o menos autocrática, dependiendo de las otras estructuras del régimen político y de las condiciones concretas de distinta índole que fortalezcan en mayor o menor medida la posición del Presidente de la República.

Semiparlamentarismo y semipresidencialismo.

Si bien el eje de nuestra investigación está conformado por los dos regímenes de gobierno más comunes en las denominadas “Democracias Occidentales”, sin extender el análisis hacia otras formas de organización política más bien históricas, como son el Gobierno de Asamblea o el Gobierno de Directorio, ni detenernos en distinciones entre régimen parlamentario y Gobierno de Gabinete, con relación a la dicotomía régimen presidencial – régimen parlamentario, es común mencionar o presentar dos casos que según se dice, son intermedios, a los cuales se les denomina “semipresidencialismo” y “semiparlamentarismo”, respecto a estas dos categorías, conviene hacer aunque sea brevemente, algunas precisiones.

Como resultado del régimen de gobierno promovido y consolidado por de Gaulle al fundar la Va. República Francesa en 1958, se ha venido sosteniendo desde un punto de vista teórico, la posibilidad de mezclar algunos elementos estructurales de la forma de gobierno presidencial con el régimen parlamentario y viceversa, o bien, la de transitar de un régimen a otro en forma gradual, pasando por “puntos

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

intermedios”. Estas construcciones modelísticas son las que han dado lugar a la acuñación de los términos “semipresidencialismo” y “semiparlamentarismo”, los cuales, sin embargo, no tienen una correspondencia práctica funcional en el terreno de la realidad, en aquellos países a los que los teóricos atribuyen estas formas de gobierno “intermedias”.

Desde nuestra perspectiva los modelos “semis” de las formas de gobierno no existen, sino únicamente conceptualmente, toda vez que si se conservan las estructuras esenciales del régimen parlamentario, el sistema político funcionará como tal y si por el contrario, son los elementos de régimen presidencial fundamentales los que se mantienen, el sistema operará de esta manera. Lo que sí existe en cambio, es una gama amplia de variantes sobre todo del régimen parlamentario (el régimen presidencial, desde nuestra visión no es demasiado diferente entre un caso y otro), de donde resulta mucho más acertado plantear el estudio de “formas de régimen parlamentario”, para referirse a regímenes diversos entre sí, pero sin llegar al extremo de estar constituidos con base en estructuras radicalmente apuestas.

Así por ejemplo, al régimen parlamentario francés se le suele denominar “Parlamentarismo Orleanista o Racionalizado”, mientras “La Versión de Bonn” es la que caracteriza desde luego, al sólido y bien estructurado régimen parlamentario alemán.

En nuestro concepto, la cuestión esencial que debe analizarse para determinar si es válido o no plantear la existencia de gobiernos “semipresidencialistas” o “semiparlamentarios” es la siguiente: la posibilidad de exigir, con efectos jurídico-políticos concretos a quien o quienes detentan la función de gobierno, responsabilidad política al Gobierno, por el Parlamento. Así, si esa responsabilidad es exigible y trae como consecuencia que quien realmente ejerce el Gobierno puede ser obligado a retirarse, ante la pérdida de apoyo mayoritario en el

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

Parlamento, estaremos en presencia de un régimen parlamentario. En cambio, si esa responsabilidad no es exigible al Gobierno, sino sólo a una parte de él, pero no a quien lo encabeza, estaremos ante una variante, si se quiere formular así del régimen presidencial.

Sobre la clasificación de los regímenes presidenciales.

Ahora hablaremos un poco sobre la clasificación de los regímenes presidenciales, Karl Lowenstein establece una clasificación de los regímenes presidenciales en América Latina y determina tres:

- a) ***El Presidencialismo Puro:*** es aquel en el cual el Presidente como figura es el eje rector del Estado, todo el régimen político gira en torno a él, tiene un carácter preponderante y ostenta a la vez el carácter de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno. El Poder Legislativo es colegislador, cuenta con facultades de fiscalización y es por medio del juicio político como el Presidente puede ser removido del encargo. Cabe mencionar que México ha sido considerado como uno de los países que cuenta con un régimen de gobierno que entra dentro de la clasificación de presidencialismo puro;
- b) ***El Presidencialismo Atenuado:*** es aquel en cual el poder se ejerce conjuntamente por el Presidente los miembros de su Gabinete; y,
- c) ***El Presidencialismo Racionalizado:*** Es aquel en el cual se ha tratado de disminuir la influencia del Presidente, ya sea mediante la incorporación de instituciones y elementos del régimen parlamentario.

Como consecuencia de que los países latinoamericanos cuentan con características que le son propias y muestran un avance histórico, económico y cultural diferente, creemos que no estamos en posibilidad de establecer una

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

concepción única respecto del régimen presidencial que predomina en Latinoamérica. Por ello, distinguimos distintas modalidades de presidencialismo:

- Presidencialismo Puro.
- Presidencialismo Atenuado.
- Un Presidencialismo que se aproxima más al parlamentarismo.
- El Gobierno Colegial de Uruguay (1952-1966).
- El Régimen Socialista Cubano.

Otra clasificación es que nos ofrece el profesor Francisco Cumplido y la cual identifica a los regímenes presidenciales latinoamericanos con las siguientes tipologías:

- El Gobierno Presidencial de Ejecutivo vigorizado.
- El Gobierno Presidencial parlamentario.
- El Gobierno Presidencial controlado.
- El Gobierno Semipresidencial
- El Régimen Presidencial autoritario.

Para Humberto Noriega el presidencialismo latinoamericano se clasifica en dos grandes grupos: el autoritario y el democrático y en este último distingue la siguiente subclasificación:

- Presidencialismos Puros.
- Presidencialismos Atenuados o Parlamentarios.
- Presidencialismos Dirigidos.

Ahora, respecto del Presidencialismo autoritario podemos señalar que la mayoría de los autores coinciden en que es aquel que se caracteriza por quebrantar el principio de independencia jurídica entre Poderes, particularmente entre el

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

Ejecutivo y el Legislativo, por lo que se incumple con lo señalado por la teoría de la División de Poderes que es consubstancial al régimen presidencial. Se violenta este principio a favor únicamente del Ejecutivo, desconociendo éste la autonomía del órgano legislativo en ejercicio de sus facultades legislativas y de control. En el Presidencialismo autoritario se aprecia una falta de competencia abierta, puesto que es un régimen que excluye por razones ideológicas a otras fuerzas políticas que están también en posibilidad de participar del poder, para ello echa mano de la negación del pluralismo ideológico y político.

Finalmente otro de sus rasgos es el rol particular que asumen las fuerzas armadas, quienes además de la defensa nacional tienen la tarea política de garantizar el orden institucional de la República.

Sobre el Presidencialismo racionalizado comentaremos lo siguiente, la racionalización del régimen presidencial no significa que se le resten facultades al titular del Ejecutivo o que se pretenda de manera encubierta plantear la posibilidad de un régimen parlamentario o que de igual manera se intente establecer un *“semipresidencialismo”* o un *“semiparlamentarismo”*, lo que significa de manera sencilla es que se pretende avanzar hacia nuevas formas de organización y funcionamiento del régimen presidencial, más mesuradas en cuanto al ejercicio del poder.

Si pretendemos hablar de presidencialismo racionalizado consideramos que debemos comenzar por distinguir entre racional y razonable, respecto de lo primero es quien actúa de manera adecuada o inteligente para alcanzar sus objetivos; por lo que hace a lo segundo es quien actúa de forma comprensiva y solidaria por cuanto se refiere a sus objetivos propios y a los objetivos ajenos. El ejercicio no regulado del poder implica que prevalezca la decisión del más fuerte. Para sortear esa situación fáctica, el ordenamiento jurídico tiene, entre otros

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

propósitos, atenuar los efectos de ese comportamiento elemental e introducir factores de racionalidad del poder.

Para el Dr. Diego Valadés la racionalidad de las instituciones públicas se puede entender en una doble vertiente: *“...enmendar los errores advertidos en el funcionamiento de las instituciones y mejorar los procesos del poder...”*¹³

Así entendemos que cuando se alude a la racionalización de un sistema, podría aludirse a la forma de hacerlo más funcional para alcanzar los fines propuestos. La racionalización de un sistema de poder, no es un proceso que se ve como algo que sirve para incrementar la concentración y discrecionalidad en el ejercicio de poder, sino a la inversa, para hacerlo más acorde con las expectativas sociales.

Diego Valadés señala que cuando hace referencia a la racionalización del poder en los sistemas presidenciales, con esa expresión quiere denotar que: *“... el poder político debe ejercerse de manera racional y razonable; esto es, que los objetivos del poder deben alcanzarse con instrumentos y decisiones adecuados en una sociedad libre y plural, y que entre esos objetivos debe figurar la equidad social. En términos generales puede entenderse que la racionalización del poder en un sistema constitucional presidencial implica legitimidad para el acceso al poder, y pluralidad, proporcionalidad, responsabilidad, cooperación y equidad en su ejercicio”*.¹⁴

Cada uno de estos elementos implica:

La **pluralidad** indica que las instituciones se benefician por la deliberación de sus titulares, sin riesgos de coacción para el discrepante, ni de exclusión para el minoritario.

¹³ Valadés, Diego, *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*, México, UNAM, 2007, p.14.

¹⁴ *Ibidem.*, p. 15.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

La **proporcionalidad** implica que se atenúe al máximo posible la concentración del poder y que exista la mayor simetría que permita el funcionamiento diferenciado y eficaz de los órganos del poder.

La **responsabilidad**, supone que ninguna autoridad realice sus funciones sin tener que dar cuenta de sus actos o de sus omisiones, y sin sujetarse a las consecuencias de no cumplir, o de impedir que otros cumplan con las tareas encomendadas.

La **cooperación** significa que el poder no es parte del patrimonio de los funcionarios públicos, que las instituciones son públicas y que su funcionamiento obedece al interés general, por lo que toda forma de bloqueo o de exclusión de otras instituciones, o de los titulares de las mismas instituciones, afecta el interés general y lesiona las bases de la cooperación social.

La **equidad** representa el objetivo central del ejercicio del poder, para que sus decisiones no generen beneficios injustificados ni cargas excesivas para ningún miembro de la sociedad.

Por ello el diseño institucional debe contener estos objetivos (pluralidad, proporcionalidad, responsabilidad, cooperación y equidad), para obedecer así al criterio de racionalización del poder.

Las experiencias constitucionales muestran que para racionalizar el ejercicio del poder se hace necesario que los órganos políticos del Estado desempeñen sus atribuciones de manera responsable y controlada; que sus relaciones obedezcan a un modelo de equilibrios que facilite su desempeño en beneficio de los gobernados y que la desconcentración de sus funciones se lleve a cabo sin merma de su eficacia.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

En términos concretos, cuando hablamos de presidencialismo racionalizado, esto implica, que se pueda disponer de instrumentos más eficaces de control, que limiten la discrecionalidad presidencial y establezcan la responsabilidad de los integrantes del Gabinete.

Hasta aquí hemos agotado todo lo referente al régimen presidencial en general, hemos analizado su origen y su evolución, los fundamentos políticos que le dan razón de ser y las estructuras constitucionales que lo sostienen. Ahora en los subsecuentes apartados examinaremos cuestiones más específicas relacionadas con la forma de gobierno presidencial, como por ejemplo el cariz tan particular que ha adopto en nuestro país, y las características que tiene en la Argentina, nación en donde a fin de atenuar la concentración del poder que ostenta el Presidente se preciso incorporar la figura del Jefe de Gabinete de Ministros.

2. Comentario sobre el debate Presidencialismo *versus* Parlamentarismo.

Decidimos realizar este apartado en este punto de nuestra investigación, pues hasta aquí ya contamos con conocimientos suficientes sobre las características de las dos principales formas de gobierno que existen, luego entonces, podemos ya dilucidar sus ventajas y desventajas.

Debemos señalar que el debate Presidencialismo *versus* Parlamentarismo, que pareciera en su totalidad una discusión sólo académica, es en realidad, una cuestión de suma trascendencia para la fundamentación de reformas al orden institucional vigente, encaminadas a favorecer la estabilidad, la gobernabilidad y la consolidación de la democracia.

El debate sobre la posibilidad de adoptar el régimen parlamentario en los países de América Latina ha estado presente a lo largo de su historia política y de forma muy particular durante el siglo XX.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

En nuestro país desde el Congreso constituyentes de 1916-1917, periódicamente algunas voces se han manifestado por cambiar el régimen presidencial mexicano por uno parlamentario, porque se considera que ese cambio ayudaría a que el sistema político se acerque más a la democracia.

En México la definición política constitucional sobre el régimen de gobierno, no responde a un capricho del constituyente, sino a la realidad política nacional y a la evolución histórica del país. En este sentido, se ha dicho que nuestro país tiene un régimen presidencial porque es el que ha conocido desde su independencia y de acuerdo con los diversos congresos constituyentes 1823-1824, 1856-1857 y 1916-1917, es una forma de gobierno que responde mejor a su realidad política.

La posibilidad de optar por un régimen político u otro, en México fue un asunto que se discutió con amplitud durante el periodo revolucionario, en la etapa previa al Congreso Constituyente de 1916-1917. En su momento también ha sido motivo y razón del debate en otros países de nuestro continente como son Brasil, Chile, Cuba, Ecuador, Perú y Venezuela.

Las diferencias entre los regímenes parlamentario y presidencial son diversas y notorias, pero ambas formas de gobierno coinciden en un aspecto fundamental, se observa en cada una de ellas una supremacía de uno de los Poderes del Estado sobre los demás. En los regímenes parlamentarios existe una mayor influencia del órgano Legislativo, mientras que en el régimen presidencial, la personalidad, las facultades y atribuciones del Presidente sobresalen de las de los Poderes Legislativo y Judicial. Así, en estricto sentido, ambos regímenes se contraponen con la teoría de la División de Poderes formulada por Montesquieu, en la que los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial funcionan dentro de un marco de total equilibrio, en el cual cada uno tiene funciones claramente delimitadas y uno no invade la competencia del otro. Los unos son el complemento de los otros, lo que

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

se ha llamado como el “*sistema de pesos y contrapesos*”, que impide la concentración de atribuciones en uno sólo de éstos.

El origen de la polémica sobre la funcionalidad del régimen presidencial en la región de Latinoamérica, muchas veces se ha basado en un análisis que no ha estado enfocado sobre el examen puntual de las deficiencias objetivas del régimen presidencial como forma de gobierno, sino más bien, se ha puesto énfasis en la forma arbitraria y autoritaria del ejercicio del poder y en el contexto de abuso que ese ejercicio ha propiciado.

El interés que el debate sobre el sistema político ha despertado en la mayoría de los países latinoamericanos en los últimos años, no es casual; las crisis de la estabilidad política, de las democracias y de la gobernabilidad se han identificado con la vigencia del régimen presidencial, trayendo esa visión como consecuencia obvia, la idea de realizar modificaciones institucionales mirando hacia el modelo del régimen parlamentario.

Lo que sin duda abrió la discusión sobre el debate Presidencialismo *versus* Parlamentarismo fue que el año de 1987 Juan J. Linz publicara la primera versión de su artículo, “*Presidential and Parliamentary Government. Does It make a difference?*”, documento que marcó el análisis sobre el régimen presidencial en América Latina. Cabe señalar que el trabajo de Juan J. Linz es una obra valiosa para la Ciencia Política contemporánea, porque en él subraya las diferencias entre ambas formas de gobierno especialmente respecto de sus efectos y destaca el rol negativo del presidencialismo en América Latina, pronunciándose decididamente a favor de la introducción del parlamentarismo en los países de la región.

La polémica se expandió a través de los países latinoamericanos y con el correr del tiempo una cantidad cada vez mayor de científicos sociales y constitucionalistas se incorporaron al debate, manifestando sus opiniones y

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

posicionamientos respecto a la disyuntiva entre el presidencialismo y el parlamentarismo.

En torno a este debate hay muchos y diferentes puntos de vista, así, hay quienes consideran que el debate prosperó porque se dio en una coyuntura crítica en la que los países latinoamericanos experimentaban un doble proceso de transición, por una parte las transiciones democráticas que iniciaron en 1980 (a partir de las dictaduras o de regímenes antidemocráticos), y por la otra, las transiciones liberales con sus reformas pro-mercado que tendrán su ciclo de auge en 1990, impulsando la reestructuración del tipo de Estado y del modelo de desarrollo predominante en el siglo XX.

Como podemos observar el debate sobre Presidencialismo *versus* Parlamentarismo se ubica en el contexto de la consolidación de la democracia a partir del momento en que se considera se acabaron los regímenes autoritarios en América Latina. En esencia este debate implica comparar una realidad, el régimen presidencial en los países latinoamericanos, con una posibilidad, el régimen parlamentario como alternativa para la región.

Se ha estimado que el presidencialismo fue y ha sido la causa del derrumbe de las democracias en los países latinoamericanos, ya que impidió y ha impedido su consolidación. Como alternativa a esto se propuso optar por el parlamentarismo, pensando a partir de las experiencias europeas, que sería un régimen político capaz de evitar desenlaces fatales. Además, a lo anterior hay que agregar, que la estabilidad democrática y el progreso socioeconómico se asocian con formas parlamentarias de gobierno.

Desde nuestra opinión, respecto de este último comentario, creemos que no hay que perder de vista que la estabilidad política y el éxito socioeconómico de los países europeos tienen explicaciones más integrales que la sola vigencia de una

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

forma de gobierno y éstas se extienden a la cultura política, al grado de consenso social y al contexto internacional.

Por otra parte, se indica que si los países latinoamericanos hubieran tenido regímenes parlamentarios como formas de gobierno, sus democracias no habrían sufrido de hechos violentos o traumáticos que tuvieron lugar durante el siglo XX.

Lo cierto es que hasta ahora, en ninguna parte de América Latina se ha sustituido el régimen presidencial por el régimen parlamentario. El régimen presidencial a pesar de todo, se ha mostrado como la opción histórica constante de los países latinoamericanos; de alguna manera, Juan J. Linz mediante lo expresado en su artículo, hizo responsable al régimen presidencial por el pasado, por el presente y por el futuro de la democracia en América Latina.

El debate Presidencialismo *versus* Parlamentarismo se refiere en específico a la comparación entre los dos regímenes políticos. Para los seguidores del régimen parlamentario, este examen termina con un resultado muy simple, el cual consiste en señalar, que el régimen parlamentario es mejor y superior al régimen presidencial. Aunque esta tesis podría ser correcta, lo que conviene medir de verdad es, si esta u otra forma de gobierno es en la práctica la más viable en función de objetivos de gobernabilidad y eficacia para el sistema político y si es la más compatible con las condiciones económicas, sociales y culturales del entorno concreto de un país. Porque, finalmente el mejor sistema institucional es el que se adapta a las condiciones prevalecientes y el que rinde en función de objetivos que también son regidos por el lugar y el tiempo.

Al comparar el presidencialismo con el parlamentarismo en América Latina, se está comparando algo que efectivamente existe, en el presente y en el pasado, que es la forma de gobierno presidencial, con algo que nunca ha existido en la región, que es el régimen parlamentario. Siguiendo a Sartori, es comparar una

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

realidad con una posibilidad. Esta dimensión comparativa deja un saldo muy favorable al parlamentarismo.

Con relación a esto Dieter Nohlen afirma: *“...la comparación tácticamente existente en la discusión parlamentarismo versus presidencialismo está muy lejos de respetar el rigor científico que se requiere en estos casos, conduciendo de este modo a conclusiones erróneas o, por lo menos, conclusiones cuya validez es imposible de probar. Pues se tiende a contraponer una realidad constatable en un tiempo y espacio determinados con una hipótesis, una especulación sobre una realidad posible, pero que en definitiva nunca tuvo lugar.”*¹⁵

Como decíamos no hay prácticamente ninguna experiencia de un régimen parlamentario en la región, hay quienes citan el caso de Chile, pero desde nuestra perspectiva este caso se trató sólo de un régimen con preponderancia del Parlamento en las relaciones con el Presidente y nada más. Pero la falta de experiencias parlamentaristas no indica que por ello no hubieran existido debates anteriores sobre la conveniencia de introducir un régimen parlamentario, aunque es importante señalar que en ninguna época, de ningún país de la región, el régimen parlamentario ha sido considerado como una alternativa válida al tradicional régimen presidencial. No ha sido posible en América Latina organizar un régimen parlamentario exitoso en términos de estabilidad política, lo que, a fin de cuentas, no se le puede negar al presidencialismo.

El origen de la forma de gobierno parlamentaria en Europa responde a un determinado desarrollo del constitucionalismo, según el cual el Parlamento terminó constituyéndose en el órgano preeminente, el régimen presidencial en América Latina aparece en el momento en que se establece un sistema de separación de poderes conjuntamente con la formación del Estado nacional. El órgano

¹⁵ Nohlen, Dieter, *Sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos. Opciones institucionales a la luz del enfoque histórico-empírico.*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-Instituto Federal Electoral-Fundación Friedrich Naumann, 1999, p.40.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

preeminente es entonces el Presidente, en torno a cuyo centralismo se produce aquella conformación nacional. Toda comparación nacional con Estados Unidos de Norteamérica se debilita si se considera que en el origen de la formación del Estado se encuentra un genuino y fuerte federalismo, que desde sus inicios constituye un freno al centralismo.

Por tanto, es importante entender que el desarrollo de las formas de gobierno se explica a partir de situaciones históricas específicas. Se generan tradiciones como la presidencialista en América Latina, que tiene que ver con el aporte del presidencialismo en la historia de los países latinoamericanos en el siglo XX. Sin embargo, la tradición presidencialista latinoamericana no es un mero producto de las instituciones, sino que éstas se encuentran arraigadas en valores, preferencias y patrones ampliamente compartidos en la sociedad.

Sobre la experiencia parlamentaria en América Latina, podemos comentar que han sido negativas las pocas ocasiones en las que se ha implementado esta forma de gobierno en la práctica. Arriba referíamos el caso de Chile, por lo que hace al período 1891-1925, en este periodo a su régimen político se le denominó “parlamentario”, pero de esa forma de gobierno sólo tenía la capacidad del Parlamento para censurar Ministros (no así al Jefe de Gobierno, que es la característica esencial de un régimen parlamentario) y el juicio predominante sobre él es de haber producido una gran inestabilidad para gobernar y una oligarquización de la política.

Las posiciones favorables a la aplicación de un régimen parlamentario en la región actualmente son minoritarias, así como las condiciones político-institucionales para lograrlo. Lo que sí se puede observar es que varias Constituciones latinoamericanas contienen elementos parlamentarios, pero que en la práctica no han podido establecerse.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

La más atrayente y quizá más sólida de las argumentaciones a favor de las reformas hacia el parlamentarismo consiste en atribuirle a esa forma de gobierno una mayor capacidad para fomentar la adopción de decisiones consensuadas en contraposición a un tipo proclive a la confrontación que se asocia más con la forma de gobierno presidencial. Para Arend Lijphart *“el presidencialismo es enemigo de los compromisos de consenso y de pactos que puedan ser necesarios en el proceso de democratización y durante períodos de crisis... (Así, pues), el presidencialismo es inferior al parlamentarismo”*.¹⁶

Sobre la tentación de optar por un régimen parlamentario, consideramos prudente comentar, que se debe advertir, que al querer descartar el régimen presidencial, se pueden correr riesgos mayores que los que se intentan dejar atrás. Esta advertencia no descansa sobre la base de preferencias normativas por uno u otro régimen político, ni en prejuicios sobre sus presuntos beneficios o desventajas, sino en una atenta revisión del funcionamiento real de las formas de gobierno y de los contextos en los cuales se intenta implementarlas.

La propuesta esencial del debate Presidencialismo *versus* Parlamentarismo es: sustituir el régimen presidencial por el régimen parlamentario, para evitar este que podría ser un cambio muy grande, pues implica pasar de un régimen político a otro, lo que se propone de manera alternativa es adaptar el régimen político vigente a las necesidades específicas del caso concreto.

En este contexto surge la idea de la *“parlamentarización”*, en el sentido de adoptar instituciones de origen parlamentario, pero preservando la estructura básica del régimen político receptor. La cuestión es incorporar elementos parlamentarios que puedan servir para diseñar un régimen presidencial *“parlamentarizado”* que resulte viable y acorde con las condiciones específicas del caso.

¹⁶ Lijphart, Arend, *“Presidencialismo y democracia de mayoría”*, en Godoy Arcaya, O. (comp.), 1990, p.120.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

Así, el régimen parlamentario ha sido de utilidad a los países que cuentan con régimen presidencial, como una especie de modelo a seguir o del cual tomar algunas instituciones políticas para atenuar, limitar o eliminar los excesos de la forma de gobierno presidencial y es en este sentido que este tema guarda relación con nuestro objeto de investigación.

Respecto de la posibilidad de optar en nuestro país por un régimen parlamentario en vez de un régimen presidencial, el resultado del análisis de muchos políticos, académicos y *“analistas”*, ha sido permeado y ha tenido como fundamentos generales la confusión teórica, la ambivalencia terminológica, la imprecisión conceptual y el temor dogmático, para concluir con la inclinación de la inmensa mayoría de ellos por la conservación del régimen presidencial, pero *“remodelado”* o *“reestructurado”* optando por las siguientes alternativas:

- a) Presidencialismo acotado;
- b) Presidencialismo racionalizado;
- c) Régimen de Gabinete o Presidencialismo con un Jefe de Gabinete;**
- d) Semiparlamentarismo; y,
- e) Semipresidencialismo.

Finalmente, concluimos este apartado comentado que la situación que prevalece en México es la siguiente: por una parte se observa la clara necesidad de limitar el poder real del Presidente de la República y de controlar el ejercicio de sus atribuciones, y por la otra, existe una especie de terror atávico a abandonar el régimen presidencial, por lo que siempre se termina buscando alternativas dentro del propio régimen presidencial.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

3. El Régimen Presidencial Mexicano y el Partido Revolucionario Institucional.

Esta parte del capítulo tercero de nuestra investigación, tiene por objetivo el estudiar el régimen presidencial mexicano, señalando sus características principales y su la evolución.

México al igual que otros países latinoamericanos al elegir su forma de gobierno se inspiró en la adoptada por los Estados Unidos de Norteamérica, pero a diferencia de éstos, nuestra nación creó un modelo de régimen de gobierno con características muy particulares. Así, todas las instituciones jurídicas y políticas que integran el sistema político mexicano han estado permeadas de la esencia de su forma de gobierno: el régimen presidencial.

Pero este régimen político durante muchos años se hizo acompañar de otro elemento que es fundamental para comprender el sistema político mexicano en su conjunto, este es, el Partido Revolucionario Institucional. Podemos decir que la forma de gobierno presidencial y la estructura del partido dominante son las dos columnas que sostuvieron el sistema político mexicano a lo largo de su devenir histórico. Institucionalmente el régimen presidencial personalista y el partido dominante se complementaban, es cierto que la supervivencia de esa complicidad representó en momentos álgidos de la historia de México, un fenómeno poco compatible con la idea de democracia.

Sobre el régimen presidencial mexicano se ha escrito mucho, la mayoría de las opiniones coinciden al caracterizarlo como un régimen que fue profundamente autoritario y que requiere en la actualidad de una urgente transformación. Con respecto a la forma de gobierno presidencial en México, todos los puntos de vista confirman que la necesidad de reforma y cambios ha llegado al punto en el que se

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

torna impostergradable, pero discrepan en el sentido y extensión que se le deben dar a las modificaciones.

Para el Dr. Diego Valadés, se pueden identificar distintas etapas de formación del régimen presidencial mexicano, a partir de la lucha por la independencia y en su concepto éstas son:

- a) El Caudillismo (representado por José María Morelos y Pavón);
- b) El Despotismo (representado por Antonio López de Santa Anna);
- c) El Liderazgo Republicano (representado por Benito Juárez);
- d) La Dictadura (representado por Porfirio Díaz); y,
- e) El Presidencialismo Constitucional.¹⁷

Lo que pretendemos sobre estas líneas, es esbozar un panorama general sobre estas “*etapas*”, si es que podemos considerarlas así y fundamentalmente aterrizar la discusión sobre el régimen presidencial a partir de los rasgos que lo caracterizan en nuestro país. Señalaremos cuáles son las facultades constitucionales del Presidente; comentaremos un poco sobre las “*facultades metaconstitucionales*” de las que habla el Dr. Jorge Carpizo en su obra; señalaremos las limitaciones legales al poder del Presidente; y sin duda, hablaremos sobre la importantísima influencia del Partido Revolucionario Institucional en México. Este instituto político, que como partido predominante a lo largo de la historia, con todo y sus desaciertos y a pesar de todo lo que significa como organización, le ha brindado a nuestro país varios años de estabilidad política, un gobierno civil, el reconocimiento derechos para las y los ciudadanos y ha abonado indudablemente, y para pesar de muchos, a la evolución de la forma de gobierno presidencial y al fortalecimiento de las instituciones del Estado Mexicano.

¹⁷ Valadés, Diego, *El gobierno de gabinete*, 2ª. ed., México, UNAM-IIJ, 2005, p. 73.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

En nuestro país el titular del Poder Ejecutivo cuenta con facultades y atribuciones constitucionales tan amplias que le permiten ser un Ejecutivo poderoso, tener un amplio margen de maniobra y decisión, además de que en la realidad las prácticas políticas concretas del sistema político mexicano lo fortalecen considerablemente. Como podremos observar son los elementos jurídico-constitucionales y los factores económicos y políticos, los que le brindan al titular del Poder Ejecutivo una gran fuerza y lo sitúan por encima de los otros poderes constituidos y de otros grupos de poder.

Sin duda, es el Presidente la pieza clave del sistema político mexicano y tiene una preponderancia significativa sobre los otros elementos políticos que configuran el conjunto del sistema. Desde la perspectiva del Dr. Jorge Carpizo, en el tiempo en el que apareció su obra *“El Presidencialismo Mexicano”*, las causas del predominio del Presidente mexicano son:

“...

- a) *Es el Jefe del partido predominante, 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 frustrando así 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.*
- d) *La marcada influencia en la economía a través de los mecanismos del banco central, de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal, así como las amplias facultades que tiene en materia económica.*

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

- 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 masivos de comunicación.*
 - g) *La concentración de los 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.*
- ...”¹⁸

Por su parte Manuel Camacho, indicó que las funciones que hacen tan poderoso al Presidente mexicano son las siguientes:

“ ...

- a) *Ejercer sus poderes constitucionales;*
- b) *Ser el Jefe de la clase política;*
- c) *Ser el arbitro de las pugnas mayores de casi todas las fuerzas que participan en la contienda política;*
- d) *Ser el vértice de la transmisión de poder; y,*

¹⁸ Jorge Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, 19ª .ed., México, 2006, pp. 25-26.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

e) *Tener un amplio dominio sobre el proceso de distribución de los recursos públicos*

...¹⁹

Estas razones, por las cuales el Presidente mexicano tiene un gran predominio, fueron expuestas por el Dr. Jorge Carpizo en el año de 1978 cuando apreció la obra de la cual son cita, contemporánea es también la obra de 1977 de Manuel Camacho de la que también hacemos referencia.

De este tiempo hasta nuestros días, nuestro país ha experimentado grandes transformaciones en los ámbitos político, social, económico, jurídico y cultural, en la actualidad algunas de las características y razones arriba expuestas, que le dan preponderancia al titular del Poder Ejecutivo en México persisten, otras, sin duda, se han modificado en razón de que han cambiando también los actores y el panorama político. Lo que no ha cambiado es la concentración de poder que ostenta el Presidente, pues esta se conserva, ya que en esencia no se ha modificado el conjunto de disposiciones constitucionales que mediante facultades y atribuciones le conceden conducirse y actuar de ese modo.

Ahora vamos a analizar cada una de las aseveraciones del Dr. Jorge Carpizo y de Manuel Camacho, de entrada debemos comentar que como bien apuntaba el Maestro Andrés Serra Rojas, *“toda la vida política de México gira alrededor del Presidente”*.

Señala el Dr. Jorge Carpizo que el predominio del Presidente encuentra su sustento en el hecho de que es Jefe del partido predominante; si bien es cierto que en la actualidad esto no sucede, el Presidente es *de facto* Jefe de su partido y

¹⁹ Camacho Manuel, *Los nudos históricos del sistema político mexicano*, en *La crisis en el sistema político mexicano (1928-1977)*, México, El Colegio de México, 1977, p. 184.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

por ende, fundamenta su fuerza en los intereses que esa organización política representa.

Apunta también que el Poder Legislativo se encuentra debilitado frente al poder del Presidente, si bien es cierto que en los últimos años se han realizado reformas tendientes a fortalecer al Poder Legislativo, éstas han sido insuficientes, porque México es y sigue siendo un régimen presidencial y en un régimen político así lo que se observa es la preponderancia de uno de los poderes constituidos respecto de los otros. Esa preponderancia de la que hablamos corresponde al Ejecutivo, sobre los otros Poderes y la concentración de poder en su titular, luego entonces, el efecto es que en el Legislativo se observa obstrucción en el caso de que haya una mayoría de legisladores de un partido político distinto al del Presidente; o una sumisión, en el caso de que exista una mayoría de miembros que sean del mismo partido político que el Presidente; la obstrucción puede vencerse mediante la negociación, en el caso de que ninguno de los partidos tenga mayoría en el Congreso. Pero hay que entender, que estos efectos son provocados por la propia forma de gobierno, no tienen relación con que el Presidente en turno sea de un determinado partido o de otro.

En cuanto a la integración de los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es un hecho conocido que esta institución sigue siendo obsequiosa con el Presidente, la razón, es que el propio titular del Ejecutivo es quien presenta las ternas de los que habrán de ser Ministros.

El Presidente sigue teniendo una gran influencia en el manejo de la economía y no sólo eso, se lo mira como el responsable directo de su conducción y esa influencia la ejerce sobre la base de la ley que le atribuye dichas facultades.

En cuanto al ejército, no hay mucho que agregar, cuando el Presidente es nada menos que el Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

La influencia en la opinión pública través de los medios masivos de comunicación la sigue teniendo al contar con recursos públicos que le permiten difundir de manera institucional los avances de su administración y contar con la disposición de los dueños de medios de comunicación que afines con sus políticas difunden sus mensajes o le dan a la información el matiz que a los intereses gubernamentales es conveniente. En cuanto a los medios informativos, no podemos negar que ha habido una disminución considerable por lo que hace a la censura, pero se ha llegado al punto lamentable de deteriorar considerablemente la institución presidencial y menguar así su prestigio y fuerza.

Todo lo anterior se da, como bien lo apunta el Dr. Carpizo debido a la cantidad de facultades constitucionales y *metaconstitucionales* que ostenta el Presidente en México. Precisamente dentro de esas facultades *metaconstitucionales* se encuentra la facultad que tiene el Presidente de designar a su sucesor, esta es una de las principales reglas del juego del sistema político mexicano y es uno de los asuntos trascendentales dentro de la forma de gobierno presidencial, ya que representa el hecho de asegurar para quien deja el cargo impunidad y continuidad y todo esto, se dio, se da y se seguirá dando sin importar cual sea el signo político del Presidente en turno.

Las elecciones a gobernadores se llevan a cabo en la actualidad de una manera muy diferente de cómo se llevaban a cabo en la época más cerrada del sistema político mexicano, pero es bien sabido que los candidatos del partido del Presidente, deben contar con su visto bueno, pues éste tiene una supremacía política real al interior de su partido político.

Coincidimos con Manuel Camacho cuando indica que entre las razones que hacen al Presidente tan poderoso se encuentran: el hecho de que ejerce sus poderes constitucionales; el hecho de que tiene un amplio dominio sobre el proceso de distribución de los recursos públicos; el hecho fundamental de que políticamente

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

hablando, es el vértice de la transmisión del poder. Pero diferimos de sus apreciaciones, en cuanto a que el predominio del Presidente se finque en el hecho de que sea el “*Jefe de la clase política*”, pues en la actualidad no es ya ese punto de referencia, y de serlo, lo sería quizá únicamente al interior de su partido.

Definitivamente creemos que hoy día, el Presidente no es el árbitro de las pugnas mayores que se presentan entre las fuerzas que participan en la contienda política, porque para eso se cuenta ya, con los tribunales electorales, que son autoridades jurisdiccionales autónomas que se conducen conforme a los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad y equidad, y que han sido producto de la evolución jurídica, política y social del país.

Lo cierto es, que es nuestra propia Constitución la que estructura el régimen presidencial con todas sus características. Esta forma de gobierno se adopta en nuestro país a partir de 1824 y de entonces hasta nuestros días se ha ido modificando a través de nuestros diferentes textos constitucionales, hasta adquirir las características que la definen hoy. Las fuentes jurídicas y constitucionales del régimen perfilado en 1824 son la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica de 1787 y la Constitución Española de 1812.

Finalmente, podemos afirmar que es nuestra Constitución de 1917 la que estructura un régimen presidencial puro, este último calificativo lo debe a que no incorpora en su estructura ningún matiz parlamentario. Así el presidencialismo mexicano tiene cuatro bases fundamentales: la constitucional, la militar, la del control político y la económica. El propio orden constitucional mexicano es el que brinda atribuciones y facultades muy importantes al Poder Ejecutivo y al Poder Legislativo, pero aun así, en el texto constitucional sobresale la importancia del titular del Ejecutivo y su preeminencia sobre las Cámaras.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

El Presidente.

La expresión Presidente de la República, proviene del latín *presidens, enti*, que significa cabeza superior de un gobierno, consejo, tribunal, junta o sociedad; y de República, que a su vez también proviene del latín *republicam*, acusativo de *res publica*, el bienestar o interés público; autoridad pública, estado, república; forma de gobierno en la que la soberanía residen en el pueblo, que la ejerce mediante representantes escogidos libremente.

En la democracia presidencialista republicana, el Presidente es el centro de la pirámide administrativa, como jefe del Poder Ejecutivo y coordinador del régimen político-jurídico, centro de la autoridad y punto de equilibrio del sistema político.

En un régimen presidencial se le da la facultad legislativa al Presidente en casos de suspensión de garantías constitucionales y para la regulación del comercio exterior, en ambos la presencia del Poder Legislativo es limitada y sujeta a las decisiones del Ejecutivo, por motivos de seguridad o de necesidades económicas del país.

Las facultades presidenciales provienen de las fuentes legales que son la Constitución y las leyes ordinarias y de un hecho político administrativo que lo vincula con los factores formales y reales del poder del país, especialmente con el partido político que lo llevó al gobierno y con el cual guarda nexos estrechos y permanentes a través de su dirigencia y de los miembros de su partido que se encuentran integrados y coordinados en las Cámaras del Congreso de la Unión, es común que en éstas su partido tenga la mayoría o una presencia suficiente que le permita actuar dentro de marcos amplios de libertad.

Entre las facultades constitucionales con las que cuenta un Presidente se destacan:

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

- a) Capacidad para nombrar y remover a sus Secretarios de Estado y demás funcionarios de alta jerarquía;
- b) Ser Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas e intervenir en el nombramiento de altos oficiales;
- c) Ser el jefe de las relaciones exteriores, especialmente el de las diplomáticas, fijando los criterios y lineamientos de la política internacional, para su presencia en la celebración de los tratados internacionales, incluyendo los económicos;
- d) Ejerce su facultad de iniciativa de ley, especialmente por lo que se refiere a reformas y adiciones constitucionales;
- e) Tiene derecho de veto a leyes aprobadas por el Congreso de la Unión;
- f) Hace uso amplio de su facultad reglamentaria.

En los regímenes presidenciales de los países de tercer mundo el Presidente es pieza clave del sistema político y tiene predominio sobre otros elementos que lo conforman en razón de que: 1) Es el jefe del partido predominante integrado por grandes organizaciones obreras, campesinas y profesionales; y, 2) la mayoría de los integrantes del Poder Legislativo saben que si se oponen al Presidente sus posibilidades de éxito serán nulas, frustrando con seguridad su carrera política.

El primer régimen presidencial data de la Constitución norteamericana de 1787 en donde se configuró un nuevo tipo de relaciones entre los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, dando como resultado el régimen presidencial clásico. En América Latina, los regímenes presidenciales se han inspirado en el modelo norteamericano, pero con algunas diferencias. En México fue en la Constitución de 1824, en la cual se adopta el régimen presidencial mexicano; la institución presidencial se deposita en un solo individuo electo por el pueblo para un periodo razonable de tiempo.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

La estructura constitucional del poder en México está concebida en torno a la figura dominante del Presidente de la República y hay que entender que hubo un tiempo en que todo proceso político giraba en torno al Presidente.

Las características de la forma de gobierno que describimos y las condiciones que genera debido a la concentración de poder que detenta un solo individuo, han dado como consecuencia que al respecto destacadas personalidades expresen opiniones diversas sobre la forma en que se mira al Presidente mexicano, algunos de estos puntos de vista son: “... es un emperador sexenal...”²⁰, “... es una especie de monarca absoluto, cuando no un dictador constitucional...”²¹, “... en la cima del sistema se encuentra el Presidente de la República, que es institución más que hombre, y sacerdote de un rito más que institución, el asume con el cargo una tradición que proviene de los emperadores aztecas, de acuerdo con la mitificación popular...”²².

El Presidente en México es una institución jurídica y política que tiene características muy particulares, que lo definen y diferencian de otros titulares del Poder Ejecutivo en otras naciones. En nuestro país, es común que al Presidente se le señale como el “jefe de las instituciones nacionales”. El propio Ex Presidente Miguel de la Madrid en su obra *Cien tesis sobre México*, en cuanto al Presidente refiere: “... La tradición política mexicana exige tener un presidente con amplias facultades para que pueda sobreponerse a los intereses de los partidos, las facciones y grupos de presión, pero sus facultades están limitadas por un régimen de derecho, por la distribución de competencias con los otros poderes federales y

²⁰ Moreno, Daniel, *Síntesis del Derecho Constitucional*, México, UNAM, 1965, p. 40.

²¹ Patricio E. Marcos, Jacqueline Pechard, y Carmen Vázquez, *El presidencialismo mexicano como una fábula política*, en *Estudios Políticos*, Vol. I., Núm. 3-4.

²² Fuentes, Carlos, *Tiempo mexicano.*, México, Joaquín Mortiz, 1971, p. 70.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

por la fuerza creciente de la opinión pública que se levanta frente a la arbitrariedad o el ejercicio abusivo del poder...”²³

Así este Presidente que como vemos concentra en su persona una gran cantidad de poder, tiene múltiples facultades y éstas emanan de tres grandes fuentes: la Constitución, las leyes ordinarias y el propio sistema político mexicano. De las facultades constitucionales podemos mencionar como ejemplos, los nombramientos que corren a cargo del Presidente, las facultades que ejerce en materia internacional y las facultades que tienen que ver con el proceso legislativo. Sobre las facultades que ejerce y que provienen de leyes ordinarias, podemos mencionar como ejemplo, las que tiene referentes a los organismos de la Administración Pública Descentralizada. Entre las facultades que provienen del propio sistema político mexicano se encuentra como ejemplo principal, la de designar al que habrá de ser su sucesor para asegurar así impunidad y continuidad, elementos esenciales del régimen presidencial.

Los tratadistas han considerado adecuado dividir para una mejor comprensión, las funciones del Presidente en políticas y en administrativas. En cuanto a lo político éstas se refieren a las relaciones que el titular del Poder Ejecutivo sostiene con los otros poderes constituidos (Poder Legislativo y Poder Judicial); la representación del Estado a nivel internacional; las relaciones con partidos políticos y con otras organizaciones políticas; y en general con todos los actores del sistema político mexicano. Por lo que hace a lo administrativo, el Presidente se encarga de las relaciones con la burocracia, funcionarios y empleados del Gobierno Federal.

Otros dos géneros de funciones que realiza el titular del Poder Ejecutivo y que son también muy importantes, son las funciones económicas y las funciones sociales. Sobre las económicas basta con decir que el Presidente tiene a su cargo determinar el eje de la política económica del país. Respecto a las funciones

²³ De la Madrid Hurtado, Miguel, *Cien tesis sobre México.*, México, Grijalbo, 1982, p.42.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

sociales, éstas están relacionadas con la educación, la salud, el empleo, la seguridad social y el desarrollo del campo, etc.

La Constitución mexicana dispone que el Presidente puede participar en cinco diferentes etapas del procedimiento legislativo, de acuerdo el profesor Enrique Sánchez Bringas, puede hacerlo de la siguiente manera:

La iniciativa. *El artículo 71 constitucional fracción I, faculta al Presidente para iniciar ante el Congreso de la Unión el procedimiento de elaboración de leyes y decretos, mediante la presentación de los proyectos correspondientes para que puedan ser aprobados, modificados o desechados por el Poder Legislativo.*

La información. *El segundo párrafo del artículo 93 constitucional obliga al Presidente a rendir los informes que cada Cámara del Congreso requiera cuando se discuta algún asunto que incida en la actividad del Ejecutivo Federal o durante el examen de los proyectos de ley o decretos. Cabe señalar que el Presidente cumple con esta obligación a través de los Secretarios de Estado, del Procurador General de la República, de los Jefe de los Departamentos Administrativos y de los Directores o Administradores de los Organismos Descentralizados del Gobierno Federal y de las Empresas de participación estatal mayoritaria. Esta atribución ofrece al Presidente la posibilidad de defender ante las Cámaras el proyecto de ley o decreto que en su caso hubiera presentado.*

El veto suspensivo. *El ordenamiento constitucional faculta al Presidente para hacer observaciones sobre la ley o decreto, a esta atribución se le llama veto suspensivo porque si el Presidente no formula las observaciones en el plazo de diez días hábiles, se entiende*

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

que está de acuerdo con la ley o decreto; pero si hace las observaciones el Congreso de la Unión deberá examinarlas y podrá tomarlas en cuenta, pero si las desecha la ley o decreto entra en vigor con el texto aprobado por el Congreso.

La promulgación. *Las leyes y decretos del Congreso de la Unión deben ser promulgados por el Presidente. La promulgación se hace a través de un Decreto Presidencial donde se ordena el debido cumplimiento de la ley o decreto.*

La publicación. *Es el acto por virtud del cual la ley o decreto expedido por el Congreso de la Unión y Promulgado por el Presidente de la República, se publica en el Diario Oficial de la Federación. La edición de esta publicación la tiene a su cargo la Secretaría de Gobernación.*²⁴

Ahora que estamos abordando las facultades que el Presidente tiene en cuando a su intervención en diferentes etapas del proceso legislativo, creemos conveniente comentar sobre las relaciones que mantiene con el Poder Legislativo. La relación Ejecutivo-Legislativo es muy estrecha, debido a ello lo que se anhela es que esta sea una relación armónica entre Poderes, sin que dicha armonía implique subordinación o pérdida de independencia para el Poder Legislativo.

Justamente una de las razones que abandera la incorporación de la figura del Jefe de Gabinete al régimen presidencial mexicano, es la de la necesaria construcción de acuerdos entre el Presidente y los integrantes del Poder Legislativo. En este sentido al Jefe de Gabinete es visto como ese político hábil, negociador, que habrá de encontrar puntos de convergencia con las diferentes fuerzas políticas para permitir al Gobierno avanzar en temas que considera trascendentes.

²⁴ Sánchez Bringas, Enrique, *Derecho Constitucional*, 11ª. ed., México, Porrúa, 2007, pp. 487-488.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

Ahora hablaremos sobre el Informe Presidencial. El Informe como la idea de que titular del Poder Ejecutivo lo rinda frente al Poder Legislativo, encuentra su raíz en Inglaterra y en Estados Unidos de Norteamérica.

En nuestro país, es el artículo 69 constitucional el que dispone que el Presidente de la República asista a la apertura de las sesiones ordinarias del Congreso y en ese acto presente por escrito un informe el cual deberá señalar el estado que guarda la administración pública del país. Es el resumen de las principales actividades de los distintos ramos de la administración pública, también es el medio que emplea el Ejecutivo para presentar al Congreso sus principales proyectos y para establecer las líneas generales de su política como Presidente.

Ante todo fue y es un acto político cuyo discurso en épocas anteriores, demostraba el poder y la fastuosidad del régimen priista, actualmente se lo encuentra caduco, anacrónico y se considera que debería ser un informe que plasme un panorama breve sobre la administración pública en general, acompañado también de un mensaje político.

El Informe Presidencial durante mucho tiempo dentro del régimen político mexicano fue un acto político de primera magnitud, el desgaste que ha sufrido con el tiempo hasta la actualidad, consideramos que es reflejo del deterioro que la institución presidencial misma ha sufrido como tal.

No es objeto de este trabajo agotar este tema hasta la exhaustividad, por ello sólo mencionaremos que el Presidente cuenta con facultades de nombramiento; facultades en materia de relaciones exteriores; facultades de carácter económico y hacendario; facultades en materia agraria; expulsión de extranjeros; expropiación; facultades sobre el ejercicio de la acción penal; facultades en materia educativa, sobre los medios de comunicación; respecto del Gobierno del Distrito Federal; etc.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

Ya que estamos disertando sobre las facultades del Presidente, no podemos dejar de mencionar las que el Dr. Jorge Carpizo considera como facultades *metaconstitucionales*, las llama de esta manera, porque considera que son facultades que se encuentran situadas más allá del marco constitucional, en su concepto son o fueron las siguientes:

- a) Ser el jefe real del Partido Revolucionario Institucional (PRI);
- b) Designar a su sucesor;
- c) Designar a los gobernadores;
- d) Remover a los gobernadores.

Cada una de estas facultades se ejerció en la práctica política, con todo lo que implican, durante los momentos más álgidos del régimen presidencial mexicano, lo anterior es innegable, por ello ahora haremos un breve comentario en torno a cada una de ellas.

a) Ser el jefe real del Partido Revolucionario Institucional (PRI).

Ya hemos mencionado sobre el cuerpo de esta investigación, que las dos columnas sobre las cuales se sostuvo el sistema político en México fueron: el régimen presidencial y el Partido Revolucionario Institucional. El PRI es considerado como una pieza clave dentro del sistema político mexicano, es referencia obligada para entender lo que fue, lo que ha sido y lo que será el sistema político en su conjunto. Este instituto político es considerado por algunos autores, como el partido semioficial del país y se encuentra organizado hasta la fecha por sectores, el agrario, el obrero y el popular. Así, se ha afirmado que el poder del Presidente estuvo siempre basado en el liderazgo y sobre la organización del Partido Revolucionario Institucional, finalmente su partido.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

Este partido político a lo largo de su devenir histórico sufrió un proceso interno de centralización, concentrándose todos los poderes en su Comité Ejecutivo Nacional y en el Presidente de éste, quien en la realidad era nombrado y removido por el Presidente de la República. Esta no era la única designación, también eran nombrados por el Presidente los dirigentes de los sectores del partido a excepción del líder de la Confederación de Trabajadores Mexicanos (CTM). Como líder partidista, el Presidente podía designar a su sucesor; nombrar a los gobernadores, a los senadores, a la mayoría de los diputados; nombrar a los presidentes municipales, etc.; de igual manera al ser el PRI un partido con una estructura tan amplia, el Presidente tenía el control sobre las principales organizaciones campesinas, obreras, profesionales y populares, las cuales eran y siguen siendo las organizaciones más importantes del país.

El Presidente de la República fue visto por muchos años en el PRI como el guía superior, ideológico y político del partido.

En la actualidad, a pesar de que quien se ostenta como titular del Poder Ejecutivo pertenece a otra corriente político-ideológica, al Partido Acción Nacional, no podemos por ello argumentar, que el Presidente carezca de esta facultad *metaconstitucional*. El Presidente hoy en día es un miembro del Partido Acción Nacional y por supuesto que para quienes forman parte de ese instituto político, el es su guía y líder y es quien los representa y representa también a quienes tienen intereses afines a los de ese partido político. Por ende, es consultado respecto de quienes habrán de ser candidatos a gobernador, senador, diputado, presidente municipal, etc., y también lo es respecto de los principales asuntos al interior de su partido, como lo es la designación de quien deberá estar a cargo de su dirigencia, etc.

b) Facultad para designar a su sucesor.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

La sucesión presidencial es y ha sido todo un tema dentro del régimen presidencial mexicano, por lo que en sí misma representa, nada menos que la trasmisión del poder, con todo lo que ello implica. Durante mucho tiempo, en el régimen priista esa transmisión del poder se daba justamente dentro del PRI y dentro de los parámetros del sistema político mexicano, en donde este partido político era una de sus principales columnas.

El candidato era seleccionado principalmente por el voto del Presidente de la República en funciones y por los votos de otros integrantes del régimen como eran los Secretarios de Estado, los Ex Presidentes, los líderes de las Cámaras en el Congreso, los Gobernadores, los más altos mandos del Ejército y por los líderes de los sectores. Para Stephen Spencer Goodspeed, desde su punto de vista, la situación que describimos es una “*costumbre*” que comenzó desde 1920 en un gobierno priista, la cual consistía en que el Presidente de la República escogía a su sucesor y esto traía como consecuencia la posibilidad de que el Presidente fuera instruyendo a su sucesor para confiar así en su lealtad y por otra parte que el sucesor contrajera así una deuda de gratitud para con su antecesor.

A continuación veremos como el asunto de la designación del sucesor, no es desde nuestra perspectiva una “*costumbre*” del régimen priista, sino más bien una situación propia del régimen presidencial que le permite obtener supervivencia y continuidad como régimen político. Después de que llegó a la Presidencia de la República un partido distinto al PRI, se pudo pensar que esta facultad *metaconstitucional* del Presidente como muchas otras entraría en desuso, pues el contexto de la transmisión del poder era distinto. Sin embargo, para sorpresa de muchos, la designación del sucesor sigue pasando por el indiscutible visto bueno del Presidente, ya que tiene que asegurar para éste impunidad y continuidad, éstas dos últimas son las características básicas y propias del régimen presidencial y no guardan relación con la extracción política de quien ostenta la titularidad del Poder Ejecutivo.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

c) Designar a los gobernadores.

Era el Presidente quien señalaba en última instancia quienes habrían de ser gobernadores de las entidades federativas, este nombramiento *de facto* le permitía al titular del Ejecutivo ejercer un control político sobre el gobernador entrante. En nuestros días no se da tanto como una designación del que habrá de ser el futuro gobernador, pero no hay que dejar de tener en cuenta, que quién habrá de ser el candidato del partido del Presidente, habrá de serlo sin duda con el visto bueno de éste y serán las y los ciudadanos en las urnas quienes tengan la última palabra.

d) Remoción de gobernadores.

Anteriormente el Presidente tenía el poder político suficiente para remover a un gobernador mediante diferentes medidas como la insinuación prudente y discreta de que presentara su renuncia, hasta la declaración de desaparición de poderes en la entidad federativa. Como ejemplos de la desaparición de poderes, tenemos los casos ocurridos en el estado de Guerrero el 31 de enero de 1975 y en el estado el Hidalgo el 29 de abril del mismo año. Ambos casos fueron en realidad, una confrontación política entre el titular del Ejecutivo Federal y el titular del gobierno local, los argumentos que se dieron fueron por lo que hace al caso de Hidalgo, la existencia de un gobierno autocrático que desconocía garantías individuales de los ciudadanos, quienes vivían bajo la amenaza y el terror.

Los presidentes, según el talante autocrático o democrático que los caracterice, pueden matizar o acentuar el alcance de sus facultades, porque en términos de derecho son los depositarios exclusivos de un poder supremo. En este sentido compartimos la opinión del Dr. Jorge Carpizo, cuando afirma que: *“nuestra ley fundamental configura un sistema presidencial puro”*.²⁵

²⁵ Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano.*, 19ª. ed., México, Siglo XXI, 2006, p. 221.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

Hasta aquí hemos hablado a grandes rasgos sobre toda la serie de facultades y funciones que la Constitución le confiere al Presidente y sobre aquellas que se encuentran situadas más allá del marco constitucional y que encuentran su fundamento y razón de ser en la dinámica del propio régimen presidencial y del sistema político mexicano, facultades todas ellas, que hacen que el Presidente concentre en su persona una gran cantidad de poder.

En un sistema constitucional, la norma constitucional establece la sanción correspondiente en el caso de ser violada. La Constitución prevé los procedimientos para su propia defensa. Por eso el Presidente es responsable si rompe o trata de romper el orden constitucional, o si no cumple sus obligaciones constitucionales y este incumplimiento quiebra el régimen de gobierno. Exigir responsabilidad al Presidente es un mecanismo que sirve para preservar el sistema constitucional y legal del país.

Por ello no podemos dejar de mencionar que estas facultades constitucionales que conceden poder, también encuentran un límite constitucional, frágil, si se lo quiere ver así, porque todos los elementos del sistema político mexicano en su conjunto, influyen en esa concentración del poder que hemos demostrado ya en líneas precedentes. Estos límites tienen por objetivo ser usados para operar como controles que hagan que el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo se conduzcan con equilibrio en cuanto a la relación que sostienen entre ellos. El más importante de estos límites es el Juicio Político de Responsabilidad.

El artículo 108 constitucional dispone que el Presidente de la República durante el desempeño de su cargo sólo podrá ser acusado por traición a la patria y por delitos graves del orden común.

El Presidente de la República no puede estar por encima de la Ley Fundamental, debe cumplir con sus mandatos, en caso de que no lo haga la misma Constitución

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

cuenta con un mecanismo que le garantiza su propia protección. El hecho de exigirle responsabilidad a un Presidente es algo que se ve y se ha visto a lo largo de los años como el último recurso para preservar así la constitucionalidad y la legalidad. Se entiende como un recurso extraordinario, de suma gravedad que se debe utilizar sólo en casos muy delicados para preservar la vigencia de la Constitución.

Porque un juicio político implica fundamentalmente un problema político, un enfrentamiento frontal y total entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.

Entre los controles que se ejercen sobre el poder del Presidente se encuentran:

- 1) “*El poder de la bolsa*”, que es el control que ejerce Poder Legislativo a través de la Cámara de Diputados, que consiste en modificar, reducir o aumentar el Proyecto de Presupuesto de Egresos que propone el Presidente de la República;
- 2) La revisión de la Cuenta Pública;
- 3) La negativa a ratificar o aprobar nombramientos; y,
- 4) El permiso que requiere del Congreso, o bien de la Comisión Permanente, para ausentarse del país; etc.

Los presidentes, según su carácter autocrático o democrático, pueden matizar o acentuar el alcance de sus facultades, porque en términos de derecho son los depositarios exclusivos de un poder supremo.

El Presidente ha ejercido su alta responsabilidad en compañía de una serie de colaboradores que desde sus distintos ámbitos hacen reales y materializables los compromisos del Gobierno, estos colaboradores son los Secretarios de Estado, que en conjunto integran su Gabinete.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

Como hemos podido ver la preeminencia de la cual goza el Presidente le permite un gran campo de acción para dirigir las políticas económicas y sociales del país, a través, en primer lugar, de su Gabinete, sobre el que obviamente mantiene una hegemonía total. Sobre estas líneas ahora abordaremos este tema que está totalmente relacionado con la figura del Jefe de Gabinete, para así continuar perfilando esta última figura que es la razón de ser y esencia de nuestro trabajo de investigación.

El Gabinete.

En México como en otros países del mundo, el Gabinete es una institución que pudiéramos llamar “*extraconstitucional*”, ya que no se encuentra del todo contemplada en la ley fundamental ni en alguna otra norma secundaria.

El Gabinete presidencial implica la reunión de los principales colaboradores del Presidente, los cuales tienen como tarea principal asesorarlo sobre los asuntos más importantes de la política nacional, es él quien los convoca y quien finalmente habrá de tomar las decisiones que considere adecuadas para el país. Las reuniones pueden llevarse a cabo con cierta periodicidad o bien llevarse a cabo en atención a la importancia de los asuntos.

El Gabinete mediante su actuar lo que busca es alcanzar la coordinación de los miembros de la Administración Pública Federal y demostrar una unidad de acción, para formular así las políticas de gobierno que requieren los diferentes ámbitos del Estado.

Podríamos decir que en México el Gabinete es una figura constitucionalmente inexistente, pues conforme a la Constitución nuestro régimen presidencial concentra en la persona del Presidente una gran cantidad de poder, los Secretarios de Estado son sólo eso, depositarios de la confianza del Presidente, pero a

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

diferencia de lo que pasa en un régimen parlamentario, no son responsables políticos de su propia gestión; así el Gabinete carece de entidad política y jurídica.

A través de nuestra historia el Presidente no siempre ha gobernado con “su grupo”, ha habido Gabinetes “concertados”, esto es, Gabinetes en los que participan elementos de diversos grupos políticos, ejemplo de lo anterior son: el caso del primer Gabinete de Cárdenas, el de Ávila Camacho y el de López Portillo.

En nuestro país el Gabinete y el Consejo de Ministros no son instituciones que deban entenderse como sinónimos. El Consejo de Ministros es una figura que sólo funciona en caso de que el Presidente de la República decida solicitar al Congreso la suspensión de las garantías individuales y su integración se encuentra dispuesta en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Tanto la periodicidad de las reuniones del Gabinete Presidencial, como los puntos que habrán de revisarse en ellas, le corresponde señalarlos al Presidente; en las reuniones se examinan asuntos principales, líneas políticas, asuntos generales, etc.

Un rasgo característico del régimen presidencial mexicano y que no podemos dejar de comentar, es que en un primer tiempo, aproximadamente desde 1920 a 1940, dentro de la composición del Gabinete se observaba un porcentaje importante de miembros que ostentaban un rango militar o bien eran personas que tenían alguna experiencia castrense. A partir de 1940, los militares son asignados a Secretarías “*profesionales*” como la de la Defensa, Marina o al Ex departamento de Industria Militar. Desde 1946 hasta la época de los setentas, sólo un General había ocupado un cargo “no profesional”, este fue el General Alfonso Corona del Rosal, quien tuvo a su cargo lo que entonces era el Departamento del Distrito Federal.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

Volviendo al tema que nos ocupa, podemos decir que nunca ha existido de manera oficial ni legal un Secretario de Estado que se ocupe de coordinar los trabajos del Gabinete en su conjunto. Lo cierto es que *de facto* quien ha tenido en el régimen presidencial mexicano un peso específico importante es el Secretario de Gobernación, cargo que han ocupado muy destacados políticos mexicanos y que ha venido a menos a partir del “gobierno del cambio”.

Ha sido justamente el Secretario de Gobernación del “gobierno del cambio”, Santiago Creel Miranda, uno de los principales promotores de la figura de Jefe de Gabinete en México. Ejemplo de lo que afirmamos son los comentarios que el referido Secretario realizó en la ponencia que presento dentro del Seminario de Derecho Constitucional y Administrativo, organizado por la Escuela Libre de Derecho el 22 de febrero de 2005. En sus intervenciones explicó, que en su concepto la figura de Jefe de Gabinete induciría a la formación de alianzas y una mayor cooperación entre los Poderes del Estado. Debemos señalar que el Partido Acción Nacional se deslindo inmediatamente de la propuesta que presento el Secretario de Gobernación.

El Secretario de Gobernación propuso la creación de la figura del Jefe de Gabinete y así pasar del presidencialismo al semipresidencialismo. Desde la perspectiva del mencionado Secretario, el objetivo de la figura del Jefe de Gabinete, sería el de construir mayorías estables en el Congreso; que el Poder Ejecutivo se pudiera vincular de una manera más eficaz con el Poder Legislativo a través del Jefe de Gabinete; hacer que el sistema proporcione mayores incentivos para la colaboración que para la competencia, porque actualmente en la forma en la que está planteado otorga incentivos, pero para la competencia, no para la colaboración.

En síntesis, el Jefe de Gabinete es una figura que tendría, en primer lugar la función de vincular al Ejecutivo con el Congreso; sería quien le daría seguimiento

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

a los acuerdos del Presidente de la República; y, sería quien debería llevar las relaciones políticas del Gobierno. Su designación sería planteada por el Ejecutivo, pero tendría que ser ratificada por las dos terceras partes de la Cámara de Diputados. La idea es que la propuesta de quien ocupara el cargo de Jefe de Gabinete fuese avalada por todas las fuerzas políticas y si no por todas, si al menos por la mayoría de ellas.

Con la creación de la figura de Jefe de Gabinete, desde la visión de Santiago Creel Miranda, la Secretaría de Gobernación se transformaría en un Ministerio del Interior, para ocuparse de cuestiones administrativas, seguridad pública, inteligencia, el sistema penitenciario a nivel federal, los asuntos migratorios, la protección civil, etc.

Debemos comentar que también otros políticos y de otras extracciones ideológicas han presentado también en diferentes momentos y circunstancias políticas, la propuesta de incorporar la figura del Jefe de Gabinete al régimen presidencial mexicano.

Ahora hablaremos un poco más sobre las Secretarías de Estado y en particular sobre la Secretaría de Gobernación y su titular, pues de acuerdo a sus competencias y por la actividad que en la práctica política del quehacer gubernamental desempeña, guarda especial relación con la figura del Jefe de Gabinete, que es la razón de ser de nuestro trabajo de investigación.

Las Secretarías de Estado.

En México el Poder Ejecutivo Federal se deposita en una sola persona, que es el Presidente de la República, las dependencias que se estructuran inmediatamente bajo su mando y que configuran la Administración Pública Centralizada de la Federación tienen a su cargo los negocios del orden administrativo de jurisdicción

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

federal. De acuerdo con el artículo 1° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Administración Pública Centralizada está conformada por: la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

Nosotros sólo nos enfocaremos en este pequeño apartado al análisis de las Secretarías de Estado, que de acuerdo con el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con ellas para el despacho de los asuntos del orden administrativo y las cuales son las siguientes dependencias:

- Secretaría de Gobernación;
- Secretaría de Relaciones Exteriores;
- Secretaría de la Defensa Nacional;
- Secretaría de Marina;
- Secretaría de Seguridad Pública;
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- Secretaría de Desarrollo Social;
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales;
- Secretaría de Energía;
- Secretaría de Economía;
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación;
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes;
- Secretaría de la Función Pública;
- Secretaría de Educación Pública;
- Secretaría de Salud;
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social;
- Secretaría de la Reforma Agraria;
- Secretaría de Turismo; y,

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

- Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

Nuestra Constitución Política Federal establece que la ley orgánica que expida el Congreso distribuirá los negocios de orden administrativo de la federación, los cuales estarán a cargo de las Secretarías de Estado.

A lo largo de la historia de nuestro país, fue preocupación de todos los constituyentes, establecer órganos que auxiliaran al jefe del Poder Ejecutivo en los asuntos administrativos. Entre los antecedentes constitucionales de las Secretarías de Estado en México podemos referir: los Elementos Constitucionales de Ignacio López Rayón de 1811; la Constitución de Cádiz de 1812; la Constitución de Apatzingán de 1814; el Reglamento provisional político del Imperio Mexicano de 1823; la Constitución de 1824; las Leyes constitucionales de 1836; las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843; la Constitución de 1857; el Estatuto provisional del Imperio Mexicano de 1865; y finalmente, la Constitución de 1917.

Las Secretarías de Estado en México han experimentado también una evolución histórica, ahora hablaremos un poco de ella.

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 14 de abril de 1917, establecía las siguientes Secretarías: de Estado; de Hacienda y Crédito Público; de Guerra y Marina; de Comunicaciones; de Fomento; y, la de Industria y Comercio.

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 31 de diciembre de 1917, establecía las siguientes Secretarías: de Gobernación; de Relaciones Exteriores; de Hacienda y Crédito Público; de Guerra y Marina; de Agricultura y Fomento; de Comunicaciones y Obras Públicas; y, la de Industria, Comercio y Trabajo. Esta ley a diferencia de otras, refería en su exposición de motivos que las Secretarías y

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

Departamentos, estaban enlistados de acuerdo a un orden de importancia, dicho orden ha prevalecido en términos generales hasta nuestros días y dio origen a la idea de que algunas Secretarías tienen mayor importancia que otras.

La Ley de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás Dependencias del Poder Ejecutivo, del 6 de abril de 1934, es el antecedente más directo de la que se encuentra actualmente en vigencia, pues incluyó a otras oficinas o dependencias del Poder Ejecutivo aparte de la Secretaría y Departamentos. Consideraba como Secretarías a la de Gobernación; a la de Relaciones Exteriores; a la de Hacienda y Crédito Público; a la de Guerra y Marina; a la de Seguridad Nacional; a la de Agricultura y Fomento; a la de Comunicaciones y Obras Públicas; y, a la de Educación Pública. Estableció cinco Departamentos Administrativos, los cuales eran: el del Trabajo; el Agrario; el de Salubridad Pública; el de Establecimientos Fabriles y aprovisionamientos militares; y el del Distrito Federal. Las otras dependencias que la ley tenía en cuenta eran: la Procuraduría General de la República; la Procuraduría del Distrito y territorios federales; y los Gobiernos de los territorios federales.

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 31 de diciembre de 1935, tuvo como al igual que su antecesora una breve vigencia y estableció las siguientes Secretarías de Estado: Gobernación; Relaciones Exteriores; Hacienda y Crédito Público; Guerra y Marina; Agricultura y Fomento; Comunicaciones y Obras Públicas; y, Educación Pública.

La Ley de 1939 disponía que las Secretarías y Departamentos de Estado eran: Gobernación; Relaciones Exteriores; Hacienda y Crédito Público; Defensa Nacional; Economía Nacional; Agricultura y Fomento; Comunicaciones y Obras Públicas; Educación Pública; y Asistencia Pública.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

A diferencia de las anteriores leyes, la del 21 de diciembre de 1946, menciona brevemente la competencia de cada una de las Secretarías y Departamentos de Estado, por lo que se generó la necesidad de emitir un reglamento, el cual fue publicado el 2 de enero de 1947, pero este reglamento resultó contrario a la Constitución, ya que la disposición de la Carta Magna es en el sentido de que sea una ley la que fije los asunto de cada dependencia. La ley en comento establecía las siguientes Secretarías: Gobernación; Relaciones Exteriores; Hacienda y Crédito Público; Defensa Nacional; Marina; Economía; Agricultura y Ganadería; Recursos Hidráulicos; Comunicaciones y Obras Públicas; Educación Pública; Salubridad y Asistencia; Trabajo y Previsión Social; y, Bienes Nacionales e Inspección Administrativa.

El antecedente inmediato de la ley actual, es la de 24 de diciembre de 1958 y consideraba las siguientes Secretarías: Gobernación; Relaciones Exteriores; Hacienda y Crédito Público; Defensa Nacional; Marina; Industria y Comercio; Agricultura y Ganadería; Recursos Hidráulicos; Comunicaciones y Transportes; Obras Públicas; Educación Pública; Salubridad y Asistencia; Trabajo y Previsión Social; Patrimonio Nacional; y, Presidencia.

La actual Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, fue publicada el 29 de diciembre de 1976, ha sido reformada en varias ocasiones.

Finalmente, con este panorama de la forma en la que han evolucionado los ordenamiento normativos que rigen a las Secretarías de Estado en nuestro país, lo que hemos pretendido es contar con los elementos que nos permitan visualizar como esos órganos de la administración pública centralizada han cambiado con el tiempo, en cuanto a su naturaleza, número y denominación, en atención siempre a las necesidades del Estado mexicano.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

De acuerdo con el maestro Rafael Martínez Morales, una Secretaría de Estado, es *un órgano administrativo centralizado, previsto en el artículo 90 constitucional, con competencia para atender los asuntos que la ley le asigne de una determinada rama de la Administración Pública.*²⁶

Es importante señalar que ninguna Secretaría de Estado goza de personalidad jurídica propia, ya que la calidad de persona, a propósito del poder público, es un atributo del Estado, en este caso de la federación como un todo.

Una Secretaría de Estado, de acuerdo con el Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, *es la oficina donde despacha los negocios el Secretario, al que también se le llama Ministerio.* Las Secretarías de Estado son parte material del Gabinete en un Gobierno, el cual está integrado por funcionarios que reciben el nombre de Ministros o Secretarios.

En todas las constituciones de los países latinoamericanos, excepto en la de Honduras, República Dominicana y México, existe la denominación de *Ministro*, estos dos países y el nuestro conservan hasta hoy la nomenclatura de *Secretarios de Estado*.

En la actualidad se ha hecho indispensable la existencia de determinadas áreas administrativas al interior de todos los gobiernos, por ello se ha ido consolidando a lo largo de la historia, la existencia de los Ministerios, los Departamentos de Estado y/o las Secretarías de Estado. En México, estos entes institucionales materialmente no son objeto del Derecho Parlamentario, formalmente sí lo son del Derecho Constitucional y Administrativo; el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos especifica la creación de las Secretarías de Estado como entes gubernamentales. Las Secretarías de Estado dependen del

²⁶ Martínez Morales, Rafael, *Derecho Administrativo 1er. y 2º Cursos.*, 4ª. ed., México, Oxford, 2000, p. 67.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

Poder Ejecutivo Federal, sin embargo han sido creadas y reglamentadas por el Poder Legislativo mediante la expedición de una ley, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Nos encontramos disertando sobre estos temas porque guardan relación, como lo veremos más adelante, con nuestro objeto de investigación, a continuación nos referiremos a la figura del Secretario de Estado.

Los Secretarios de Estado.

Para el maestro Rafael Martínez Morales, *el Secretario de Estado es el titular de la Secretaría de Estado (dependencia centralizada del Poder Ejecutivo); ocupa el nivel más alto dentro de la jerarquía de la dependencia, es colaborador directo del Jefe de Gobierno y tiene ciertas obligaciones frente a los órganos legislativos. Como concepto de Secretario de Estado podemos decir que es aquel que encabeza a un órgano administrativo centralizado, con facultades para atender los asuntos que, según la ley, sean de su competencia.*²⁷

Los Secretarios de Estado cuentan con las siguientes características: a) Tienen la facultad de referendo; b) Son “altos funcionarios”, como tales gozan de fuero y son sujetos de juicio de responsabilidad; y, c) Existen requisitos constitucionales que determinan cómo y por qué deben ser nombrados.

La estructura unipersonal del gobierno convierte a los Secretarios en meros auxiliares del Presidente, en cuyo nombre y por cuya autorización se actúa.

La Constitución denomina Secretarios de Despacho a los Secretarios de Estado, a quienes también se les conoce como Ministros, esta última denominación la

²⁷ *Ídem.*

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

emplea sólo una vez en el artículo 29 constitucional, cuando se refiere al Consejo de Ministros.

En la actualidad se los conoce como Secretarios de Estado, antes de 1917 se usaba indistintamente los dos términos, Secretario o Ministro.

Para aclarar el modo adecuado de emplear el término, la Secretaría de Hacienda el 16 de septiembre de 1877 expidió una circular en la que disponía:

“5°. La Constitución llama Secretarios de Despacho a los funcionarios que autorizan las determinaciones del Presidente y le sirven de consejeros. La denominación de Ministros, que con frecuencia se les da, es impropia, tanto porque no se usa por la Constitución, cuanto porque ella es más usada respecto de los funcionarios que desempeñan esas atribuciones en las monarquías y gobiernos imperiales”.

Con esta cita, podemos ver que tanto la Secretaría de Estado, como su titular, son dos de las figuras más antiguas del régimen político mexicano.

Entre Ministros y Secretario de Estado existe una diferencia que se vuelve obligado precisar. El Secretario de Estado es una figura del régimen presidencial y el Ministro es una figura propia del régimen parlamentario, aunque ambos se encuentran al frente de órganos administrativos centralizados, estos son la Secretaría y el Ministerio, respectivamente. La diferencia esencial entre Secretario de Estado y Ministro radica en que el primero no es responsable políticamente ante el órgano legislativo, mientras que el segundo sí es responsable políticamente ante el Congreso o Parlamento. El Secretario puede ser removido de su encargo por el Presidente y excepcionalmente por el órgano legislativo, en cambio, el Ministro debe dimitir cuando lo considera así el Parlamento. También

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

debemos comentar que en algunos regímenes presidenciales se emplea el término *Ministro* para calificar a quien, según nuestro derecho, sería un Secretario de Estado.

Encontramos que podemos señalar a la figura del *Ministro sin Cartera*, como otra figura que puede ser considerada como un antecedente del Jefe de Gabinete en México o simplemente como una figura que guarda cierta similitud con la que se quiere implementar como tal en nuestro país.

El *Ministro sin Cartera* es un Ministro o Secretario de Estado que goza de ese nombramiento, pero que no está a cargo de la dirección de un Ministerio o Secretaría de Estado, pues en realidad su labor es únicamente auxiliar al Presidente en la orientación de la política general del país. En México existió una Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1946, en la cual se admitía la existencia hasta de dos Secretarios sin Cartera, cuya tarea era auxiliar al Presidente de la República; pero la disposición tuvo que ser derogada pues en la práctica del quehacer político la figura del Ministro o Secretario sin Cartera generó muchos problemas de carácter político.

Una vez aclaradas las diferencias respectivas, entre Ministro y Secretario de Estado, continuaremos señalando que el Secretario de Estado cuenta con un carácter político y administrativo. Como funcionario administrativo el Secretario de Estado cuenta con facultades para ejercer la potestad jerárquica que implica ser el titular de un órgano centralizado y ejecutar las leyes y los reglamentos que corresponden a su ámbito de competencia. Como funcionario político cumple con ciertas tareas que la Constitución, las leyes y la costumbre, disponen, entre las que se encuentran informar anualmente al Congreso de la Unión, comparecer ante él para aclarar algún asunto o iniciativa en torno a su ramo, refrendar actos presidenciales, integrar el acuerdo colectivo para efectos del artículo 29

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

constitucional esto en relación a la suspensión de garantías, realizar algunas actividades protocolarias, etc.

Sin duda una de las actividades más importantes de un Secretario de Estado es el *refrendo ministerial*.

El refrendo ministerial es la firma del Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo respectivo, con la que deben contar todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes presidenciales. Algunos autores lo califican como uno de los pocos matices parlamentarios con que cuenta nuestro régimen presidencial. De acuerdo con el artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, los efectos del refrendo ministerial son dotar de validez y observancia constitucional a los actos del Ejecutivo.

Por otra parte, el Secretario de Estado en su carácter de funcionario administrativo, es la cabeza de un órgano administrativo centralizado, esto lo hace ser colaborador directo del Presidente y ejercer facultades derivadas de esa potestad jerárquica, como son las de mando, de disciplina, de revisión, etc., al interior de su dependencia. El Secretario de Estado debe aplicar todo los ordenamientos jurídicos necesarios para el ejercicio de las facultades de que está investido en determinada materia, lo anterior, de acuerdo con la distribución de negocios del orden administrativo de la federación, que establece el Congreso de la Unión mediante la ley orgánica de artículo 90 constitucional.

Debemos señalar que todos los Secretarios de Estado realizan, formalmente, todas sus actuaciones por acuerdo del Presidente.

Una vez agotados los temas de Secretaría de Estado y de Secretario de Estado, pasaremos al análisis de una Secretaría en específico que nos interesa en

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

particular por estar estrechamente relacionada con las características del Jefe de Gabinete, nuestro objeto de investigación, esta es la Secretaría de Gobernación.

Aunque en la actualidad ninguna Secretaría de Estado y por ende quien la conduce, gozan de alguna jerarquía, lo cierto es que a través del tiempo se ha demostrado que existen algunas Secretarías de Estado que en razón de su materia son muy importantes, tanto para el titular del Ejecutivo, como para el Estado mexicano mismo, como son la Secretaría de Hacienda o la Secretaría de Gobernación. Ésta última, la Secretaría de Gobernación, en la práctica y durante varios sexenios de los gobiernos Post-revolucionarios y de los gobiernos de la Revolución Institucional, en razón de su propia competencia, tuvo una especial fuerza e importancia y su titular el Secretario de Gobernación actuó en varias ocasiones como “*Jefe del Gabinete*” del Presidente de la República o como el “*segundo hombre fuerte*” a cargo de los asuntos del país, claro está después del Presidente.

El Secretario de Gobernación y el Jefe de Gabinete guardan cierta similitud porque ambos pueden ser nombrados y removidos de su cargo por el Ejecutivo, ambos son colaboradores muy cercanos del Presidente, ambos juegan un rol muy importante al interior del Gabinete, ambos tienen que hacer labores de negociación política a efecto de materializar las políticas del gobierno, etc.

Se ha comentado en las altas esferas de la política mexicana que la incorporación de la figura de Jefe de Gabinete al régimen presidencial mexicano, no es necesaria, pues lo que en realidad se requiere, es que en los términos del régimen político, el Secretario de Gobernación ejerza a plenitud sus atribuciones y sus funciones de coordinación y negociación política. Esa coordinación y negociación política significa convocar e instruir a los gobernadores, acordar con los Presidentes de las Cámaras del Congreso, acordar con los líderes de los Congresos locales, guardar relaciones de colaboración respetuosa con los

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

Presidentes de los partidos políticos nacionales, reunirse con sus colegas Secretarios de Estado, etc.

En los párrafos siguientes entraremos a comentar más a fondo sobre la Secretaría de Gobernación y los políticos mexicanos que han tenido la alta distinción y la responsabilidad de su encargo.

La Secretaría de Gobernación.

Los procesos históricos que México ha vivido como nación a partir de la consumación de su independencia han hecho necesario organizar las funciones del Estado, para ello o para coadyuvar en ello se creó la Secretaría de Gobernación.

Encontramos como uno de los antecedentes históricos de esta Secretaría de Estado, el hecho que se da en 1821, cuando se integró la Junta Provisional Gubernativa, ante la urgente necesidad de organizar al país, se dictó el reglamento que determinaría las funciones de la llamada Secretaría de Relaciones Interiores y Exteriores que tuvo a su cargo las funciones de Gobierno General. Su primer titular fue José Manuel de Herrera (1821-1823). Con el tiempo se hizo necesario especificar la naturaleza de la acción de las instituciones creadas y en 1836 fue establecido el Ministerio del Interior y en 1841 fue creado el Ministerio de Relaciones Exteriores y Gobierno, que en 1843 cambió a Ministerio de Gobernación y Policía. Finalmente, en 1853 se dictó la separación definitiva de funciones y fue instituida la Secretaría de Gobernación. Esta dependencia vivió más cambios pero siempre mantuvo su naturaleza esencial en los sucesivos decretos de 1856, 1861, 1891, 1913, 1917 y 1934. En el año de 1938 se expidió su primer reglamento interior.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

El antecedente más remoto de la Secretaría de Gobernación como dependencia del Ejecutivo Federal, encargada de la política interior y la gobernabilidad nacional, lo encontramos en lo dispuesto por el artículo 222 de la Constitución Política de la Monarquía Española de 19 de marzo de 1812. Dicho artículo disponía lo referente a los Secretarios del Despacho, a los de Gobernación del Reino para la Península e islas adyacentes, y de Gobernación del Reino para Ultramar.

El 22 de octubre de 1814, el *Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mejicana*, conocido como la Constitución de Apatzingán, preveía en su artículo 134, la instauración de un gobierno republicano, con un Poder Ejecutivo denominado Supremo Gobierno, que contaría con una Secretaría de Gobierno, entre otras. Consumada la revolución de independencia, el 28 de septiembre de 1821, con la firma del Acta de Independencia del Imperio Mexicano, la Suprema Junta Gubernativa designó un Consejo de Regencia, que gobernó hasta el golpe de Agustín de Iturbide para proclamarse Emperador.

Así, por decreto de 8 de noviembre de 1821 quedó organizado el gobierno, el Poder Ejecutivo contaría con cuatro secretarías. Una de ellas, la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores, la cual tuvo como tarea principal encargarse de *“lo que era puramente de Estado y en caso de ausencia del Emperador o Regencia del reino, de despachar todos los asuntos del reino”*.

Esta Secretaría continuó con sus funciones durante el primer Imperio y la República Federal fundada con base en lo dispuesto en el Acta Constitutiva de la Federación de 31 de enero de 1824 y la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 4 de octubre de 1824. Esta Constitución no previó específicamente las funciones de las Secretarías de Estado y remitió esta atribución al Congreso. La Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores siguió vigente durante los gobiernos republicanos federales, hasta la emisión de las Leyes Constitucionales de 29 de diciembre de 1836.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

Las Siete Leyes establecieron la primera República Central; en la Ley Cuarta, que habla de la organización del Supremo Poder Ejecutivo, disponía el nombramiento de un Ministro del Interior, separándose los asuntos exteriores de la función propiamente dicha de gobernación.

Durante la segunda República centralista, fundada por las Bases de Organización Política de la República de 12 de junio de 1843, se reunifican las funciones mencionadas en el Ministerio de Relaciones Exteriores, Gobernación y Policía, según el artículo 93 del título V, relativo al Poder Ejecutivo.

El General Antonio López de Santa Anna reorganizó el Poder Ejecutivo con apego a las Bases para la Administración de la República hasta la promulgación de la Constitución, emitidas el 22 de abril de 1853. En la Sección Primera, sobre el Supremo Gobierno, se dispuso el establecimiento de cinco Secretarías de Estado, una de ellas fue la de Relaciones Interiores, Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública.

Terminada la dictadura santanista y restablecido el gobierno democrático bajo la bandera del Plan de Ayutla, 1 de marzo de 1854, se mantuvieron las atribuciones de la Secretaría. Pero según el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana del 15 de mayo de 1856 propuesto por el Presidente Ignacio Comonfort, la Secretaría cambió su nombre a Ministerio de Gobernación.

Al triunfo liberal en 1860, el Presidente Benito Juárez organiza la administración pública en seis secretarías, una de ellas es la de Estado y del Despacho de Gobernación, que tenía entre otras atribuciones, las electorales, relaciones con el Congreso de la Unión y los Estados de la República, policía y tranquilidad pública y la observancia de la Constitución. En ese mismo año, por decreto presidencial, las Secretarías de Estado se reducen a cuatro y se concentran una vez más las funciones de relaciones exteriores y gobernación en una sola dependencia. Con

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

esa estructura, el gobierno liberal de Juárez, enfrentó la intervención francesa y el segundo imperio que en su Estatuto Provisional de 10 de abril de 1865 preveía la creación de un Ministerio de la Casa Imperial de Gobernación, además de contar con una cartera de Gobernación en el Gabinete de Maximiliano I.

Al triunfar los republicanos en 1867, nuevamente por decreto, se restableció la Secretaría de Estado y del Despacho de Gobernación con las funciones previstas en 1861.

Después de treinta años de gobierno, Porfirio Díaz fue expulsado por el movimiento revolucionario de 1910. Francisco I. Madero fue elegido democráticamente y después derrocado por Victoriano Huerta. Posteriormente las diversas facciones surgidas luego de la caída del dictador; concretamente los partidarios de la Convención de Aguascalientes y los Constitucionalistas, organizaron gobiernos con una cartera de gobernación, presente en los sucesivos gabinetes organizados conforme se realizaban las operaciones militares.

A través del decreto de 9 de diciembre de 1913, Venustiano Carranza, dispuso una reorganización de la Administración Pública en ocho Secretarías, incluida una Secretaría de Gobernación con atribuciones de gobernabilidad, administración, policía, trabajo y beneficencia. Promulgada la Constitución Política de 1917, que en su artículo 90 remite al Congreso de la Unión a legislar sobre el número y atribuciones de cada Secretaría; Carranza emitió la Ley de 14 de abril de 1917 para organizar antes de la entrada en vigor de la Constitución a las dependencias del Poder Ejecutivo.

Las funciones de las Secretarías de Relaciones Exteriores y Gobernación quedaron reunidas en el Departamento del Interior en la llamada Secretaría de Estado. La Ley del 25 de diciembre de 1917 le devolvió la denominación de Secretaría de Gobernación. La dependencia comenzó a desarrollar propiamente

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

sus funciones como responsable de la política interior y la gobernabilidad e institucionalizó los procesos políticos nacionales en términos del proyecto revolucionario establecido por la Constitución. Con el tiempo la Secretaría de Gobernación adquirió un gran predominio político en la vida nacional debido al peso específico que tenía como intermediaria entre el Ejecutivo, los órdenes de gobierno, los poderes públicos y el partido en el poder.

La Secretaría de Gobernación ha tenido un papel protagónico en la creación de espacios de diálogo y negociación para las reformas políticas y legislativas necesarias para el proceso de la democratización del sistema político mexicano.

Actualmente la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976, afianza las atribuciones de diálogo, enlace, facilitación y coordinación de las políticas públicas del Gobierno Federal. De igual forma, el actual Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación de 30 de julio de 2002, establece los lineamientos para la consolidación de la cultura de la legalidad y el fortalecimiento del Estado de Derecho. La Secretaría de Gobernación cuenta con una estructura organizacional que privilegia el diálogo, la negociación y el compromiso a partir del cumplimiento de la ley.

Un muy importante número de políticos mexicanos que se han visto distinguidos con la responsabilidad de tener a su cargo la Secretaría de Gobernación, creemos pertinente señalar, que es la dependencia del Poder Ejecutivo responsable de atender el desarrollo político del país y de coadyuvar en la conducción de las relaciones del Ejecutivo con los otros Poderes de la Unión y con los demás niveles de gobierno, para fomentar la convivencia armónica, la paz social, el desarrollo y el bienestar de las y los mexicanos en un Estado de Derecho.

De acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que establece en su artículo 27 las atribuciones que le competen a la Secretaría de

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

Gobernación, señalaremos ahora, sólo algunos de los asuntos que debido a su trascendencia política corresponden a la dependencia y que consideramos son los más importantes:

- ❖ Presentar ante el Congreso de la Unión las iniciativas de ley o decreto del Ejecutivo;
- ❖ Publicar las leyes, decretos y los reglamentos que expida el Presidente de la República, en términos de lo dispuesto en la fracción primera del artículo 89 constitucional, así como las resoluciones y disposiciones que por ley deban publicarse en el Diario Oficial de la Federación;
- ❖ Administrar y publicar el Diario Oficial de la Federación;
- ❖ Formular y conducir la política de población;
- ❖ Manejar el servicio nacional de identificación personal;
- ❖ Tramitar lo relativo a la aplicación del artículo 33 de la Constitución;
- ❖ Tramitar lo relativo al ejercicio de las facultades que otorgan al Ejecutivo Federal los artículos 96, 98 y 100 de la Constitución, sobre nombramientos, renunciaciones y licencias de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia y de los Consejeros de la Judicatura Federal;
- ❖ Tramitar lo relacionado con los nombramientos, remociones, renunciaciones y licencias de los Secretarios de Estado, Jefes de Departamento Administrativo del Ejecutivo Federal y del Procurador General de la República;

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

- ❖ Conducir la política interior que compete al Ejecutivo y no se atribuya expresamente a otra dependencia;
- ❖ Vigilar el cumplimiento de los preceptos constitucionales por parte de las autoridades del país, especialmente en lo que se refiere a las garantías individuales y dictar las medidas administrativas necesarias para tal efecto;
- ❖ Conducir, siempre que no esté conferida esta facultad a otra Secretaría, las relaciones del Poder Ejecutivo con los demás Poderes de la Unión, con los órganos constitucionales autónomos, con los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios y con las demás autoridades federales y locales, así como rendir las informaciones oficiales del Ejecutivo Federal;
- ❖ En el ámbito de su competencia, conducir las relaciones políticas del Poder Ejecutivo con los partidos y agrupaciones políticos nacionales, con las organizaciones sociales, con las asociaciones religiosas y demás instituciones sociales;
- ❖ Fomentar el desarrollo político, contribuir al fortalecimiento de las instituciones democráticas; promover la activa participación ciudadana y favorecer las condiciones que permitan la construcción de acuerdos políticos y consensos sociales para que, en los términos de la Constitución y de las leyes, se mantengan las condiciones de gobernabilidad democrática;
- ❖ Administrar el Archivo General de la Nación;
- ❖ Ejercer el derecho de expropiación por causa de utilidad pública en aquellos casos no encomendados a otra dependencia;

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

- ❖ Conducir y poner en ejecución, en coordinación con las autoridades de los gobiernos de los estados, del Distrito Federal, con los gobiernos municipales, y con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, las políticas y programas de protección civil del Ejecutivo, en el marco del Sistema Nacional de Protección Civil, para la prevención, auxilio, recuperación y apoyo a la población en situaciones de desastre y concertar con instituciones y organismos de los sectores privado y social, las acciones conducentes al mismo objetivo;

- ❖ Fijar el calendario oficial;

- ❖ Formular, regular y conducir la política de comunicación social del Gobierno Federal y las relaciones con los medios masivos de información, así como la operación de la agencia noticiosa del Ejecutivo Federal;

- ❖ Orientar, autorizar, coordinar, supervisar y evaluar los programas de comunicación social de las dependencias del Sector Público Federal;

- ❖ Establecer y operar un sistema de investigación e información, que contribuya a preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano;

- ❖ Contribuir en lo que corresponda al Ejecutivo de la Unión, a dar sustento a la unidad nacional, a preservar la cohesión social y a fortalecer las instituciones de gobierno; y,

- ❖ Compilar y sistematizar las leyes, tratados internacionales, reglamentos, decretos, acuerdos y disposiciones federales, estatales y municipales, así como establecer el banco de datos.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

Con relación a las atribuciones de la Secretaría de Gobernación que hasta aquí señalamos, podemos decir que quien la conduce, guarda similitudes con el Jefe de Gabinete, en el hecho, primero que nada, de que es un funcionario que es designado o removido de su encargo por el Presidente; es decir, guarda con el Ejecutivo una relación de subordinación. El Secretario de Gobernación al igual que el Jefe de Gabinete, *mutatis mutandi*, presenta ante el Congreso de la Unión las iniciativas de ley o decreto del Ejecutivo; conduce la política interior; realiza una importante labor en cuanto las relaciones del Poder Ejecutivo con los demás Poderes de la Unión, con los órganos constitucionales autónomos, con los gobiernos de las entidades federativas, con los municipios y con las demás autoridades federales y locales. Es un funcionario que realiza tareas de acuerdo y negociación política, pero todo esto en el ámbito de su competencia.

Otra de las actividades importantes del Secretario de Gobernación, es la de conducir las relaciones políticas del Poder Ejecutivo con los partidos y agrupaciones políticas nacionales y con otras organizaciones sociales que también tienen un peso político específico.

Estas características que encontramos similares entre ambas figuras, son la razón de que importantes políticos mexicanos, como Manuel Bartlett, Ex Secretario de Gobernación, al momento presentar la propuesta para incorporar la figura de Jefe de Gabinete al régimen presidencial mexicano, hayan comentado que esta institución de origen parlamentario no es necesaria. Pues en su concepto, lo que en realidad se requiere, es que dentro los términos del régimen político, tal y como se encuentra planteado, el Secretario de Gobernación ejerza a plenitud sus atribuciones y sus funciones de coordinación y negociación política.

Más adelante sobre este mismo capítulo, en el apartado cinco analizaremos a fondo la figura del Jefe de Gabinete de Ministros que se incorporo al régimen

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

presidencial argentino y que se ha tomado como base y ejemplo para construir el modelo de la propuesta que se pretende incorporar en nuestro país.

El eje de nuestra investigación es la pretensión de incorporar la figura del Jefe de Gabinete a nuestro régimen presidencial, pero es prácticamente incomprensible hablar de nuestro régimen político y no hablar del Partido Revolucionario Institucional. Consideramos que si deseamos comprender verdaderamente la dinámica del régimen presidencial mexicano debemos detenernos en el análisis de este partido político, que además ha presentado iniciativas en torno a nuestro objeto de investigación, por eso a continuación desarrollamos algunas ideas sobre este instituto político.

El Partido Revolucionario Institucional (PRI).

Este partido político mexicano es la organización política más antigua de nuestro país, independientemente de los cambios de denominación que ha experimentado a lo largo de su historia y desde su fundación. Abrimos este espacio para reflexionar en torno de este instituto político porque sin importar los comentarios negativos o positivos que se puedan hacer, es indudablemente la organización política y electoral más poderosa de México. No pretendemos en este apartado hacer una presentación amplia de su historiografía, la cual ha sido profundamente documentada, pero sí, nos ocuparemos de algunas cuestiones relacionadas con su origen, con sus etapas de transformación y sobre todo intentaremos comprender las razones por las cuales se mantuvo y se ha mantenido en el poder por tantos años.

Este partido político fue fundado en 1929 como el Partido Nacional Revolucionario (PNR), gobernó el país a través de los años consolidando sus principios básicos y su ideología. Fue concebido por Plutarco Elías Calles, el *“hombre fuerte del país”*, como una organización política nacional capaz de aglutinar dentro de sí a todas

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

las diferentes fuerzas, grupos, corrientes y partidos de esencia y filiación revolucionaria que habían participado en el movimiento revolucionario de 1910 y los cuales se encontraban diseminados por todo el país, por todo lo anterior, vemos que es importante su estudio, ya que es una de las columnas del sistema político mexicano.

Plutarco Elías Calles pretendía integrar un partido que fuera el instrumento para la conformación de un nuevo sistema político, unitario y centralizado, que respondiera a la urgencia de fundar las bases para consolidar lo que luego él mismo llamaría como la *“familia revolucionaria”*. Estaba convencido de que era indispensable estructurar un sistema político estable, firme, y confiable, donde prevalecieran las instituciones por encima de los excesos y exabruptos de caciques, líderes y caudillos. Para lograr tal propósito era necesario crear un partido político nacional, que uniera a la clase política y consolidara la alianza de los revolucionarios, así el partido se encargaría de mantener una sola línea política e ideológica.

Una de las principales razones de su creación fue la de la centralización de los procesos políticos al interior del sistema, así como su institucionalización, pues existía una creciente rivalidad y antagonismo por parte de los Generales de la Revolución, quienes tenían, cada uno, como objetivo principal el alcanzar la tan anhelada silla presidencial.

Lo cierto es que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) es por sí mismo uno de los elementos fundamentales del sistema político mexicano, no sólo del subsistema de partidos, por ello debemos entender el papel que ha tenido y tiene dentro de nuestro sistema político-constitucional. Es un partido político que genética e ideológicamente se encuentra identificado plenamente con un modelo de Estado y con el contenido de sus decisiones políticas fundamentales que se encuentran en la Constitución de 1917, las cuales le dan forma y lo definen. Vistas

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

así las cosas, el Estado, la Constitución y el Partido, tienen como origen común la Revolución Mexicana de 1910.

La Constitución mexicana de 1917 obedeció a la lógica que dictaba el proceso revolucionario, la cual era la de consolidar el poder y reivindicar los derechos sociales. Este texto constitucional ofreció a la sociedad rural y a la incipiente clase trabajadora, instrumentos legales de defensa frente al abuso.

La Ley Fundamental de 1917 conectó con la realidad y permitió que por primera vez en la historia mexicana se desarrollara una cultura constitucional. La cultura constitucional es el conjunto de ideas, convicciones, percepciones y tradiciones que determinan la organización y el funcionamiento de las instituciones. Hacemos estas referencias a la Constitución y señalamos también que la estructura constitucional del poder en México está concebida en torno a la figura dominante del Presidente de la República.

El Dr. Miguel Covián Andrade, hace desde nuestra perspectiva, una clara y excelente explicación teórica de la relación que existe entre estos tres elementos, y la plantea en los siguientes términos: *“el Estado social de Derecho es el modelo de Estado decidido o determinado por los factores de poder concurrentes en el congreso constituyente; su expresión normativa es la Constitución de 1917 (primera constitución de contenido social en la historia); el partido es la organización política compuesta por esos factores de poder que soporta, da sustento y legitima a los gobiernos posrevolucionarios, encargados de traducir en hechos tangibles los principios políticos, económicos, y sociales descritos en la Constitución; en otras palabras, los gobiernos emanados del partido, integrado a su vez por los sectores revolucionarios, han ejercido el poder apoyados en éstos,*

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

*aplicando el programa contenido en la Constitución y concretando así en forma paulatina e irreversible los postulados de la Revolución”.*²⁸

De acuerdo con la explicación teórica a la que decidimos asirnos, de ese partido integrado por los factores reales de poder revolucionarios, surgieron los gobiernos que serían a su vez revolucionarios. Mediante esta reflexión podemos observar que los gobiernos del régimen presidencial mexicano, obtuvieron siempre y por muchos años su fuerza del partido, de lo que éste era y representaba.

El partido estaba conformado por los sectores (obrero, campesino, popular y militar), los cuales eran las clases mayoritarias de la sociedad mexicana y sus intereses y aspiraciones que conformaban la base programática de los gobiernos. Sus intereses y aspiraciones eran: *“el partido en el poder”*, *“las clases mayoritarias en el gobierno”* y *“la Revolución desde las instituciones”*. Así, el partido y el gobierno fueron por mucho tiempo uno solo, fueron organización política y ejercicio del poder con sentidos, acciones y contenidos iguales.

La fuerza del partido también es el gobierno, en su calidad de partido gobernante, sin el partido, el gobierno carece del apoyo político y de la legitimidad popular; sin ser gobierno, el partido no tiene la posibilidad real de convertir sus principios e ideología en acciones concretas de realización material. El gobierno del Estado social de Derecho es el partido en el poder y el partido son las clases sociales que lo integran. Entendido de esta manera la Revolución, la Constitución, el Estado y el Partido son en esencia lo mismo. Por ello, el sentido, el contenido y los alcances de las acciones de los gobierno del partido coinciden con los principios revolucionarios, con las normas constitucionales, con los fines del Estado y con la declaración de principios del PRI.

²⁸ Covián Andrade Miguel, *El sistema político mexicano. Democracia y cambio estructural.*, 2ª. ed., México, CEDIPC, 2001, p. 155.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

El Partido Revolucionario Institucional (PRI) a lo largo de su historia ha tenido diversas denominaciones, pretendemos a través del desarrollo de las ideas vertidas en estas líneas, estar en condiciones de poder entenderlas, ésta son: Partido Nacional Revolucionario (PNR); Partido de la Revolución Mexicana (PRM); y, Partido Revolucionario Institucional (PRI).

En el seno de éste último, del PRI, surge el primer gobierno civil, bajo el esquema de que la *“organización política-revolucionaria está consolidada”*, luego entonces, puede brindarse continuidad apoyándose en ella para concretar los principios de la Revolución, desde los gobiernos y en el marco de las instituciones político-jurídicas establecidas y consolidadas.

La prioridad del partido es y fue siempre mantener el poder, porque no siendo gobierno no es posible el avance de la Revolución y la realización de sus principios y fines. Así la estabilidad del sistema no está representada únicamente por gobiernos legales y democráticamente elegidos, sino por gobiernos emanados del partido y comprometidos con las causas populares. El partido fue y es un factor fundamental de estabilidad para el sistema, su significado se extiende más allá del subsistema de partidos e impacta cualitativamente en el sistema político en su conjunto. Para el Dr. Miguel Covián es *“el partido del sistema”*, porque de acuerdo con sus explicaciones, *“si teóricamente desapareciera alguno de los dos grandes partidos de oposición, variaría el subsistema de partidos, pero no esencialmente el sistema político; si en cambio se extinguiera el PRI, se extinguiría con él una parte esencial del sistema”*.²⁹

Debemos decir ahora, que contamos con más elementos para comprenderlo, que el PRI es un típico partido de masas, para Reyes Heróles es un *“partido de clases”*, porque tiene una composición pluriclasista que se deriva de la heterogeneidad de los sectores sociales participantes de la Revolución Mexicana.

²⁹ *Ibídem.*, p. 156.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

Esto es, dentro del partido se entendían organizadas y representadas las clases sociales de la sociedad mexicana.

Hay tres elementos fundamentales que deben tenerse en cuenta al momento de abordar el tema del Partido Revolucionario Institucional: 1) Que el PRI es un partido que surgió desde el poder y no para alcanzar el poder; 2) Que es un partido que desde su nacimiento, hasta el año 2000, se mantuvo siempre en el poder; y, 3) Que es un partido fundado por un gobierno que llegó al poder mediante un movimiento social-revolucionario.

El PRI y otros partidos de países latinoamericanos han sido organizados desde el poder, desde luego con objetivos distintos en cada caso, pero el denominador común es que se trata de partidos políticos identificados totalmente con el gobierno que les dio origen y por ello dependientes de él. En el caso particular del PRI, su fundación es consecuencia de una decisión política del gobierno, basa en el hecho perceptible de que el sistema carecía de un elemento que sirviera para pacificar e institucionalizar los procesos de transmisión del poder. Concebido desde su fundación así, el PRI es pieza clave para el funcionamiento del sistema político mexicano.

Las fuerzas que en un primer momento fueron violentas, se convirtieron en gobierno y tenían como principal tarea conservar el poder, para concretar así, los principios y objetivos de la Revolución Mexicana, que había representando la forma de alcanzar el poder. El PRI fue un elemento del sistema que cumplió con la función de transformar la lucha violenta por el poder, en procesos ordenados e institucionalizados para su transmisión. El partido creado desde el poder, constituyó el elemento que sirvió de instrumento para organizar a las fuerzas revolucionarias que habrían de dar sustento y legitimación a las acciones de gobierno.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

Así, el gobierno no sólo contaba con el aval popular, sino que también contaba con el apoyo masivo del partido el cual estaba organizado, estructurado, tenía capacidad de movilización, tenía un nombre, un emblema, una ideología y aportaba a sus miembros una pertenencia común.

En este contexto llegamos a la tan criticada fórmula PRI-Gobierno, la cual ha dado origen a expresiones como las de que el PRI fue o es un *“partido de Estado”*, por ello se hace pertinente aclarar cuál es el concepto de *“partido de Estado”*. Primero hay que decir que el concepto puede interpretarse de dos maneras diferentes dependiendo del contexto político en el que se sitúe. Cuando lo que observamos es un sistema político en donde existe una competencia abierta, la expresión, se refiere a un partido que durante largos periodos de tiempo o permanentemente se mantiene en el poder. En este caso, se pretende identificar al partido con el Estado, entendiendo a éste como una estructura de dominio. El *“partido de Estado”* es aquel que se apodera del poder y lo ejerce desde las instituciones político-constitucionales establecidas, garantizando y reproduciendo con base en ellas las condiciones para su permanencia en el gobierno, excluye a los otros partidos del poder. En este sentido el PRI no excluía a los otros partidos políticos del poder, simplemente era política y electoralmente mucho más poderoso, y buscaba como cualquier otro partido político, alcanzar el poder y mantenerlo.

También se ha dicho que el PRI es un *“partido de gobierno”* o un *“partido dominante”*, sin tener en cuenta estas denominaciones, lo cierto es que objetivamente el PRI ha sido un partido que siempre ha sabido predominar electoralmente y que se mantuvo en el poder sin haberlo perdido durante mucho tiempo.

La relación PRI-Gobierno se explica porque el partido surge desde el poder con el propósito inmediato de conservarlo, gobierno y partido representan en el momento de la fundación de éste un proyecto común, la transformación social es el fin último del partido y la obligación ineludible del gobierno que él instala en el poder.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

Podemos decir que uno y otro son políticamente necesarios para el cumplimiento de sus objetivos. Entonces el partido se originó en el gobierno, para ser “su partido”, y el gobierno a su vez, en lo sucesivo, se origina en el partido periódicamente y es por ende, “su gobierno”, la relación PRI-Gobierno en un principio atendió a los fines que ambos perseguían.

Además el partido cumplió con una función muy importante para el gobierno, esta fue la de elaborar planes, programas y proyectos, esta práctica empezó con el Presidente Lázaro Cárdenas, con el Plan Sexenal de 1934-1940. Esta sólida tradición la mantuvo el partido por muchos años, consistente en diseñar políticas económicas y sociales para impulsar el desarrollo nacional, el de los Estados y el de los municipios.

A nuestro parecer esta relación tan mal vista y señalada inquisitivamente de la que hablamos, no es más que una relación lógica y natural, porque al momento en que un gobierno se declarara ajeno a su partido o tomara determinaciones que no contarán con su apoyo político, ese gobierno dejaría de serlo. Ya que un gobierno que se separa de su partido será incapaz de explicar el sentido de su propia existencia y queda automáticamente imposibilitado para justificar el sentido de sus acciones. La idea de un gobierno sin partido o separado de él, es tan falsa como la de un gobierno “apolítico” o “ideológicamente neutral”. Entre partido y gobierno debe haber siempre una relación permanente porque la responsabilidad ejecutiva y la actividad partidista se fijan en un mismo proyecto político y se orientan hacia la concreción de fines y objetivos idénticos. En todos los países democráticos del mundo quien fue postulado por un partido político y gana las elecciones, al asumir su cargo, asume también el liderazgo de su partido, con el cual queda estrechamente vinculado por compromisos que van desde el ideológico-político hasta el moral-anímico.

Debemos apuntar que esta relación PRI-Gobierno de la que hablamos siempre se dio dentro del marco del régimen presidencial como forma de gobierno. El partido

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

era otro ámbito de la influencia del gobierno y se situaba para ello bajo su conducción y control, por ello el Presidente determinaba sobre la composición de su Comité Ejecutivo Nacional, nombraba a sus integrantes y decidía respecto de los cambios en sus estructuras y en sus documentos básicos. Esta relación de dependencia en que estaba colocado el partido frente al gobierno y que ha sido calificada de perniciosa y antidemocrática, no es más que una relación que por naturaleza debía existir, ya que implicaba la vinculación del gobierno que ejerce el poder con el partido que lo condujo al poder.

El PRI es y fue un partido con una ideología social revolucionaria y su permanencia en el gobierno no implicó por sí misma el agotamiento de sus fines, por el contrario, representó el medio indispensable para cumplirlos puntualmente.

Hablar del PRI y del presidencialismo mexicano, es hablar de dos ideas que se encuentran íntimamente asociadas. Por lo anterior, ahora nos referiremos al presidencialismo mexicano, también se lo ha señalado como “presidencialismo a la mexicana”, hay que puntualizar que como concepto representa en nuestro país toda una época y que sin duda está inexorablemente ligado a la presencia e influencia del Partido Revolucionario Institucional.

Mediante estas reflexiones lo que intentamos es analizar el origen, la evolución y el fortalecimiento del presidencialismo mexicano, así como sus efectos en los ámbitos político, económico y administrativo. Podemos decir que sobre el presidencialismo mexicano encontramos su origen desde 1824 cuando se estableció en nuestra Constitución el régimen presidencial como forma de gobierno y que éste por diversas razones ha devenido en la práctica a ser un presidencialismo hegemónico y autoritario.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

Si se analiza la evolución del régimen presidencial podemos observar que a través de los años, ha devenido en presidencialismo, entendido éste como una forma exacerbada del régimen presidencial.

Nosotros consideramos que el estudio del presidencialismo mexicano debe abordarse teniendo en cuenta cuatro momentos cruciales de la historia del sistema político mexicano: 1) A partir del nacimiento de México como país independiente y como República Federal, según mandato de la Constitución de 1824; 2) Cuando se consolida la nación con Juárez y Porfirio Díaz; 3) En el momento de la Revolución, incluida la era de Cárdenas, y por último; 4) La época contemporánea que comprende desde Echeverría hasta la presidencia de Ernesto Zedillo.

Entre las explicaciones que se dan para entender por qué optamos por el régimen presidencial y por qué decidimos darle a esta forma de gobierno los matices que le hemos dado a través del tiempo se encuentran:

Las repetidas asechanzas que amenazaron el destino independiente y soberano de nuestro país y que exigieron la existencia de un Poder Ejecutivo poderoso, de un Presidente fuerte, firme y decidido.

Encontramos incluso también las explicaciones psicológicas, respecto de ellas, se ha afirmado: 1) Que los mexicanos somos proclives a la creación de caudillos para rodearlos de poder y luego someternos a ellos con probada disciplina y, a veces, hasta con recatada sumisión; 2) Que la sociedad mexicana anda en busca del hombre sobre quien descargar la responsabilidad de conducir su destino, para luego echarle la culpa de sus propias limitaciones y de sus fracasos; 3) Nuestra herencia indígena y colonial; 4) La proclividad de nuestros gobernantes al absolutismo y la inclinación de los gobernados a los “gobiernos fuertes”, con los que se sienten seguros y protegidos, a pesar del riesgo de verse sometidos por el

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

autoritarismo de esos mismos gobiernos; 5) La percepción por parte del pueblo de que un Presidente *“todo lo puede”*; etc.

Para Eliseo Mendoza Berrueto, *“... el presidencialismo mexicano se construyó sobre bases jurídicas y administrativas, así como por costumbres y tradiciones, y hasta por factores históricos y psicológicos que, en conjunto, convirtieron al Presidente en una figura indiscutiblemente preponderante capaz de ejercer un formidable liderazgo nacional...”*³⁰

El desarrollo del país a partir de la década de los treinta se apuntaló a cuatro factores específicos: el presidencialismo, el Partido, el sistema de pesos y contrapesos informales pero muy efectivos y una economía sana.

El régimen presidencial, por lo menos desde la presidencia de Álvaro Obregón (1920-1924) se constituyó como el corazón del sistema político mexicano. Ahí se reunían todos los hilos del sistema político mexicano y desde ahí se coordinaba toda la estructura partidista y política. El Presidente en su calidad, de líder del partido, tenía una capacidad privilegiada de organizar a la sociedad, promover proyectos y negociar, desde una posición de enorme fuerza.

En su calidad de Jefe de las Fuerzas Armadas, el Presidente mantenía una supervisión sobre el conjunto del territorio nacional y tenía en sus manos la posibilidad de someter cualquier rebelión que se presentase.

En su calidad de Jefe de la Administración, el Presidente podía articular casi cualquier estrategia política y económica que vislumbrara. Todo ese poder favoreció el desarrollo del país, pero el manejo equivocado o irresponsable de esa

³⁰ Mendoza Berrueto, Eliseo, *El presidencialismo mexicano. Una tradición ante la Reforma del Estado.*, 2ª. ed., México, FCE-Colegio de la Frontera Norte, 1998, p. 36.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

importante concentración de poder genero el presidencialismo y puso en entredicho la viabilidad del país en su conjunto.

En un ejercicio crítico, no podemos negar que en México el presidencialismo ha socavado el principio de la División de Poderes que la Constitución establece como una de las piedras angulares dentro del sistema político. No obstante la fortaleza formal que a este principio le otorga la ley fundamental, el equilibrio entre los Poderes del Estado se ha visto rebasado por la irrefragable fuerza del Presidente, que no sólo cuenta con las facultades y atribuciones que la Constitución le otorga, sino que además cuenta con otras facultades más allá del marco constitucional que el sistema político permisivo, condescendiente, flexible y generoso le concede.

Para el Ex Presidente José López Portillo, una cosa es el Ejecutivo derivado de las amplias atribuciones que la Constitución y la leyes le asignan, y otra es el presidencialismo en sí, entendido como el cumulo de facultades que ciertas instituciones, la práctica y la costumbre van acumulando en el Presidente de la República, hasta convertirlo por razones tanto constitucionales como consuetudinarias, en *“el hombre del poder político por excelencia”*.

A partir del contexto descrito, lo que se observa es la preeminencia del Poder Ejecutivo, de la institución presidencial, de la cabeza del Gobierno.

El PRI aparece en la escena como el instrumento del presidencialismo. Desde su creación como Partido Nacional Revolucionario (PNR), luego transformado en Partido de la Revolución Mexicana (PRM) y finalmente en Partido Revolucionario Institucional (PRI), el partido creado por los revolucionarios, jugó siempre un papel estratégico para que el Presidente de la República, hasta hace poco siempre surgido de sus filas, ejerciera un auténtico y eficaz liderazgo político nacional. Con respecto al PRI, el Presidente tomaba decisiones sobre la designación de su

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

dirigencia nacional, sobre las candidaturas a los más importantes cargos de elección popular, esto era, diputaciones federales, senadurías y gubernaturas. Es importante señalar la relación del Presidente con el PRI, porque las relaciones Presidente-Partido han significado un elemento fundamental en la consolidación del presidencialismo mexicano.

Como ya comentamos al principio de estas líneas, el primer antecedente del PRI lo fue el Partido Nacional Revolucionario (PNR) cuya creación en 1929 permitió aglutinar y consolidar diversos grupos y partidos políticos regionales, así como involucrar a los hombres poderosos de las diversas regiones del país, que servirían de apoyo a los propósitos políticos del partido. El nuevo partido le permitió al Presidente de la República asumir un verdadero liderazgo político nacional, del que antes carecía. Con dicho liderazgo surgieron prácticas y costumbres que acumularon cada vez más facultades y responsabilidades políticas en el Presidente de la República.

Desde su fundación por Plutarco Elías Calles en 1929 como PNR, transformado luego en PRM por Lázaro Cárdenas y después en PRI por Miguel Alemán, el partido de los revolucionarios tuvo el poder político absoluto en México. Todos los presidentes de la República, surgidos de dicho partido, han asumido su liderazgo y lo han sabido utilizar como eficaz instrumento político-electoral, pues les ha servido tanto para distribuir cuotas de poder entre los sectores de mayor influencia nacional, como para encumbrar personajes, sustentar tesis políticas o defender posiciones ideológicas. Así, el presidencialismo mexicano se convirtió en la característica esencial del sistema político mexicano, con un Ejecutivo que llegó a ser responsable de numerosas y diversas funciones, que polarizó en torno suyo el poder político, que desequilibró en su favor el balance que se debe dar entre los Poderes del Estado y que, absorbió cada vez, más y más atribuciones.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

Podríamos decir que el presidencialismo mexicano cristaliza su configuración en el sexenio del General Lázaro Cárdenas (1934-1940), pues éste aportó al régimen político dos de las que fueron durante mucho tiempo sus características principales: 1) Que el Presidente era el jefe real del partido predominante; y, 2) Que como tal, era quien designaba al que sería próximo candidato del partido a la Presidencia, lo que equivale en realidad a designar a su sucesor.

El presidencialismo en sus niveles máximos acabó por desdibujar dos de los principales fundamentos políticos de la Constitución, estos son, la División de Poderes y el Federalismo. El presidencialismo desorbitado que en algunas ocasiones llegó a practicarse en México dio lugar al surgimiento de autoritarismos y actitudes prepotentes que debilitaron el orden jurídico, la justicia y la democracia, en detrimento de los intereses del pueblo.

Administrativamente, el presidencialismo dio lugar a una excesiva centralización de funciones del gobierno federal, con lo que se redujo notoriamente el campo de acción de los gobiernos locales.

Como hemos podido observar a través del desarrollo de la investigación para este tercer capítulo, es la Constitución misma la fuente principal del presidencialismo mexicano, debido a la enorme cantidad de facultades y atribuciones constitucionales que otorga a favor del Ejecutivo, a favor del Presidente de la República. El cenit del poder presidencial se alcanzó en la sexta y séptima décadas del siglo XX, cuando el Presidente de la República era constitucionalmente, la suprema autoridad nacional en materia educativa, sanitaria, agraria, laboral, ambiental, energética, hidráulica, habitacional, alimenticia existencial, forestal, minera, comercial, espacial, financiera, electoral, administrativa y política. Cualquiera de estas facultades habría bastado para darle un enorme poder al Presidente, pero la conjunción de todas ellas, para cuyo ejercicio se requirió un extenso aparato burocrático, no en todos los casos

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

suficientemente regulado, basado en un sistema de adhesión y recambio sexenal, lo convirtieron en la figura central del sistema político mexicano.

En entrevista para la revista *Proceso*, en octubre de 1996, el Ex Presidente José López Portillo, precisó: “... *Debemos entender el origen de nuestro sistema político, presidencialista, para entendernos nosotros mismos y no estarnos denigrando...*”, “... *Debemos reconocer y aceptar lo que aportó un presidencialismo que construyó y modernizó al país y que organizó a las clases sociales a los sindicatos y a los agricultores como tales, y que de alguna manera (también) fortaleció a la clase empresarial. Calles organizó a los trabajadores, Cárdenas a los hombres del campo, Miguel Alemán a los empresarios, y los demás hemos seguido consolidando este sistema, a fin de realizar esa función excelsa y exquisita del presidencialismo mexicano, que tiene que entenderse y agradecerse: conducir la lucha de clases.*”

Entre las cosas buenas que hizo el PRI se encuentran como lo refiere Maurice Duverger “*En ciertas condiciones, el partido único puede producir una primera organización de las masas que permite inculcarles progresivamente una formación política*”.³¹

Atendiendo a lo expuesto en las dos anteriores citas, podemos decir que el régimen presidencial mexicano ha sido motivo de profundas y negativas críticas, esto debido a los excesos, los cuales han sido producto del ejercicio desmesurado del poder. Pero también debemos señalar en un ánimo de crítica constructiva, que este régimen político aportó al país la construcción de su modernización, que organizó a las clases sociales y que les brindó formación política y por ende un sentimiento de nacionalismo que caló hondo y que contribuyó al desarrollo del pueblo de México.

³¹ Duverger, Maurice, *Los Partidos Políticos*, trad. de Julieta Campos y Enrique González Pedrero, México, FCE, 1957, p. 451.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

Los desaciertos más aberrantes del presidencialismo mexicano los encontramos en los últimos gobierno priistas van de 1982 a 2000. En este periodo de tiempo los candidatos del PRI a la Presidencia se caracterizaron por ser políticos que no tenían ningún antecedente partidista, esto es, que no habían ocupado cargos de elección popular, ni de dirección en la estructura del partido. Este hecho que podría parecer poco importante e incluso irrelevante, es en realidad una de las razones de los desaciertos del presidencialismo mexicano.

Prácticamente el Ex Presidente Miguel de la Madrid Hurtado, fue el último Presidente de la República priista que intentó que su ejercicio gubernamental se desarrollara en congruencia y amplia colaboración con su partido, el PRI. Realizó su campaña electoral con su partido y mantuvo con él sólidas y abiertas relaciones a lo largo de su administración, fue leal y respetuoso y el partido a su vez le retribuyó con lealtad y respeto. En el periodo que abarcan las administraciones federales de 1970 a 1982 no se percibió un claro y abierto conflicto entre las políticas y los objetivos del gobierno y la ideología del partido. En cambio en las dos últimas década del siglo XX si fue un elemento que afecto de manera evidente, lo que se observaba era una tensión permanente entre la orientación de las políticas económicas y sociales del gobierno y la declaración de principios del PRI.

Se dice que fue en la administración del Ex Presidente Carlos Salinas, cuando el presidencialismo alcanzó su máxima expresión, cuando México vivió un presidencialismo exacerbado, en donde se rompieron todas las reglas fundamentales de la política y se debilitó al PRI. Los presidentes del PRI sobre todo durante los últimos sexenios (1988-2000) eran miembros del grupo tecnocrático encabezado por el Presidente de la República. Así, el PRI como partido político perdió primero la mayoría calificada y después la mayoría absoluta de lugares en la Cámara de Diputados y posteriormente, también las dos terceras partes de los votos en la Cámara de Senadores.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

En esta época de nuestro tiempo, las decisiones políticas fundamentales del Estado social de Derecho surgido de la Revolución Mexicana, eran vistas como un estorbo y una rémora de un pasado que había que destruir desde la base, para llevar a México *“a la modernidad y al primer mundo”*.

Actualmente el presidencialismo en nuestro país como forma de gobierno ha entrado en crecientes dificultades, debido a los cambios que ha experimentado el contexto con el cual ha venido operando. La institución presidencial se ha ido debilitando en la medida en que la sociedad ha crecido y se ha desarrollado; esto en tanto que el Partido, ya no representa más a la mayor minoría de la sociedad y la legitimidad de las decisiones de un solo hombre, es puesta cada vez más en duda, sobre todo a partir de las crisis económicas y políticas que a partir de 1968 se han venido presentando. En el presente lo que se tiene es una institución presidencial debilitada e incluso es una institución que tiende a declinar en importancia en la percepción de la sociedad.

La distante relación entre el Partido y el Gobierno durante los últimos gobierno priistas, así como fundamentalmente las condiciones de incongruencia ideológica entre las acciones del Gobierno y los principios del Partido, generaron: el aumento de los impuestos y el decremento del gasto social en el presupuesto federal, la desaparición del ejido, las modificaciones al artículo 130 constitucional, las modificaciones al artículo 3º constitucional, la venta de las empresas paraestatales, la privatización de los bancos, la aprobación del Tratado de Libre Comercio con Canadá y Estados Unidos de Norteamérica, las modificaciones a las leyes secundarias para abrirle las puertas casi sin límites a la inversión extranjera; la finalidad esencial de todo esto era acabar con el Estado social de Derecho previsto en la Constitución de 1917 y con el Partido surgido de la Revolución Mexicana, el PRI.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

Agustín Basave como presidente de la Fundación Cambio XXI afirmó alguna vez: *“Por apoyar modelos económicos impopulares y acatar las decisiones del gobierno a ciegas, el Revolucionario Institucional ha dejado de ser un partido nacionalista y popular”.*

Decidimos en este apartado hablar del PRI, porque se encuentra indefectiblemente ligado al presidencialismo mexicano; incluso por momentos pareciera como si ambos conceptos se mimetizaran. Además, porque es un partido que ha presentado a la CENCA y en el marco de la Reforma del Estado, iniciativas relacionadas con la figura de Jefe de Gabinete, que es el objeto y la razón de ser de nuestro estudio; pero fundamentalmente, porque quisimos esbozarlo para comprenderlo mejor y plantear que fue y es la principal fuerza política y electoral de este país y que para seguir siéndolo debe desde nuestro concepto, asumir como su único compromiso el bienestar del pueblo de México a través de la materialización real de los principios revolucionarios.

4. Breve comentario sobre el desarrollo de la Democracia en América Latina.

En este capítulo y dentro de este apartado, hemos decidido hacer un comentario sobre la problemática que observan los países latinoamericanos en cuanto a su desarrollo y avance democrático, debido a que en el apartado siguiente nos abocaremos al análisis y estudio del sistema político argentino, el cual tiene dentro de las estructuras de su régimen político un Jefe de Gabinete de Ministros. Consideramos por ello prudente hacer una referencia, aunque fuera breve, en torno a los países latinoamericanos, con el objetivo de situarnos y comprender mejor el contexto político de la región.

Por ello, más abajo sobre estas líneas analizaremos cuál ha sido el contexto en el que los países latinoamericanos han realizado modificaciones a sus regímenes políticos en un afán democratizador y abordaremos de manera particular el estudio

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

del sistema político argentino, que como ya mencionábamos, en su régimen presidencial ha incorporado la figura del Jefe de Gabinete de Ministros.

Entre los rasgos comunes del constitucionalismo latinoamericano relacionados con su sistema constitucional y forma de gobierno, podemos encontrar: la adopción generalizada en casi todos los países del régimen presidencial, la excepción es Uruguay.

Las guerras civiles, la amenaza expansionista de Estados Unidos de Norteamérica, la compleja relación entre el Estado y la Iglesia Católica, son algunas de las situaciones que han experimentado los países latinoamericanos y que generaron a lo largo del siglo XIX una marcada tendencia hacia la militarización del poder político. En el siglo XX las luchas sociales terminaron por generar la creación de normas y de políticas prestacionales. Las presiones internacionales del fascismo y del comunismo soviético; la pobreza extrema y la concentración de la riqueza; la represión de la inconformidad social y el disenso político; etc., son factores que dieron lugar en Latinoamérica al caudillismo y a gobiernos populistas, por definición autoritarios, ya sea con un perfil civil o militar.

Muchos de los gobierno latinoamericanos resultaron de golpes militares y otros emplearon el fraude electoral para llegar al poder sin contar con legitimidad, pero todos los gobierno latinoamericanos tienen como denominador común la concentración del poder que ostenta para sí el titular del gobierno, es decir, el Presidente, podríamos decir que lo que encontramos en los países del continente son diferentes estilos patriarcales que fortalecieron el ejercicio autoritario del poder político. El efecto más pernicioso de este fenómeno consistió en la violación de los derechos fundamentales de las personas, que se llevaba a cabo para mantener y sostener regímenes antidemocráticos. En general, la violación a los derechos humanos se hizo un rasgo común de Latinoamérica y en particular se restringió el derecho a la información, se controló a los medios de comunicación, se persiguió y

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

reprimió a estudiantes en las universidades y se persiguió a intelectuales, para mantener las condiciones de dominio se controlaba por parte del Estado el aparato de información.

Primero que nada, queremos referir que en el contexto de la cultura constitucional latinoamericana el régimen presidencial ocupa un lugar central. La estructura del Poder Ejecutivo, tal cual como fue concebida por la Constitución Norteamericana de 1787 tuvo una amplia repercusión en América Latina.

A lo largo de la historia política de los países latinoamericanos, podemos ver como a partir de su independencia, la cual la mayor parte de estos estados la alcanzaron en las primeras décadas del siglo XIX, su mayor problema político fue el representado por el alto grado de concentración del poder presidencial, este poder se asoció en muchos casos a la investidura política y a la jerarquía militar. Podemos afirmar que las consecuencias de esa concentración de poder fueron muy negativas para el ejercicio pleno de las libertades individuales, por lo que implicaron un considerable déficit democrático para la región.

Como señalábamos, el régimen político que es común en los países de esta región es el presidencial, el Dr. Diego Valdés señala que desde una perspectiva jurídica las formas de concentración del poder permiten identificar en la actualidad tres modelos de régimen presidencial en América Latina, los cuales son: *el tradicional, el transicional y el democrático*.³²

El tradicional corresponde al ejercicio autoritario del poder, ese poder lo concentra en su persona quien ocupa la Presidencia, con relación al cual los controles políticos y jurisdiccionales no operan; el transicional corresponde a una etapa de desarrollo en la que existen controles eficaces, pero donde los controles políticos

³² www.justiceinmexico.org/resources/pdf/valades_gobiernoycongreso.pdf

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

no han alcanzado un desarrollo pleno; y, en el modelo democrático están presentes los controles políticos y jurisdiccionales.

Los cambios democráticos que se han presentado en los países de esta parte del continente se han registrado principalmente en tres áreas fundamentales: la reforma institucional, los derechos humanos y los subsistemas electorales.

Nosotros nos enfocaremos a hablar principalmente de las reformas institucionales, las cuales significan nuevas formas de organización y funcionamiento de los Poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial).

Para muchos politólogos lo que más apremia a los países de América Latina son las reformas institucionales que deben llevar a cabo; desde 1978 se ha iniciado en la región lo que se ha dado en llamar *“la tercera ola democratizadora en América Latina”*, esto a través de un proceso de reformas políticas y electorales. Entre los principales problemas que aquejan a esta parte de nuestro continente se encuentran: a) La crisis de representación, que está vinculada con errores de diseño estructural en el subsistema electoral y en el subsistema de partidos; b) La crisis en cuanto a transparencia y rendición de cuentas; y, c) La crisis que pone en tela de juicio la razón de ser del Estado mismo y su capacidad para brindar a la población condiciones de desarrollo económico y social.

Todo lo antes mencionado, ha contribuido al debilitamiento institucional que padecen actualmente los regímenes políticos de los países latinoamericanos. Sin embargo, también es justo señalar que estos países han tenido un progreso importante en el intento por lograr la consolidación de sus instituciones políticas, como ejemplo de ello debemos destacar el fortalecimiento a los Poderes Ejecutivo y Legislativo, reformas al subsistema de partidos, al subsistema electoral, la incorporación de instituciones propias de la democracia semidirecta, sin olvidar los procesos de transparencia y rendición de cuentas.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

A pesar de estos avances los países latinoamericanos continúan enfrentando desafíos para alcanzar el fortalecimiento democrático de sus instituciones. A esto hay que agregar que otro aspecto que influye de manera fundamental en la consolidación de la democracia como un tipo de estado, es la persistencia de la pobreza y de la desigualdad de la población de los países latinoamericanos, como consecuencia de las políticas neoliberales en materia económica y del rezago que aun se tiene respecto de cuestiones políticas e institucionales como: la falta de transparencia, el debilitamiento del Estado de Derecho, el clientelismo, la corrupción, entre otros problemas que impiden la gobernabilidad democrática. Así, cada país latinoamericano de acuerdo con sus necesidades, tradición, idiosincrasia y prácticas políticas, ha producido las modificaciones pertinentes a su legislación, para reglamentar y normar su desarrollo político.

Los procesos de reforma política sobre los regímenes de gobierno en América Latina han estado orientados, aunque no siempre, con la extensión y profundidad deseada o requerida, hacia la renovación o racionalización del los regímenes presidenciales, concentrándose en particular en las relaciones Legislativo-Ejecutivo, en ocasiones también se ha abarcado al Poder Judicial. Podemos afirmar que el objetivo principal es fortalecer al Legislativo y consolidar el sistema de pesos y contrapesos en aras del equilibrio entre los Poderes del Estado.

Otro hecho que no podemos pasar por alto, es que en realidad, la mayoría de las reformas se han efectuado para obtener beneficios concretos a favor de las fuerzas políticas o de una fuerza política en particular en el corto plazo. Lamentablemente tenemos que reconocer, que en los países latinoamericanos la creación de instituciones políticas ha significado una posibilidad estratégica para los diversos actores políticos, de decidir desde su propio interés, pues éstos no crean instituciones con el objetivo de aumentar la eficacia democrática, sino más bien, para incrementar al máximo sus probabilidades de ganar posiciones de poder y ejercer influencia sobre las políticas públicas.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

A pesar de lo anterior, podemos puntualizar que el objetivo de estos procesos de reforma política, ha consistido en contribuir a mejorar la estabilidad y la eficacia del régimen político, reequilibrando las relaciones entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo y estableciendo mecanismos que faciliten la cooperación y la toma de decisiones sin descuidar los niveles de supervisión y control. De igual forma, otro objetivo ha sido el hacer que el desempeño del sistema político sea más eficaz y eficiente a través de un funcionamiento más adecuado del régimen presidencial y lograr también un equilibrio entre los objetivos de la representación, de la participación y de la gobernabilidad.

Ahora a partir de estas líneas, nos referiremos a un hecho que se ha presentado a finales del siglo XX en todo el mundo y en particular en América Latina, el fenómeno que se ha observado es muy interesante, este es el de la preeminencia de la Democracia entendida ésta en su aspecto estrictamente electoral, su extensión y el arraigo de sus valores, de sus instituciones y de sus prácticas.

Dicho fenómeno parece extenderse mediante un proceso global, teniendo por objeto su continuo crecimiento y consolidación. Este fenómeno del que hablamos, refleja e implica un cambio en los valores y en las percepciones de las sociedades contemporáneas a favor de los derechos y de las libertades fundamentales de las personas, los cuales sirven de base y fundamento para alcanzar regímenes más democráticos.

El proceso de universalización de la Democracia en su aspecto electoral, al que nos referimos, no implica que los retos actuales y los desafíos futuros de los países latinoamericanos hayan sido del todo resueltos, porque:

“La verdadera democracia es otra cosa más humilde, pero más real. Se define, en primer lugar, por la libertad “para el pueblo y para cada porción del pueblo”, como decían los constituyentes de 1793. No sólo

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

*la libertad de los privilegiados por el nacimiento, por la fortuna, por la función, por la educación: sino la libertad real de todos, lo que supone cierto nivel de vida, cierta instrucción general, cierta igualdad social, cierto equilibrio político”.*³³

5. Funcionamiento del Jefe de Gabinete en un régimen presidencial, el caso de Argentina.

En este apartado hablaremos sobre el “*Proceso de consolidación democrática en Argentina*” e intentaremos señalar cuáles son los valores democráticos que la sociedad argentina aprecia; cuáles son y cómo funcionan sus instituciones; cuáles son sus prácticas democráticas; cuáles son sus partidos políticos; cómo está organizado su gobierno y cómo funciona este último a partir de la incorporación de la figura de Jefe de Gabinete de Ministros.

Expondremos mediante un análisis breve las estructuras del sistema político argentino y así contaremos con los elementos necesarios para llevar a cabo un estudio comparativo entre las estructuras de este y las del sistema político mexicano. En este análisis que pretende un matiz de derecho comparado, lo que presentamos es un panorama general de cómo ha sido la adopción que han hechos los regímenes presidenciales de diversas instituciones que tienen su origen en los regímenes parlamentarios, como es el caso de la que nos ocupa.

Estamos conscientes de que todas las instituciones son perfectibles, de que los problemas de diseño estructural de los regímenes políticos, exigen de quienes tienen la enorme responsabilidad de consolidar los cambios, conocimiento, precisión, creatividad, patriotismo y sobre todo un apego irrestricto a la legitimidad

³³ Duverger, Maurice, *Los Partidos Políticos*, trad. de Julieta Campos y Enrique González Pedrero, México, FCE, 1957, p. 450.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

democrática y a la legalidad. De igual forma sabemos que el contexto es un elemento fundamental en el desarrollo de una institución.

En cuanto a los efectos que produce la adopción de instituciones trasladadas de los regímenes parlamentarios a los presidenciales, consideramos muy útil tener presente las aportaciones doctrinarias del profesor Dieter Nohlen, conforme a las cuales el contexto hace la diferencia.

El contexto se refiere al entorno cultural y al sistema jurídico. Cada institución interactúa en el ámbito social con los demás actores sociales y en el espacio normativo con las demás instituciones. Por eso, una misma institución presenta características muy distintas en cada estado constitucional. Es precisamente por esto último, que comentamos que se hace necesario hacer un estudio puntual del Jefe de Gabinete cuya incorporación se pretende y se ha pretendido hacer en México desde hace tiempo.

La explicación contextual de los cambios institucionales permite valorar la eficacia de las instituciones que se adoptan y que de manera paulatina se van introduciendo en los regímenes presidenciales.

La adopción de una institución de un sistema político a otro se analiza siempre sobre la base conceptual y argumentativa, pero hay que estar conscientes de que en cada espacio constitucional la interacción con el entorno cultural e institucional produce consecuencias distintas.

Comparar instituciones constitucionales implica identificar rasgos comunes y distinguir las diferencias propias del contexto en el que cada institución funciona o pretende funcionar. Luego entonces, todo estudio que quiera realizarse de manera integral sobre un sistema político en particular, supone determinar el ámbito del

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

sistema y comprender los elementos o partes que lo integran, así como las relaciones recíprocas que guardan entre sí.

Para comprender mejor esto que comentamos nos auxiliaremos de algunas definiciones sobre sistema político:

“En su acepción más general, la expresión “sistema político” se refiere a cualquier conjunto de instituciones, de grupos y de procesos políticos caracterizados por un cierto grado de independencia recíproca. En la ciencia política contemporánea, sea como fuere, cuando se habla de “sistema político” y de “análisis sistémico”, de la vida política, se hace referencia a una noción y aun procedimiento de observación caracterizados por requisitos metodológicos específicos y por precisos ámbitos de uso.”³⁴

“Sistema político: conjunto de instituciones, organizaciones y procesos políticos que, caracterizados por un cierto grado de interdependencia, rigen y conforma la vida política de una determinada comunidad.”³⁵

Para hacer el análisis del sistema político argentino que pretendemos, debemos saber si éste tiene un orden constitucional que garantice derechos y libertades a las personas o si se trata de un régimen autoritario. Porque debemos tener en cuenta que el constitucionalismo democrático implica hoy día y podría definirse como un sistema político con división de poderes, garantías individuales y órganos de gobierno de representación popular.

³⁴ Bobbio, Norberto. *et. al.*, *Diccionario de Política*, 15ª. ed., trad. de Raúl Crisafio, Alfonso García, Miguel Martí, Mariano Martín y Jorge Tula, México, Siglo XXI, 2007, Tomo II, pp. 1464-1469.

³⁵ Aguirre, Pedro (coord.), *Sistemas Políticos Electorales Contemporáneos, Argentina.*, México, IFE, 1999, Colección del Instituto Federal Electoral, p. 11.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

Es necesario saber también, si su forma de gobierno es presidencial o parlamentaria; si sus procedimientos electorales responden al principio de elección por mayoría o al principio de elección proporcional; si existen muchos o pocos partidos y cuál es la fuerza o la representatividad de cada uno de ellos, entre otros muchos rasgos característicos.

Un régimen constitucional democrático puede adoptar distintas formas de gobierno o de régimen político. Las dos más importantes en la actualidad son: el régimen presidencial y el régimen parlamentario.

Finalmente, debemos comentar que el análisis del sistema político argentino lo hacemos con el objetivo de comparar, de compara cómo es con respecto al mexicano y de comparar como en Argentina se ha desarrollado una institución que en el sistema político mexicano se mira como una opción para brindar mayor funcionalidad a su régimen político.

En el estudio comparativo que haremos de las estructuras de estos dos países, tomaremos como base el análisis de sus ordenamientos constitucionales, pero no ignoraremos datos muy importantes que nos aportarán ciencias no jurídicas como lo son: la historia, la economía, la ciencia política y la sociología. El conocimiento de este tipo de datos o elementos de carácter no jurídico resulta determinante para alcanzar una adecuada interpretación y una valoración correcta de las instituciones jurídicas.

La mayor parte de nuestro trabajo de investigación se centra y se desarrolla en torno a una sola forma de gobierno, de un solo régimen político, este es el régimen presidencial. Esta forma de gobierno es una similitud que comparten México y Argentina, como lo veremos más a detalle en el apartado que corresponde a continuación.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

Antes de comenzar a exponer cómo funciona la figura de Jefe de Gabinete de Ministros dentro del régimen presidencial argentino, hablaremos sobre la importancia de comparar y sobre la utilidad del derecho constitucional comparado.

Lo anterior, porque hemos decidido emplear la situación vivida en uno de nuestros países hermanos de Latinoamérica, para ilustrar el funcionamiento de esta institución de corte parlamentario dentro de la forma de gobierno presidencial. Así plasmaremos sobre estas líneas, cuál es el contexto que enfrentan las naciones de América Latina para contar con un mejor diseño estructural que proporcione a sus sistemas políticos mayores niveles de control y democraticidad. Finalmente, comentaremos de manera puntual sobre la experiencia de implementación de la figura de Jefe de Gabinete de Ministros en Argentina.

A) El Derecho Constitucional Comparado, la importancia de comparar.

“*Comparar*” en Derecho nos sirve para conocer las similitudes y diferencias entre los diversos sistemas jurídicos, o bien, para cotejar instituciones legales concretas. Por lo tanto, el objetivo del derecho comparado es estudiar y comparar instituciones, sistemas y tradiciones jurídicas, mediante la valoración de sus diferencias y similitudes utilizando un método concreto.

Para Ugo Mattei, *“en el mundo globalizado hay una necesidad fundamental para un estudio comparativo sofisticado que sólo podrá ser generado mediante esfuerzos interdisciplinarios...”*³⁶

Para el maestro Arturo Lan, *en realidad el derecho comparado es una ciencia si se toma en consideración que constituye una estructura de conocimiento*

³⁶ Mattei, Ugo, “An opportunity not to be missed: the future of Comparative Law in the United States”, en *The American Journal of Comparative Law*, 1998, vol. 46, núm. 4, American Foreign Law Association Inc., p. 717.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

*metódicamente organizada y que expresa una forma de conocimiento humano. Pero como el anterior concepto lo sugiere, requiere un método para facilitar el conocimiento deseado, y en este caso la comparación de normas, instituciones, sistemas, familias y tradiciones jurídicas.*³⁷

El método debe perseguir propósitos razonables, la comparación debe de tener un objeto no sólo posible sino adecuado. En síntesis, emprender un estudio comparativo no resulta tarea fácil, ha de hacerse con rigor académico y con fines razonables, es decir, se debe delimitar adecuadamente el campo de estudio, para evitar resultados insuficientes.

Las modernas tendencias iuscompartivistas nos aportan interesantes métodos propios del Derecho Comparado. A través de esta amplia rama del Derecho es factible conocer sistemas jurídicos diferentes al propio y también tomar nota de instituciones jurídicas extranjeras.

*El derecho comprado proporciona la enorme utilidad de medir el grado de evolución del Derecho propio, según su equiparación con figuras jurídicas extranjeras y, también permite tomar como modelo el Derecho extranjero para acelerar la evolución positiva del Derecho nacional.*³⁸ Sin duda, el derecho comparado es uno de los mejores instrumentos de que se dispone para el diseño institucional.

En la historia del derecho constitucional no ha existido una sola institución que no haya requerido de ajustes periódicos. Las instituciones están sujetas a múltiples vicisitudes que hacen inevitable su permanente adecuación, esta debe corresponder con los cambios jurídicos, políticos, sociales y culturales que

³⁷ Lan Arredondo, Arturo Jaime, *Sistemas Jurídicos*, México, Oxford, 2008, p. 20.

³⁸ Arellano García, Carlos, *Métodos y técnicas de investigación jurídica.*, 2ª, ed., México, Porrúa, 2001, p. 70.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

experimentan los pueblos. Las modificaciones que experimentan las instituciones, permiten corregir los problemas de funcionalidad a los que siempre se encuentran expuestas.

Es importante también, entender que no hay institución alguna que funcione exactamente igual en todas partes, por lo anterior, consideramos que los estudios comparativos se hacen indispensables para mantener bajo observación constante el desarrollo de las instituciones constitucionales.

Para encauzar las necesidades que enfrentamos en la realidad, las Constituciones tienen que adoptar en su diseño estructural instrumentos y estructuras que proporcionen funcionalidad al régimen político y altos niveles de democraticidad al sistema político en su conjunto. Para ello resulta enriquecedor el que los legisladores se brinden la oportunidad de examinar las experiencias constitucionales de otros sistemas políticos.

Consideramos que la experiencia constitucional comparada es una herramienta que puede servir de guía para que los países avancen en la regulación de temas pendientes e intenten así, adaptar a sus realidades a las experiencias jurídicas y políticas, así como también, los efectos prácticos que en otras naciones han generado beneficios.

Hay varios países latinoamericanos que en la estructura de su Poder Ejecutivo observan figuras que puede guardar cierta similitud con la que nos ocupa en este estudio de investigación; similitudes como la denominación “*Jefe*”, pero que por su naturaleza y por el tipo de funciones que desempeñan difieren substantivamente. Tal es el caso de la República Cooperativa de Guyana, la cual contempla en la estructura de su Poder Ejecutivo la figura de “*Jefe de la Secretaría Presidencial*” y en el caso de Paraguay hay un “*Jefe de Gabinete Civil*”.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

En Perú existía de acuerdo con la Constitución de 1979 un “*Presidente del Consejo de Ministros*”, el cual gozaba entre sus facultades de que para el caso de la designación del resto de los Ministros miembros del Consejo, el Presidente de la Nación debía tenerlo en cuenta. Para 1995 la figura contemplada en la Constitución Peruana en su artículo 119, seguía siendo una figura opaca, pero semejante en algunos rasgos a la implementada en Argentina. Lo que pretendemos al referir estos datos que nos permiten comparar, es cumplir con una de las finalidades de la ciencia del derecho constitucional comparado, como lo señala Paolo Biscaretti Di Ruffia:

“ ...

c) *No se puede ignorar **la notable aportación que la ciencia del derecho constitucional comparado puede proporcionar al campo de la nomotética, es decir, a lo relacionado con la política legislativa, ya que un buen conocimiento de las leyes e instituciones de países similares por sus estructuras constitucionales podrá resultar extremadamente útil a aquellos que deben asumir nuevas exigencias normativas que se manifiestan en el ordenamiento nacional, ya sea para alcanzar una mejor elaboración técnica de las normas mismas o para aprovechar la experiencia concreta derivada de su aplicación ya realizada; es decir, las aportaciones de la investigación comparativa pueden constituir la orientación más útil y el freno más eficaz para la fantasía, a veces demasiado desenfrenada, de los legisladores nacionales.***

... ”³⁹

³⁹ Biscaretti Di Ruffia, Paolo, *Introducción al derecho constitucional comparado.*, México, F.C.E., 1996, p.80.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

Así, mediante este apartado de nuestra investigación, que deseamos adquiera un matiz comparativo, lo que buscamos es conducirnos y acercarnos a una mejor interpretación y valoración de las estructuras jurídicas y políticas, como lo es, la de Jefe de Gabinete de Ministros dentro del ordenamiento jurídico nacional argentino, pues creemos que para México sería incurrir en un muy grave error, el aceptar la recepción casi sin variantes de una institución constitucional, sólo porque haya sido adoptada con éxito en otro Estado. Por lo anterior, nos auxiliaremos en aras de nuestros fines, de la ciencia del derecho constitucional comparado, porque es una de las ciencias jurídicas que tiene por objeto el estudio de los ordenamientos constitucionales de los Estados, además, esta disciplina a través del llamado método comparativo, coteja entre sí las normas e instituciones contenidas en los diversos ordenamientos constitucionales de los Estados.

El derecho constitucional comparado se encarga de comparar: 1) Diversos ordenamientos constitucionales considerados en su conjunto; 2) Sectores particulares de estos ordenamientos; y, 3) Instituciones constitucionales particulares que corresponden a ordenamientos estatales caracterizados por analogías ostensibles. Este último punto, es la investigación que se desarrolla con mayor frecuencia, ya que una mayor delimitación del objeto de estudio permite alcanzar con facilidad conclusiones que tengan una amplia aplicación práctica.

En atención a lo que acabamos de señalar, la comparación de instituciones constitucionales particulares, es la comparación que habremos de emplear, pues compararemos al Jefe de Gabinete de Ministros de Argentina que es una institución constitucional que en ese país ya ha arrojado resultados de aplicación práctica, con la que se pretende implementar en México, tomando en cuenta que ambas naciones guardan coincidencias en cuanto a sus estructuras constitucionales, ejemplo de lo anterior, es que ambos países tienen la misma forma de gobierno, el régimen presidencial.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

Consideramos importante que en el estudio comparativo de ordenamientos e instituciones constitucionales extranjeros, no se deje de lado la valiosa aportación de datos relevantes que proporcionan la ciencia política, la historia, la economía y la sociología, por ello en el cuerpo de este capítulo hemos decidido incorporar algunos de estos datos que nos brindan estas ciencias no jurídicas, para construir una visión global del sistema político argentino y lograr así una interpretación y una valoración exactas de sus normas e instituciones jurídicas y políticas.

Tenemos la intención de conocer el sistema político argentino y su figura de Jefe de Gabinete de Ministros, mediante las aportaciones que también hacen las ciencias no jurídicas, con los preceptos histórico-políticos del país a examen, así como con los elementos de los ámbitos económico-social que lo caracterizan, pues creemos que un análisis exclusivo de las normas constitucionales aislado de las relaciones que establecen con otros ámbitos podría conducirnos a resultados totalmente equivocados.

Nuestra investigación no intenta limitarse únicamente a la exégesis de las normas, sino que se propone valorar éstas últimas con relación a lo que consideramos es más importante, que es su aplicación concreta, esto es, analizamos el derecho en la práctica y no solamente desde un punto de vista teórico. Así, tenemos como objetivo analizar el funcionamiento concreto de la figura de Jefe de Gabinete de Ministros en Argentina, dilucidando el juego de las fuerzas y de prácticas políticas que contribuyeron a su creación y que influyen precisamente sobre su estructura y su actividad, para comprender por qué es que ha sido considerada como un modelo de posible implementación en México.

El resultado concreto que buscamos es comparar y analizar por qué el Jefe de Gabinete de Ministros como institución ha sido adoptada en Argentina y cuál ha sido su desarrollo y su éxito real, para así asumir una posición objetiva construida sobre la base de las consideraciones establecidas en nuestra investigación

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

comparativa, resolviendo plenamente sobre la conveniencia o inconveniencia de su adopción en nuestro país.

B) Algunas consideraciones sobre el sistema político argentino.

A fin de obtener un panorama general respecto del sistema político argentino, haremos a continuación de él y de sus estructuras político-constitucionales un análisis breve y sencillo, para compararlo con el sistema político mexicano y contar con elementos suficientes que nos permitan dilucidar las coincidencias y las diferencias que guardan entre sí; así como también, para conocer la forma en la que funciona el Jefe de Gabinete de Ministros en esa nación.

A través de esta parte de nuestro trabajo de investigación, lo que pretendemos es hacer una descripción de la realidad institucional de Argentina como país, para poder disponer de un panorama general de su estructura y de su perfil de Estado, en una primera instancia, y para a partir de allí, poder detectar las principales características de cada uno de sus elementos.

Dejaremos para la parte final de este sucinto análisis, el funcionamiento de la figura de Jefe de Gabinete de Ministros que es la que nos ocupa como objeto de estudio e investigación y que es la razón de ser del estudio comparativo que pretendemos, lo anterior, con motivo de que la propuesta de implementación de la figura se ha hecho en varias ocasiones en México.

Después del desarrollo de todo lo descrito, consideramos que contaremos con los elementos para que esta investigación aporte al debate de la Reforma del Estado en México, por lo que hace a brindar información suficiente sobre la figura de Jefe de Gabinete, que es una de las propuestas más acogidas por legisladores y políticos mexicanos, para darle un nuevo brío al régimen presidencial de nuestro

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

país. Ahora entraremos a explicar el régimen de gobierno nacional y las provincias de Argentina.

Las bases jurídico-organizativas del Estado Argentino tienen su origen en la Constitución Nacional del año 1853. En esta Ley Fundamental se estableció que el Gobierno Nacional adoptase la forma republicana, representativa y federal. Los derechos y garantías ciudadanos surgen del principio de la soberanía del pueblo y de la igualdad de los habitantes ante la ley. La sanción de la Constitución de 1853 fue el resultado de un pacto entre los estados provinciales para organizar un Estado Nacional, en el cual delegaron atribuciones y poderes. De allí, el carácter federal de la organización del Estado Nacional.

Así, Argentina es una república representativa, democrática y federal, que cuenta 23 provincias las cuales son: Catamarca, Chaco, Chubut, Ciudad de Buenos Aires, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, Islas Malvinas, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Mendoza, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis, Santa Cruz, Santa Fe, Santiago del Estero, Tierra del Fuego e Islas del Atlántico Sur y Tucumán; y la capital del país que es Buenos Aires, la cual se constituye en un Distrito Federal y en la sede del gobierno nacional.

Como país desde su independencia el 25 de mayo de 1810, Argentina ha tenido cuatro nombres: 1) *Provincias Unidas del Río de la Plata*; 2) *República Argentina*; 3) *Confederación Argentina*; y, como se denomina actualmente; y 4) *Nación Argentina*.

Su Constitución política es la piedra angular de su sistema político y jurídico, ésta se hace acompañar de los tratados internacionales, así como de las leyes dictadas por el Congreso General para integrar así, la Ley Suprema de la Nación.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

La Carta Magna de Argentina es hoy en día, una de las constituciones vigentes más antiguas, ya que fue aprobada en 1853 y sólo la superan en longevidad las de San Marino (1600), Estados Unidos (1787), Noruega (1814), Bélgica (1831) y Nueva Zelanda (1852). La Constitución Nacional vigente resulta de las reformas introducidas al texto original en 1866, 1898, 1957, siendo la última, sancionada en agosto de 1994, la más amplia de todas.

La forma republicana establece la clásica División de Poderes del Estado, en tres Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

La representatividad del Gobierno tiene su base en la figura jurídica del ciudadano y el derecho de éste a elegir a sus autoridades y de ser electo por sus pares, de acuerdo con los postulados de la soberanía popular. Se consagran los derechos, garantías y deberes para el conjunto de los habitantes y para el ciudadano argentino en particular. El principio por el cual el pueblo gobierna a través de sus representantes, es la base del régimen de gobierno, del subsistema electoral y del subsistema de partidos políticos.

Argentina fue colonizada mediante dos movimientos distintos; el primero en la segunda mitad del siglo XVI, proveniente de Perú; y, el segundo proveniente de España. Antes de 1776 Argentina fue parte del Virreinato de Perú con una importancia reducida para la Corona Española debido a su falta de extracción de metales preciosos, pero debido al crecimiento de la población y con la amenaza portuguesa de colonizar el territorio de Brasil, los reyes españoles resolvieron reestructurar la administración de los territorios argentinos y crearon para tal efecto un Virreinato distinto con cabecera en Buenos Aires.

Es en 1808 con la invasión francesa a España y la caída del Rey Fernando VII, que el dominio español en las colonias de la Nueva España se debilitó, posteriormente el 25 de mayo de 1810 el Consejo de la Ciudad de Buenos Aires

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

depuso al Virrey y asumió el control de la ciudad en lo que más tarde sería el movimiento de independencia. Durante 1810 y 1819 se dio un proceso de independencia que tuvo sus matices al presentarse también otras pugnas con los paraguayos, los uruguayos y los brasileños; se avanza así en la consolidación del nuevo estado argentino a mediados del siglo, observándose para ello un detrimento en los niveles de violencia hasta entonces presentados.

De 1835 a 1852, el general Juan Manuel de Rosas ejerció una dictadura, fue entonces que la mayoría de las provincias intentaron la unidad nacional y en 1853 ya finalmente se promulga la Constitución de la Nación Argentina la cual ha sido ley fundamental, interrumpiéndose su vigencia entre 1949 y 1956 y en los sesenta con las dictaduras militares. Desde entonces hasta ahora siempre han existido diferencias económicas y sociales entre Buenos Aires y las provincias del interior, éstas últimas vieron en el federalismo la forma idónea para superar sus desigualdades y es así como se le fue dando al sistema político argentino la forma que actualmente mantiene.

En cuanto a los derechos y garantías de los ciudadanos la Constitución Nacional establece que es la soberanía popular la fuente legítima del poder público, por otra parte, también dispone que sea el ciudadano la base angular del poder político en su representación y en su derecho a ser electo. Entre los principales derechos se destacan la inviolabilidad de la propiedad, el derecho a trabajar y producir, el derecho a la libre tránsito, el derecho de petición ante las autoridades, el derecho a publicar ideas a través la prensa sin censura previa, el derecho a asociarse con fines útiles, la libertad de culto, el derecho a la educación. Se establece que el trabajo gozará de la protección de las leyes y permite la organización sindical libre y democrática. Estos derechos se basan en el principio de que todos los habitantes son iguales ante la Ley, sin admisión de prerrogativa alguna. Ningún habitante puede ser condenado sin juicio previo, siendo inviolable la defensa en juicio y de los derechos de la persona. Sólo los jueces designados por ley son

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

autoridad competente para proceder al arresto de una persona, el que debe hacerse por escrito. Está abolida la pena de muerte, el tormento y se garantiza la seguridad de los encausados. Se establece la inviolabilidad del domicilio, de la correspondencia y de los papeles privados. Ningún habitante puede ser obligado a hacer lo que no manda la Ley ni privado de lo que ésta no prohíbe.

Los extranjeros gozan de todos los derechos civiles del ciudadano, pero no están obligados a solicitar la ciudadanía, aunque pueden obtenerla luego de un período de residencia.

En caso de conmoción interior o ataque exterior se admite la figura del estado de sitio, que suspende las garantías constitucionales, pero se prohíbe al Poder Ejecutivo juzgar a las personas y aplicar penas o condenas.

Los actos de fuerza contra el orden institucional se consideran nulos y todos los ciudadanos tienen derecho a su resistencia. Sus autores son inhabilitados a perpetuidad para ocupar cargos públicos. La Constitución también condena en forma específica a los que incurrieran en actos dolosos contra el Estado, en el desempeño de sus funciones públicas.

Se convalida el pleno ejercicio de los derechos políticos y se consagra el sufragio universal, igualitario, secreto y obligatorio, y la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres para la postulación a cargos electivos.

Los partidos políticos son instituciones fundamentales del sistema democrático, corre a cargo del Estado el presupuesto para sustentar sus actividades.

Los ciudadanos tienen derecho de iniciativa para presentar proyectos de ley en la Cámara de Diputados. El Congreso Nacional, a iniciativa de la Cámara de Diputados, podrá someter a consulta popular un proyecto y su voto afirmativo lo convertirá en ley en forma automática. El Poder Ejecutivo o el Congreso pueden,

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

además, convocar a consulta popular no vinculante, no siendo obligatorio el voto por parte de los ciudadanos.

Toda persona puede interponer acción expedita y rápida de amparo contra acto u omisión de las autoridades o particulares ante cualquier situación que afecte derechos y garantías y contra cualquier forma de discriminación. Podrá accionar además, para tomar conocimiento de los datos a ella referidos y de su finalidad, en registros o bancos públicos o privados (*habeas data*).

Después de haber reseñado un poco del devenir histórico, así como el de las instituciones y fundamentos jurídicos de la Nación Argentina, pasaremos al análisis de sus subsistemas y de sus estructuras constitucionales.

Antes de entrar a cualquier análisis queremos comentar que México y Argentina se caracterizan por tener como forma de gobierno el régimen presidencial.

En esta parte de nuestra investigación realizaremos el análisis del sistema político argentino, para ello emplearemos la *Teoría del Rombo del Sistema Político Democrático* del Dr. Miguel Covián Andrade, la cual es una teoría estructural funcional que establece los fundamentos para la construcción de un sistema político democrático en el que el poder político se organiza de manera tal que su origen, su ejercicio y sus fines quedan sometidos a “subsistemas” de control. Esta teoría se basa en las ciencias política y constitucional y centra su atención en la estructura y el funcionamiento del sistema político democrático; examina la fenomenología del poder político. Es muy útil en el ámbito de la investigación porque permite analizar y evaluar de manera directa e inmediata la viabilidad democrática de un sistema político, a partir del conocimiento de su diseño estructural. De acuerdo con la Teoría del Rombo y con lo que señala su autor, los elementos que debe tener todo sistema y las condiciones para su funcionamiento son:

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

“La base del sistema son los procesos del poder político, los cuales deben analizarse en cuanto a: su origen, su ejercicio, sus fines, sus límites y sus controles.

Los actores del sistema son: el electorado y las autoridades electorales, los partidos políticos, los detentadores formales del poder político, y los detentadores informales del poder político.

Los subsistemas insertos en el sistema político son: el subsistema constitucional (tipo de Estado y forma de gobierno), subsistema de representación política y subsistema electoral, subsistema de partidos políticos, subsistema de participación ciudadana en el ejercicio y control del poder político, subsistema de protección de la Constitución y de control de constitucionalidad, y finalmente, el subsistema de responsabilidades de los detentadores y actores del poder.

*Las condiciones que deben existir para que funcione el sistema son: la gobernabilidad, la estabilidad política, determinados niveles de desarrollo económico-social, y finalmente, independencia frente a los centros de poder político y económico internos y externos”.*⁴⁰

En atención a lo arriba señalado podemos decir que Argentina cuenta con un **subsistema constitucional** el cual comprende fundamentalmente desde el punto de vista estructural de dos elementos, que son su tipo de Estado y su forma de gobierno, la Constitución Argentina en su artículo 1° dispone: *“La Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa republicana federal, según la establece la presente Constitución”*. De la lectura del texto constitucional por entero, así como de la labor de investigación que hemos realizado, podríamos

⁴⁰ Covián Andrade, Miguel, *La Teoría del Rombo. Ingeniería Constitucional del Sistema Político Democrático.*, México, CEDIPC, 2000, pp. 97-98.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

concluir que en cuanto al *subsistema constitucional* la Nación Argentina tiene un tipo de Estado liberal o neoliberal y su forma de gobierno es el régimen presidencial.

Sobre el ***subsistema de representación política***, se basa en dos principios que son fundamentales para que funciones en sentido práctico la idea de la “representación política”, estos son, el voto activo y el voto pasivo. En esencia este subsistema implica que las y los ciudadanos estén ante la posibilidad de elegir de manera verdaderamente libre, igual e informada a sus representantes. En atención a lo anterior el artículo 22 constitucional de Argentina señala: *“El pueblo no delibera ni gobierna, sino por medio de sus representantes y autoridades creadas por esta Constitución...”*

El artículo 37 constitucional ordena lo siguiente: *“Esta Constitución garantiza el pleno ejercicio de los derechos políticos, con arreglo al principio de la soberanía popular y de las leyes que se dicten en consecuencia, el sufragio es universal, igual, secreto y obligatorio.*

La igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a cargos electivos y partidarios se garantizará por acciones positivas en la regulación de los partidos políticos y en el régimen electoral”.

Tanto el subsistema constitucional como el subsistema de representación política se encuentran en la etapa del origen del poder de la fenomenología del poder por ello ahora referiremos a lo concerniente a los poderes constituidos de la Nación Argentina.

El Poder Legislativo, es bicameral y se compone de una Cámara de Diputados y una Cámara de Senadores. Para la Cámara de Diputados, se realiza elección directa de los representantes de los ciudadanos de las provincias y de la Capital

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

Federal por simple pluralidad de sufragios, siendo electo un representante por cada treinta y tres mil habitantes o fracción que no baje de dieciséis mil quinientos.

Así, el Poder Legislativo se encuentra depositado en dos Cámaras; una de Diputados, los cuales representan a la Nación; y una de Senadores, los cuales representan a las Provincias y a la ciudad capital de Buenos Aires.

La Cámara de Diputados, se compone de representantes electos directamente por el pueblo argentino, tanto en las provincias como en Buenos Aires, consideradas éstas cada una para la elección de los miembros de la Cámara Baja, como distritos electorales plurinominales, pero a diferencia de México el encargo de los diputados dura cuatro años y los diputados son reelegibles.

La Cámara se renueva por mitad cada bienio. Le corresponde en forma exclusiva la iniciativa de las leyes sobre contribuciones y reclutamiento de tropas. Sólo la Cámara de Diputados tiene el derecho de acusar ante el Senado al Presidente de la Nación, al Vicepresidente, al Jefe de Gabinete de Ministros y a los miembros de la Corte Suprema, por mal desempeño o delito en el ejercicio de sus funciones (artículo 53 constitucional).

El Senado, representa el pacto federal y se compone de tres senadores por cada provincia y tres por la Ciudad de Buenos Aires. Al partido que obtiene mayor número de votos en la circunscripción provincial le corresponden dos bancadas y la restante se otorga a la primera minoría. Los senadores duran en su encargo seis años, al igual que en México, pero en Argentina pueden ser reelectos indefinidamente. Otra de sus particularidades es que esta Cámara se renueva por tercios cada dos años y está integrada por 72 senadores.

La presidencia del *Senado*, recae en el Vicepresidente de la Nación, quién a diferencia de los demás senadores no puede tomar parte en las votaciones de los asuntos tratados en su seno sino únicamente en caso de empate, en donde su

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

inclinación será definitiva al contar con voto de calidad; este último aspecto lo consideramos oportuno retomar, ya que es una diferencia con México, pues en nuestro país actualmente no contamos con la figura de la vicepresidencia.

El Congreso de la Nación, sesiona en forma ordinaria desde el primero de marzo hasta el treinta de noviembre y puede ser convocado en forma extraordinaria o sus sesiones pueden ser prorrogadas por el Presidente de la Nación.

Corresponde al Congreso legislar en materia aduanera, establecer los derechos de importación y exportación, imponer contribuciones indirectas e imponer contribuciones directas, que son coparticipables. Entiende en los empréstitos de la Nación, en el arreglo del pago de la deuda interior y exterior y dispone el uso o enajenación de las tierras de propiedad nacional. Aprueba el Presupuesto General de Gastos y Recursos de la Administración Nacional. Acuerda subsidios del Tesoro Nacional a las provincias. Reglamenta la libre navegación de los ríos interiores, habilita los puertos y crea o suprime aduanas. Fija el valor de la moneda y su sello y adopta el sistema uniforme de pesos y medidas para toda la Nación. Dicta los Códigos Civil, Comercial, Penal, de Minería y del Trabajo y Seguridad Social y legisla sobre naturalización o nacionalidad.

Entiende en materia de bancarrotas, sobre falsificación de moneda y documentos públicos del Estado. Regula el comercio con las naciones extranjeras y de las provincias entre sí. Entiende en materia de correos generales de la Nación. Tiene atribuciones en la fijación de los límites de las provincias y puede crear provincias nuevas. Puede establecer tribunales inferiores a la Corte Suprema de Justicia, crear y suprimir empleos, fijar sus atribuciones, dar pensiones, decretar honores y conceder amnistías generales. Puede, asimismo, declarar el estado de sitio, en uno o varios puntos de la Nación, en caso de conmoción interior y disponer la intervención federal a una provincia o a la Ciudad de Buenos Aires. El Congreso

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

Nacional admite o desecha los tratados concluidos con las demás naciones, con las organizaciones internacionales y los acuerdos con la Santa Sede.

La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; la Declaración Universal de Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; la Convención sobre Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio; la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación de la Mujer; la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes; la Convención sobre los Derechos del Niño; todos estos tratados internacionales en las condiciones de su vigencia, tienen jerarquía constitucional y deben entenderse como complementarios de los derechos y garantías establecidos por la Constitución Nacional. Los tratados y concordatos tienen jerarquía superior a las leyes. La jerarquía normativa, luego de la Constitución Nacional, contempla los tratados con rango constitucional, los restantes tratados incluidos aquellos que se acuerden con la Santa Sede y las leyes.

El Congreso tiene la atribución de aprobar los tratados de integración, que deleguen competencias y jurisdicción a organizaciones supraestatales en condiciones de reciprocidad e igualdad y que respeten el orden democrático y los derechos humanos. La aprobación de estos tratados con Estados de Latinoamérica requerirá la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara.

Las leyes pueden tener principio en cualquiera de las Cámaras del Congreso, por proyectos presentados por sus miembros o por el Poder Ejecutivo, salvo en las excepciones que establece la Constitución. Aprobado un proyecto de ley por la Cámara de origen pasa a la otra Cámara y aprobado por ambas, pasa al Poder Ejecutivo para su examen; si lo aprueba, lo promulga como ley. Desechado por el Ejecutivo, en el todo o parte, vuelve con sus objeciones a la Cámara de origen,

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

que lo puede confirmar por los dos tercios de los votos; si ambas Cámaras lo sancionan por igual mayoría, el proyecto es ley y pasa al Ejecutivo para su promulgación.

El Poder Ejecutivo Nacional, es desempeñado por un ciudadano con el título de Presidente de la Nación. En caso de enfermedad, ausencia de la Capital, muerte, renuncia o destitución del Presidente, el Poder Ejecutivo será ejercido por el Vicepresidente de la Nación. El Poder Ejecutivo recae en la figura del Presidente de la Nación, quien desde 1994 es electo junto con el Vicepresidente para un periodo de cuatro años.

Para ser electo Presidente o Vicepresidente de la Nación, se requiere haber nacido en el territorio argentino y las demás calidades exigidas para la elección de senador. Ambos duran en sus funciones cuatro años y podrán ser reelegidos o sucederse recíprocamente por un sólo período consecutivo. Son electos directamente por el pueblo, en doble vuelta (sistema de *ballotage*), conformando el territorio nacional un distrito único. La segunda vuelta electoral, se efectuará entre las dos fórmulas más votadas, si ninguna obtiene el 45% de los votos u obteniendo un piso hasta el 40%, la diferencia entre ellas es menor del 10%.

El Presidente de la Nación es el Jefe Supremo de la Nación, Jefe de Gobierno y responsable político de la Administración General del país. Expide las instrucciones y reglamentos que sean necesarios para la ejecución de las leyes de la Nación. Participa de la formación de las leyes, las promulga y las hace publicar.

El Poder Ejecutivo no puede en ningún caso emitir disposiciones de carácter legislativo. Sólo ante circunstancias excepcionales puede dictar decretos de necesidad y urgencia con el acuerdo general de los Ministros quienes deberán refrendarlos conjuntamente con el Jefe de Gabinete de Ministros. Se excluyen las normas que regulen en materia penal, tributaria, electoral o del régimen de

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

partidos políticos. La medida deberá ser sometida a consideración de la Comisión Bicameral Permanente que debe elevarla al plenario de las Cámaras, en donde es aprobada y reglamentada con la mayoría absoluta de sus miembros.

Al Poder Ejecutivo corresponde la promulgación de las leyes. Una vez comunicados los proyectos de ley sancionados por el Congreso, el Poder Ejecutivo cuenta con diez días útiles para promulgarlos, pasados los cuales se considera aprobado tácitamente. El Poder Ejecutivo, puede vetar parcial o totalmente un proyecto de ley. En el primer caso se puede promulgar en acuerdo general de Ministros la parte restante si tiene autonomía normativa y no altera el espíritu, ni la unidad del proyecto original. El proyecto vetado vuelve al Congreso que podrá insistir con las dos terceras partes de sus miembros o en su defecto abstenerse de tratarlo en las sesiones de ese año.

El Ejecutivo nombra a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, con acuerdo del Senado, por los dos tercios de sus miembros presentes, en sesión pública. Nombra a los demás Jueces de los Tribunales Federales con base en una propuesta vinculante en una terna del Consejo de la Magistratura, con el acuerdo del Senado, en sesión pública.

Puede indultar o conmutar penas por delitos sujetos a la jurisdicción federal, previo informe del tribunal correspondiente. Nombra y remueve a los Embajadores, Ministros Plenipotenciarios y Encargados de Negocios con acuerdo del Senado.

En razón de nuestro tema de investigación es importante señalar que por sí solo nombra y remueve al Jefe de Gabinete de Ministros y a los demás Ministros del Despacho, a los Agentes Consulares y a los empleados cuyo nombramiento no esté regulado de otra manera por la Constitución.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

Realiza anualmente la apertura de las sesiones del Congreso, reunidas ambas Cámaras, dando cuenta en la ocasión del estado de la Nación. Prorroga las sesiones ordinarias del Congreso o lo convoca a sesiones extraordinarias.

El Presidente supervisa el ejercicio de la facultad del Jefe de Gabinete de Ministros, respecto de la recaudación de las rentas de la Nación y de su inversión, con arreglo al presupuesto de gastos nacionales.

Concluye y firma tratados, concordatos y otras negociaciones con las organizaciones internacionales y las naciones extranjeras, recibe a sus Ministros y admite a sus Cónsules.

Es el Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas. Provee los empleos militares, de los oficiales superiores, con acuerdo del Senado. Dispone de las Fuerzas Armadas, de su organización y distribución según las necesidades de la Nación.

Puede requerir al Jefe de Gabinete de Ministros y a los jefes de todos los organismos y departamentos de la Administración Pública, y por su conducto a los demás empleados, los informes que crea convenientes, y ellos están obligados a darlos.

Ahora es importante comentar que la reforma constitucional para contemplar la reelección del titular del Poder Ejecutivo para el periodo inmediato siguiente, fue promovida por el Ex Presidente Carlos Saúl Menem, lo previsto por la Constitución era que el Presidente gobernaba por seis años, con la posibilidad de desempeñar el encargo nuevamente tras el intervalo de un periodo. En cambio, mediante la reforma, hoy la Constitución Argentina vigente establece que tanto el Presidente como el Vicepresidente pueden ser reelectos o sucederse recíprocamente por un único periodo consecutivo. Una vez ocurrido esto no pueden ser electos para ninguno de ambos cargos sino con el intervalo de un periodo. A diferencia de

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

México en donde no se admite la reelección para el caso de los cargos de elección popular y mucho menos para el de Presidente de la República, en Argentina la formula que integran el Presidente y el Vicepresidente, pueden ocupar en tres momentos distintos el cargo, estos momentos son: 1) Cuando son elegidos por primera vez; 2) Al reelegirse para el periodo inmediato siguiente; y, 3) En caso de volver a ser electos, habiendo transcurrido por lo menos un periodo intermedio sin haber ocupado el cargo.

Enlistaremos a continuación otros elementos con los que discrepa México de Argentina, en cuanto a su diseño estructural, uno de ellos es el que se refiere a la forma en que se caracteriza y estructura la figura que representa el Poder Ejecutivo.

La Vicepresidencia es una figura que no existe en México en su Constitución vigente, aunque debemos precisar que existió alguna vez. En la Nación Argentina, en cambio, pueden aspirar a ser Presidente o Vicepresidente los ciudadanos argentinos nacidos en territorio nacional o los hijos de ciudadanos argentinos nacidos en el extranjero que tengan 30 años cumplidos, y que gocen de una renta anual de dos mil pesos fuertes o de una entrada equivalente.

Otro requisito para ser titular del Poder Ejecutivo y con el que difiere sustancialmente Argentina de México, consiste en la decisión política fundamental del Estado Mexicano de ser un Estado laico, en Argentina el Presidente debe pertenecer a la comunidad Católica Apostólica Romana, pues la religión católica en este país sudamericano es considerada como la oficial, lo anterior encuentra su fundamento en el artículo 2 constitucional, que a la letra dispone: *“El Gobierno Federal sostiene el culto católico apostólico romano”*.

El Vicepresidente puede ejercer el poder en sustitución del Presidente en los casos de: ausencia, muerte, renuncia o destitución; se desempeña también como

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

Presidente del Senado, aunque no participa en las votaciones salvo en el caso de empate, en cuyo caso tiene voto de calidad.

El Presidente es el Jefe Supremo de la Nación Argentina; por lo tanto y como es propio en todo régimen presidencial, reúne en su persona las calidades de Jefe de Gobierno, Jefe de Estado y Jefe de las Fuerzas Armadas. Algunas de sus facultades o atribuciones más importantes del Presidente argentino son: ser el responsable político de la administración general del país; realizar nombramientos, con el acuerdo de los dos tercios del Senado, de altos funcionarios de la Administración Pública, del Gabinete de Ministros y del Jefe de Gabinete en forma directa, Embajadores, Jueces de la Corte Suprema, cargos militares superiores, etc.; suscribir tratados y acuerdos con organismos internacionales y con naciones extranjeras; declarar la guerra, en su calidad de Comandante en Jefe de todas las Fuerzas Armadas de la Nación; etc.

En la actualidad los miembros del Gobierno de la Argentina son:

- Presidenta de la Nación - Dra. Cristina Fernández.
- Vicepresidente - Ing. Julio César Cleto Cobos.
- Secretario General – Oscar Parrilli.
- Secretaría Legal y Técnica – Dr. Carlos Alberto Zannini.
- Secretaría de Inteligencia – Dr. Héctor Icazuriaga.
- Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y Lucha contra el Narcotráfico – Dr. José ramón Granero.
- Secretaría de Cultural – Jorge Coscia.
- Casa Militar.
- Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales – Dra. Alicia Margarita Kirchner.
- Jefatura de Gabinete de Ministros – Cdr. Aníbal Domingo Fernández.
- Ministerio del Interior – Cdr. Aníbal Florencio Randazzo.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

- Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto – Dr. D. Jorge Taiana.
- Ministerio de Defensa – Dra. Da. Nilda Garré.
- Ministerio de Economía y Finanzas Públicas – Amado Boudou.
- Ministerio de Planificación Federal Inversión Pública y Servicios – Arq. D. Julio De Vido.
- Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos – Julio Alak.
- Ministerio de Educación – Dr. Alberto Sileoni.
- Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva – Dr. Lino Barañao.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social – Dr. D. Carlos Tomada.
- Ministerio de Salud – Juan Luis Manzur.
- Ministerio de Desarrollo Social – Dra. Da. Alicia Kirchner.
- Ministerio de Industria y Turismo – Lic. Débora Giorgi.
- Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca – Julián Andrés Domínguez.

El ***Poder Judicial*** está integrado por la Corte Suprema de Justicia, máxima instancia jurisdiccional y los tribunales inferiores que determine el Congreso a través de sus respectivas leyes. Los anteriores resuelven cuestiones constitucionales y legales. Algunos de los juicios en los que los tribunales federales pueden conocer son aquellos asuntos en los que la Nación sea parte; conflictos entre dos o más Provincias, o entre una Provincia y los vecinos de otra, o bien entre vecinos de diferentes Provincias; y litigios entre Provincias o ciudadanos contra un Estado o un ciudadano extranjero.

Para ser juez de la Corte son necesarios los mismos requisitos que para ser senador, además de ser abogado con ocho años de ejercicio profesional, actualmente la Corte Suprema se compone por nueve miembros.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

La administración del *Poder Judicial* está a cargo del *Consejo de la Magistratura*, al que corresponde a su vez, la selección de los magistrados; en la integración del Consejo intervienen diversos sectores por lo que se puede decir que su composición es *sui generis*, ya que se pretende tener un equilibrio entre la representación de los órganos políticos resultantes de la elección popular, de los jueces de todas las instancias, de los abogados litigantes a nivel federal y de los miembros de los círculos académicos y científicos.

El ***subsistema electoral***, es aquel con base en el cual se establecen las reglas de la competencia electoral. La conformación política de los órganos constituidos dependerá de manera directa de las normas o reglas electorales que se aplican a los procesos de elección de los representantes populares.

En Argentina se emplea el método de representación proporcional, es decir para la integración de los órganos de representación popular (Cámara de Diputados y Senado), no obstante de que existen diferentes métodos para convertir los votos en escaños en cada una de las Cámaras.

Hasta 1989 la Constitución Política establecía un sistema indirecto para elegir al Presidente y Vicepresidente de la Nación, como en el caso de Estados Unidos los ciudadanos votaban por los miembros de las Juntas Electorales, quienes a su vez lo hacían por las fórmulas de Presidente y Vicepresidente; este sistema fue utilizado en 21 de la 25 elecciones celebradas entre 1854 y 1989, en los procesos electorales sobrantes se optó por la elección directa.

El método de elección de las Juntas Electorales pasó entre 1916 y 1989 por tres diferentes procedimientos:

- a) Lista completa, según la cual el candidato que sale primero en su distrito arrastra a todos los electores en disputa;

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

- b) Lista incompleta, es aquella que en la práctica asigna dos tercios electorales al primer candidato y el tercio restante a la primera minoría; y,
- c) Método D’Hondt, el cual es un sistema de representación proporcional que distribuye los restos de la votación al aplicar cocientes de proporcionalidad, con un umbral mínimo del 3% por debajo del cual los resultados de los candidatos no son contabilizados para el reparto de electores.

Es prudente señalar que actualmente ninguno de estos métodos es utilizado para elegir al titular del Poder Ejecutivo. El Ex Presidente Carlos Saúl Menem promovió una reforma constitucional con la cual se permite la reelección inmediata para el titular del Ejecutivo y en donde el mecanismo de elección presidencial volvió a consistir en el voto directo de los ciudadanos, la fórmula triunfadora puede ser electa en una primera vuelta, o bien en una segunda cuyo resultado es definitivo. Así es como actualmente se determina que la fórmula de Presidente y Vicepresidente que resulte triunfadora en la primera vuelta será declarada electa si obtiene un porcentaje mayor al 45% de los votos válidos, o bien, si alcanza el 40% de la votación y cuenta con una distancia superior a diez puntos porcentuales con respecto a la fórmula que ocupa el segundo lugar en las preferencias electorales. Finalmente, cuando ninguno de los supuestos señalados se cumpla, se requerirá una segunda vuelta y sólo competirán las dos fórmulas más votadas en la primera oportunidad; en este caso, resultará electa la que obtenga mayoría simple de votos emitidos.

Para la elección de los diputados se emplea el método de la proporcionalidad pura, el método D’Hondt o método de común divisor. Se eligen en forma directa por la población de cada Provincia y de la capital, las cuales para estos efectos se consideran distritos electorales. Así cada elector vota una lista de candidatos de cada partido, cuyo número será igual al de los cargos a ocupar.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

En cambio para el Senado el método de selección es distinto, aunque también se trata de un sistema de representación proporcional, en el cual cada provincia y la ciudad de Buenos Aires, se consideran distritos electorales y cuentan con tres senadores. La necesidad de asegurar una representación diferenciada en lo que a partido político respecta dentro de cada distrito, ha llevado a estimular un sistema mayoritario de lista incompleta como fórmula electoral para la asignación de los tres escaños a favor de las dos fuerzas más votadas, de modo tal que el primer partido obtendrá los dos tercios de la representación (dos bancadas) quedando un tercio restante (una bancada) a favor del segundo. Los 72 senadores duran en su encargo seis años, pudiendo ser reelegibles indefinidamente.

Para el caso del nivel federal y para el de las provincias, los comicios para elegir a los Poderes Ejecutivo y Legislativo se celebran dentro de los dos últimos meses de vigencia del cargo que se renueva, sin que exista una fecha determinada para llevar a cabo los comicios. En ambos casos el Ejecutivo (Federal o Estatal), convoca a elecciones con 90 días de anticipación a la fecha en que deberán verificarse, señalando también los cargos a elegir y el número de ellos.

La Cámara Nacional Electoral es la máxima autoridad en materia electoral, la cual tiene entre sus principales funciones levantar el Registro Nacional de Electores, es además la última instancia en el sistema recursal y designa una Junta Electoral Nacional por distrito con la antelación necesaria a fin de que queden integrados 60 días antes de la elección. Las Juntas aprueban las boletas electorales, designan a los funcionarios de las mesas receptoras de votos, deciden sobre impugnaciones presentadas en su distrito, realizan el escrutinio y proclaman a quienes resultaron electos en el distrito.

Los partidos políticos pueden designar fiscales ante las Juntas Electorales Nacionales, las cuales a su vez pueden nombrar fiscales ante las mesas receptoras de votación. Tanto los fiscales generales como los de las mesas

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

pueden formalizar reclamaciones por los incidentes ocurridos dentro de la votación o el escrutinio, ante las instancias en las que se encuentren acreditados. Las resoluciones de las juntas pueden ser protestadas ante la Cámara Nacional Electoral, cuyas decisiones serán inapelables.

Cuadro de cargos de elección popular en Argentina.

Total de cargos.	16,507
Nivel municipal.	14,942
Intendentes.	1,123
Consejales.	8,548
Comisiones municipales.	2,736
Consejeros escolares o miembros de tribunales de cuenta.	2,535

Cuadro de cargos de elección popular respecto del nivel provincial o local.

Total de cargos.	1,234
Gobernador y Vicegobernador.	46
Senadores.	232
Diputados.	884
Autoridades de diversos tipos.	72

Cuadro de cargos de elección popular a nivel nacional.

Total de cargos.	331
Diputados nacionales.	257
Senadores nacionales.	72
Presidente y Vicepresidente de la República.	2

El subsistema de partidos, este subsistema establece quienes serán los competidores en la contienda electoral. En Argentina se observa un bipartidismo, no obstante la existencia de diversas organizaciones partidistas, pues en la práctica sólo dos han sido capaces de acceder al poder. Las dos principales

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

opciones partidistas han sido la Unión Cívica Radical (UCR) y el Partido Justicialista (PJ); a pesar de que en los periodos de 1958-1966 y 1983-1989 en los que la Unión Cívica Radical logró acceder al poder, es el Partido Justicialista el que se ha mantenido como la principal fuerza política-electoral, con una presencia nacional que ningún otro partido ha logrado ostentar.

La Constitución argentina dispone respecto de los partidos políticos lo siguiente:

“... ”

Artículo 38- Los partidos políticos son instituciones fundamentales del sistema democrático.

Su creación y el ejercicio de sus actividades son libres dentro del respeto a esta Constitución, la que garantiza su organización y funcionamiento democráticos, la representación de las minorías, la competencia para la postulación de candidatos a cargos públicos electivos, el acceso a la información pública y la difusión de sus ideas. El Estado contribuye al sostenimiento económico de sus actividades y de la capacitación de sus dirigentes.

Los partidos políticos deberán dar publicidad del origen y destino de sus fondos y patrimonio.

...”

Argentina se ha debatido durante muchos años entre la posibilidad de establecer gobiernos democráticos y el padecer regímenes militares; así que en las siguientes líneas expondremos de manera breve la cronología electoral del país, a fin de seguir plasmando cuales son las especificidades de su subsistema de partidos.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

El primer Presidente argentino surgido de elecciones democráticas, fue Hipólito Yrigoyen, de la UCR, en las elecciones de 1916, las cuales ya observaron la universalización del sufragio para los varones mayores de 18 años. La etapa de estabilidad política y democrática que permanece hasta la actualidad, comenzó en 1983 cuando en las elecciones resultó electo Raúl Alfonsín de la UCR, al término de su periodo constitucional resultó electo Carlos Saúl Menem del Partido Justicialista, que se reeligió para el periodo consecutivo en 1995, el cual culminó en 1999.

En esta parte de nuestro estudio y para mejor comprender el subsistema de partidos ahora hablaremos del surgimiento, estructura y desarrollo de cada una de las distintas fuerzas políticas de Argentina.

Las condiciones que propiciaron el surgimiento de las primeras estructuras político-partidistas, fueron la difícil situación por la que atravesó el pueblo en las últimas décadas del siglo XIX, específicamente las guerras por los límites fronterizos que se extendieron de manera particular hacia el sur, así en 1890 apareció la primera organización que se aproxima más al concepto moderno de partido político, está fue la Unión Cívica.

La Unión Cívica Radical (UCR), se formó en 1891 y fue la primera organización política no aristocrática de la Argentina, su antecesor es el grupo opositor Unión Cívica, que albergaba en su interior sectores católicos y laicos, clases altas desplazadas de la clase gobernante, sectores medios y universitarios. La UCR se conformó a partir de la escisión de la Unión Cívica como respuesta al pacto entre el General Mitre y el grupo gobernante. Un dirigente de la Unión, Leandro L. Alem, desconoció el acuerdo con el gobierno e impulsó la creación de la Unión Cívica Radical.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

La Unión Cívica Radical Intransigente (UCRI), constituye una facción de la Unión Cívica Radical (UCR), fue formada por Arturo Frondizi quien estableció una línea política con la que perseguía dos objetivos principales, la integración y el desarrollo.

Unión Cívica Radical del Pueblo (UCRP), es una vertiente de UCR, que al igual que otras fuerzas políticas tenía como objetivo obtener el poder por sí misma. Su única presencia como gobierno fue en 1964, cuando en medio de un clima político violento que amenazaba con estallar una crisis civil, se celebraron elecciones presidenciales en las que obtuvo la victoria Arturo Illía; los tres años que duró su administración se caracterizaron por la falta de acción, lo que propició que las fuerzas armadas lo depusieran en 1966. En este, como en otros casos de la vida política argentina, podemos observar claramente como las fuerzas armadas han tenido el poder de determinar el gobierno de la nación en momentos clave de su historia.

El Partido Justicialista (PJ), fue fundado en 1946 con la postulación de Juan Domingo Perón a la Presidencia de la República. Desde entonces ha contado con tres denominaciones distintas: Partido Laboralista, Partido Peronista y finalmente como se lo conoce actualmente, Partido Justicialista.

El Partido Conservador (PC), el periodo derivado del golpe militar del General José Félix Uriburu, en septiembre de 1930, fue conocido como la “*Década Infame*”, ya que la restauración del gobierno conservador se asoció al fraude electoral y a la corrupción. Uriburu convocó a elecciones generales en las que el único propósito era entregar el poder a los conservadores, las anomalías en el proceso electoral alcanzaron tal magnitud que el bienio 1932-1934 es recordado en el país como “*El periodo de fraude patriótico*”, expresión que proviene del argumento conservador que sostenía que su deber era hacer todo lo posible para evitar que los radicales retomarían el poder.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

Hasta aquí nuestro comentario por lo que hace al subsistema de partidos de Argentina.

El ***subsistema de participación ciudadana en el ejercicio y control del poder político***, este subsistema específicamente se refiere a si el sistema político incorpora en su seno instituciones de democracia semidirecta, estas instituciones debida y funcionalmente estructuradas, respetadas y bien aplicadas en la práctica, son medios de control del ejercicio del poder y de los contenidos y sentidos de las decisiones de gobierno. Estas son: el referéndum, el plebiscito, la iniciativa popular y la revocación del mandato. En concreto son una forma de control político de los gobernados hacia los gobernantes, jurídicamente regulada.

De acuerdo con el artículo 39 constitucional, los ciudadanos argentinos cuentan con el derecho de iniciativa para presentar proyecto de ley a la Cámara de Diputados, esto es la iniciativa popular. Otro medio de participación ciudadana con el que cuentan los argentinos es la consulta popular o referéndum, regulada en el artículo 40 de la Constitución nacional.

Sobre el ***subsistema de protección de la Constitución y de control de constitucionalidad***, podemos decir que es un subsistema que se encarga de uno de los principios esenciales de la democracia moderna: el control del ejercicio del poder político, por medios jurídicamente regulados. El control de la constitucionalidad se trata de uno de los elementos básicos e imprescindibles de un sistema democrático, sin embargo se encuentra poco desarrollado teórica y prácticamente y en algunos casos es de plano ignorado por politólogos y juristas, tal es el caso de Argentina.

Finalmente, respecto del ***subsistema de responsabilidad de los detentadores y actores del poder***, podemos decir que se trata de los medios políticos y de los recursos jurídicos a través de los cuales puede exigirse responsabilidad política o

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

jurídica a los detentadores del poder. Las estructuras de este subsistema están relacionadas con las del subsistema constitucional. La base de este subsistema es el reconocimiento del principio democrático que dispone: *“a mayores atribuciones, mayor grado de responsabilidad y a menor responsabilidad exigible, menor grado de democracia”*. Así, a mayor capacidad de decisión, corresponderá también la sanción que recaiga al incumplimiento del cargo público que se ostente. Un sistema democrático es aquél en el que los gobernantes tienen derecho a gobernar, pero la obligación de hacerlo en determinado sentido. Ese derecho se los otorgan los ciudadanos y esa obligación se la imponen ellos mismos.

En síntesis, este subsistema es un mecanismo regulado dentro del propio sistema, por medio del cual los detentadores del poder rinden cuentas de su gestión y asumen las consecuencias positivas o negativas de la misma.

Una vez revisados los elementos estructurales y funcionales de Argentina de acuerdo con lo dispuesto por la Teoría del Rombo del sistema político democrático, examinaremos el aspecto relacionado con su aplicación. Es decir, si bien es cierto que la Teoría del Rombo se trata de la descripción de un modelo, no solamente atañe a la construcción estructural acabada de un sistema político democrático, sino que nos ofrece la posibilidad práctica de servirnos como un parámetro para analizar y evaluar los sistemas políticos ya en funciones, como es el caso de Argentina, y nos permite llegar mucho más lejos, ya que a través de esta clase de análisis podemos proponer las correcciones o modificaciones que se requieran a partir de las cuales se pueden alcanzar mayores niveles de democratización.

Ahora sobre estas líneas ejemplificaremos lo señalado en el párrafo anterior, refiriéndonos a Argentina, nuestro sistema político a examen.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

En este país como lo veremos más adelante en este capítulo, tuvo lugar una “reforma política estructural” en 1994, cuyo propósito esencial, declarado por sus actores, en los documentos preparatorios a la elaboración de la nueva Constitución y de los “acuerdos políticos” que la hicieron posible, era la “democratización del sistema político argentino”, a efecto de lo cual, el gobierno y los partidos políticos argentinos, principales promotores de la transformación, plantearon la necesidad de hacer modificaciones “de fondo” al régimen presidencial argentino y la expedición de una nueva Constitución del Estado.⁴¹

Ahora referiremos las características principales del sistema político argentino a partir de 1994, analizadas desde la perspectiva de la Teoría del Rombo:

- ❖ De acuerdo con el artículo 87 constitucional, el Poder Ejecutivo de la Nación será desempeñado por el “Presidente de la Nación Argentina”, de acuerdo con lo que en este trabajo de investigación hemos venido explicando, es Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y responsable político de la administración general del país.
- ❖ El Presidente tiene la facultad de nombrar y remover por sí solo al Jefe de Gabinete de Ministros y a los demás Ministros del despacho.
- ❖ El Presidente tiene derecho de iniciativa de ley, se encarga de su promulgación y veto, así como de dictar decretos con fuerza de ley en casos de emergencia, en ciertas materias y de expedir reglamentos subordinados a leyes federales.
- ❖ El Presidente es el jefe del partido político en el poder.

⁴¹ Inciso primero del Pacto de los Olivos, 14 de noviembre de 1993.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

- ❖ El Presidente conserva las facultades que le son propias a un alto funcionario de su nivel en un régimen presidencial, estas son: las presupuestarias, las administrativas, las que están relacionadas con la política interna e internacional, las de conducción de las fuerzas armadas, etc., sin que le sea exigible responsabilidad política alguna por el Congreso.
- ❖ Existe un Jefe de Gabinete de Ministros, el cual puede ser nombrado y removido libremente por el Presidente, también puede ser sujeto a un voto de censura por la mayoría absoluta de los miembros de cada una de las Cámaras.
- ❖ El Jefe de Gabinete de Ministros, no debe confundirse con el concepto de Jefe de Gobierno de un régimen parlamentario, es políticamente responsable ante el Congreso, esa responsabilidad en caso de ser exigida tiene carácter solidario con relación a los demás Ministros de despacho.
- ❖ La Constitución Argentina denomina erróneamente “Jefe de Gobierno” al Jefe de Gabinete de Ministros, porque del análisis del artículo 99 constitucional se desprende que esta calidad realmente corresponde al Presidente de la Nación; y los demás Ministros tendrán a su cargo el despacho de los negocios de la Nación, estando facultados para refrendar y legalizar los actos del Presidente.
- ❖ El Gabinete tiene, en atención a lo antes señalado, solamente funciones de ejecución y coordinación de las determinaciones del Presidente de la Nación y únicamente por excepción puede realizar actos por delegación, o bien que cuenten con el acuerdo y consentimiento de éste.
- ❖ El Jefe de Gabinete de Ministros acude a las sesiones del Congreso, participa en las discusiones, pero no vota, pues ni él, ni los Ministros son

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

miembros de los órganos legislativos, existiendo una disposición expresa y propia de los regímenes presidenciales de que los integrantes del gobierno no pueden ser simultáneamente, diputados o senadores.

- ❖ Con relación al Presidente de la Nación, que sigue conservando para sí las calidades de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, y el Jefe de Gabinete de Ministros, ni uno, ni el otro, tienen el derecho de disolver al Congreso, esto, sería estructuralmente la contrapartida de la responsabilidad política que éste puede exigir al Jefe de Gabinete de Ministros y a los Ministros del despacho.
- ❖ Respecto del Congreso, lo único destacable es que bajo el nuevo esquema constitucional planteado, tiene el derecho de exigir responsabilidad política a los miembros del Gabinete, esto no implica en el caso argentino, que el Presidente se sitúe en condiciones de dependencia frente al Legislativo, toda vez que lo que el Congreso exclusivamente rechaza, mediante voto de censura, es la ejecución de las decisiones del gobierno, pero no la permanencia de este en el poder, lo cual sí representaría un mayor equilibrio en las relaciones de ambos Poderes.
- ❖ En cuanto a los medios de control del subsistema de participación ciudadana en el ejercicio del poder, la nueva Constitución argentina incorporó dos instituciones de democracia semidirecta: la iniciativa popular y el referéndum o como lo denomina la Constitución argentina “consulta popular”.

Sin ánimo de imprimir a nuestros comentarios una visión negativa, no podemos decir que haya habido una trascendencia real con estas modificaciones al sistema político argentino, porque éstas sólo se refirieron a algunas estructuras relativas a la forma de gobierno, sin que incidieran en otras áreas del sistema político. La

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

forma de gobierno no pudo haber sido esencialmente modificada desde el momento en que el origen de los órganos constituidos se mantiene invariable, pues el Presidente es electo popularmente y por ende, no es responsable políticamente frente al Legislativo, sino ante los “ciudadanos electores” y el Congreso es igualmente de elección popular, quedando separado del Ejecutivo y no pudiendo ser disuelto por él. Así, la reforma no modifico, de acuerdo con lo señalado por la Teoría del Rombo, esencialmente la insuficiencia estructural del sistema político argentino.

Como hemos visto el sistema político argentino y su régimen presidencial se han ido desarrollando a través de la historia de este país, forjándose para sí un perfil propio; en las siguientes líneas abordaremos como es que el régimen político argentino ha llegado a tener su estructura actual y en particular analizaremos como ha influido en él la incorporación de la figura de Jefe de Gabinete de Ministros.

C) El Jefe de Gabinete de Ministros en Argentina.

En los antecedentes históricos e institucionales del régimen político argentino, encontramos que como es propio de un régimen presidencial, la forma de gobierno en Argentina ha brindado una acentuada envergadura y predominio al Poder Ejecutivo sobre los Poderes Legislativo y Judicial. Se ha visto que el fortalecimiento al Poder Ejecutivo es un aspecto connatural de los regímenes presidenciales latinoamericanos y en algunos casos la figura presidencial ha llegado a representar el eje del poder generador e impulsor de los procesos políticos del Estado.

Respecto de esto, hay opiniones de juristas y políticos que definen al Poder Ejecutivo argentino como un “*Ejecutivo Fuerte*”. Lo que se entiende por un “*Ejecutivo Fuerte*” es que el titular del Poder Ejecutivo ostenta para sí una

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

concentración extrema de poder, la cual le otorga facultades para actuar sin contrapesos.

En el caso de Argentina el fortalecimiento al Ejecutivo se fue construyendo a partir de un largo proceso en el que se observó una marcada concentración de poderes o facultades en la persona del Presidente, en ese proceso fueron perdiendo peso y presencia los otros órganos constituidos de Estado, como el Poder Legislativo representado a través del Congreso de la Nación. Algunos autores como Ricardo Haro, han llamado a esto lo que se conoce por la *“Ejecutivización”* o *“Concentración de competencias del Gobierno Nacional en el Poder Ejecutivo”*, o bien como la *“Desfederalización”* o *“Centralización”* de atribuciones de los Estados Provinciales Federados, las cuales progresivamente fueron absorbidas por el Gobierno Federal.

Como es natural en un régimen presidencial existe una concentración del poder, en el argentino, el Presidente detenta una cantidad muy sobresaliente de poder político. Lo anterior, ha llevado a los argentinos a reflexionar en torno al tema y atendiendo a las condiciones de su realidad política, han concluido que su régimen político podría ser llamado *“Hiperpresidencialista”*. Así, una de las necesidades que se tuvieron en cuenta para la creación de la figura del Jefe de Gabinete de Ministros, fue que el Presidente no podía atender cabalmente todas las cuestiones administrativas, por lo que uno de los objetivos de creación de la referida institución, fue precisamente descargar ciertas funciones al Jefe de Estado, a fin de que el mismo pueda dedicar la mayor cantidad de su tiempo a la conducción estratégica del Estado dejando al referido Jefe de Gabinete la atención de aquellas cuestiones administrativas por las que no pasa el centro de gravitación política.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

La Reforma Constitucional de 1994 en Argentina.

Ante esta realidad política, que pone en entredicho la División de Poderes y el equilibrio de funciones entre los órganos constituidos del Estado, los dos partidos políticos mayoritarios del Congreso Argentino, el Justicialista y el Radical, firmaron el Pacto de los Olivos y de la Rosada, los cuales se plasmaron en la Ley Declarativa de la Reforma No. 24.309, la cual fue sancionada por el Congreso de la Nación el 29 de diciembre de 1993, misma que encuentra entre sus objetivos principales el de atenuar el régimen presidencial argentino.

Consideramos propio mencionar, cuál era el contexto político en el que surge la figura de Jefe de Gabinete de Ministros en la Argentina, por ello hablaremos ahora sobre la reforma constitucional de 1994.

Si bien es cierto que el Jefe de Gabinete de Ministros es producto del Pacto de los Olivos, para que pudiera darse, se realizó una difícil negociación política entre Raúl Alfonsín, que quería implementar la figura de un Primer Ministro como la que existe en los regímenes parlamentarios y Carlos Menem que se oponía a una figura concebida de esa manera.

Para alcanzar los propósitos planteados en Ley Declarativa de la Reforma No. 24.309, se reformaron diversas disposiciones constitucionales para reducir así la concentración de poder que ostenta el Ejecutivo, es oportuno señalar que para ello se le impusieron una serie de controles y limitaciones que se materializaron en la constitucionalización de lo que se llama “*Decretos de Necesidad y Urgencia*”, “*Delegación de Facultades Legislativas*” y “*Promulgación Parcial de Leyes*”. Por otra parte, también se acotaron sus facultades a través de algunas medidas como: las restricciones para designar Magistrados inferiores; se le otorgó al Congreso la facultad de declarar la intervención federal; etc. Como medidas de control se crearon también la Auditoría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo y se concreto la independencia del Ministerio Público.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

En fin, la reforma constitucional de la República Argentina de 1994, trajo consigo una serie de impactos institucionales, en este apartado mencionaremos como ya lo hemos hecho en líneas anteriores, algunos de esos cambios introducidos y pondremos atención precisa respecto de la creación de la figura del Jefe de Gabinete de Ministros. Daremos cuenta de cómo la reforma modificó la interacción entre las instituciones y actores políticos de esa nación y de cómo ese conjunto de transformaciones le dan un matiz muy particular al régimen presidencial argentino.

Aquí puntualizamos mediante un listado, algunas de las instituciones del sistema político argentino que mediante la reforma constitucional se crearon o bien que sufrieron algún cambio en su diseño estructural a fin de optimizar su funcionamiento, estas son:

- La reducción del mandato presidencial a cuatro años con posibilidad de reelección inmediata por un solo periodo;
- Elección directa de tres Senadores, reducción de los mandatos y renovación parcial de la Cámara;
- Elección directa y a dos vueltas del Presidente y del Vicepresidente de la Nación;
- Elección directa del Jefe de Gobierno y la Reforma de la Ciudad de Buenos Aires, esto en cuanto a su autonomía;
- Regulación de la facultad presidencial de dictar Reglamentos de Necesidad y Urgencia y Legislación Delegada;
- Regulación de la facultad de observar parcialmente los proyectos de Ley y la promulgación parcial de los mismos;
- Procedimientos para la agilización de trámite de discusión y sanción de leyes;
- Reducción a tres, de las posibles intervenciones de las Cámaras;
- Extensión de sesiones ordinarias del Congreso;

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

- Procedimiento de aprobación de leyes, en general Plenario y en particular en Comisiones;
- El Consejo de la Magistratura y el Jurado de Enjuiciamiento;
- El Control de la Administración Pública;
- Establecimiento de las mayorías especiales para la sanción de Leyes que modifiquen el subsistema electoral y el de partidos políticos;
- La Intervención Federal;
- El fortalecimiento del Régimen Federal y de la Autonomía Municipal;
- Mecanismos de Democracia semidirecta: Iniciativa Popular y Consulta Popular Vinculante y No vinculante; y,
- Finalmente, creación del Jefe de Gabinete de Ministros.

Hemos señalado casi en su totalidad las instituciones objeto de la reforma constitucional, para comprender bien sus alcances, porque creemos que ya sea para analizar el todo o bien una sola de sus partes, un sistema político debe visualizarse de manera conjunta, apreciar cuál es su estructura y la interrelación que guardan cada una de sus partes, así como las pautas de relación que establecen entre ellas. Ahora estudiaremos de manera específica la institución del Jefe de Gabinete de Ministros, principal razón de ser de nuestra investigación.

La búsqueda de soluciones a las crisis constitucionales por la que atravesara Argentina a lo largo de diversos años, fue el motor para que el Consejo para la Consolidación de la Democracia insertara en el debate la atenuación o conversión de su régimen presidencial. Este es el origen de la figura del Jefe de Gabinete de Ministros. Argentina, experimento la necesidad de reforma de su texto constitucional, en particular a partir del año 1983, con la aspiración de instaurar un sistema más democrático.

Dentro de esa necesidad de modificar la Carta Magna, se advirtió que las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo no eran fluidas, por lo

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

que se imponía, teniendo en cuenta tal estado de cosa, lograr un mejor acercamiento entre estos dos poderes constituidos. Para ello, se estimó en aquellos años, que lo conveniente sería introducir mecanismos propios del régimen parlamentario, lo cual se traduciría en una relación permanente y funcional entre el Presidente de la Nación y el Congreso Nacional.

La Subcomisión 2 dependiente de la Comisión Técnica del Consejo para la Consolidación de la Democracia, se abocó al estudio de los *“Poderes del Estado y sus relaciones”*. La tarea de esta Subcomisión, arrojó como resultado tres informes: el primero titulado *“Reformas al régimen presidencialista”*; el segundo, *“Régimen presidencialista, parlamentario y mixto. Tradición presidencialista y reforma constitucional”*; y, finalmente el tercero *“Régimen presidencialista, parlamentario y mixto. El régimen parlamentario”*. Por lo anterior, se aconsejó avanzar hacia la creación de una figura que si bien se acercaría al régimen parlamentario, no desvirtuaría en esencia el régimen presidencial.

Se creyó conveniente no sustituir el régimen presidencial argentino por un régimen parlamentario, puesto que se estimó que esta primera forma de gobierno correspondía mejor a la tradición política de país y presenta ventajas de importancia notable, como la rapidez, eficiencia y coherencia en la toma de decisiones. Así, se visualizó la posibilidad de desconcentrar el cúmulo de poderes que recaían sobre el Presidente; y se habló por primera vez del *“Jefe de Gabinete”*, también se manejó la denominación de *“Presidente del Consejo de Ministros”*, y ya de manera directa, tomando la denominación del régimen parlamentario británico, simplemente se lo llamaría *“Primer Ministro”*.

Sobre la posibilidad de introducir mecanismos que atemperaran el régimen presidencial por medio de estructuras del régimen parlamentario, se tenían como antecedentes las que habían sido introducidos tímidamente por las Constituciones

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

de Costa Rica de 1948, de Venezuela de 1961 y de Uruguay de 1966, y más profundamente por el régimen constitucional peruano de 1979.

En este orden de ideas, consideramos importante resaltar la trascendencia de los documentos políticos que sirvieron de antecedentes a la reforma constitucional de 1994, y que sentaron las bases del régimen de gobierno elegido por la Nación Argentina. El 14 de enero de 1988, se presenta un comunicado de prensa, suscripto por el entonces Presidente de la República, el Dr. Raúl R. Alfonsín y Antonio Cafiero, a partir del cual comienzan a acercarse las posiciones tendientes a lograr una atenuación del régimen presidencial argentino entre ambos partidos mayoritarios. El justicialismo se pronunció a favor de mantener un régimen presidencial fuerte; mientras que el radicalismo se manifestó a favor de buscar la transformación del régimen presidencial en un régimen parlamentario.

El 16 de septiembre de 1988, se produce una reunión de carácter reservado, con quienes eran poscandidatos presidenciales: el Dr. Carlos Saúl Menem y el Dr. Eduardo César Angeloz, con los doctores Raúl Alfonsín, en su carácter de primer mandatario y el doctor Antonio Cafiero, gobernador de la provincia de Buenos Aires. En la agenda de dicha reunión, se acordó la atenuación del régimen presidencial, y la desconcentración constitucional de facultades entre jefatura de Estado y de Gobierno. Luego, por los graves problemas económicos que afrontara el país en 1989, se produce un interregno en las conversaciones, y es el Dr. Menem, durante su primer mandato quien vuelve a instalar el debate sobre la necesidad de una reforma constitucional.

El 14 de noviembre de 1993, se reúnen el Dr. Carlos Menem, en su carácter de Presidente de la Nación, y el Dr. Raúl R. Alfonsín, como Presidente del Comité Nacional de la Unión Cívica Radical, con el objeto de examinar los temas relativos a la reforma constitucional, elaborando un documento conjunto. En el mismo, se coincidió en la necesidad de impulsar un proyecto de reforma que consolidara el

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

sistema democrático y que perfeccionara el equilibrio entre los Poderes del Estado, modificaciones entre las que se encontraba la atenuación del régimen presidencial por medio de la incorporación de un Jefe de Gabinete o “*Ministro Coordinador*”, con responsabilidad política ante el Presidente y el Congreso.

En el documento del 1° de diciembre de 1993, denominado “*Puntos de acuerdo sobre la Reforma Constitucional de las Comisiones del Radicalismo y del Justicialismo para ser puestos a consideración de los organismos partidarios*”, aparece como una de las principales coincidencias alcanzadas para la reforma del plexo constitucional argentino, la atenuación del régimen presidencial. En este punto, las Comisiones asesoras de Reforma Constitucional del Radicalismo y del Justicialismo, promovieron la incorporación de la figura del Jefe de Gabinete de Ministros.

Luego de aquel documento cabe recordar el “*Acuerdo para la reforma de la Constitución Nacional*” del 13 de diciembre de 1993, que se agrupó bajo el título “*Núcleo de Coincidencias Básicas*”; lo atinente a la creación de la figura del Jefe de Gabinete de Ministros, se introdujo dentro del subtítulo “*Atenuación del sistema presidencialista*”.

En la reforma constitucional argentina de 1994 se introdujeron otros cambios que apuntaron a la “*atenuación*” del régimen presidencial, como: la extensión del período de sesiones ordinarias del Congreso Nacional; la expresa regulación de los reglamentos delegados y de necesidad y urgencia; la creación de un Consejo de la Magistratura para la designación de jueces de primera y de segunda instancia; la elección directa del Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires; sin embargo, el capítulo más importante, que resulta el pilar de la atenuación del régimen político lo constituye la creación de la figura del Jefe de Gabinete de Ministros, como modo de desdoblar la Jefatura de Gobierno de la de Administración.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

Finalmente, el tema quedó plasmado en la Ley 24.309, declarativa de la necesidad de reforma constitucional, dentro del artículo 2º, como parte integrante del “*Núcleo de Coincidencias Básicas*”, en el punto A) “*Atenuación del régimen presidencialista*”.

El Jefe de Gabinete nació para la vida institucional argentina con la reforma constitucional de 1994, en los artículos 100 y 101 de su texto constitucional.

Según lo dispuesto en la “Cláusula Transitoria Duodécima” las prescripciones establecidas en los artículos 100 y 101 del Capítulo Cuarto de la Sección Segunda, de la segunda parte de la Constitución Nacional Argentina referidas al Jefe de Gabinete de Ministros entrarían en vigencia el 8 de julio de 1995. En esta fecha debía ser designado el primer Jefe de Gabinete de Ministros. Durante el período que va desde la sanción de la reforma constitucional (22 de agosto de 1994) hasta el 8 de julio de 1995, la misma cláusula transitoria estableció que las facultades del Jefe de Gabinete de Ministros serían ejercidas por el Presidente de la República.

En ese marco se dictaron los decretos 909 y 977 del año 1995. En el primero de los mencionados, se estableció la estructura organizativa que tendría el organismo creado por la Ley Fundamental; en el segundo de ellos, se aclararon los parámetros de las atribuciones concedidas hasta tanto se sancionase la nueva Ley de Ministerios, que coordinaría las relaciones de la figura del Jefe de Gabinete con los Ministros Secretarios, en función de las atribuciones constitucionales que se le acordaran a aquél.

El decreto del Poder Ejecutivo nacional, número 909 del 30 de junio de 1995, aprobó la primera estructura organizativa de la Jefatura de Gabinete de Ministros, además de reestructurar las funciones a cargo de algunas Secretarías de la Presidencia de la Nación, en función de las modificaciones contenidas en la reforma constitucional de 1994.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

Los decretos que han cambiado la estructura de la Jefatura de Gabinete de Ministros son el decreto 998/96 y el decreto 925/97.

La figura de Jefe de Gabinete de Ministros en Argentina ya había tenido como antecedente la figura de “*Ministro Coordinador del Gabinete*”, la cual se propuso sin mucho éxito en el Constituyente de Córdoba en 1987 y que se creó por ley durante el Gobierno de Eduardo César Angeloz, existe hoy en la provincia de la Rioja.

Debemos comentar que al principio, cuando recién la figura de Jefe de Gabinete de Ministros fue incorporada al régimen presidencial argentino, no fue fácil ni para su titular, ni para la figura misma, encontrar el espacio institucional que como una estructura más del régimen político merece. Abrirle un espacio y camino a una institución de origen parlamentario dentro del rígido entramado institucional del régimen presidencial argentino no fue fácil.

El actual texto constitucional de la Nación Argentina regula la figura de Jefe de Gabinete de Ministros de la siguiente manera:

“Artículo 100.- El Jefe de Gabinete de Ministros y demás Ministros Secretarios cuyo número y competencia será establecido por una ley especial, tendrá a su cargo el despacho de los negocios de la Nación, y refrendarán y legalizarán los actos del Presidente por medio de una firma, sin cuyo requisito carecen de eficacia.

Al Jefe de Gabinete de Ministros con responsabilidad política ante el Congreso de la Nación le corresponde:

- 1. Ejercer la administración general del país*

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

2. *Expedir los actos y reglamentos que sean necesarios para ejercer las facultades que le atribuye este artículo y aquellas que le delegue el Presidente de la Nación, con el refrendo de los Ministros Secretarios del ramo al cual el acto o reglamento se refiera.*
3. *Efectuar los nombramientos de los empleados de la administración, excepto los que correspondan al Presidente.*
4. *Ejercer las funciones y atribuciones que le delegue el Presidente de la Nación y, en acuerdo de Gabinete resolver sobre las materias que le indique el Poder Ejecutivo, o por su propia decisión, en aquellas que por su importancia estime necesario, en el ámbito de su competencia.*
5. *Coordinar, preparar y convocar las reuniones de Gabinete de Ministros, presidiéndolas en caso de ausencia del Presidente.*
6. *Enviar al Congreso los proyectos de Ley de Ministros y de Presupuesto Nacional, previo tratamiento en acuerdo de Gabinete y aprobación del Poder Ejecutivo.*
7. *Hacer recaudar rentas de la Nación y ejecutar la Ley del Presupuesto Nacional.*
8. *Refrendar los decretos reglamentarios de las leyes, los decretos que dispongan la prórroga de las sesiones ordinarias del Congreso o la convocatoria de las sesiones extraordinarias y los mensajes del Presidente que promuevan la iniciativa legislativa.*

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

9. *Concurrir a las sesiones del Congreso y participar en sus debates, pero no votar.*
10. *Una vez que se inician las sesiones ordinarias del Congreso, presentar junto a los restantes Ministros una memoria detallada del estado de la Nación en lo relativo a los negocios de los respectivos departamentos.*
11. *Producir los informes y explicaciones verbales o escritos que cualquiera de las Cámaras solicitante al Poder Ejecutivo.*
12. *Refrendar los decretos que ejercen facultades delegadas por el Congreso, los que estarán sujetos al control de la Comisión Bicameral Permanente.*
13. *Refrendar conjuntamente con los demás Ministros los decretos de necesidad y urgencia y los decretos que promulgan particularmente las leyes. Someterá personalmente y dentro de los diez días de su sanción estos decretos a consideración de la Comisión Bicameral Permanente.*
14. *El Jefe de Gabinete de Ministros no podrá desempeñar simultáneamente otro ministerio.*

Artículo 101.- El Jefe de Gabinete de Ministros debe concurrir al Congreso al menos una vez por mes, alternativamente a cada una de las Cámaras, para informar de la marcha del Gobierno, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 71. Puede ser interpelado a los efectos del tratamiento de una moción de censura, por el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cualquiera de las Cámaras,

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

y ser removido por el voto de la mayoría absoluta de los miembros de cada una de las Cámaras.”⁴²

Como podemos observar, de la anterior norma constitucional transcrita, así es como dispone el funcionamiento de la figura de Jefe de Gabinete de Ministros y lo visualiza como una institución destinada a coadyuvar en la intención de atenuar la concentración de poder del titular del Ejecutivo.

La figura de Jefe de Gabinete de Ministros es un cargo ministerial que en la Nación Argentina a partir de su creación lo han ostentado:

<i>Presidente.</i>	<i>Período.</i>	<i>Jefe de Gabinete.</i>
Carlos Menem.	1995-1996	Eduardo Bauza.
	1996-1999	Jorge Rodríguez.
Fernando de la Rúa.	1999-2000	Rodolfo Terragno.
	2000-2001	Chrystian Colombo.
Ramón Puerta.	2001	Humberto Schiavoni.
Adolfo Rodríguez Saá.	2001	Luis Lusquiños.
Eduardo Camaño.	2001-2002	Antonio Cafiero.
Eduardo Duhalde.	2002	Jorge Capitanich.
	2002-2003	Alfredo Atanasof.

⁴² Constitución de la Nación Argentina de 22 de agosto de 1994.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

Nestor Kichner.	2003-2007	Alberto Fernández.
Cristina Fernández.	2007-2008	Alberto Fernández.
	2008- 2009	Sergio Massa.
	2009- Actualidad	Aníbal Fernández.

La intención de la instauración este cargo, obedece al deseo de atenuar mediante diferentes normas jurídicas las facultades tradicionales del Presidente; su incorporación se realizó con el objeto de brindarle al órgano Ejecutivo del Gobierno Nacional Argentino mayor dinamismo para poder enfrentar las crisis.

En la Nación Argentina, la Constitución dispone para el Presidente cuatro ámbitos de acción sobre los cuales materializa sus facultades, estos son: a) El del Estado; b) El de la Administración; c) El del Gobierno; y d) El Militar.

Con la implementación de la reforma de la que hemos hablado, se pretendió crear la figura del Jefe de Gabinete de Ministros como un instrumento para desarticular la concentración del poder que ostenta el Presidente por lo que hace al ámbito de la Administración.

Comentaremos aquí, en atención de sus atribuciones constitucionales como es el Jefe de Gabinete de Ministros y cuál es la forma en que está diseñada la figura en Argentina, para posteriormente compararla con la estructura de los planteamientos que se han realizado en México y con la idea o el concepto que tenemos de ella.

El Jefe de Gabinete de Ministros en Argentina ejerce las siguientes atribuciones:

- Ejerce la administración general del país, pero es la propia Constitución la que marca una diferenciación, cuando dispone en su artículo 99 que será el Presidente quien será el *“responsable político de la administración”*,

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

dejando así, reservada para el Presidente la titularidad mientras que para el Jefe de Gabinete de Ministros el ejercicio y manejo de los asuntos de la Administración.

- El Jefe de Gabinete de Ministros puede expedir los actos y reglamentos que considere necesarios para ejercer sus atribuciones y aquellos que le delegue el Presidente. Puede efectuar nombramientos de los integrantes de la Administración, exceptuando aquellos que le corresponda efectuar al Presidente.
- Le corresponde ejercer las funciones y las atribuciones que delegue para sí el Presidente de la Nación; mediante acuerdo del Gabinete resuelve también sobre las materias que le indica el Ejecutivo o por su propia decisión en el ámbito de su competencia.
- Coordina, prepara y convoca las reuniones del Gabinete, las cuales son presididas por el Presidente.
- Envía al Congreso los proyectos de Ley de Ministerio y de Presupuesto, previa aprobación del Ejecutivo.
- Recauda las rentas y ejecuta la Ley de Presupuesto, pero es el Presidente quien por disposición constitucional (artículo 99), cuenta con la facultad para supervisar el ejercicio de las anteriores atribuciones.
- Refrenda los decretos reglamentarios de leyes; los reglamentos que dispongan las sesiones de prórroga o convoquen a las sesiones extraordinarias del Congreso; y también los mensajes presidenciales de iniciativas legislativas.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

- Concurre a las sesiones de las Cámaras del Congreso, para participar en los debates, pero sin voto.
- Presenta junto con los demás Ministros la Memoria Anual de los departamentos a su cargo.
- Produce los informes y explicaciones, ya sean verbales o escritas que cualquiera de las Cámaras solicite al Presidente.
- Refrenda los Decretos que ejercen facultades delegadas; en conjunto con los demás Ministros, los Decretos de Necesidad y Urgencia; y los Decretos que promulgan parcialmente leyes, debiendo someterlos personalmente dentro de los 10 días siguientes a la consideración de la Comisión Bicameral Permanente.
- Concurre al Congreso mensualmente y alternativamente a cada una de las Cámaras para informar de la marcha del Gobierno; aquí puede ser interpelado mediante una moción de censura por la mayoría absoluta de los miembros de una de las Cámaras, y puede ser removido por la mayoría absoluta del total de los miembros de ambas Cámaras.

Como podemos ver se trata de un importante conjunto de facultades y atribuciones, pese a lo anterior, el papel real del Jefe de Gabinete dentro del régimen presidencial argentino se ha visto difuminado. Lo que contribuyó a este hecho, fueron dos circunstancias dominantes a partir de la reforma constitucional: 1) el ejercicio de la Presidencia plebicitaria al máximo de sus posibilidades, durante el periodo del Ex Presidente Carlos Menem (1989-1999); y 2) la crisis económica que afectó la estabilidad del gobierno y desembocó en la renuncia del Presidente Fernando de la Rúa en diciembre de 2001, la presencia de tres

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

presidentes provisionales en ese mismo mes y la adopción de medidas de emergencia que desnaturalizaron el Estado de Derecho. A pesar de esto, debemos señalar que desde el principio la figura de Jefe de Gabinete no contó con la simpatía del Ex Presidente Carlos Menem y debido a ello se ha tenido que vencer considerables resistencias para su incorporación al marco constitucional.

En atención a esto último que comentamos, ahora agregamos en esta parte de nuestro trabajo de investigación expresiones a favor y en contra que en su momento generó la figura de Jefe de Gabinete de Ministros en la Argentina.

Las diferentes posiciones a favor de la figura de Jefe de Gabinete de Ministros consideran que significa un logro y que con su incorporación se pretende brindar mayor eficiencia y una mayor elasticidad al régimen político, para enfrentar así los problemas en épocas de crisis y que a la vez acota el poder presidencial atenuándolo mediante diferentes medidas.

Para Ricardo Gil Lavadera, en su artículo *“El Jefe de Gabinete y el Control del Ejecutivo”*, en el diario *El Clarín* de fecha 29 de marzo de 1994, nos comenta al respecto: *“...el Poder Ejecutivo se profesionaliza al distinguir entre un Presidente responsable político máximo del Gobierno y **un Jefe de la Administración Pública, coordinador de todas las actividades del Poder Ejecutivo, responsable ante el Congreso...**”*

Otra opinión es la de Quiroga Lavié Humberto, quien argumenta que: *“...la figura de Jefe de Gabinete **contribuye a la atenuación de los poderes presidenciales, a partir de la descentralización de competencias ejecutivas,** tomando en consideración la dimensión que la institución adquiriría en épocas de crisis institucionales...”*⁴³

⁴³ Convencional Constituyente en la “Constitución de la Nación Argentina Comentada”, Buenos Aires, Editorial Zavalía, 1997, pp. 580, 634-635.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

Roberto Dromi y Eduardo Menem, teniendo una percepción positiva de la figura hacen una comparación que desde nuestra perspectiva no es la más adecuada, porque el Jefe de Gabinete de Ministros no es un Primer Ministro, y sostienen que: “...la constitución de la realidad ha incorporado con acierto, la figura de Jefe de Gabinete de Ministros, como **modo de atenuar el presidencialismo**. Repetimos, el Jefe de Gabinete es al presidencialismo, lo que el Primer Ministro es al sistema parlamentarista...”⁴⁴

Respecto de este último comentario es importante señalar que nosotros no consideramos que el Jefe de Gabinete esa al régimen presidencial, lo que el Primer Ministro es al régimen parlamentario, entre otras razones por lo siguiente: El Jefe de Gabinete de Ministros de Argentina se diferencia de un Primer Ministro de un régimen parlamentario tradicional, en los siguientes puntos:

- No es Jefe de Gobierno, pues el Jefe de Gobierno en la Argentina lo es el Presidente.
- No designa a los Ministros del Gabinete, esa es una facultad del Presidente.
- Puede ser removido por el Presidente.
- La censura contra el Jefe de Gabinete no conlleva la remoción de los demás Ministros, ya que éstos no son nombrados por él.
- En algunos regímenes parlamentarios existe, además la censura al *Premier*, la censura individual a los Ministros, pero en la reforma argentina no se consideró instaurar tal censura; de los Ministros del Gabinete el único que puede ser censurado es el Jefe de Gabinete.

Otros autores se muestran mucho más críticos al apuntar, que los objetivos para los cuales fue creada la figura de Jefe de Gabinete de Ministros son de muy difícil alcance y realización, ya que la figura adolece del hecho de que el Presidente será

⁴⁴ “La Constitución Reformada”, Buenos Aires, Editorial de la Ciudad Argentina, 1994, pp.352-353.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

quien por sí solo lo nombra y lo remueve, generándose con esto una perspectiva institucional inestable. Con esta atribución del Presidente, desarticula figura de Jefe de Gabinete, en su objetivo de actuar como un instrumento que coadyuva en la limitación de las atribuciones presidenciales.

Lo anterior, encuentra su fundamento en la teoría del control y de la limitación del poder, la cual afirma que para que se dé una verdadera supervisión, no puede existir un “órgano de control” si éste no es independiente del “órgano que es controlado”, circunstancia que *de iure* y *de facto* en el caso que nos ocupa, no se configura, porque el Jefe de Gabinete de Ministros depende en su designación y en su desempeño del Presidente, al que pretende atenuar o limitar en el ejercicio de la gran cantidad de poder que concentra para sí, este aspecto no debe perderse de vista por ser de trascendental importancia.

Cambiando completamente de tema, ahora comentaremos sobre la relación del Jefe de Gabinete de Ministros con el Ejecutivo, los demás Ministros y el Congreso Nacional. Lo que pretendemos con esto es desentrañar cuál es la relación que vincula al Jefe de Gabinete de Ministros con el Poder Ejecutivo en Argentina; luego de ello analizaremos la relación que traban los Ministros Secretarios con el Jefe de Gabinete; y, finalmente, abordaremos la relación entre el Jefe de Gabinete de Ministros y el Honorable Congreso de la Nación.

Respecto de la relación entre el Presidente y el Jefe de Gabinete de Ministros, nosotros afirmamos que existe entre ellos una relación jerárquica. La existencia de una “relación jerárquica”, entre el Jefe de Gabinete y el Presidente de la Nación, es la posición más avalada por la doctrina mayoritaria, otras posturas hablan de una “relación de supervisión” o “vínculo de control administrativo” entre el Poder Ejecutivo y el Jefe de Gabinete de Ministros. La razón de esa jerarquía, desde nuestra percepción es la contundencia del artículo 99 constitucional inciso 7, el cual faculta al Presidente de la Nación para nombrar y remover por sí solo al Jefe de Gabinete de Ministros.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

En cuanto a la relación del Jefe de Gabinete de Ministros con los Ministros Secretarios que asisten al Poder Ejecutivo nacional, es dable advertir que concurren también dos posiciones disímiles: por un lado están aquellos que postulan que hay una paridad entre Jefe de Gabinete y los demás Ministros del Poder Ejecutivo. En tanto que otra postura, considera que el Jefe de Gabinete ostenta sobre los demás Ministros una relación de supremacía, que lo convierte en un Ministro de rango privilegiado. Podríamos inferir que el Jefe de Gabinete de Ministros es un ministro de rango privilegiado, respecto de ello el artículo 100 constitucional, inciso 5, dispone que ante la ausencia del Presidente, las reuniones de Gabinete sean presididas por el Jefe de Gabinete.

El Jefe de Gabinete de Ministros tiene facultades que lo diferencian claramente de los demás Ministros, y un análisis somero de ello, nos da la pauta, para concluir que aquél se encuentra en otra posición que éstos, al establecer la normativa constitucional que le corresponde al referido Jefe de Gabinete hacer recaudar las rentas de la Nación y en el aspecto presupuestario, le corresponde ejecutar la Ley de Presupuesto.

Otra característica que hace más al aspecto formal, pero que es indicativa de que la figura del Jefe de Gabinete de Ministros es distinta de los Ministros, es que aquél dicta decisiones administrativas a diferencia de éstos que dictan resoluciones. Si el Jefe de Gabinete y los Ministros estuvieran en una situación de paridad, ¿cuál es la razón para establecer tal distingo? A nuestro juicio la diferenciación está basada precisamente en esta relación de jerarquía del primero para con los segundos. La relación jerárquica entre el Jefe de Gabinete de Ministros y los Ministros encuentra fundamento básicamente en dos disposiciones constitucionales: 1) La que establece que el Jefe de Gabinete de Ministros presidirá las reuniones de Gabinete en ausencia del Presidente de la Nación (artículo 100 constitucional, inciso 5); y, 2) La que le atribuye el ejercicio general de la administración.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

Ahora podremos un ejemplo de cómo funciona el Jefe de Gabinete como responsable de la administración, así podemos decir, una cuestión relativa a una escuela es competencia del Ministerio de Educación, lo relativo a los hospitales, es competencia del Ministerio de Salud, la reglamentación del tránsito vehicular, compete al Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, pero sin lugar a dudas ante un deficiente accionar de tales carteras de Estado, el Jefe de Gabinete de Ministros podría abocarse al conocimiento y decisión de tales cuestiones, por ser éste quien ejerce la Administración General del país.

Por lo que respecta a las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, el Jefe de Gabinete de Ministros actúa como un nexo entre el Presidente de la Nación y el Congreso Nacional.

Todo lo que hasta aquí hemos señalado, nos lleva de manera preliminar a concluir que lo que se plasmó con la reforma política de 1994 en Argentina, respecto de la figura de Jefe de Gabinete de Ministros, es en realidad la figura de un Ministro que opera como coordinador del Gabinete y colaborador estrecho del Presidente. Ese Ministro es de un rango aparentemente superior al resto de sus pares, ya que según las tareas que le son encomendadas por el Presidente podría constituirse en una suerte de *“Supersecretario”* o *“Superministro”*.

Aunque debemos reconocer que después de la inclusión de la Jefatura de Gabinete de Ministros parece haber surgido en la Argentina, un Poder Ejecutivo más organizado administrativamente hablando, con un aparato organizacional más sofisticado y con una mayor capacidad de ejecución y control.

Esto no lleva a fortalecer nuestro argumento en el sentido de que creemos que el Jefe de Gabinete de Ministros en Argentina no es propiamente un límite al poder del Presidente, sino más bien un colaborador que agiliza el trámite de muchas tareas que le son conferidas como *“hombre de confianza del Presidente”*, y que el

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

Presidente sigue ejerciendo plenamente sus atribuciones con relación a la Jefatura del Estado, a la Jefatura del Gobierno, a la Jefatura de las Fuerzas Armadas y continua siendo responsable político de la Administración General de la Nación.

En Argentina la institución ministerial tiene un doble carácter, político y administrativo. En su aspecto político colabora y controla al Presidente en la realización de su obra de gobierno, y en el aspecto administrativo, es el titular responsable de una de las grandes divisiones existentes en la organización administrativa del gobierno. Así, podemos decir que la máxima prerrogativa del Jefe de Gabinete de Ministros es el ejercicio de la administración general del país, y aquellas atribuciones que el Presidente le delegue. Esto último propicia la preeminencia jerárquica del Jefe de Gabinete de Ministros sobre los demás Ministros Secretarios. Esta afirmación se sustenta en el hecho de que se trata del único Ministro que la Constitución Nacional menciona como destinatario posible de delegación directa (artículo 100 constitucional, inciso 4).

El comentario de los dos párrafos anteriores, encuentra sentido ya que en esta última parte concentraremos nuestra atención al análisis de las cuestiones administrativas y organizacionales que el Jefe de Gabinete de Ministros ha realizado a partir de su incorporación.

Primeramente debemos comentar que la estructura del Poder Ejecutivo en Argentina ha variado no sólo por la implementación de la figura de Jefe de Gabinete de Ministros, sino también por el impacto que ha generado la estructura organizativa de su oficina de despacho. En un principio del Jefe de Gabinete de Ministros dependieron 6 Secretarías y 12 Subsecretarías. Con la renuncia de Eduardo Bauzá a la Jefatura de Gabinete de Ministros y el ingreso de Jorge Rodríguez, la oficina del Jefe de Gabinete de Ministros reestructura su organización. Así, ésta ha ido cambiando conforme a las necesidades del país y conforme al sello personal que le han brindado cada uno de los funcionarios que

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

han ostentado el cargo, el objetivo parece haberse cristalizado, al contar en Argentina con una instancia ejecutiva que tiene un perfil de mayor control y seguimiento de la gestión ministerial.

A continuación haremos un análisis breve sobre la evolución de la institución de Jefe de Gabinete de Ministros, a partir del examen de su estructura organizativa, presupuestal y del personal que ha tenido bajo su mando desde su creación.

Cabe señalar, que la Jefatura de Gabinete de Ministros, desde su creación, como resultado de la Reforma Constitucional de 1994, ha tenido una evolución dispar en cuanto a su rol político y en cuanto a su evolución organizacional. Lo anterior, se debe principalmente a que el llamado *“Ministro Coordinador”* asume en sus acciones las actividades que le delega el Presidente de la Nación, quien mantiene la responsabilidad de ser el Jefe de la Administración Nacional.

Es interesante observar como la figura del Jefe de Gabinete de Ministros ha tenido una institucionalización creciente de sus competencias constitucionales como son: la coordinación interministerial, las relaciones con el Poder Legislativo y la responsabilidad sobre la administración pública y sus recursos humanos. Al mismo tiempo, puede apreciarse como el Jefe de Gabinete de Ministros fue asumiendo tareas especiales que le fueron encomendadas por la Presidencia de la Nación. Entre estas tareas se destacan: la Comisión Nacional de Empleo; el Programa de Atención a las Inundaciones; el Programa Hidrovía Paraguay-Paraná; la Coordinación de los Planes Sociales; el Programa Mujer y el Programa de Atención a las Personas con Discapacidad. Por otra parte, también ha tenido la responsabilidad de las privatizaciones del Sistema Nacional Aeroportuario y del Correo Argentino.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

Estos programas implicaron modificaciones en la estructura organizativa de la Jefatura de Gabinete de Ministros como dependencia de gobierno, la incorporación de recursos humanos y de fondos presupuestarios específicos.

También debemos comentar que el Jefe de Gabinete de Ministros tuvo un rol protagónico en la denominada "*Segunda Reforma del Estado*"; ello significó incorporar a la Ex Secretaría de la Función Pública y al Instituto Nacional de la Administración Pública a su estructura, lo cual corresponde con sus atribuciones constitucionales sobre la administración pública.

Otra actuación destacada fue la que realizó durante la Reforma de la Estructura Organizativa de la Administración (Decreto 558/96 y Decreto 660/96), en la modificación del Estatuto Jurídico Básico del Empleo Público (Ley de Regulación del Empleo Público) y en el Primer Acuerdo Marco de Negociación Colectiva del Sector Público.

Como ya lo hemos comentado la Constitución Argentina del año 1994 incorpora en el artículo 100 de la sección dedicada al Poder Ejecutivo, la institución de Jefe de Gabinete de Ministros. Dicha figura se ideó con base en los estudios realizados por el Consejo para la Consolidación de la Democracia a partir de 1985 para atenuar de alguna manera los excesos del régimen presidencial plasmado en la Constitución anterior. Tanto el nombramiento del Jefe de Gabinete, como su remoción, son atribuciones del Presidente, pero puede ser interpelado por las Cámaras del Congreso Nacional, para una moción de censura y ser removido por el voto de la mayoría absoluta de cada una de ellas.

La primera organización de la Jefatura de Gabinete se aprobó por el Decreto 909 del 30 de junio de 1995 y comportó simultáneamente la reorganización y transferencia de competencias de la Secretaría General, Legal y Técnica y de la

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

Función Pública de la Presidencia de la Nación Argentina. La Jefatura de Gabinete se organizó inicialmente con la siguiente estructura:

- 1) Secretaría de Planeamiento, la cual tenía por objetivo realizar el diseño de estrategias de mediano y largo plazo para la Administración;
- 2) Secretaría de Coordinación de Gabinete;
- 3) Secretaría de Coordinación Parlamentaria, la cual tenía por objetivo realizar reuniones mensuales con el Congreso, fortalecer la relación con los parlamentarios, la aprobación de Leyes, etc.;
- 4) Secretaría de Asuntos Fiscales;
- 5) Secretaría de Control Estratégico, se encargaba de brindar control y seguimiento respecto de las políticas y planes de gobierno; y,
- 6) Secretaría de Administración.

El 6 de julio de 1995, por el Decreto 977, se reglamentaron las facultades del Jefe de Gabinete, estableciéndose así, que los actos y reglamentos que emitiría se denominarían "Decisiones Administrativas" y éstas para ser válidas deberían contar con el refrendo y legalización del Ministro Secretario al cual se refiera la medida. Es la Secretaría Legal y Técnica de la Presidencia de la Nación, quien pondrá en conocimiento del Presidente cada una de las mencionadas “Decisiones Administrativas”.

En 1995, por Decreto 504/95, se traspasan de la Presidencia de la Nación a la Jefatura de Gabinete de Ministros las siguientes Comisiones: 1) La Comisión para la elaboración de los Proyectos Legislativos y Reglamentarios Complementarios de la Reforma Constitucional; 2) La Corporación Antiguo Puerto Madero S.A.; y 3) La Comisión Asesora de Aeródromos Públicos y Aeropuertos de la Nación.

El mismo año por Decreto 559, se crea la Comisión Programa Hidrovía Paraguay Paraná, que en el año 2000, con el cambio de Gobierno, se incorpora al entonces Ministerio de Infraestructura y Vivienda. También se traslada de la Presidencia a la

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

Jefatura de Gabinete de Ministros la Comisión Nacional Asesora para la Integración de Personas Discapacitadas.

Un hecho muy importante que se da a partir de 1997, la Jefatura de Gabinete de Ministros coordina la gestión y ejecución de créditos provenientes de organismos internacionales.

Para 1999 se transfiere el Consejo Nacional de la Mujer de Presidencia de la Nación a la Jefatura de Gabinete de Ministros. Se transfiere también en este año, de la Presidencia de la Nación a la Jefatura de Gabinete de Ministros la Comisión Nacional de Tierras Fiscales, Programa Arraigo.

Por otra parte, hablaremos ahora brevemente sobre la denominada Segunda Reforma del Estado, la Jefatura de Gabinete de Ministros fue designada autoridad para vigilar la aplicación de la Ley 24.629, que estableció los objetivos y lineamientos de la reforma, la cual abarcó tanto cambios impositivos, destinados a mejorar la recaudación y obtener recursos genuinos para cubrir el déficit del sistema previsional y pagar los servicios de la deuda, como modificaciones de las estructuras estatales, dirigidas a incrementar la eficiencia y la eficacia de los programas públicos. La Segunda Reforma del Estado incidió en diversos niveles del aparato estatal: en la Administración Pública Nacional, en el Sistema de Seguridad Social y en los estados provinciales y municipales.

Los objetivos principales de la segunda etapa del proceso de reorganización fueron: formular políticas públicas eficaces; satisfacer demandas sociales; armonizar los conflictos; redistribuir la riqueza y desarrollar la equidad; prestar servicios con calidad para los usuarios; invertir en infraestructuras básicas, como promotor de desarrollo; desempeñar eficientemente las funciones de recaudación; proveer los servicios colectivos o de apropiación colectiva: seguridad, justicia,

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

defensa; atender la cobertura de los servicios sociales básicos: salud, educación, acción social, cultura; y, velar por la protección del medio ambiente.

Para alcanzar los anteriores objetivos planteados se delegó el ejercicio de facultades en materia de administración en el Poder Ejecutivo Nacional, en los términos del Artículo 76 de la Constitución Nacional, con el objeto de realizar, en su ámbito, la reorganización del sector público nacional. Para su cumplimiento a través del Decreto 558/96 creó en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros, la Unidad de Reforma y Modernización del Estado (URME).

La Segunda Reforma del Estado, instaurada por Ley 24.629, comportó también modificaciones organizativas, ya que la Jefatura de Gabinete incorporó a la Secretaría de la Función Pública en su estructura, quedando bajo su dependencia las Unidades Administradoras del Empleo Público Nacional y de la Modernización del Estado y también el Instituto Nacional de la Administración Pública y el Cuerpo de Administradores Gubernamentales. A partir del Decreto 988 del 30 de agosto de 1996, la Jefatura de Gabinete queda organizada con cuatro Secretarías: Secretaría de Control Estratégico; Secretaría de Gabinete; Secretaría de Función Parlamentaria; y, la Secretaría de la Función Pública.

Por Decreto 103 del 25 de enero de 2001, se le encomendó a la Jefatura de Gabinete de Ministros la coordinación de la ejecución de las acciones del Plan Nacional de Modernización de la Administración Pública Nacional.

El 18 de mayo de 2001 se crea la Secretaría para la Modernización del Estado, de esta manera en este año, la estructura de la Jefatura de Gabinete de Ministros queda constituida por dos Secretarías:

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

1. Secretaría de Coordinación General, es la encargada de asumir las competencias de relaciones parlamentarias, la coordinación interministerial y recaudación de rentas y ejecución presupuestaria.
2. Secretaría para la Modernización del Estado, tiene como finalidad llevar a cabo las competencias derivadas del nuevo plan de modernización y las de la anterior Secretaría de la Función Pública, actual Subsecretaría de la Gestión Pública, e INAP.

Sobre estas líneas plasmaremos las atribuciones constitucionales, competencias y estructura organizativa de la actual Jefatura de Gabinete de Ministros.

En la actualidad, el Jefe de Gabinete de Ministros y toda la estructura administrativa que depende de él, cuenta con las siguientes atribuciones constitucionales y competencias:

- Entiende en la organización y convocatoria de las reuniones y acuerdos de Gabinete, coordinando los asuntos a tratar. Coordina y controla las actividades de los Ministerios y de las distintas áreas a su cargo realizando su programación y control estratégico, a fin de obtener coherencia en el accionar de la administración e incrementar su eficacia. Ejerce las atribuciones de administración que le delegue el Presidente de la Nación.
- Coordina las relaciones del Poder Ejecutivo Nacional con ambas Cámaras del Congreso de la Nación y de sus Comisiones e integrantes. Produce los informes mensuales que establece el artículo 101 de la Constitución Nacional, relativos a la marcha del Gobierno y los demás asuntos que le fueren requeridos por las Cámaras del Congreso. Presenta al Congreso de la Nación junto con los Ministros Secretarios, la Memoria Anual Detallada del Estado de la Nación.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

- Asiste al Presidente de la Nación en el análisis de los mensajes que promueven la iniciativa legislativa, en particular los proyectos de Ley de Ministerios y de Presupuesto que deben ser tratados en acuerdo de Gabinete y de los proyectos de ley sancionados por el Congreso Nacional.
- Entiende en el dictado de instrucciones y reglamentos que sean necesarios para la ejecución de las leyes de la Nación y de los decretos que dispongan la prórroga de las sesiones ordinarias o la convocatoria a sesiones extraordinarias del Congreso de la Nación.
- Dicta Decisiones Administrativas, referidas a los actos y reglamentos necesarios para ejercer las facultades que le atribuye la Constitución Nacional y aquellas que le delegue el Presidente de la Nación, con el referendo del Ministro Secretario que corresponda en razón de la materia. Coordina y controla la ejecución de las delegaciones autorizadas a los Ministros Secretarios.
- Requiere de los Ministros, Secretarios y demás funcionarios de la Administración Pública Nacional la información necesaria para el cumplimiento de su función específica y de las responsabilidades que señalan los artículos 100 numerales 10 y 11, y 101 de la Constitución Nacional.
- Coordina y controla las prioridades y relaciones interjurisdiccionales vinculadas con la gestión y ejecución del financiamiento proveniente de los organismos internacionales de crédito.
- Vela por el cumplimiento de las decisiones que emanen del Poder Judicial en uso de sus atribuciones.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

- Coordina el seguimiento de la relación fiscal entre la Nación y las Provincias y es responsable de hacer recaudar las rentas de la Nación.
- Interviene en la elaboración y control de ejecución de la Ley de Presupuesto, como así también en los niveles del gasto y de los ingresos públicos, sin perjuicio de la responsabilidad primaria del Ministro Secretario del área y de la supervisión que al Presidente de la Nación compete en la materia. Entiende en la evaluación y prioridad del gasto, efectuando el diagnóstico y seguimiento permanente de sus efectos sobre las condiciones de vida de la población.
- Entiende en la distribución de las rentas nacionales, según la asignación presupuestaria aprobada por el Congreso y en su ejecución. Interviene en los planes de acción y los presupuestos de las sociedades del Estado, entidades autárquicas, organismos descentralizados o desconcentrados y cuentas y fondos especiales, cualquiera sea su denominación o naturaleza jurídica en su área; así como en su intervención, liquidación, cierre, privatización, fusión, disolución o centralización.
- Entiende en el perfeccionamiento de la organización y funcionamiento de la Administración Pública Nacional, procurando optimizar y coordinar los recursos humanos, técnicos, materiales y financieros.
- Nombra, promueve y remueve a los empleados de la Administración Pública Nacional, excepto a aquellos cuyo nombramiento está reservado al Presidente de la Nación por el artículo 99 numeral 7, de la Constitución Nacional y por el artículo 13 del Decreto 977/95. Entiende en la definición de las políticas de recursos humanos, que aseguren el desarrollo y funcionamiento de un sistema eficiente de carrera administrativa. Dirige y supervisa el accionar del Cuerpo de Administradores Gubernamentales.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

Interviene en la aplicación de la política salarial del sector público, con participación de los Ministerios y organismos que correspondan.

- Aprueba las estructuras organizativas de la jurisdicción, ministerios y organismos descentralizados correspondientes al primer nivel operativo. Participa en la elaboración, aplicación y fiscalización del régimen de suministros del Estado.

En la actualidad la Jefatura de Gabinete de Ministros, como parte de la Administración Pública Nacional en la Argentina presenta la siguiente estructura organizativa:

- **Secretaría de Gabinete.**
Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia.
- **Secretaría de la Gestión Pública.**
Subsecretaría de Gestión y Empleo Público.
Subsecretaría de Tecnologías de Gestión.
- **Secretaría de Coordinación Administrativa y Evaluación Presupuestaria.**
Subsecretaría de Coordinación Administrativa.
Subsecretaría de Evaluación del Presupuesto Nacional.
Subsecretaría de Evaluación de Proyectos con Financiamiento Externo.
- **Secretaría de Relaciones Parlamentarias.**
Subsecretaría de Relaciones Institucionales.
- **Secretaría de Medios de Comunicación.**

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

Subsecretaría de Gestión de Medios.

Subsecretaría de Comunicación y Contenidos de Difusión.

Subsecretaría de Comunicación Estratégica.

- **Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable.**

Subsecretaría de Coordinación de Políticas Ambientales.

Subsecretaría de Promoción del Desarrollo Sustentable.

Subsecretaría de Planificación y Política Ambiental.

Subsecretaría de Control y Fiscalización Ambiental y Prevención de la Contaminación.

- **Secretaría de Integración Nacional.**

Subsecretaría de Planificación y Gestión para la integración Nacional.

Subsecretaría de Ejecución Operativa.

- **Unidad de Auditoría Interna.**

- **Comisión Nacional Coordinadora de Políticas Públicas en materia de prevención y control del tráfico ilícito de Estupefacientes, la Delincuencia Organizada Transnacional y la Corrupción.**

- **Comisión Nacional de Tierras para el Hábitat Social.** ⁴⁵

No podemos dejar de mencionar, que la Jefatura de Gabinete de Ministros, en un primer momento tenía otra estructura organizativa, esta consistía en: una Unidad de Coordinación Estratégica; un Cuerpo de Administradores Gubernamentales; la Unidad de Auditoría Interna; la Secretaría de Gabinete y Relaciones Parlamentarias con su Subsecretaría de Relaciones Institucionales y la Dirección General de Enlace y Relaciones Parlamentarias; la Subsecretaría para la Reforma

⁴⁵ Información disponible en la página web: www.jgm.gov.ar

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

Institucional y Fortalecimiento de la Democracia; la Subsecretaría de Coordinación y Evaluación Presupuestaria; la Dirección General Técnico Administrativa; Subsecretaría de la Gestión Pública; cuatro Oficinas Nacionales, la del Empleo Público, la de Innovación de Gestión, la de Tecnologías de Información y la de Contrataciones; a su cargo también se llegó a encontrar el Instituto Nacional de la Administración Pública.

Entre las políticas y programas de especial interés en los que participó en un primer momento el Jefe de Gabinete de Ministros en la Argentina, se encuentran:

El Gabinete Social, el cual se encontraba por él presidido y estaba integrado en forma permanente por los Ministros de Trabajo y Seguridad Social, de Economía, de Cultura y Educación, de Salud y Acción Social, del Interior, el Secretario de Desarrollo Social y el Presidente de la Comisión de Tierras Fiscales Nacionales Programa Arraigo. También era responsabilidad del Jefe de Gabinete designar al Secretario Ejecutivo del Gabinete Social. Este Gabinete Social tuvo como objetivos decidir acerca de la formulación de las políticas y planes sociales del Poder Ejecutivo Nacional, definir prioridades para la asignación de recursos presupuestarios y establecer mecanismos de coordinación, información y control de la aplicación de sus propios fondos y de los recursos transferidos a las provincias y municipalidades.

El Gabinete de Emergencias (GADE), se crea para conducir el Sistema Federal de Emergencias (SIFEM), el primero es presidido por el Jefe de Gabinete de Ministros e integrado por el Ministerio del Interior; el Ministerio de Defensa; el Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos; el Ministerio de Salud y Acción Social; la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable y la Secretaría de Desarrollo Social. Entre las funciones del Gabinete de Emergencias se encontraban declarar la necesidad de participación del Estado Nacional ante

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

situaciones de emergencia, a solicitud de las máximas autoridades provinciales o del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, etc.

El Gabinete Científico Tecnológico, su formación del tuvo como propósito central concentrar las responsabilidades inherentes a la propuesta de políticas en ciencia y tecnología bajo la competencia de un órgano interministerial en el área de la Jefatura del Gabinete de Ministros, enmarcando a su vez esta actividad de coordinación y reingeniería del proceso de ciencia y tecnología dentro de la Segunda Reforma del Estado.

El Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social (SINTYS), tuvo como objetivo la coordinación de los datos registrados y a registrarse en las distintas bases de datos existentes en el ámbito nacional, a fin de efectuar una identificación uniforme y homogénea de las personas físicas y jurídicas a nivel tributario y social. Para alcanzar este objetivo, se crea el programa de Asistencia Técnica para el diseño e implementación de dicho Sistema, que cuenta con el apoyo y financiamiento del Banco Mundial y dependiente de la Secretaría de Equidad Fiscal de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

Otro momento en donde tomo gran importancia la participación del Jefe de Gabinete de Ministros en la Administración Pública de la Argentina, fue en el **Plan de Modernización de la Administración Pública Nacional**.

En sus fundamentos, el Plan de Modernización sostiene la necesidad imprescindible de que el Poder Ejecutivo Nacional realice un proceso de modernización y reforma administrativa orientado a hacer más eficiente y eficaz el funcionamiento de la Administración Pública Nacional y a introducir en la gestión de las organizaciones públicas mecanismo para el cumplimiento de resultados cuantificables.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

Fue al Jefe de Gabinete de Ministros a quien se le encomendó la ejecución de las acciones derivadas del Plan de Modernización y la realización de una propuesta integral de rediseño de la macro-estructura del Sector Público Nacional. Entre las acciones propuestas se encontraron las siguientes: fusión de organismos descentralizados; determinación de las funciones que deben estar centralizadas y las que deben descentralizarse; concentración de funciones en una misma unidad administrativa; integración a la Administración Central de organismos descentralizados; tercerización de servicios cuando se demuestre su conveniencia; transferencia a gobiernos locales de funciones para las que ellos sean más aptos; ampliación de la provisión de información a los ciudadanos; inclusión en convenios y estatutos laborales de esquemas ligados al efectivo cumplimiento de resultados; y, propiciar un adecuado nivel de conexión entre las organizaciones públicas.

Los Acuerdos-Programas fueron celebrados entre el Jefe de Gabinete de Ministros y los máximos responsables de Ministerios, Organismos Descentralizados e Instituciones de la Seguridad Social, y obedecieron a los siguientes parámetros: a) Desarrollo de la capacidad para incrementar la producción de los organismos públicos a través de compromisos cuantificables respecto a la producción de bienes y servicios; b) Uso responsable de los recursos y reducción del gasto público; c) Cumplimiento dentro de parámetros de eficiencia, economicidad y eficacia de las metas físicas asignadas a los programas presupuestarios; y, d) Desarrollo de capacidades internas de los organismos en proyectos que estén relacionados a la optimización y eficiencia de la producción intermedia de la organización de la Administración Pública Nacional y que tengan como resultado final la posibilidad de acceder a los Acuerdos-Programas.

Así, podemos comentar que los objetivos y los ejes de acción del Plan de Modernización de la Administración Pública Nacional fueron, por lo que hace a los primeros: la gestión por resultados; el fortalecimiento de las funciones del Estado,

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

en las áreas como la ciencia y la tecnología, la cultura, la defensa, la educación, el empleo, la justicia, la legislación, la previsión social, la promoción del desarrollo económico, la promoción social, la salud y la seguridad; el aumento de la capacidad de regulación del Estado, mediante el control de la calidad y el costo de las prestaciones de las compañías privadas responsables de proveer servicios públicos; la optimización de los organismos de recaudación; y, el diálogo y participación con la sociedad. Por lo que hace a los segundos: el cambio en el modelo de gestión; los proyectos de modernización estructural; y, la transparencia y la política anticorrupción.

Ahora comentaremos un poco sobre la evolución organizacional de la figura de Jefe de Gabinete de Ministros en cuanto a los aspectos presupuestarios, así podemos señalar que en sus orígenes, el Jefe de Gabinete de Ministros dispuso de un presupuesto exiguo, ya que contaba con una estructura organizativa reducida proveniente de la Secretaría General de la Presidencia de la Nación, lo anterior conforme al Decreto 415/95. Entre 1996 y 1998 el presupuesto se incrementa, debido al rediseño institucional de la Administración Pública Nacional. En este sentido, en 1996, se observa el aumento significativo del presupuesto de la Jefatura de Gabinete de Ministros, pues se le incorporaron los recursos previamente asignados a la Secretaría de la Función Pública, anteriormente bajo la competencia de la Presidencia de la Nación.

En cuanto a los recursos humanos, el Jefe de Gabinete de Ministros y la Jefatura *per se*, tienen a su cargo el Cuerpo de Administradores Gubernamentales, que posee un sistema de carrera específico y un importante monto en gasto de personal.

A modo de conclusión preliminar podemos afirmar que el Jefe de Gabinete de Ministros y los demás Ministros y Secretarios tienen a su cargo el despacho de los

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

negocios de la Nación, refrendan y legalizan los actos del Presidente por medio de su firma.

El Jefe de Gabinete de Ministros tiene responsabilidad política frente al Congreso de la Nación, le corresponde: ejercer la administración general del país, expedir los actos y reglamentos que sean necesarios y aquellos que le delegue el Presidente de la Nación, con el refrendo del Ministro correspondiente. Se encarga de coordinar, preparar y convocar las reuniones del Gabinete de Ministros, presidiéndolas en caso de ausencia del Presidente. Envía al Congreso los proyectos de Ley de Ministerios y de Presupuesto Nacional previo tratamiento en Gabinete y aprobación del Poder Ejecutivo. Hace recaudar las rentas de la Nación y ejecuta la ley de Presupuesto Nacional.

Refrenda los decretos reglamentarios de las leyes, los decretos que dispongan la prórroga de las sesiones ordinarias del Congreso o la convocatoria a sesiones extraordinarias y los mensajes del Presidente que promuevan la iniciativa legislativa. Concorre a sesiones del Congreso y participa de los debates, pero no puede votar. Iniciadas las sesiones ordinarias del Congreso, debe presentar junto a los restantes Ministros, una memoria detallada del estado de la Nación. Debe producir los informes y explicaciones verbales o escritos que cualquiera de las Cámaras solicite al Poder Ejecutivo. Refrenda los decretos relativos a facultades delegadas por el Congreso, los que están sujetos al control de la Comisión Bicameral Permanente. El Jefe de Gabinete no puede desempeñar simultáneamente otros ministerios.

Debe concurrir al Congreso al menos una vez por mes, alternativamente a cada una de las Cámaras, para informar de la marcha del Gobierno. Puede ser interpelado a los efectos del tratamiento de una moción de censura, por el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cualquiera de las Cámaras,

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

y puede ser removido por el voto de la mayoría absoluta de los miembros de cada una de las Cámaras.

En cuanto a la relación entre los Poderes del Estado Nacional, podemos comentar que el Jefe de Gabinete de Ministros ha coadyuvado a mejorar la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo; a contribuido también a que el Poder Legislativo tenga una mayor intervención en los asuntos públicos (Acuerdos, Decretos de Necesidad y Urgencia, etc.), sin dejar de lado el hecho de que el Jefe de Gabinete funge como un *“Ministro Coordinador”* del Ejecutivo sujeto a control parlamentario y tiene como obligación la de informar al Legislativo sobre la marcha de los asuntos del Estado.

Podemos decir, que en los últimos años en Argentina la figura del Jefe de Gabinete de Ministros se ha consolidado en su rol político-administrativo, el cual correspondería al papel de un *“Ministro-Coordinador”*, ofreciendo buenos resultados después de que se estableció su incorporación en la reforma constitucional de 1994. En este sentido, cabe señalar que sus atribuciones se limitan, en menor o mayor medida, a las materias que le delegue el Presidente de la Nación, quien sigue siendo, a diferencia de los regímenes parlamentarios, el principal responsable de la Administración Nacional. De esta forma, lo que se observa es que la figura puede considerarse como un importante intento de *“descentralización”* o *“desconcentración”* del Poder Ejecutivo, pero consideramos que sería demasiado generoso creer que se trata de un elemento que afecta de tal forma al régimen político, que lo transforma en un régimen semi-presidencial o semi-parlamentario.

Lo que sí es importante mencionar, es que el Jefe de Gabinete de Ministros se ha constituido en un importante interlocutor del Poder Ejecutivo con el Poder Legislativo y en Argentina es el principal nexo de la Administración Nacional con las provincias y los municipios. De igual manera, también, se ha consolidado en su

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

rol de coordinador interministerial y en el de ejecutor de los asuntos estratégicos de la Administración Pública Nacional.

Desde su creación, se afianzó en su papel rector de la política de Reforma del Estado y de la Modernización de la Administración Pública Nacional. La “*Segunda Reforma del Estado*” de 1996 y la Política de Modernización Administrativa, durante los años 2001 y 2002, son claras muestras del papel protagónico del Jefe de Gabinete de Ministros en el tema, más allá de los cambios producidos en la conducción del Poder Ejecutivo. Así, desde su instauración el Jefe de Gabinete de Ministros ha sido una figura que ha producido los avances en la institucionalización de la reforma constitucional de 1994 y en la compleja negociación política que significaron la Segunda Reforma Estatal y la posterior Modernización Administrativa en un contexto de crisis y de ajuste fiscal para la Nación Argentina.

Dentro de su actuar, como aspectos positivos, podemos señalar que de acuerdo con el espíritu constitucional con el que fue creado, la figura del Jefe de Gabinete de Ministros refuerza su rol de ejecutor principal de los lineamientos político-administrativos del Gobierno, su rol de responsable de los asuntos organizacionales de la Administración Pública Nacional y el hecho de verse como el eje central en la coordinación de la reforma y la modernización estatales. Desde este punto de vista, su propia creación como parte de la Administración Pública Nacional Argentina significa una forma acercarse a la racionalidad en el aprovechamiento de los recursos de la administración, como hemos visto, su estructura se ha ido construyendo a partir de áreas y recursos humanos ya presentes en la Administración Nacional. Con el tiempo, esas áreas y recursos de la administración de que dispone, en aras de su optimización se han ido acotando, se han ido reduciendo los niveles de conducción, esto es, la estructura jerárquica y se han ido priorizando las áreas centrales o de producción y fusionado las áreas de apoyo a la gestión.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

Concluimos diciendo que la figura del Jefe de Gabinete de Ministros en la Argentina se ha ido reafirmando y consolidando con el tiempo, para ser de importancia estratégica en la Administración Pública Nacional. Lo anterior, porque se consideran deseables dentro del funcionamiento del régimen político elementos como: la democratización política; la modernización administrativa; la mayor eficacia y eficiencia en el uso de sus recursos; condiciones todas estas, necesarias para sentar las bases de una nueva relación entre los poderes constituidos del Estado argentino, la Administración Pública y la ciudadanía.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

CAPÍTULO IV.

EL JEFE DE GABINETE, UN TEMA DE LA REFORMA DEL ESTADO EN MÉXICO.

1. Consideraciones generales sobre la Reforma del Estado en México.

La Reforma del Estado en nuestro país es una gran discusión que se ha venido planteando desde ya hace tiempo, en razón de las crisis económicas que el país ha experimentado, las cuales han tenido como consecuencia devaluaciones de la moneda, inflación, elevadas tasas de interés y un gran desempleo, evidentemente todo esto ha agudizado las críticas contra la política económica que el gobierno aplica en el país y ha deteriorado sensiblemente la confianza de la sociedad en las instituciones públicas.

El proceso de deterioro del que hablamos ha alcanzado, sin duda, a la institución presidencial y a su gobierno, en este contexto ha crecido la exigencia de la sociedad mexicana por buscar el perfeccionamiento de su sistema político.

Dicho perfeccionamiento se ha pretendido alcanzar a través de: garantizar procesos electorales legales y confiables; lograr el equilibrio entre los Poderes del Estado; que las entidades federativas se conduzcan de manera soberana; modificar el régimen presidencial, pues es un régimen político caduco y deteriorado; alcanzar un nivel importante de descentralización gubernamental; mejorar los sistemas de seguridad pública y justicia; el fomentar respeto irrestricto al orden jurídico; eliminar la impunidad y la opacidad; todo esto para devolverle al Estado mexicano la estabilidad y confianza que requiere para alcanzar gobernabilidad y desarrollo.

Así, lo que se ha dado en llamar la Reforma del Estado mexicano ha sido interpretada de muy diversas maneras, sea por opiniones doctrinarias, sea por

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

intereses políticos específicos o hasta por ignorancia respecto de lo que implica y significa y de los alcances que tendría realmente una reforma de tal naturaleza.

A partir de 1982 la Reforma del Estado mexicano ha sido entendida como el desarrollo de todo un cúmulo de ajustes y cambios institucionales, se trata de un proceso complicado y de largo alcance que abarca los ámbitos más importantes para el país.

Nosotros creemos que no basta con hacer cambios en la estructura gubernamental, en los procesos electorales o en el subsistema de partidos, lo que se pretende y se ha pretendido siempre es que la Reforma del Estado sea algo integral, que incluya la revisión y reconsideración del proyecto económico que en los últimos años se ha aplicado en el país; los cambios necesarios para fortalecer la división y el equilibrio entre los Poderes del Estado; una nueva forma de entender el Federalismo; y como parte fundamental de la reforma, las modificaciones al régimen presidencial.

Se parte de la base de que con la Reforma del Estado lo que se quiere es consolidar un Estado más democrático, más eficiente, en el que la sociedad tenga la certeza de que los Poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) han de funcionar eficazmente, que los derechos humanos y las garantías individuales de los mexicanos serán respetados y preservados no sólo por la Constitución y la leyes sino sobre todo por la instituciones encargadas de hacerlos efectivos.

Pero respecto de la Reforma del Estado hay sin embargo grandes dudas, entre ellas una, y quizás la más importante, ¿podrán los actores y partidos políticos conducir la reforma con altura de miras y patriotismo o sobre los intereses del pueblo de México seguirán prevaleciendo los de los particulares y los de quienes ambicionan el poder?

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

Este proceso de la Reforma del Estado del que venimos hablando implica para algunos de sus principales promotores la idea de un reordenamiento de las normas y de los procedimientos de carácter político-constitucional para mantener una Presidencia efectiva y para coadyuvar en la construcción de un Poder Ejecutivo fuerte, capaz de cumplir con los compromisos sociales del gobierno, eliminando así los rasgos y efectos del autoritarismo propio del régimen presidencial.

Cuando una reforma constitucional atañe a la organización y al funcionamiento de las instituciones públicas se le puede denominar “Reforma del Estado”. Este proceso ha sido llamado la Reforma del Estado mexicano o como otros la interpretan, la Reforma del poder en México.

Actualmente, la Reforma del Estado es una expresión establecida en la Ley del mismo nombre, que se refiere a la reorganización de los poderes públicos que componen el entramado institucional de la República, esto es, los tres Poderes de la Unión y los órganos constitucionales autónomos.

El significado que se le atribuye a la “Reforma del Estado”, es el de reforma institucional para la consolidación de la democracia. La sociedad la mira como la expectativa para concretar sus demandas colectivas, las cuales se sintetizan en dos grandes rubros: el ejercicio honesto del poder y la protección de las garantías individuales, en particular por lo que hace a la seguridad jurídica, que a su vez comprende la seguridad física de las personas y de su patrimonio.

Consideramos pertinente señalar que cuando se estudian asuntos relacionados con reformas políticas, siempre surgen nuevos escenarios y nuevos procesos que documentar por la dinámica misma que manejan los actores de la política, luego entonces queda claro, que lo plasmado en este capítulo no pretende agotar un

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

tema tan prolífico, sino únicamente abonar al análisis, al debate y a la reflexión en torno al tema.

Hay posiciones de los “*analistas*” del sistema y de algunos miembros de partidos políticos, verdaderamente miopes, que visualizan a la Reforma del Estado como un proceso encaminado únicamente a socavar el binomio Presidente-PRI, dejando de lado, el hecho claro de que lo que requiere el sistema político mexicano verdaderamente, es una reforma sustantiva a su régimen político y la creación de estructuras eficaces y eficientes que coadyuven a que alcance altos niveles de democraticidad.

Ahora sobre estas líneas comentaremos un poco sobre cómo se visualiza el proceso de Reforma del Estado en países latinoamericanos, esto con la finalidad de contar con otros elementos que enriquezcan nuestra labor de análisis.

Podemos decir que México al igual que Latinoamérica ha observado un proceso de transformación social, cultural, económica y política que repercute y tiene un impacto en sus instituciones, a la par debemos señalar que las instituciones tradicionales del Estado se han visto debilitadas.

En los países latinoamericanos se ha observado que hay dos momentos para llevar a cabo una reforma que afecte los procesos del poder: 1) Cuando se quiere encauzar un proceso político que corre riesgos; y, 2) Cuando se quiere reencauzar un proceso político que ya se salió de control.

Desde el punto de vista de su naturaleza, son muy distintas las medidas institucionales preventivas y las correctivas. Las primeras pueden ser objeto de un acuerdo sensato entre las distintas fuerzas y actores políticos, que permita asegurar la estabilidad institucional y que auspicie el inicio de un proceso de cambios paulatinos; las medidas correctivas, en cambio, pueden darse en

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

escenarios muy variados, que incluyen la posibilidad de decisiones radicales a favor de la democracia como tal, o en su contra.

El modelo latinoamericano de integración económica puede decirse que es aquel que se apega al nacionalismo y cuenta con líneas discursivas diferentes al neoliberalismo y a la globalización.

En Latinoamérica hay mucha incertidumbre respecto de los procesos de transición, por la carencia que tienen los países de la región de instituciones capaces de asimilar los efectos de los cambios y propiciar la estabilidad necesaria. En esta parte del continente el diseño institucional ha sido elaborado por las élites con la finalidad de hacer modificaciones a los regímenes políticos (formas de gobierno) y a los procesos de gobernabilidad (grados de gobierno). Estos dos últimos conceptos son considerados los paradigmas de la gobernabilidad.

Los procesos de transición económica han pasado por los periodos de aplicación de políticas económicas de *“estabilización económica”*, de *“reforma estructural”* y de *“reestructuración económica”*. La transición política se ha identificado por los procesos de *“liberación política”*, de *“transición a la democracia”* o *“democratización”* y de *“consolidación democrática”*.

La Reforma del Estado en Latinoamérica tiene como causas las recurrentes las crisis económicas y fiscales, la globalización de los mercados y los *“procesos democráticos”* que se observan en la región.

Desde el punto de vista económico abarca tres periodos: el primero comprende el periodo de ajustes de la balanza de pagos y macroeconómico, la reestructuración de incentivos y los precios relativos; el segundo implica la privatización y contratación de un gran número de actividades del Estado que se consideran particularmente comerciables en un mercado; y el tercer período comprende los

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

ajustes institucionales a largo plazo necesarios para consolidar y mantener todas las anteriores reformas y modificaciones.

Entre las políticas conocidas como de ajuste estructural se encuentran: la austeridad fiscal, una rígida política monetaria, la reducción del tamaño del gobierno, la privatización de las empresas propiedad del Estado, la desregulación de la actividad económica, etc. Las políticas de ajuste estructural tienen más bien una lógica política que una racionalidad económica.

Las justificaciones para llevar a cabo las denominadas “*reformas estructurales*” son: 1) Que para alcanzar los niveles de eficiencia económica se tiene que pagar un alto costo social; y, 2) Que la desigualdad es necesaria para lograr la acumulación del capital y el crecimiento económico.

Lo cierto es que, las políticas de ajuste estructural han barrido con las estructuras económicas, políticas y sociales de los Estados nacionales en Latinoamérica, por ello se construyen, reconstruyen y reforman instituciones, pero las reformas se orientan a fortalecer al mercado mediante la reducción de funciones del Estado. Para autores como Ricardo Sepúlveda, “*el proceso de Reforma del Estado es un proceso eminentemente político a través del cual se están reconfigurando las relaciones de poder en las sociedades latinoamericanas*”.⁴⁶

Para finalizar podemos comentar que los regímenes políticos latinoamericanos persiguen una difícil mezcla de control y legitimidad: control para que sea posible tomar decisiones y legitimidad para que la población las apoye. En la medida en que hay legitimidad es posible la toma de decisiones y en la medida en que éstas son posibles se logra el control y viceversa.

⁴⁶ Sepúlveda J., Ricardo, *La reforma de gobierno en la Reforma del Estado*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

Ahora volvemos a la discusión de la Reforma del Estado en México, para entender lo que ha implicado, en ese análisis, consideramos que no se debe dejar de lado el contexto económico, político y social. También se tiene que tener en cuenta que en México ha existido un movimiento muy fuerte encaminado a lograr una democracia más amplia y profunda, se debe reconocer también que ha existido en ello un interés nacional. Así, se pretende realizar esta reforma con el objetivo general, de hacer que el Estado mejore en su eficacia y en su eficiencia, lo que implica realizar cambios y acciones en diversos campos y ámbitos de la realidad nacional.

Entre los objetivos específicos de la Reforma del Estado en México, se pueden vislumbrar los siguientes: a) Que el Estado vuelva a tener la capacidad de garantizar la gobernabilidad del país; b) Que el Estado pueda responder mejor a las diversas y múltiples demandas de la población; y, c) Realizar estos dos primeros objetivos, brindar gobernabilidad y satisfacer las demandas ciudadanas, pero dentro del contexto que rige al Estado contemporáneo, que es el de la apertura, la interacción y la competitividad.

Se ha considerado que si se requiere que la transformación estructural avance en este asunto que se torna de fondo, sería un error concebirla a la Reforma del Estado como un asunto finito y de duración determinada, ya que el esfuerzo para aumentar la productividad a partir de transformaciones estructurales es continuo y permanente.

Por otra parte, la Reforma del Estado en México se ha entendido como una reforma política que tiene por objetivo reinventar las instituciones del Estado para facilitar los procesos políticos que garanticen la eficacia y la eficiencia, la responsabilidad, la transparencia y la participación democrática. Los principales elementos de la Reforma del Estado son la delegación y la descentralización.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

Dentro del contexto de la Reforma del Estado, cuyo proceso lleva ya varios años, no faltan los que afirman que, por las imperfecciones que lo caracterizan, ha llegado el momento de cancelar nuestro régimen presidencial para darle cabida a uno nuevo. Ya en este terreno hay quienes proponen el régimen parlamentario o el régimen semipresidencial de cortes francés, esto siguiendo de cerca las reflexiones de Giovanni Sartori.

Para ayudarnos a comprender mejor el concepto de Reforma del Estado, recurriremos al significado gramatical de las palabras, transcribimos aquí la información que nos proporciona el Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, existen varias acepciones las cuales se citan a continuación:

- I. Del latín status, estado, condición, aptitud, en español significa situación, posición o condición; nación, poder público, entidad política soberana. La palabra reforma viene del latín reformare, reformar, volver a formar, en español significa acción o efecto de **reformar, cambio, innovación, mejora, corregir, enmendar, poner en orden.***

- II. En los países democráticos del mundo la globalización económica entre los países capitalistas ricos con la participación de las empresas transnacionales, acentuó las tesis económicas y políticas sobre el libre comercio, generando preocupación la inversión del Estado, en la vida económica a través de las empresas de participación estatal y organismos descentralizados, planteando la necesidad de desincorporarlos, convirtiéndolos en propiedad privada. **La Reforma del Estado se identifica con el adelgazamiento del aparato estatal mediante la venta de sus empresas en plazos cortos y en una reforma administrativa ad hoc. El Estado debe reducir sus acciones a las propias del***

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

estado de derecho con división de poderes: un aparato administrativo ejecutivo pero eficiente; un Poder Judicial suficiente y eficiente y un Poder Legislativo heterogéneo y plural, consciente y respetuoso de las nuevas formas de participación política gremial neoliberales y neocapitalistas que por medio de la concentración y el consenso sustraen de los cuerpos legislativos (Cámaras de Diputados y de Senadores) temas de discusión económica y algunos políticos.

III. *En México la Reforma del Estado se identifica:*

- a) *Con el neoliberalismo y el neoconstitucionalismo, ajeno a las características del aparato administrativo burocrático nacional y su origen y dependencia del poder político real vinculado al funcionamiento de un partido político;*
- b) *Con la **tecnocracia** como la toma de poder formal por parte de las personas y grupos ajenos al acontecer político nacional y sus vicisitudes partidistas;*
- c) *Con la **nueva forma de dependencia de los países subdesarrollados a los países altamente industrializados, capitalistas y ricos**, que consideran viable la aplicación de modelos elaborados de acuerdo a sus condiciones a los demás países sin importar su grado y características de desarrollo; y,*
- d) *Con la **concertación y el consenso** como formas de analizar y debatir los problemas económicos, partiendo del supuesto de que estos pueden resolverse mediante acuerdos de pérdidas y ganancias entre las partes en disputa, mismas que representan intereses distintos, pero conciliables con los nacionales.*⁴⁷

⁴⁷ Berlín Valenzuela, Francisco (coord.), *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, 2ª. ed., México, Miguel Ángel Porrúa, 1998, pp. 828-830.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

A partir de la información que nos brinda el Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, podemos decir que el término Reforma del Estado, por las palabras que lo integran se refiere a: 1) En cuanto a la palabra Reforma, esta se identifica con “*volver a formar*”; y, 2) La palabra Estado se identifica con el poder público; lo que nos permite concluir, que el término implica, volver a formar, *volver a estructurar el poder público encarnado éste en el Estado*.

De las anteriores definiciones se desprende que la Reforma del Estado, también se identifica con el adelgazamiento del aparato estatal mediante la venta de sus empresas en plazos cortos y en una reforma administrativa *ad hoc*, ejemplo de esto, lo encontramos en Argentina.

Por lo que hace a nuestro país, es un concepto que se identifica con el neoliberalismo y con la tecnocracia, entendida ésta como la toma de poder formal por parte de las personas y grupos que desconocen el acontecer político nacional. Sin embargo desde una perspectiva más noble, se lo identifica con la concertación y el consenso como formas de analizar y debatir los problemas nacionales, partiendo del supuesto de que estos pueden resolverse mediante acuerdos entre los diversos actores políticos en disputa, mismos que representan intereses distintos, pero conciliables con los nacionales.

Nosotros en cambio no compartimos el concepto de Reforma del Estado, incluso creemos que el término es incorrecto y desafortunado, porque sólo se reforman las leyes, no es posible reformar al Estado. Ahora lo que sí requiere el Estado mexicano es una serie de reformas constitucionales que modifique su régimen político (el régimen presidencial) y una serie de iniciativas de ley mediante las cuales se incorporen estructuras constitucionales que le permitan al sistema político en su conjunto tener mayor control, funcionalidad y altos índices de democraticidad.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

Para Juan Pablo Calderón Patiño la Reforma del Estado implica: *“...un esfuerzo conjunto de miradas, percepciones y visiones recíprocas entre los observados y los observables, entre los gobernados y los gobernantes entre la visión enquistada del ayer y la visión de futuro que requiere la Nación”*.⁴⁸

Nosotros consideramos que la Reforma del Estado no se identifica del todo con esta romántica definición, más que una reforma política cuyo destinatario sería la autoridad, nuestro país necesita una reforma que modifique el régimen político y un conjunto de transformaciones que involucren a todos los elementos del sistema político mexicano de manera integral.

Quizá podríamos decir, que el primer paso para el proceso de Reforma del Estado en México fue probablemente la promulgación de la Ley Federal de Organizaciones y Procesos Electorales (LFOPPE) de 1978, la cual dio lugar a una participación más activa de más partidos de oposición en la escena política nacional. La agenda de modificaciones pendientes, que se pretenden abarcar con la Reforma del Estado a partir de entonces y hasta la fecha, es muy extensa, a tal punto que a veces se perdiera el verdadero sentido de ésta o es que quizás son tantos y tan diversos los temas, que por momentos da la impresión de ser algo que pareciera ser de muy difícil realización.

En materia política, podemos citar algunas de las que se consideran modificaciones pendientes de realizar a través de la Reforma del Estado: modificar la relación del Gobierno con el Poder Legislativo y con los partidos políticos; atender al municipio, como base de la estructura política nacional; una adecuada organización política del Distrito Federal, esto se refiere a tomar medidas para

⁴⁸ Calderón Patiño, Juan Pablo, *“Reformar al Estado para fortalecer la Nación”*, trabajo presentado al Certamen Nacional de Ensayo, organizado por la Comisión Especial para la Reforma del Estado de la H. Cámara de Diputados y cuya premiación tuvo lugar el 16 de diciembre de 2005, en el Salón Legisladores del Palacio Legislativo de San Lázaro.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

evitar la concentración política; fomentar la cultura de la democracia y sus valores; y, hacer cada vez más perfectibles las reformas en materia electoral.

La Reforma del Estado ha sido considerada como el agente transformador de la historia de México, la cual ya no puede esperar, pues se cree que si no se llega a un mínimo acuerdos, para cambiar la instrumentación de la forma de hacer política en nuestro país, se estaría perdiendo el sentido de responsabilidad histórica que demanda una visión que trascienda coyunturas e intereses de muy pocos.

También se la mira como la pieza clave, para tener un Estado moderno, para redefinir el rol del Estado Mexicano; ya que, no basta con ser un Estado funcional, se requiere analizar su desempeño, sus nuevas obligaciones, pues se ha visto rebasado por su propia estructura y organización fundacional.

Sin embargo, creemos que existe una concepción mal entendida de los conceptos de Reforma del Estado y del de Democracia, por parte de la población, de los actores políticos e incluso de los “*analistas*”; en cuanto a la primera, la idea que se tiene se circunscribe únicamente a los cambios legales necesarios para ofrecer certidumbre a los procesos electorales; por lo que hace a la segunda, la Democracia, se la entiende como únicamente el día de la jornada electoral y las elecciones. De acuerdo con el Dr. Miguel Covián Andrade, *“La democracia tiene un contenido político y electoral innegable en el origen del poder..., éste corresponde sólo a la etapa inicial de los procesos del poder político, razón suficiente para entender que en las relativas a su ejercicio y a sus fines, la democracia tiene que ser económica y social para tener sentido porque de lo contrario, el poder político sólo podrá evaluarse en términos de su integración y no en cuanto a los efectos positivos o negativos derivados de su ejercicio”*.⁴⁹

⁴⁹ Covián Andrade, Miguel, *El sistema político mexicano. Legitimidad electoral y control del poder político.*, México, CEDIPC, 2004, p. 66.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

Otro problema, es creer que la Democracia *per se* resuelve en automático todos y cada uno de los diversos conflictos de un núcleo social. La Democracia no es la solución a todos los problemas, es el cauce y la salida de intereses legítimos y es tal vez, junto con la política una de las creaciones de mayor dimensión de la humanidad y hasta ahora la única manera para posibilitar una convivencia pacífica y respetuosa de los derechos y obligaciones de los ciudadanos.

Por otra parte, nosotros opinamos que el proceso de Reforma del Estado debe darse y transitar en cuanto a su instrumentación sin duda por el Congreso de la Unión, porque el Poder Legislativo mexicano fue el primer lugar en donde comenzó a rendir frutos la pluralidad ideológica y la inclusión política, obviamente es autoridad con razón suficiente para edificar y tender el camino hacia lo que se pretende con la multicitada Reforma del Estado. Además a esto, hay que agregar que en la realidad toda la comunidad política de un Estado cuenta con una presencia directa o indirecta en el Poder Legislativo.

El reto de la Reforma del Estado es armar un nuevo andamiaje de la participación e interacción del quehacer político mexicano. Los actores que han intervenido e intervienen en el proceso de la Reforma del Estado, a nuestro parecer son los poderes federales, estatales y municipales, así como todos los partidos políticos y las fuerzas sociales organizadas.

El peor error sería considerara a la Reforma del Estado como un mero cambio de guía superficial con el único objetivo de afianzar en el poder a la actual de la clase gobernante, creemos que debe ser un cambio sustancial, que debe encaminarse hacia la construcción de un Poder Legislativo auténtico, vital y soberano. Porque el Congreso es y ha sido pieza fundamental en el desarrollo democrático de nuestro pueblo, ejemplo de ello, han sido las distintas reformas políticas como la encabezada por Don Jesús Reyes Heroles en 1977 con la Ley Federal de

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE) durante la administración del Ex-Presidente José López Portillo.

Hoy día el país atraviesa por la necesidad de una reformulación en su andamiaje político, legal e institucional. El objetivo es lograr que el discurso y la acción política tengan una visión de largo alcance y arrojen resultados materialmente realizables.

Para muchos autores, especialistas y actores políticos la Reforma del Estado es la base que permitiría crear acuerdos, sería el detonador para cristalizar las “reformas estructurales”. Bajo la óptica de la Reforma del Estado las “*reformas estructurales*”, son concebidas como medios para instrumentar y asegurar el desarrollo integral de la población y de las futuras generaciones, lo cierto es que desde nuestro análisis han sido medios para desmantelar el Estado social de Derecho consagrado en la Constitución de 1917, por ello es que creemos que se debe hacer una reforma que afecte el régimen político sin tocar los valores, principios y fines del Estado social plasmado en la primera Constitución social del siglo XX.

Con la finalidad de alcanzar una materialización real respecto de los objetivos planteados, por lo que se ha entendido en nuestro país como la Reforma del Estado, se creó la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión, esta es el órgano rector de la conducción del proceso de la Reforma del Estado en México. Está integrada por los Presidentes de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores y de la Cámara de Diputados, por los Coordinadores de cada grupo parlamentario en ambas Cámaras y por los Presidentes de las Comisiones de Reforma del Estado de las dos Cámaras.

En la Comisión Ejecutiva participaron también representantes del Poder Ejecutivo Federal, así como los Presidentes de los partidos políticos nacionales, quienes

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

asistieron a las sesiones y reuniones de trabajo con derecho a voz, pero sin derecho a voto. De la misma manera, participó un representante del Poder Judicial de la Federación, pero éste exclusivamente en cuanto al tema de las reformas que implicaron al Poder Judicial.

De acuerdo a la Ley para la Reforma del Estado, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de abril de 2007 ⁵⁰, la Comisión Ejecutiva sería presidida en periodos de seis meses cada uno, por el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores y por el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, en el orden enunciado. El objeto de la Ley para la Reforma del Estado fue establecer los mecanismos legales para que se llevara a cabo el análisis, la negociación y la construcción de los acuerdos, para concretar así el proceso de la Reforma del Estado en México.

Las atribuciones de la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión fueron las siguientes:

- Conducir y coordinar el proceso nacional de diálogo, análisis, negociación y construcción de acuerdos para la concreción de la Reforma del Estado;
- Integrar e instalar las subcomisiones previstas en la ley que le da origen y los grupos que sean necesarios para la realización de los trabajos y las consultas que sean requeridas;
- Expedir su Reglamento Interno, las Convocatorias y todos los instrumentos normativos necesarios para garantizar la mayor participación posible de organizaciones políticas y sociales, expertos y ciudadanos;
- Promover la presentación ante la Cámara de Senadores y la Cámara de Diputados, por parte de los sujetos legitimados para ello, las iniciativas de reformas constitucionales y legales o la creación de nuevas leyes que

⁵⁰ Diario Oficial de la Federación, 13 de abril de 2007, Poder Ejecutivo, Secretaría de Gobernación, pp. 6-8.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

expresen los acuerdos obtenidos, para que éstas sigan el proceso constitucional respectivo; e,

- Interpretar lo alcances de la Ley que la crea y emitir los lineamientos, normas y procedimientos necesarios para el cumplimiento de su objeto como Comisión.

Cabe señalar que la Ley para la Reforma del Estado tuvo una vigencia de un año y estableció que el proceso de negociación y construcción de acuerdos debería seguir las siguientes etapas: 1) Presentación de Propuestas; 2) Consulta Pública; 3) Negociación y Construcción de Acuerdos; 4) Redacción de los Proyectos, y 5) Aprobación, firma y presentación de Iniciativas.

En atención a lo anterior, los temas sobre los que debieron pronunciarse obligatoriamente el Poder Legislativo, los grupos parlamentarios y los partidos políticos nacionales fueron: a) El régimen de Estado y de Gobierno; b) La Democracia y el Sistema Electoral; c) El Federalismo; d) La reforma del Poder Judicial, y e) Las Garantías Sociales.

2. Análisis de las iniciativas presentadas por los partidos políticos nacionales a la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión, en el marco de la Ley para la Reforma del Estado.

En este apartado, analizaremos las iniciativas presentadas por distintos partidos políticos nacionales a la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión, con la finalidad de incorporar la figura de Jefe de Gabinete al régimen presidencial mexicano; en el marco del proceso impulsado por la Ley para la Reforma del Estado. Ahora bien, será objeto de esta parte de nuestro trabajo de investigación, exponer precisamente en qué términos se pronunciaron los diferentes partidos políticos nacionales, al respecto de nuestro

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

tema de investigación, este es, el Jefe de Gabinete, la incorporación de una figura del régimen parlamentario al régimen presidencial mexicano.

La Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión para la Reforma del Estado, recabó a través de una consulta pública las propuestas ciudadanas y de los partidos políticos en torno al régimen de Estado y de Gobierno a través de su Secretaría Técnica. Realizó el estudio de dichas propuestas y el reporte de resultados fue presentado en coordinación con el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM en agosto de 2007. La información fue sistematizada conforme a los tres criterios sugeridos por la citada Comisión Ejecutiva, los cuales son: incidencia de las propuestas, idoneidad institucional y su viabilidad política.

La incidencia, indicaba en este contexto, el número o la frecuencia de propuestas por parte de ciudadanos y de los partidos políticos sobre un tema en particular.

La idoneidad institucional de las propuestas, implicó dilucidar la consistencia técnico-jurídica de cada propuesta considerada en su individualidad, así como en cuanto a su coherencia con respecto al arreglo institucional total, valorando las interacciones institucionales previsibles que generara.

Finalmente, el tercer criterio a considerar sugerido por la Comisión Ejecutiva, fue el de la viabilidad política de cada una de las propuestas concretas.

El análisis comparado de cada una de dichas proposiciones indica la capacidad que cada una reúne de fomentar consensos para su aprobación una vez transformada en iniciativa de reforma constitucional y/o legal.

Dado que el número de propuestas presentadas sobre el Régimen de Estado y Gobierno fue importante, se hizo necesario agruparlas en temas específicos en

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

razón de su carácter y contenido, dichos temas fueron: 1) Relaciones entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo; 2) Reforma del Poder Legislativo; 3) Reforma del Poder Ejecutivo; 4) Órganos Constitucionales Autónomos; 5) Responsabilidades de los Servidores Públicos; y, 6) Democracia Participativa.

Debemos señalar que de este estudio sólo tomaremos para nuestro análisis las propuestas presentadas únicamente con relación al tema 1) Relaciones entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo, ya que dentro de este rubro se encuentran presentadas varias propuestas que abordaban la implementación del Jefe de Gabinete, el cual es la razón de ser de nuestro trabajo de tesis y por ende es sólo lo referente a esta figura lo que nos ocupa e interesa.

La clasificación de las propuestas concretas dentro del tema 1) Relaciones entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, se planteó de la siguiente manera:

1. Naturaleza de la forma de gobierno.

- a) Sistema presidencial.
- b) Sistema semipresidencial.
- c) Sistema parlamentario.

2. Jefe de Estado y de Gobierno.

- a) Presidente.
- b) Presidente y Jefe de Gabinete.**
- c) Presidente y Jefe de Gobierno.

3. Atribuciones de nombramiento y remoción de los mandos superiores del Poder Ejecutivo.

- a) Del Jefe de Gabinete.**

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

- b) Del Jefe de Gobierno.
- c) De los miembros del Gabinete.
- d) De los Secretarios de Despacho.
- e) De los titulares de los órganos descentralizados del Poder Ejecutivo.

4. Instrumentos ejecutivos para el descargo de la función de gobierno.

- a) Derecho de voz del Ejecutivo en el Congreso.
- b) Iniciativa presidencial preferente.
- c) Delegación legislativa en el Presidente.
- d) Iniciativa del Jefe de Gabinete.
- e) Reconducción.

5. Instrumentos congresuales para el descargo de la función de control del gobierno.

- a) Comparecencias.
- b) Pregunta parlamentaria.
- c) Interpelación.

6. Veto como facultad presidencial.

- a) Veto.
- b) Veto al presupuesto.

7. Veto como facultad del Congreso.

8. Política de Estado. Planeación del desarrollo.

- a) Aprobación del Plan Nacional de Desarrollo.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

b) Potestad de aprobar presupuestos multianuales.

9. Política de Estado. Política exterior.

a) Participación del Senado de la República.

10. Informe Presidencial.

a) Con debate.

b) Sin debate.

Los ciudadanos, los académicos y los miembros del Poder Legislativo que participaron en el “Foro sobre Régimen de Estado y de Gobierno” organizado por mandato de la Ley para la Reforma del Estado por la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión, así como los ciudadanos que remitieron sus ponencias por vía postal o electrónica, coincidieron en el entendimiento de que la Reforma del Estado es la segunda fase de la transición democrática de México. Desde su mirada, la primera fase de dicha transición se centró en la reforma de las normas e instituciones electorales, que si bien al día de hoy se encuentran en proceso de nuevas reformas que se han dado en llamar de “*tercera generación*”, y que fueron igualmente procesadas en el marco de los foros para la Reforma del Estado, ya no se entienden, en forma independiente del conjunto de tareas para la refundación institucional de la República mediante la renovación de la Constitución de 1917.

El diagnóstico de las propuestas fue el de que el régimen presidencial mexicano como forma autocrática de gobernar ha concluido y que por ello se debe modificar dicho régimen político. El objetivo es procurar la gobernabilidad democrática de México, donde el ciudadano tenga efectivamente el poder de dirigir y controlar a su gobierno y donde el gobernante no pueda eludir, ya más, su deber de rendir

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

cuentas al pueblo, de ejercer el poder público en forma transparente y de ser objeto de responsabilidad política y jurídica (penal, administrativa y civil) por desviar el poder de su fin constitucional.

De entre las propuestas que nos interesan con relación a nuestro tema de investigación se encuentran:

- a) El Jefe de Gabinete;**
- b) La oposición al Jefe de Gabinete o Primer Ministro;**
- c) La ratificación Jefe de Gabinete por el Congreso;**
- d) La moción de censura o moción de desconfianza a Jefe de Gabinete;**
- e) La iniciativa del Jefe de Gabinete; y,**
- f) La comparecencia Jefe de Gabinete ante el Congreso.**

Ahora mediante un cuadro veremos de manera esquemática el número de propuestas que los partidos políticos nacionales presentaron con relación a nuestro tema de investigación, el Jefe de Gabinete:

Tema	No. de propuestas de los partidos políticos.	No. de propuestas presentadas en razón de la consulta pública.
Jefe de Gabinete.	5	16
Oposición al Jefe de Gabinete o Primer Ministro.	-----	3
Ratificación del Jefe de Gabinete por el Congreso.	4	1
Moción de Censura o Moción de Desconfianza al Jefe de Gabinete.	2	3
Facultad de iniciativa del Jefe de Gabinete.	1	-----
Comparecencia del Jefe de Gabinete ante el Congreso.	6	-----

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

Para democratizar el sistema político mexicano e imprimirle eficacia a su forma de gobierno, las propuestas de reforma constitucional presentadas coinciden en la necesidad de concluir la transformación del régimen presidencial heredado del pasado, cuya estructura constitucional y legal permanece vigente en su mayor parte. Para alcanzar el logro de la transformación del régimen presidencial, todas las propuestas han asumido que es absolutamente necesario modificar las relaciones entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo con el propósito de configurar un mejor equilibrio entre los Poderes del Estado. Lo anterior, no sólo para democratizar el régimen político, sino también para imbuirle de efectividad como instrumento de transformación social en el contexto de una democracia pluripartidista, misma que está constitucionalmente garantizada por efecto del sistema electoral mixto.

Del análisis exhaustivo de las propuestas pudimos identificar, el planteamiento de modelos institucionales diferentes.

Los modelos institucionales propuestos se pueden resumir primero en la propuesta de optar por un régimen parlamentario; y segundo, la propuesta de optar de en tres tipos de modelos presidenciales que se diferencian el uno del otro, tomando como criterio el grado de integración que cada uno de ellos propone entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, pero el eje de acción implica sólo modificaciones al modelo presidencial y no en su transformación total.

Así en cuanto al régimen presidencial las propuestas consistieron en: 1) Un *modelo presidencial funcional y equilibrado* por el que opta únicamente el Partido Acción Nacional; 2) Un *modelo presidencial con Gobierno de Gabinete* con el que simpatizan expresamente los partidos Revolucionario Institucional y Nueva Alianza; y, 3) Un *modelo semipresidencial* cuya conformación presentan los partidos de la Revolución Democrática, del Trabajo, y Alternativa Social Demócrata.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

Es importante precisar que el Partido Verde Ecologista de México propuso una modificación que es elemento esencial en el régimen presidencial con Gobierno de Gabinete: la ratificación del Gabinete por el Poder Legislativo.

En síntesis las propuestas a las que se arribaron fueron: el régimen presidencial funcional y equilibrado; el régimen presidencial con Gobierno de Gabinete o racionalizado; y, la forma de gobierno semi-presidencial.

El modelo institucional que propone un ***Régimen Presidencial Funcional y Equilibrado***, tiene como principal objetivo el garantizar: la eficaz conducción y operación de la función ejecutiva. En este modelo el Presidente permanece como Jefe de Estado y de Gobierno, y se le otorga un conjunto de instrumentos constitucionales en su relación con el Poder Legislativo, para el descargo eficaz de sus responsabilidades. En dicho modelo se asume la posibilidad de que el Presidente, si así lo determina el equilibrio de fuerzas en el Congreso, promueva alianzas interpartidistas para conseguir la aprobación congresual de su programa legislativo y presupuestal mediante el cual realiza por etapas el Plan Nacional de Desarrollo.

En este modelo se enfatiza de una parte, la corresponsabilidad del Congreso en la acción de gobierno y por la otra, la tarea de dicho órgano en el control del gobierno, por lo cual se considera que es éste un régimen presidencial equilibrado, pues tiende a promover relaciones de cooperación, colaboración y construcción de acuerdos entre Poderes. El modelo aboga por el fortalecimiento del Poder Legislativo y por su profesionalización.

Entre los instrumentos de gobierno y de control de gobierno que contiene el régimen presidencial funcional que se propone, se encuentran:

- La iniciativa legislativa preferente del Presidente (PAN; PRI);

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

- La potestad del Presidente de emitir decretos legislativos sujetos a control por el Poder Legislativo (PAN);
- La reconducción del presupuesto (PAN; Nueva Alianza);
- El veto presidencial sobre leyes, precisar su ejercicio (PAN; PRD)
- El veto presidencial sobre presupuesto (PAN);
- El fortalecimiento de las competencias de las comisiones congresuales (PAN; PRD; PRI; PVEM; Convergencia; PT; Alternativa Social Demócrata).

Por lo que hace a la propuesta del ***Régimen Presidencial con Gobierno de Gabinete*** o sintéticamente, ***Régimen Presidencial Racionalizado***. Al igual que en el modelo anterior, bajo este modelo el Presidente mantiene su doble carácter el de Jefe de Estado y el de Jefe de Gobierno, así como el ejercicio de las atribuciones constitucionales correspondientes. Sin embargo asume que el control político sobre el Presidente no sólo proviene del Poder Legislativo, al que se le aumenta sustancialmente su potestad de control, sino que también se pretenden ejercer sobre el Ejecutivo un cierto control mediante la creación de un Gabinete del Poder Ejecutivo, entendido éste como un control intraorgánico, es decir, como un control político integrado dentro del propio Poder Ejecutivo. Este modelo es importante para nuestra investigación, en razón de que plasma la incorporación de la figura del Jefe de Gabinete, pues el régimen presidencial racionalizado propone el reconocimiento constitucional del Jefe de Gabinete como funcionario que colabora bajo el mando del Presidente en las tareas de gobierno y como principal interlocutor de éste ante el Congreso.

El Congreso se corresponsabiliza en la tarea del gobierno mediante su participación en la ratificación de las propuestas que le presenta el Presidente para integrar su Gabinete y los titulares de las entidades paraestatales, así como en el seguimiento de la gestión de gobierno mediante la potestad de promover políticamente la remoción de un alto funcionario del Poder Ejecutivo. Dependiendo del equilibrio de fuerzas en el Congreso en cada Legislatura, este modelo valora

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

positivamente la concertación de coaliciones de gobierno entre partidos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión.

Entre los instrumentos de gobierno y de control de gobierno que contiene el régimen presidencial racionalizado propuesto, se encuentran:

- El reconocimiento constitucional del Gabinete del Poder Ejecutivo (PRI, PRD; Convergencia; PT; Nueva Alianza; Alternativa Social Demócrata).
- La ratificación del Gabinete por el Poder Legislativo (PRI, PRD; Convergencia; PT; Nueva Alianza; Alternativa Social Demócrata);
- **El reconocimiento constitucional del Jefe de Gabinete (PRI; Nueva Alianza; Alternativa Social Demócrata);**
- **La ratificación del Jefe de Gabinete por el Poder Legislativo (PRI; Nueva Alianza; Alternativa Social Demócrata);**
- **La desaprobación congresual de los miembros del Gabinete y del Jefe de Gabinete (PRI; PRD);**
- Remoción libre como potestad presidencial del Gabinete Legal (PRI);
- El derecho del gobierno a hacer uso de la voz en el Congreso (PRI);
- La iniciativa legislativa preferente del Presidente (PRI; PAN);
- La reconducción presupuestal (Nueva Alianza; PAN);
- La pregunta parlamentaria (PRI);
- La interpelación parlamentaria (PRI);
- Veto sobre leyes precisando las condiciones de su ejercicio; y,
- La potestad de publicación de las leyes por el Congreso para superar el veto de bolsillo (PRI; PVEM).

El último de los modelos institucionales de los que hablamos sobre estas líneas emanados de la consulta popular para la reforma del Régimen de Estado y de Gobierno, es la **Forma de Gobierno semi-presidencial**. Este modelo propone la diferenciación del funcionario encargado de la responsabilidad de la Jefatura de

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

Estado, de aquel otro que tiene como encomienda la Jefatura de Gobierno. Esta propuesta plantea que el Jefe de Estado siga siendo el Presidente y que el descargo de las tareas de gobierno recaiga precisamente en el “Jefe de Gobierno”.

En este contexto el modelo semipresidencial el Jefe de Estado seguiría siendo electo directamente por el pueblo mientras que el Jefe de Gobierno lo sería por el Poder Legislativo a propuesta del Presidente, emulando la estructura del régimen parlamentario. Ello implicaría que entre el Jefe de Gobierno y el Congreso se estableciera una relación de confianza política, tanto para su nombramiento como para su permanencia en el cargo.

Las competencias del Jefe de Gobierno se establecerían en la Constitución. Para el descargo de sus responsabilidades éste se apoyaría en un Gabinete reconocido constitucionalmente, que sería propuesto por el Jefe de Gobierno al Poder Legislativo, dependiendo del equilibrio de fuerzas en el Congreso en cada Legislatura, este modelo valora positivamente la concertación de coaliciones de gobierno.

Entre los instrumentos de gobierno y de control de gobierno que contiene la forma de gobierno semipresidencial propuesta, se encuentran los siguientes:

- ❖ El reconocimiento constitucional del Gabinete del Poder Ejecutivo (PRI, PRD; Convergencia; PT; Nueva Alianza; Alternativa Social Demócrata);
- ❖ Ratificación del Gabinete por el Poder Legislativo (PRI, PRD; Convergencia; PT; Nueva Alianza; Alternativa Social Demócrata);
- ❖ El reconocimiento constitucional del Jefe de Gobierno (PRD);
- ❖ El reconocimiento constitucional de las atribuciones del Jefe de Gobierno, entre las que se encuentra la potestad de iniciar leyes (PRD);

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

- ❖ Aprobación del nombramiento del Jefe de Gobierno por el Poder Legislativo (PRD);
- ❖ **Moción de censura vinculante de los miembros del Gabinete y del Jefe de Gabinete (PRD);**
- ❖ Fortalecimiento de las competencias de las Comisiones del Congreso para evaluar la gestión del gobierno y participar en el proceso presupuestal (PRD; PRI; PVEM; Convergencia; PT; Alternativa Social Demócrata);
- ❖ Fortalecimiento de la potestad del Congreso de citar a comparecer al Jefe de Gobierno y en general a los servidores públicos del Poder Ejecutivo (PRD);
- ❖ Veto sobre leyes precisando las condiciones de su ejercicio (PRD; PAN);
- ❖ La potestad de publicación de las leyes por el Congreso para superar el veto de bolsillo (PRI; PVEM).

Del análisis de los instrumentos de gobierno y de control del gobierno de cada uno de los tres modelos, se puede llegar a las siguientes conclusiones.

El modelo del régimen presidencial funcional hace énfasis en la necesidad de la eficacia del gobierno, asumiendo la naturalización en el nuevo régimen presidencial de las coaliciones de gobierno que se forman por acuerdo político con diferentes fuerzas partidistas con representación en el Congreso.

Es posible como lo propone dicho modelo presidencial funcional, que las coaliciones de gobierno se pueden formar sin constitucionalizar la institución del Gabinete, esto es, por mero acuerdo político interpartidista, el Presidente integraría a miembros de uno o varios partidos al Gabinete a cambio del apoyo sistemático de los partidos coaligados en el proceso legislativo y presupuestal, que se desarrolla en las Cámaras del Congreso de la Unión, para el impulso de las acciones de su gobierno indicadas en el Plan Nacional de Desarrollo.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

La propuesta tanto del modelo racionalizado como del modelo semi-presidencial difiere de la del régimen funcional, en cuanto a que en los dos primeros modelos se hace explícito la institución del Gabinete, su conformación y sus atribuciones en la Constitución. Al respecto, es de advertir que al proponer la elevación del rango constitucional del Gabinete, si bien éste facilita la formación de coaliciones de gobierno estables, no se propone que tal consideración sea su único objetivo. Una coalición de gobierno se puede lograr sin necesidad de establecer la institución del Gabinete en la Constitución como lo sugiere el modelo presidencial funcional y alternativamente puede existir dicha institución del Gabinete en la Constitución y no presentarse en los hechos las condiciones para una coalición.

Más bien, la diferencia que aporta la constitucionalización de la institución del Gabinete del modelo presidencial racionalizado y semi-presidencial con respecto al modelo presidencial funcional, estriba en que mediante su reconocimiento constitucional se fortalece en forma muy significativa en el seno del Poder Ejecutivo, el control intraorgánico sobre la constitucionalidad, legalidad, inteligencia y oportunidad de los actos del Jefe del Ejecutivo.

El tipo de control que aporta el Gabinete que cuenta con atribuciones establecidas en la Constitución, contrasta con el control intraorgánico que provee el refrendo vigente en la Constitución y que mantiene en sus mismos términos los simpatizantes del régimen presidencial funcional.

Como se observa los dos modelos con Gabinete ocupan parte de su atención a la garantía de que el gobierno ejercerá sus poderes con eficacia mediante la formación de coaliciones de gobierno interpartidistas. Pero proponen que dicha potencia que adquiere el gobierno venga acompañada de un control intraorgánico, de que el Ejecutivo ejercerá sus potestades con prudencia y con sujeción a la Constitución y a la ley debido al control político que implica la institución del Gabinete. En este sentido se considera que ambos modelos son coherentes en su

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

diseño institucional e instrumental para el logro de los objetivos planteados de mayor control del Ejecutivo, sin que exista la posibilidad de que el Gabinete se constituya en un instrumento de bloqueo.

Los simpatizantes del régimen presidencial racionalizado y de la forma de gobierno semi-presidencial proponen que los miembros del Gabinete sean propuestos por el Ejecutivo, sujetos a “ratificación” del Legislativo. La participación del Legislativo se reduce no a decidir sobre los nombramientos del Ejecutivo, sino a constatar que el perfil de la persona propuesta por el Presidente sea idóneo para el cargo.

Por lo que se refiere al control del gobierno el régimen presidencial funcional propone el fortalecimiento del Congreso para el mejor desempeño de su función de control. Aunque menciona la necesidad de fortalecer las competencias de las Comisiones Legislativas, no expresa posición con respecto a los instrumentos concretos para el descargo de la función de control del gobierno del Poder Legislativo.

Por su parte los modelos de régimen presidencial racionalizado y la forma de gobierno semi-presidencial proponen instrumentos congresuales concretos, que conducen al reconocimiento constitucional, de lo que la doctrina ha dado en llamar *“el derecho de la oposición”*.

Es decir, el reconocimiento del derecho de la oposición tendería a incrementar la calidad de la democracia representativa. Se estima por tanto que la proposición planteada conduce al fortalecimiento del Poder Legislativo, que es uno de los grandes objetivos que persigue la configuración de nuevas relaciones entre este Poder y el Ejecutivo.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

En este punto de la exposición, sobre la idoneidad de las propuestas en torno a las relaciones entre Poderes, cabe hacer una importante observación. El Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, consideró que era legítimo y aún necesario que en todos los modelos presidenciales propuestos ante la CENCA, se plantearan la posibilidad de concertar alianzas interpartidistas para aprobar el programa legislativo y de gobierno que de ser el caso se pactará con el Presidente.

De los tres modelos presentados en el marco de la consulta popular para la reforma del Régimen de Estado y de Gobierno, se estima que el régimen parlamentario propuesto por algunos ciudadanos no tiene viabilidad política en este momento histórico en nuestro país. Esto por la tradición constitucional mexicana que favorece al régimen presidencial, tradición que se vio reflejada en la posición de la mayoría de los ciudadanos que expresaron su parecer a este respecto en la consulta popular, así como en la posición de los partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión.

Los tres modelos tienen puntos de encuentro sobre la necesidad de garantizar la funcionalidad del Poder Ejecutivo. Por lo tanto, parece posible lograr consensos en derredor de los instrumentos específicos que permitan el ejercicio eficaz de la función ejecutiva en los que participa el Congreso.

Por lo que respecta, al reconocimiento constitucional del Gabinete y del Jefe de Gobierno, se estima que su inclusión en el régimen presidencial funcional no hace perder a éste coherencia. El Presidente sigue siendo Jefe de Estado y Jefe de Gobierno y las opiniones del Gabinete no le vinculan jurídicamente. Este punto merece ser destacado: la funcionalidad del régimen presidencial no es disfuncional por la obligación constitucional de integrar un Gabinete, ya que las opiniones del Gabinete no son jurídicamente vinculantes para el Jefe del Ejecutivo, sino que tan sólo son persuasivas por su efecto político.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

De los ciudadanos y partidos políticos que se inclinan por los dos modelos presidenciales con mayor integración entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, el presidencial con Gabinete y la forma de gobierno semi-presidencial con Gabinete, se puede apreciar que existen entre ellos fuertes coincidencias en cuanto a los instrumentos de gobierno y de control del gobierno o diferencias con probabilidad de ser superadas. Los instrumentos de cada propuesta no se excluyen entre sí. La diferencia de fondo de estos dos últimos modelos presidenciales, es que el segundo introduce la *“confianza parlamentaria”* como elemento para formar parte del Gabinete y para permanecer en él. Para el régimen presidencial racionalizado la *“ratificación”* que hace el Poder Legislativo no implica la *“confianza”* del Congreso en el sentido entendido por la forma de gobierno semi-presidencial. Se entiende como un proceso de verificación que hacen los integrantes del Poder Legislativo, de que el candidato propuesto por el Presidente para formar parte del Gabinete, efectivamente reúne en su persona las cualidades políticas, técnicas y morales para el encargo que se le confiere.

En este contexto es posible sugerir que resulta viable la introducción de figuras de corte parlamentario como el Gabinete, que actualmente se han adaptado exitosamente también en regímenes semi-presidenciales, como el francés, o en regímenes presidenciales racionalizados como el argentino o el peruano, etc.

Atendiendo a la historia política de México consideramos que la tesis que propone adaptar los instrumentos de corte parlamentario de última generación que aporta el derecho comparado, quizá se podría sostener. Ello implicaría el fortalecimiento del Poder Legislativo, propósito general que los ciudadanos y todas las fuerzas políticas comparten. Para fomentar la confianza sobre la evolución de los instrumentos congresuales mexicanos para el siglo XXI, cabe recordar que el constitucionalismo mexicano del siglo XIX le otorgaba un peso mucho mayor al Congreso que el que le atribuyera por sugerencia del Primer Jefe de la Revolución la Constitución de 1917. Quizá por ello brillaran tanto los ilustrados congresistas

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

mexicanos del siglo XIX y en el XX en cambio cobrara fuerza la idea del gobierno de un solo hombre.

La tradición constitucional mexicana aboga también por las propuestas en el sentido de que el Poder Legislativo ratifique los nombramientos de los altos cargos del Poder Ejecutivo.

Sobre la propuesta de otorgarle potestades al Presidente para dictar decretos legislativos, cabe observar que la Constitución ya contempla un equivalente funcional de este instrumento en el artículo 131, cuando se presentan emergencias de carácter económico.

La viabilidad de esta propuesta debe ser analizada a la luz de quienes proponen al Gabinete como control intraorgánico del Poder Ejecutivo para valorar la constitucionalidad, oportunidad e inteligencia de los actos del Ejecutivo –esquema que incluiría los decretos legislativos. Si se reconoce al Gabinete como control intraorgánico del Poder Ejecutivo de la constitucionalidad de las leyes, quizá entonces el decreto legislativo como potestad del Presidente despertaría menos resistencias.

Las diferentes propuestas de reforma en materia de Régimen de Estado y de Gobierno que presentaron tanto por los partidos políticos como por la ciudadanía comparten un diagnóstico común: las instituciones del viejo régimen político fueron diseñadas en torno a lógicas que ya no operan en la actualidad, por lo que resulta indispensable adecuarlas a las nuevas realidades que vive el país. La consolidación de un sistema competitivo y plural de partidos y la edificación de una ciudadanía cada vez más exigente y participativa, ejemplifican el profundo cambio que ha tenido la sociedad mexicana.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

La transformación que deberá realizarse, deberá hacerse mediante modificaciones institucionales que incentiven la gobernabilidad democrática, es decir, mediante reformas que promuevan tanto la participación ciudadana, la conformación de acuerdos entre partidos, la corresponsabilidad entre Poderes y el correcto desempeño de la actividad pública.

Conscientes de ello, la sociedad y los partidos políticos elaboraron una serie de propuestas encaminadas a incrementar la funcionalidad del Régimen de Estado y de Gobierno. De ellos destacan quienes se pronuncian por fortalecer el ámbito ciudadano en la toma de decisiones, no sólo en la planeación, instrumentación y evaluación de las políticas públicas (Consejo Económico y Social de Estado), sino también en la posibilidad de presentar iniciativas de ley (iniciativa popular) o de remover autoridades ineficientes o corruptas (revocación de mandato).

También, reiteradamente se pronunciaron por establecer un sistema que propicie mayorías legislativas y un gobierno estable. Esta propuesta adquiere dos matices distintos, hay quienes proponen un Gobierno de Gabinete con el que se asegure una mayoría parlamentaria al Presidente de la República y otros que proponen un régimen semi-presidencial en el que se dividan las funciones de Estado y de gobierno, responsabilizando al Presidente de las funciones de Estado y estableciendo un Jefe de Gobierno con mayoría parlamentaria.

Igualmente, existieron numerosas propuestas que buscan fortalecer los Poderes de la Unión. Respecto al Ejecutivo destacan el establecimiento de la iniciativa presidencial preferente, de la factibilidad para que el Presidente se ausente del país por un periodo breve sin necesidad de solicitar permiso al Congreso y de regular el derecho de veto del Presidente, así como reducir el periodo entre la elección y la toma de posesión y modificar el formato del informe de gobierno.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

En cuanto al Poder Legislativo, las principales propuestas se orientan a reducir el tamaño de las Cámaras, a permitir la reelección legislativa, a ampliar los períodos ordinarios de sesiones, a fortalecer las Comisiones del Congreso y a regular el cabildeo en las Cámaras.

Finalmente, se enfatizó en la necesidad de fortalecer los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, para ello se propuso fortalecer a la Auditoría Superior de la Federación, reforzar las facultades fiscalizadoras del Legislativo y limitar el fuero constitucional.

El grupo de trabajo de legisladoras y legisladores que participó en los trabajos sobre las propuestas relacionadas con el Régimen de Estado y Gobierno, se integró por los siguientes Diputados y Senadores:

Dip. Raymundo Cárdenas Hernández, Coordinador del grupo, (PRD).

Sen. Pedro Joaquín Coldwell (PRI).

Sen. Alfonso Sánchez Anaya (PRD).

Sen. Alfonso Javier Castellón Fonseca (PRD).

Sen. Francisco Agundis Arias (PVEM).

Sen. Alberto Anaya Gutiérrez (PT).

Sen. Gabino Cué Monteagudo (Convergencia).

Sen. Felipe González González (PAN).

Dip. Rogelio Carbajal Tejada (PAN).

Dip. Jesús de León Tello (PAN).

Dip. María del Pilar Ortega Martínez (PAN).

Dip. Salvador Ruiz Sánchez (PRD).

Dip. Jaime Espejel Lazcano (PRD).

Dip. Carlos Chaurand Arzate (PRI).

Dip. Francisco Elizondo Garrido (PVEM).

Dip. Rodolfo Solís Parga (PT).

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

Dip. Patricia O: de Jesús Castillo Romero (Convergencia).

Dip. Ariel Castillo Nájera (Nueva Alianza).

Dip. Santiago Gustavo Pedro Cortés (Alternativa).

3. Propuesta presentada por el Partido Revolucionario Institucional para crear la figura de Jefe de Gabinete en México.

En el apartado que antecede, ya hemos hecho un análisis de las propuestas presentadas a la CENCA por los diferentes partidos políticos nacionales. Ahora en este apartado nos enfocaremos al estudio, de lo que en ese sentido ha presentado en particular el Partido Revolucionario Institucional, lo anterior, debido a que consideramos de especial trascendencia lo que pueda plantear este instituto político que es, sin duda, el más importante por su trayectoria y presencia en nuestro país.

De acuerdo con la decisión del Partido Revolucionario Institucional de participar en el proceso impulsado por la Ley para la Reforma del Estado, aprobada por el Congreso de la Unión, éste instituto político presentó a la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión (CENCA), un documento con los lineamientos generales de algunas de sus propuestas sobre diversas materias relacionadas todas con la Reforma del Estado.

El Partido Revolucionario Institucional dejó en claro que dicho documento era inacabado, lo anterior, debido a que como es un partido político muy grande debía consultar a todos sus órganos internos, a los Consejos Políticos y sus Comisiones, a los dirigentes de las Organizaciones y de los Sectores, así como también a sus legisladores federales y locales, gobernadores y autoridades municipales; por lo que apuntó que el referido planteamiento inicial habría de ser enriquecido por todos los actores antes mencionados. Dichas aportaciones se hacen pertinentes

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

en aras de hacer posible la viabilidad política y jurídica de las propuestas y la generación de consensos y acuerdos con las distintas fuerzas políticas.

Cabe señalar que el PRI como partido político nacional, siempre ha participado como protagonista y de manera constructiva y positiva en anteriores procesos de reformas políticas, electorales y constitucionales, encaminadas todas a mejorar: las relaciones y el equilibrio entre los Poderes del Estado; el subsistema electoral y sus instituciones; el subsistema de partidos, etc.

En esas ocasiones y en muchas otras los priistas han demostrado tener la capacidad de articular coincidencias y consensos con otras corrientes políticas, siempre mirando y en búsqueda del perfeccionamiento del Estado mexicano y de su vida institucional.

El Partido Revolucionario Institucional considera y propone que el proceso de Reforma del Estado debe garantizar la gobernabilidad democrática del país, lo anterior, ante el contexto generado por el gobierno de la “alternancia” en el cual ninguna fuerza política cuenta con mayoría en el Congreso y mucho menos el grupo parlamentario del partido del Presidente, esto es, lo que se ha dado en llamar el “gobierno dividido” que implica una situación de inestabilidad que no abona a la gobernabilidad democrática.

Por ello el PRI se ha pronunciado por el fortalecimiento del régimen presidencial, enfocando ese fortalecimiento a mejorar o corregir las facultades y atribuciones del Presidente y a propiciar que las relaciones del Ejecutivo con los otros Poderes sean lo más equilibradas y adecuadas posibles.

El partido considera que uno de los principales objetivos del proceso de la Reforma del Estado debe ser el de crear los incentivos institucionales que

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

permitan a los distintos actores políticos dialogar, acordar y convenir en el marco de la pluralidad que representan.

En los últimos 30 años la vida pública de nuestro país, ha experimentado grandes transformaciones y sus instituciones también han sido objeto de esos importantes cambios. La mayor parte de las estructuras e instituciones del sistema político mexicano fueron creadas e instauradas para una realidad política diferente a la actual. El régimen presidencial giraba, como es propio en él, alrededor de un solo hombre, el Presidente, era un Ejecutivo con un partido que tenía una amplia mayoría en el Congreso.

Desde 1997 es cuando comienza a observarse en México que ningún partido político, por sí mismo, logra obtener una mayoría en el Congreso, siendo este un escenario de gran complejidad para superar diferencias entre las distintas fuerzas políticas y construir acuerdos. Por lo anterior, es que se abordó con mayor ahínco el proceso de Reforma del Estado y este ha sido visto como una oportunidad para construir la gobernabilidad democrática teniendo en cuenta que ahora se está en presencia de una abierta pluralidad legislativa.

Respecto de esta cuestión, en la que el Presidente no cuenta con una presencia importante en las Cámaras, es oportuno comentar que, a eso hay que sumarle situaciones como las que se presentaron en las elecciones federales de 2006, en donde el Presidente obtuvo el 35.7% de los votos válidos, aventajando por un estrecho margen de 233 mil votos a la segunda fuerza electoral, el 0.56%, esas elecciones fueron tan competidas y controvertidas que generaron confrontación y llevaron al entramado institucional al borde de la ruptura. En atención a estos datos y conforme a los resultados electorales lo que se pudo observar es que el partido del Presidente constituyó la minoría más grande, efecto que se ha ido acentuando desde 1997 hasta la fecha, éste año en el que por primera vez el partido en el gobierno no constituye una mayoría por sí mismo. Por ello es que el

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

tema de la gobernabilidad democrática se ha vuelto un tema tan importante en México.

Así, para nuestro país la legalidad y la transparencia de los procesos electorales dejó de ser “el tema” que implicaba la mayor fuente de conflicto político, para tomar su lugar “la parálisis institucional” que experimentaba el Gobierno, es decir, lo que se observaba era un inmovilismo en el que no cabía la colaboración democrática para la construcción de acuerdos.

El gobierno dividido implicó la parálisis institucional del régimen presidencial, ya que no existen incentivos suficientes para la cooperación por parte de los integrantes de los Poderes del Estado que son de diferente extracción partidaria a la de quien se encuentra en el poder. Se argumentó entonces que se estaba en presencia de un “gobierno dividido” porque no se contaba con la cooperación parlamentaria para gobernar y que se debía pasar a un “gobierno compartido”, esto es, a una situación en la que las distintas fuerzas políticas de la oposición sin que se comportaran de una manera sumisa, subordinada u obsequiosa para con el Presidente y su Gobierno, mostraran un ánimo de colaboración.

Ante el hecho de no obtener una mayoría a través de las urnas, el Presidente se ve obligado construirlas a través de acuerdos con las distintas fuerzas políticas, a través del intercambio de intereses y compromisos encaminados a avanzar en las necesidades del país.

Para las imperiosas necesidades que experimenta el Estado mexicano, consolidar resultados producto del proceso de Reforma del Estado representa la construcción de nuevas reglas del juego para los actores políticos y el constante mejoramiento de las instituciones para que estén en condiciones de enfrentar los nuevos retos que plantea la sociedad mexicana y construir un proyecto viable de desarrollo, para que el Estado pueda cumplir así con sus responsabilidades sociales.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

A partir de esto que comentamos, es como se exploran nuevas formas de organización para el régimen político. Una forma de gobierno diferente, en la cual su titular tenga capacidad de maniobra y pueda generar consensos en torno a temas fundamentales, que pueda fortalecer las instituciones del Estado para garantizar así seguridad y sobre todo generar un panorama de reconciliación nacional que aliente el desarrollo económico del país. El reto es construir instrumentos y mecanismos institucionales que permitan generar desarrollo a partir de la pluralidad política.

Una de las principales medidas para modificar el contexto del régimen político es impulsar una auténtica colaboración entre los Poderes del Estado y fortalecer al Congreso en su papel. Aunque se observan claramente los vicios, defectos y efectos negativos del régimen presidencial, se lo ve como una tradición histórica, como una institución a fin a la idiosincrasia del pueblo mexicano y por ello se considera que puede sufrir algunas reformas, sin que éstas impliquen modificarlo del todo, pero que propicien el hecho de que descansen sobre estructuras y procesos funcionales eficaces y eficientes.

En este sentido, el PRI ha enarbolado la idea de contar con un régimen presidencial renovado con un Gobierno de Gabinete que tenga al frente a un Jefe de Gabinete y que éste último coadyuve a crear un ambiente estable y propicio para la construcción de acuerdos entre las distintas fuerzas políticas, siendo un elemento que abone a la colaboración entre los Poderes del Estado.

Desde la perspectiva de este instituto político, el Jefe de Gabinete podría brindar eficacia y eficiencia al funcionamiento del aparato público; contribuiría a procesar las diferencias naturales que se presentaran como producto de la pluralidad política del Congreso; y, dotaría a la Presidencia de una renovada capacidad de conducción para enfrentar las transformaciones del país.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

El PRI, manifestó su compromiso de participar el proceso de Reforma del Estado con toda su experiencia y voluntad, con el objetivo de rediseñar las estructuras del sistema político mexicano. Su propuesta implicó actualizar la funcionalidad del Estado mexicano y la de su régimen político, propiciando un nuevo equilibrio entre Poderes. Todo lo anterior, a través de tres ejes esenciales: 1) Reforma del régimen de gobierno; 2) Nuevo equilibrio entre los Poderes; y, 3) Reforma del Congreso.

En el marco de todos los hechos antes referidos, en mayo de 2007 el Partido Revolucionario Institucional presentó las propuestas de su dirigencia a la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos para la Reforma del Estado, siendo éstas una primera aproximación a la agenda obligatoria prevista en la Ley para la Reforma del Estado. Las propuestas aportadas por los priistas fueron sistematizadas por su dirigencia para agruparlas en los siguientes temas: a) Régimen de Estado y de Gobierno; b) Democracia y Sistema Electoral; c) Federalismo; d) Reforma del Poder Judicial; y, e) Garantías Sociales.

La figura de Jefe de Gabinete se encuentra dentro de estas propuestas, en su Capítulo I, el cual se refiere al Régimen de Estado y Gobierno y a la letra consiste en lo siguiente:

“... Resulta claro que debemos actualizar y ajustar el marco de atribuciones de la Presidencia para que ésta pueda funcionar en una realidad política determinada por una gran pluralidad en el Congreso, pues resulta evidente que la etapa de las mayorías absolutas y el Partido hegemónico es irrepetible, ante la diversificación política de nuestra sociedad. Para ello el PRI propone las siguientes modificaciones institucionales:

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

1.- Creación de figura de Jefe de Gabinete. Actualmente, conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la relación con el Congreso corre a cargo de la Secretaría de Gobernación. Sin embargo el Secretario del despacho no se encuentra investido de facultades de interlocución plena con el Congreso con el que debe relacionarse.

En estricto sentido, el Secretario de Gobernación actúa como un intermediario entre el titular del Poder Ejecutivo y la Soberanía Nacional. La experiencia española en su contexto, la argentina en el estricto sentido presidencialista y más recientemente en Ucrania, han permitido introducir un esquema de mediación política sin afectar la fortaleza y legitimidad de la presidencia.

En congruencia con la tradición presidencialista mexicana, a efecto de actualizar esta institución al entorno de pluralidad y debida corresponsabilidad entre los poderes, resulta procedente introducir una figura como la de Jefe de Gabinete, que ha funcionado adecuadamente ya en otros países, mediante la reforma constitucional y reglamentaria respectivas, con las siguientes características generales:

El nombramiento y remoción del Jefe de Gabinete corresponde al ámbito de atribuciones del titular del Ejecutivo Federal, requiriéndose ratificación del mismo por el Senado de la República por el voto de la mitad más uno del total de sus integrantes. Esto significa que es responsable políticamente frente al Presidente y el Congreso.

El titular de la cartera del Jefe de Gabinete tendrá las siguientes facultades:

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

Asumir la representación del Gobierno Federal ante el Congreso, con derecho a voto en el pleno de las Cámaras de Senadores y Diputados.

Asumir la conducción de la relación política con el Congreso y con las entidades de la República.

Ejercer, al interior de la Administración Pública Federal, las funciones de Coordinador del Gabinete y de la Contraloría Interna del Poder Ejecutivo Federal.

Informar al Congreso cada mes, del estado que guarda la Administración Pública Federal.

Asistir a las sesiones de apertura y clausura de los periodos de sesiones ordinarios y extraordinarios del Congreso.

Asistir a las sesiones del Congreso, conforme a la periodicidad que establezca la Ley Orgánica del mismo, a efecto de desahogar los asuntos en la cartera de intereses del Gobierno Federal, así como dar respuesta a los requerimientos que le haya planteado oportunamente y por escrito, el propio Congreso, conforme a las modalidades que marque la ley.

El Congreso tendrá la facultad de retirar la ratificación del nombramiento de Jefe de Gabinete, con el voto de 2/3 de los integrantes del Senado de la República.

Esto será interpretado como una moción de desconfianza en el titular de la cartera. Su relevo, en todo momento, seguirá las reglas de

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

designación por parte del Presidente de la República y ratificación correspondiente del Senado...”⁵¹

Esta propuesta presentada por el Partido Revolucionario Institucional guarda semejanza con la implementada en Argentina como miembro del gobierno dentro de su régimen presidencial. Uno de nuestros objetivos en esta investigación, era el de realizar una comparación entre la estructura del régimen político argentino (Jefe de Gabinete de Ministros) y la propuesta que se ha planteado como de posible incorporación en nuestro país (Jefe de Gabinete), por ello mostraremos cuales son las similitudes que comparten mediante el siguiente cuadro:

Características de la figura de Jefe de Gabinete presentada por el PRI a la CENCA en el marco de la Ley para la Reforma del Estado.	Características de la figura de Jefe de Gabinete de Ministros que opera dentro del régimen presidencial de Argentina.
<p>Es un Ministro nombrado y removido por el Presidente, que requiere ser ratificado por el Senado. Esto significa que es responsable políticamente frente al Presidente y el Congreso.</p> <p>Entre sus facultades se encuentran:</p> <p>Asumir la representación del Gobierno Federal ante el Congreso, con derecho a voto en el pleno de las Cámaras de Senadores y Diputados.</p> <p>Asumir la conducción de la relación política con el Congreso y con las entidades de la República.</p> <p>Ejercer, al interior de la Administración Pública Federal, las funciones de Coordinador del Gabinete y de la Contraloría Interna del Poder Ejecutivo Federal.</p> <p>Informar al Congreso cada mes, del estado que guarda la Administración Pública Federal.</p> <p>Asistir a las sesiones de apertura y clausura de los periodos de sesiones ordinarios y extraordinarios del Congreso.</p> <p>Asistir a las sesiones del Congreso, a efecto de desahogar los asuntos en la cartera de intereses</p>	<p>Es un Ministro nombrado y removido por el Presidente, cuyas atribuciones y facultades se encuentran dispuestas en la Constitución (arts. 100 y 101).</p> <p>Su competencia está establecida en Ley.</p> <p>Tiene a su cargo el despacho de los negocios de la Nación, y refrenda y legaliza los actos del Presidente por medio de una firma.</p> <p>Tiene responsabilidad política ante el Congreso de la Nación.</p> <p>Le corresponde:</p> <p>Ejercer la administración general del país;</p> <p>Expedir los actos y reglamentos;</p> <p>Realizar nombramientos de los empleados de la administración;</p> <p>Ejercer las funciones y atribuciones que le delegue el Presidente;</p> <p>Coordinar, preparar y convocar las reuniones de Gabinete de Ministros, presidiéndolas en caso de</p>

⁵¹ Partido Revolucionario Institucional, Comité Ejecutivo Nacional, Propuestas que la dirigencia del PRI presenta a la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos para la Reforma del Estado. Primera Aproximación a la agenda obligatoria prevista en la Ley para la Reforma del Estado., Mayo 2007, págs. 2-7., www.pri.org.mx.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

<p>del Gobierno Federal, así como dar respuesta a los requerimientos que le haya planteado oportunamente y por escrito, el propio Congreso.</p> <p>El Congreso tendrá la facultad de retirar la ratificación del nombramiento de Jefe de Gabinete, con el voto de 2/3 de los integrantes del Senado de la República. Esto será interpretado como una moción de desconfianza en el titular de la cartera.</p>	<p>ausencia del Presidente;</p> <p>Enviar al Congreso los proyectos de Ley de Ministros y de Presupuesto Nacional;</p> <p>Recaudar rentas de la Nación y ejecutar la Ley del Presupuesto Nacional;</p> <p>Concurrir a las sesiones del Congreso y participar en sus debates;</p> <p>Presentar al Congreso una memoria detallada del estado de la Nación;</p> <p>Producir los informes y explicaciones verbales o escritos que cualquiera de las Cámaras solicitante al Poder Ejecutivo;</p> <p>Refrendar conjuntamente con los demás Ministros los decretos de necesidad y urgencia y los decretos que promulgan particularmente las leyes; y,</p> <p>Concurrir al Congreso al menos una vez por mes, alternativamente a cada una de las Cámaras, para informar de la marcha del Gobierno.</p>
--	--

Con la incorporación del Jefe de Gabinete y otras propuestas presentadas en el marco de la Reforma del Estado, es como el PRI pretende responder al proceso de transición política que vive el país y a la crisis profunda que presenta su régimen presidencial, mediante una serie de modificaciones de orden jurídico y una serie de cambios políticos que implican la atenuación del régimen presidencial mexicano, así como la redefinición de las relaciones entre los poderes constituidos, destacando de este último aspecto, el fortalecimiento del Poder Legislativo.

A modo de breve conclusión sobre lo expuesto en este capítulo, debemos decir que desde nuestra perspectiva, no se debe hacer una Reforma del Estado, sino más bien una modificación a las estructuras del régimen gobierno, porque en nuestro país lo que verdaderamente se necesita es la modificación al régimen político a partir de lo previsto en nuestra Constitución, esto es sin afectar las decisiones políticas fundamentales que contiene.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

Consideramos también que antes de tener en cuenta la posibilidad de incorporar a nuestro régimen político la figura de Jefe de Gabinete, creemos más importante, realizar mejor una serie de cambios estructurales, que en nuestra opinión impactarían muy positivamente en el funcionamiento de todo el sistema político mexicano en su conjunto, como son:

- ✓ Entender que lo que verdaderamente se requiere en México es realizar una reforma al régimen político y no una “Reforma del Estado”.
- ✓ Sustituir el régimen presidencial por un régimen parlamentario.
- ✓ Establecer que la elección tanto del Presidente de la República como de los gobernadores sea por mayoría absoluta de votos y se ser posible a dos vueltas, lo anterior, en caso de que se optara por mantener el régimen presidencial.
- ✓ Que se elijan 250 diputados por el principio de mayoría relativa y 250 por el principio de representación proporcional, ampliando la duración de los periodos de sesiones, fortaleciendo el trabajo de las Comisiones Legislativas, exigiendo mayor preparación a las y a los legisladores y evitando la posibilidad de la reelección legislativa inmediata.
- ✓ De continuar con el régimen presidencial la responsabilidad jurídica del Presidente de la República deberá considerarse en los mismos términos en los que está establecida para los servidores públicos.
- ✓ Materializar la responsabilidad política de las y los Secretarios de Estado y de los Directores de entidades paraestatales ante el Congreso, lo anterior, dentro del contexto de un régimen presidencial.
- ✓ Establecer un régimen de democracia semidirecta, diseñando para ello las estructuras pertinentes, como son: el referéndum, el plebiscito, la iniciativa popular, la revocación del mandato y la revocación de la confianza popular.
- ✓ Instituir un Tribunal Constitucional acorde con el sistema concentrado de control de la constitucionalidad.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

- ✓ Proteger los derechos sociales y los derechos “difusos”, mediante recursos de control de la constitucionalidad.

Todo lo anterior, sí equivale a hacer una verdadera transformación al sistema político mexicano y a su régimen de gobierno, ya que lo que se realizaría sería una profunda modificación a las estructuras constitucionales, es decir, al régimen político, sin alterar y dejando a salvo el tipo de Estado social de Derecho establecido en la Constitución mexicana de 1917.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

CONCLUSIONES.

Después de haber realizado el estudio de la figura de Jefe de Gabinete, hemos llegado a las siguientes conclusiones respecto de nuestro objeto de investigación y a ciertas consideraciones finales en cuanto a otras ideas y conceptos que desde nuestra perspectiva se encuentran con él vinculados.

- El Jefe de Gabinete es un Ministro que cuenta con atribuciones y facultades para desempeñar la principal tarea de dirigir el funcionamiento y la forma en que habrán de resolverse los asuntos públicos. Es la cabeza del cuerpo de Ministros, porque coordinar al Gabinete, para ello es nombrado y removido por el Presidente y una de sus principales labores es la de aligerar a éste de las cargas de actividades de carácter administrativo y de gobierno. Es el Ministro encargado de dirigir la acción gubernamental y es visto como una instancia ejecutiva que tiene un perfil de mayor control y seguimiento de la gestión ministerial. Se considera que en realidad, implica una modalidad del régimen presidencial, dentro de cuyas estructuras se inserta y puede ser o no responsable políticamente ante el Congreso o Parlamento. El Jefe de Gabinete sirve de interlocutor político entre el Presidente de la República y el Congreso, lo cual coadyuva en la construcción de acuerdos para alcanzar estabilidad y gobernabilidad democrática.
- La incorporación del Jefe de Gabinete al régimen presidencial mexicano es una de las propuestas presentadas a la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión (CENCA), en el marco de la Reforma del Estado, en este contexto, los partidos políticos nacionales conciben la figura del Jefe de Gabinete como el medio para acercar a nuestro actual régimen presidencial hacia uno *“racionalizado”*, que cuente con un Jefe de Gabinete que goce de reconocimiento constitucional como funcionario que colabora bajo el mando del Presidente

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

en las tareas de gobierno y como principal interlocutor de éste ante el Congreso.

Por su parte, el Partido Revolucionario Institucional presentó una propuesta definiendo a la figura de manera más específica. Para este instituto político, el Jefe de Gabinete es: un Ministro nombrado y removido por el Presidente, que requiere ser ratificado por el Senado. Esto significa que es responsable políticamente frente al Presidente y el Congreso. Entre sus facultades se encuentran: asumir la representación del Gobierno Federal ante el Congreso, con derecho a voto en el Pleno de las Cámaras de Senadores y Diputados; asumir la conducción de la relación política con el Congreso y con las entidades de la República; ejercer, al interior de la Administración Pública Federal, las funciones de Coordinador del Gabinete y de la Contraloría Interna del Poder Ejecutivo Federal; informar al Congreso cada mes, del estado que guarda la Administración Pública Federal; asistir a las sesiones de apertura y clausura de los periodos de sesiones ordinarios y extraordinarios del Congreso; y, asistir a las sesiones del Congreso, a efecto de desahogar los asuntos en la cartera de intereses del Gobierno Federal, así como dar respuesta a los requerimientos que le haya planteado oportunamente y por escrito, el propio Congreso.

- Lo que se pretende con la incorporación de la figura del Jefe de Gabinete al régimen presidencial mexicano, es contar con un funcionario que sirva como negociador e instrumento para brindarle al sistema político mayor funcionalidad. En este sentido, la figura Jefe de Gabinete tendría las siguientes tareas: 1) Llevar la Jefatura de Gobierno, coordinar al Gabinete y supervisar la administración del Estado; y, 2) Funcionar como enlace conciliador entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo para evitar una la parálisis del gobierno, así como cualquier diferencia partidista.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

- La figura del Jefe de Gabinete que se pretende pueda ser implementada en México, ha tomado como referencia la del Jefe de Gabinete de Ministros de Argentina. El Jefe de Gabinete de Ministros surgió en la vida institucional argentina con la reforma constitucional de 1994, en los artículos 100 y 101 de su texto constitucional.

Después de haber realizado un análisis minucioso de la forma en la que funciona la figura de Jefe de Gabinete de Ministros en este país latinoamericano, podemos concluir que se trata de un colaborador que agiliza el trámite de muchas tareas que le son conferidas como *“hombre de confianza del Presidente”*, pero que el Presidente sigue ejerciendo plenamente sus atribuciones con relación a la Jefatura del Estado, a la Jefatura del Gobierno, a la Jefatura de las Fuerzas Armadas, y continua siendo el responsable político de la Administración General de la Nación.

Después de la reforma constitucional de 1994 la nueva organización del régimen político argentino se presenta de la siguiente manera: el Presidente como Jefe de Estado y Jefe de Gobierno; el Jefe de Gabinete de Ministros, con facultades propias que emanan de la Constitución Nacional, pero que se encuentra sujeto al Presidente en una relación de jerarquía; y por último, los Ministros, que se encuentran jerárquicamente por debajo del Jefe de Gabinete de Ministros. En el régimen presidencial argentino no existe responsabilidad política ni del Presidente, ni del Gabinete ante el Parlamento. El gobierno que encabeza el Presidente sólo responde ante sus electores y el Gabinete que coordina el Jefe de Gabinete de Ministros en realidad no gobierna, sino que únicamente ejecuta las políticas del Poder Ejecutivo y sólo responde ante él, con base en una relación que los hechos responde más a una cercanía personal a una relación jurídico-política. Esto nos lleva a determinar, que el Jefe de Gabinete de Ministros en Argentina

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

no es propiamente un *“límite”* al poder presidencial, ni un medio para la *“racionalización”* de la forma de gobierno presidencial.

- En cuanto a la Reforma del Estado, nosotros no compartimos el concepto, incluso creemos que el término es incorrecto y desafortunado, porque sólo se reforman las leyes, no es posible reformar al Estado. Ahora, lo que sí requiere el Estado mexicano es una serie de reformas constitucionales que modifiquen su régimen político (el régimen presidencial) y una serie de iniciativas de ley mediante las cuales se incorporen estructuras constitucionales que le permitan al sistema político en su conjunto tener mayor control, funcionalidad y altos índices de democraticidad. Un ejemplo de lo anterior, sería el de establecer un régimen de democracia semidirecta, diseñando para ello las estructuras como son: el referéndum, el plebiscito, la iniciativa popular, la revocación del mandato y la revocación de la confianza popular. Porque el verdadero cambio que sigue necesitando nuestro país es estructural y el principal origen de sus yerros se localiza fundamentalmente en su forma de gobierno, toda vez que con un partido u otro en el poder, el régimen presidencial continuará siendo el elemento disfuncional principal del sistema político mexicano.
- Desde nuestro punto de vista, los cambios de alto calado que requiere el país no se agotan en lo constitucional o en lo institucional. La verdad es que se requieren nuevas perspectivas de cultura en todos los órdenes del pensamiento, esto se vuelve apremiante y quizá exija una más difícil respuesta.

La cultura constitucional es el conjunto de ideas, convicciones, percepciones y tradiciones que determinan desde el punto de vista constitucional la organización y el funcionamiento de las instituciones. Cuando la norma forma parte de la cultura, es porque la comunidad la

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

interioriza y la convierte en un patrón de referencia colectiva, así deja de ser una superestructura y deviene en un elemento fundamental que define al ente social. Por eso, en la medida en la que una sociedad está políticamente mejor educada, también obliga a una mejor selección de sus gobernantes. Entre mayores sean los niveles de información y los incentivos para los gobernados para participar en las decisiones políticas, más propicias serán las circunstancias para que los sistemas constitucionales cuenten con un mejor diseño y por ende brinden mejores resultados.

Queremos subrayar que las constituciones tienen sin duda un valor normativo, pero igualmente tienen una dimensión cultural. La cultura constitucional es el eje de la democracia constitucional y va modelando una nueva forma de ejercer más racionalmente la función presidencial. La sociedad mexicana exige y merece que sus gobernantes sean personas con mayor preparación y capacidad, para que sean los encargados de realizar los ajustes que el sistema político y el régimen de gobierno requieren.

Después de haber ahondado sobre el conocimiento existente respecto de la figura de Jefe de Gabinete, por supuesto que tenemos una posición personal al respecto, nosotros creemos que sería difícil la inserción de esta figura en el funcionamiento institucional de México, porque pensamos que entorpecería de alguna manera la vida política del país. Si un Jefe de Gabinete pertenece al mismo partido político que el Presidente de la República, no genera ningún efecto, porque sería un burócrata más dentro de la estructura de Gobierno; en el caso de que perteneciera a un partido político distinto al del titular del Ejecutivo, no estamos seguros de la forma en la que manejaría la información entre el Jefe de Estado y los miembros de su Gabinete.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

El Gobierno de Gabinete es una modalidad del régimen presidencial, en cuyas estructuras se inserta la figura de un Jefe de Gabinete, el cual puede o no ser políticamente responsable ante el Congreso. Su falla estructural reside en que de no establecerle una responsabilidad, en realidad sólo se crea un cargo que sirve como medio para lograr la interlocución política entre el Presidente de la República y el Congreso. Por lo anterior creemos que de no estar bien diseñada la figura *per se* y de no contar con una serie de condiciones dentro del sistema político necesarias para que su funcionalidad se logrará, sería una duplicación inútil de una de las tareas del Secretario de Gobernación, las cuales como hemos visto han sido muy deficientemente realizadas por quienes han estado a cargo de la Secretaría durante las administraciones de los gobierno del Partido Acción Nacional.

Finalmente, nos permitimos sugerir la forma en la que el diseño de la figura de Jefe de Gabinete podría mejorar y hacerse por ende más benéfica para el funcionamiento del régimen político y para el del sistema político mexicano en su conjunto, esto es, si se determinara en su diseño el hecho de que fuera un funcionario que debe de contar con la confianza política del la mayoría de las y los integrantes del Congreso y que pueda ser removido de su encargo por el órgano Legislativo. Creemos que así encontraría mayor sentido su inclusión en las estructuras del régimen presidencial, aunque su diseño estructural de esta manera aun así estaría incompleto, porque faltaría un elemento muy importante, esto es, faltaría establecer también la responsabilidad política del resto de los Secretarios de Estado.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

BIBLIOGRAFÍA Y MATERIAL CONSULTADO.

ARELLANO GARCÍA, Carlos, *Métodos y Técnicas de Investigación Jurídica*, 2ª. ed., México, Porrúa, 2001.

AGUIRRE, Pedro (coord.), *Sistemas Políticos Electorales Contemporáneos, Argentina.*, México, IFE, 1999, Colección del Instituto Federal Electoral.

BARRAZA, Indalecio Javier y Schafrik, Haydee Fabiana, *El Jefe de Gabinete de Ministros*, Argentina, Abeledo-Perrot Buenos Aires, 1999.

BERLÍN Valenzuela, Francisco (coord.), *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, 2ª. ed., México, Miguel Ángel Porrúa, 1998.

BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo, *Introducción al derecho constitucional comparado*, México, F.C.E., 1996.

BOBBIO, Norberto. *et. al.*, *Diccionario de Política*, 15ª. ed., trad. de Raúl Crisafio, Alfonso García, Miguel Martí, Mariano Martín y Jorge Tula, México, Siglo XXI, 2007, Tomo II.

BURGOA Orihuela, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, 15ª. ed., México, Porrúa, 1998.

CAMACHO, Manuel, *Los nudos históricos del sistema político mexicano*, en *La crisis en el sistema político mexicano (1928-1977)*, México, El Colegio de México, 1977.

CALDERÓN PATIÑO, Juan Pablo, “Reformar al Estado para fortalecer la Nación”, trabajo presentado al Certamen Nacional de Ensayo, organizado por la Comisión Especial para la Reforma del Estado de la H. Cámara de Diputados y cuya premiación tuvo lugar el 16 de diciembre de 2005, en el Salón Legisladores del Palacio Legislativo de San Lázaro.

CARBONELL, Miguel y Salazar Pedro, *División de poderes y régimen presidencial mexicano.*, México, UNAM-IIJ, 2006.

CARPIZO, Jorge, *El presidencialismo mexicano.*, 19ª. ed., México, Siglo XXI, 2006.

CARPIZO, Jorge, *La Constitución Mexicana de 1917.*, México, UNAM, 1990.

CÁZARES Hernández, Laura *et. al.*, *Técnicas actuales de investigación documental*, México, Editorial Trillas, 1992.

Convencional Constituyente en la “Constitución de la Nación Argentina Comentada”, Buenos Aires, Editorial Zavalía, 1997.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

COVIÁN Andrade, Miguel, *Teoría Constitucional*, 2ª. ed., México, CEDIPC, 2000.

COVIÁN Andrade Miguel, *El sistema político mexicano. Democracia y cambio estructural*, 2ª. ed., México, CEDIPC, 2001.

COVIÁN Andrade, Miguel, *El sistema político mexicano. Legitimidad electoral y control del poder político*, México, CEDIPC, 2004.

COVIÁN Andrade, Miguel, *La Teoría del Rombo. Ingeniería Constitucional del Sistema Político Democrático*, México, CEDIPC, 2000.

COVIÁN Andrade, Miguel, *Diez estudios antidogmáticos sobre el sistema constitucional*, México, CEDIPC, 2009.

COVIÁN Andrade, Miguel, *¿Cómo transformar el sistema político sin reformar el Estado Social?*, México, CEDIPC, 2008.

DE LA MADRID HURTADO, Miguel, *Cien tesis sobre México*, México, Grijalbo, 1982.

DIETERICH, Heinz, *Nueva guía para la investigación científica*, México, Ariel, 1996.

Diario Oficial de la Federación, 13 de abril de 2007, Poder Ejecutivo, Secretaría de Gobernación, pp. 6-8.

Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, 22ª. ed., 2001, tomo I.

DUVERGER, Maurice, *Los Partidos Políticos*, trad. de Julieta Campos y Enrique González Pedrero, México, FCE, 1957.

El Debate ideológico Contemporáneo en México, México, Fundación Colosio, A.C., 2007, Colección del Pensamiento Contemporáneo.

FUENTES, Carlos, *Tiempo mexicano*, México, Joaquín Mortiz, 1971.

La Constitución Reformada, Buenos Aires, Editorial de la Ciudad Argentina, 1994.

LAN Arredondo, Arturo Jaime, *Sistemas Jurídicos*, México, Oxford, 2008.

LIJPHART, Arend, “*Presidencialismo y democracia de mayoría*”, en Godoy Arcaya, O. (comp.), 1990.

MARCOS E., Patricio, Pechard Jacqueline, y Vázquez Carmen, *El presidencialismo mexicano como una fábula política*, en *Estudios Políticos*, Vol. I.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

MÁRQUEZ, Romero, Raúl, *Criterios editoriales del Instituto de Investigaciones Jurídicas*, 2ª. ed., México, UNAM, 2003.

MARTÍNEZ, Morales, Rafael, *Derecho Administrativo 1er. y 2º Cursos*, 4ª. ed., México, Oxford, 2000.

MATTEI, Ugo, “An opportunity not to be missed: the future of Comparative Law in the United States”, en *The American Journal of Comparative Law*, 1998, vol. 46, núm. 4, American Foreign Law Association Inc.

MERCADO H., Salvador, *¿Cómo hacer una tesis?*, México, Editorial Limusa, 1997.

MENDOZA, Berrueto, Eliseo, *El presidencialismo mexicano. Una tradición ante la Reforma del Estado.*, 2ª. ed., México, FCE-Colegio de la Frontera Norte, 1998.

MORENO, Daniel, *Síntesis del Derecho Constitucional.*, México, UNAM, 1965.

NOHLEN, Dieter, *Sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos. Opciones institucionales a la luz del enfoque histórico-empírico.*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-Instituto Federal Electoral-Fundación Friedrich Naumann, 1999.

PAREDES, Beatriz, *Acaso, la palabra.*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2004.

Pacto de los Olivos, 14 de noviembre de 1993.

Partido Revolucionario Institucional, Comité Ejecutivo Nacional, Propuestas que la dirigencia del PRI presenta a la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos para la Reforma del Estado. Primera Aproximación a la agenda obligatoria prevista en la Ley para la Reforma del Estado., Mayo 2007, págs. 2-7., www.pri.org.mx.

PONCE DE LEÓN ARMENTA, Luis, *Metodología del Derecho*, 5ª. ed., México, Porrúa, 2000.

SÁNCHEZ, Bringas, Enrique, *Derecho Constitucional*, 11ª. ed., México, Porrúa, 2007.

SEPÚLVEDA J., Ricardo, *La reforma de gobierno en la Reforma del Estado*, México, IIJ-UNAM.

VALADÉS, Diego, *El gobierno de gabinete*, 2ª. ed., México, UNAM-IIJ, 2005.

VALADÉS, Diego, *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*, México, UNAM, 2007.

“Jefe de Gabinete, incorporación de una figura del Régimen Parlamentario al Régimen Presidencial Mexicano”.

LEGISLACIÓN.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley para la Reforma del Estado.

Reglamento Interno de la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión.

Constitución de la Nación Argentina de 22 de agosto de 1994.

Presupuestos Nacionales de Argentina, años 1995 a 2002.

Leyes Argentinas: 24.127/92; 24.629/96; 25.152/99; 25.506/01; 25.401/01; 25.467/01.

Decretos PEN: 2098/87; 909/95; 977/95; 1034/95; 504/95; 559/95; 558/96; 257/96; 998/96; 1273/96; 1118/97; 108/97; 925/97; 812/98; 20/99; 1250/99; 229/00; 339/00; 103/01; 889/01; 78/02; 357/02.

Constitución de la República del Ecuador.

Constitución Española de 1978.

PÁGINAS WEB.

http://www.justiceinmexico.org/resources/pdf/valades_gobiernoycongreso.pdf

<http://www.acader.unc.edu.ar/artgobiernogabineta.pdf>

<http://www.redinter.org>

<http://www.georgetown.edu/pdba/Comp/compartive.html>

<http://www.diputados.gob.mx/>

<http://www.jgm.gov.ar>