

ADENDA A LA TERCERA EDICIÓN

Con motivo del nonagésimo aniversario de la Constitución de Querétaro, en abril de 2007 fue publicada la Ley para la Reforma del Estado. Esta norma representó el compromiso de las fuerzas políticas nacionales para modificar la estructura del poder y así adoptar una nueva relación entre gobernados y gobernantes. El artículo 12 aludía de manera expresa a los cinco grandes temas que serían sometidos a análisis, consulta pública y negociación entre las fuerzas políticas, para llegar a acuerdos: régimen de Estado y de gobierno; democracia y sistema electoral; federalismo; Poder Judicial, y garantías sociales.

A partir de esa Ley se preveía un amplio debate sobre la organización y el funcionamiento de los órganos del poder. Estos asuntos no se habían discutido de manera integral y sistemática en el Congreso, con todos sus profundos alcances, desde 1917. Sin proponer la elaboración de una nueva Constitución, que habría sido un error por sus efectos divisivos, el ejercicio reformador que se convocaba se parecía mucho a ese resultado que se comenzó a conocer como “nueva constitucionalidad”, pues abría un espacio político para cambios profundos conducidos de manera responsable.

El transitorio séptimo de la ley fijaba la terminación de su propia vigencia, un año después contado a partir de su publicación. Fue éste el único precepto al que se dio cabal cumplimiento, dejando inconclusa una tarea que ya se venía difiriendo desde largo tiempo atrás. La procrastinación de las expectativas sociales y de los deberes oficiales se impuso una vez más, truncando lo que en su inicio parecía destinado a mejores resultados. Después de esa experiencia se han introducido algunos cambios relevantes para el ejercicio del gobierno, como las preguntas parlamentarias

y las interpelaciones, el gobierno de coalición y la reelección de los legisladores, y otros más relativos a los órganos electorales, pero sigue pendiente una discusión sistemática sobre el régimen de gobierno.

La elección de 2006 había cimbrado los cimientos políticos nacionales y puso a la sociedad mexicana en circunstancias de ofrecer una muestra de madurez cívica. En el proceso se encresparon los ánimos, pero sin violencia; se puso a prueba la aptitud para la democracia, con buenos resultados. La clase política superó la fase de encono y aceptó el reto. Así lo mostraron legisladores y partidos políticos al dar forma a la Ley para la Reforma del Estado, que convertía al Congreso, y no al presidente, en el eje de los cambios institucionales.

Ese fue un giro copernicano en la tradición política mexicana, pues apuntaba hacia la superación de un patrón cultural paternalista. Por primera en la historia constitucional la reforma de las instituciones no obedecería a un impulso presidencial o caudillista, ni sería la consecuencia de un ajuste revolucionario. A este hecho podía sumarse que, con excepción de los actos constituyentes, en el país nunca se había convocado a un cambio de la magnitud prevista.

En cuanto a grandes reformas constitucionales previas, nuestras experiencias siempre estuvieron centradas en temas específicos: electoral, municipal, federal, laboral, agrario, indígena, por ejemplo. La mayor amplitud se registró en 1977, cuando al empalmar la reestructuración del Congreso con un nuevo sistema electoral se habló de una reforma política. Otro importante ciclo de reformas fue llevado a cabo entre 1982-83, pero el tema político no fue el dominante. En 2007 el objetivo fue más amplio: se trataba de la reforma del Estado. Esta expresión parecía polémica pero permitía englobar un proceso de cambio que incluía la organización y el funcionamiento de los órganos del poder, y sus relaciones con la sociedad.

Fue grande el desencanto que siguió a la aplicación de la norma derogatoria. Tanto, que incluso la expresión “reforma del

Estado” cayó en desuso. Quienes no comprendían su significado la tildaban por considerar que se trataba de una quimera. Las críticas tuvieron consecuencias en tanto que el concepto fue abandonado, sin advertir su origen clásico. El primer autor que lo empleó fue Nicolás Maquiavelo, para quien la *riforma dello Stato*, de la que encontraba ejemplos en la república florentina, estaba asociada a favorecer al pueblo y mantener la estabilidad en el gobierno.¹

Aun cuando el concepto de reforma del Estado haya desaparecido de México, al menos por un tiempo, a causa del revés sufrido en 2007-8, los elementos que lo caracterizan siguen presentes como parte de la agenda constitucional y política pendiente. El déficit de gobernabilidad se ha acentuado en México, confirmando las predicciones formuladas desde la última década del siglo anterior en el sentido de que la ausencia de reformas acarrearía una progresiva disfuncionalidad de los órganos políticos del Estado.

En contraste, es demostrable que la gobernabilidad ha sido posible en los sistemas presidenciales donde los estándares de la democracia constitucional se orientan hacia la incorporación de instrumentos de control parlamentario, sin que con este motivo se afecte la naturaleza del sistema. Por el contrario, se refuerza la capacidad de acción gubernamental, se racionaliza el ejercicio de la presidencia y se contribuye a la consolidación de la democracia.

Para determinar si estamos ante un sistema presidencial pleno o ante uno que sólo lo es en parte, se hace necesario cotejar al menos cinco indicadores constitucionales con el titular del gobierno: la forma de su elección, los procedimientos para ejercer sus funciones, la duración de su encargo, las responsabilidades a que está sujeto y la relación con el jefe del Estado.

Habiendo analizado esos factores, excluí de este estudio a todos los Estados constitucionales donde existen sistemas cuyos perfiles corresponden a estructuras intermedias que los califican

¹ *Istorie fiorentine*, libro II, capítulo 39.

como cuasi o semipresidenciales, o cuasi o semiparlamentarios. Por tal razón no aludí aquí a los sistemas de control aplicados en Finlandia, Francia o Portugal, por ejemplo.

Para los efectos de este estudio, entiendo como sistema presidencial aquél donde una misma persona ejerce la jefatura del Estado y del gobierno durante un periodo fijo. Los mecanismos parlamentarios que se han venido incorporando a este sistema, sin alterar su naturaleza, son las preguntas, las interpelaciones, la participación de los ministros en los debates congresuales, la cuestión de confianza, la moción de censura y la disolución de los congresos. Algunos de estos aspectos han sido examinados a lo largo de la obra.

En esta breve recapitulación aludiré a datos complementarios que corroboran la tesis del estudio, en cuanto a la compatibilidad de algunas instituciones parlamentarias con los sistemas presidenciales. Así lo muestran diferentes ejemplos constitucionales de países africanos, asiáticos y europeos donde rigen sistemas presidenciales, además de los países iberoamericanos organizados conforme al constitucionalismo contemporáneo.²

Por diversas circunstancias históricas, que no toca comentar ahora, el sistema presidencial se afirmó en América Latina a lo largo del siglo XIX. Desde su origen, los sistemas constitucionales adoptaron una posición rígida en cuanto a la separación de poderes. Uno de los efectos indeseados de esa decisión fue la intangibilidad de los titulares del poder ejecutivo.

El principio de separación de poderes dificultó en muchos sistemas las acciones de control político por parte de los congresos.³ El argumento ilustrado que había servido para configurar la autonomía del parlamento ante el monarca, también resultó funcional para que los presidentes frenaran las acciones de control por parte de los congresos. Se aducía que cualquier intromisión

² Estos temas los abordo con detalle en *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*, México, UNAM, 2007.

³ Véase, por ejemplo, la crítica de Bruce Ackerman, en *La nueva división de poderes*, México, Fondo de Cultura Económica, 2007, p. 49.

de los órganos de representación política en la vida del gobierno vulneraba el principio de separación de poderes. Ese instrumento para defender la libertad de los representantes ante el poder absolutista se transformó en un sucedáneo de la democracia.

Hoy, las experiencias propias y ajenas 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.

En numerosos textos se ha abandonado incluso la expresión “separación” o “división” de poderes. Es el caso de la Constitución de Chile, que al referirse al gobierno y al congreso elude calificarlos como “poder” y reserva esta voz sólo para el caso del “poder judicial”, y de las Constituciones de Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala y Panamá, en nuestro hemisferio; en Europa, de España, Finlandia, Francia y Portugal. En Sudáfrica ocurre otro tanto. En España, como en el caso chileno, también se aplica la locución poder sólo para el judicial.

En una etapa reciente del desarrollo institucional latinoamericano se han ido modificando las relaciones entre los órganos del poder político, confiriendo a los congresos un número creciente de facultades de control con relación a los gobiernos. Este proceso se consolidó desde la conclusión de la Guerra Fría. Antes, durante el periodo que medió entre el fin de la Segunda Guerra Mundial y la caída del muro de Berlín, América Latina fue escenario recurrente de dictaduras, en su mayoría castrenses, que aprovechaban las tensiones bipolares de la época. Incluso en los países que no sufrieron la presencia de una dictadura militar, como México, se optó por mantener una serie de limitaciones a la democracia electoral que repercutieron en el debilitamiento del sistema representativo.

Merced a una serie de cambios políticos y culturales, en la actualidad la mayor parte de los estados que han optado por sis-

temas presidenciales cuentan con múltiples elementos de control parlamentario. Así ocurre en la mayor parte de los sistemas euroasiáticos y en diversos países de derecho islámico, si bien perviven casos como el de Indonesia, con un presidencialismo tradicional de cuño autoritario.

Al adoptar un nuevo entendimiento de separación de funciones y de competencias y asociarlo con la responsabilidad política, se retoma y actualiza la idea de los equilibrios, preludiada en el mundo clásico por Polibio y culminada en la era moderna por Montesquieu.

Veamos ahora un panorama de las instituciones contemporáneas de control.

Voto de confianza

La Constitución estadounidense faculta al Congreso para ratificar numerosos nombramientos. Con ese precedente, en los sistemas presidenciales latinoamericanos se generalizó la ratificación congresual de algunas designaciones hechas por el Ejecutivo. Sin embargo, debe distinguirse entre la ratificación de los titulares de ciertos cargos, y el voto de confianza para los integrantes del gabinete.

La ratificación es una decisión del Congreso para confirmar a una persona en el ejercicio de una función administrativa, técnica, judicial, diplomática o de mando militar. En este caso el Congreso se basa en el cumplimiento de los requisitos profesionales y éticos exigibles para desempeñar un cargo específico. La confianza, en cambio, sólo se expresa en cuanto al desempeño de funciones políticas; implica una responsabilidad para quien la recibe y en ocasiones involucra el apoyo congresual para un programa o para un conjunto de medidas gubernamentales. A diferencia de la ratificación, que consiste en un acto único e irrevocable, la confianza puede ser sucesiva y es revocable.

La declaración de confianza corresponde a una petición dirigida por el gobierno al congreso, mientras que la moción de

censura surge del seno parlamentario. En algunos sistemas la solitud de confianza es obligada, como cuando el presidente expone ante el órgano de representación su plan de trabajo, de cuya aprobación depende la integración del gabinete.

La expresión de confianza hace ver a la sociedad que entre los órganos del poder político existen compromisos compartidos que facilitan la cooperación y, por ende, la adopción de políticas de Estado. Esto tiene una dimensión adicional cuando el Estado hace frente a desafíos, internos y externos, que obligan a tomar decisiones cuya magnitud reclama el concurso de todas las corrientes y tendencias. En estas oportunidades un voto de confianza es una manifestación de la unidad del Estado.

El voto de confianza está previsto, por ejemplo, en las Constituciones de Perú y de Uruguay, en América Latina; de Bielorrusia, Georgia, Rusia, Turquía y Ucrania, en Europa, y de Armenia, Azerbaiyán, Irán, Kazajistán y Pakistán en Asia.

Preguntas, interpelación y moción de censura

Las preguntas parlamentarias constituyen el medio de control más frecuentado. A través de ellas se solicita información al gobierno. Su inocuidad es aparente, porque la veracidad y la oportunidad de las respuestas son un factor que facilita las conductas cooperativas entre los órganos del poder. Una contestación bien articulada permite al agente gubernamental influir en la disposición anímica de sus interlocutores y trascender a la opinión pública. El contenido de la pregunta también califica a quien la formula y deja ver su nivel general de información y de agudeza. En otras palabras, en los congresos donde existen periodos de preguntas se tiende a generar ambientes propicios para la colaboración entre los órganos del poder.

La interpelación, a su vez, es la forma de controvertir acerca de una política o de una decisión gubernamental. A partir de las precisiones formuladas por los ministros, se abre un debate del

que en algunos sistemas y en casos extremos puede desprenderse una moción de censura.

En los diversos sistemas constitucionales la moción de censura tiene una doble dimensión: puede traducirse en la reprobación de un ministro o del gabinete completo. En los sistemas parlamentarios, la censura ocasiona la caída del gobierno, en tanto que en los sistemas presidenciales genera una amplia gama de trámites y de efectos que no siempre implican la remoción de los ministros censurados.

La moción de censura representa la forma más categórica de responsabilidad política y es la institución de origen parlamentario de mayor implantación en los sistemas presidenciales contemporáneos. En América Latina doce Constituciones la han adoptado, con diversas variantes. Por otra parte, la interpelación sin posibilidades de censura se encuentra acogida en otras tres Constituciones. En México no existen formas de responsabilidad política exigibles al gabinete. En cuanto a los países europeos y asiáticos, la moción se aplica, por ejemplo, en Armenia, Georgia, Irán, Kazajstán, Rusia, Siria, Turquía, Turkmenistán y Ucrania.

Presencia de los ministros en el Congreso

Existen cuatro casos en los que se produce la presencia de los ministros en el Congreso: cuando son requeridos por el órgano legislativo; cuando deben comparecer de manera periódica; cuando presencian los debates, y cuando ejercen la facultad de participar en ellos. De estas cuatro modalidades, la más extendida es la primera; está prevista en todas las Constituciones democráticas actuales, con raras excepciones. La asistencia con regularidad es obligatoria en Argentina y en Perú; el desarrollo más importante se registra en los casos donde se permite a los ministros intervenir con libertad en los debates. Así sucede en diez países latinoamericanos, además de Filipinas, Irán y Uzbekistán, entre otros.

La intervención de los ministros en la tribuna parlamentaria auspicia que el intercambio de puntos de vista sea más intenso, y contribuye a la centralidad política de los congresos. Su participación en los debates los adiestra y familiariza con la argumentación pública, lo que resulta muy valioso en los sistemas abiertos. Se mitiga, así, la inercia del comportamiento burocrático y del ejercicio críptico del poder que ha sido una constante en los sistemas presidenciales no democráticos. A su vez, los representantes nacionales disponen de mejor información y conocen de primera fuente los criterios que orientan las decisiones gubernamentales. Esta es una experiencia incipiente, pero prometedora, para renovar los sistemas presidenciales contemporáneos.

En los sistemas que no han dado ese paso la relación entre la sociedad y sus gobernantes está sujeta al espacio que los medios de comunicación les quieran facilitar, confiriéndoles una influencia que no se ve compensada por la que también conviene asignar a los congresos.

La intervención de los ministros en los debates se ha generalizado como práctica parlamentaria en los sistemas presidenciales, incluso sin que exista previsión constitucional. En el caso mexicano, desde 1934 el Reglamento del Congreso (artículo 53) faculta a los secretarios para intervenir en los debates cuando ellos decidan; pero ninguno ha hecho uso de esa atribución en los últimos sesenta años.

Disolución del Congreso

En Perú, Uruguay y Venezuela el congreso puede ser disuelto. Otro tanto sucede en Armenia, Bielorrusia, Georgia, Kazajstán, Rusia, Siria, Turquía, Turkmenistán y Ucrania. Esta medida extrema se explica en los sistemas parlamentarios pero resulta exorbitante en los presidenciales, pues en un sistema parlamentario la moción de censura implica la remoción de quien encabeza el gobierno, pero tal cosa nunca sucede en los sistemas presidenciales.

En los sistemas parlamentarios la disolución tiene por objeto llevar un diferendo político ante el electorado para que los ciudadanos decidan, en última instancia, acerca de la permanencia del titular del gobierno. Esto no ocurre en los sistemas presidenciales aun cuando las Constituciones prevean la existencia de un gabinete que pueda ser removido por el congreso. En los sistemas presidenciales la disolución del congreso fortalece la intangibilidad del presidente y desvirtúa las ventajas de incorporar otras medidas de control, como las interpelaciones, la cuestión de confianza y la moción de censura incluso con efectos limitados.

La existencia de algunos mecanismos de control procedentes del sistema parlamentario debe contemplarse como un medio para compensar las asimetrías existentes entre los congresos y los gobiernos de matriz presidencial, no para acentuar las debilidades de los congresos o las asimetrías en la relación entre congreso y gobierno.

En la Federación Rusa la Constitución permite al presidente la disolución de la Duma cuando ésta censura al gobierno por una segunda ocasión en el lapso de tres meses. En tal caso la sola posibilidad de disolución ha afectado las relaciones entre los órganos del poder, produciendo en la práctica un sistema presidencial hipertrófico. Experiencias similares se registran en los casos sirio, turco y ucraniano.

En cuanto a América Latina, en Uruguay existe una larga tradición de imponer límites al poder presidencial, de suerte que la perspectiva de disolver el congreso no significa un riesgo mayor; en Perú, en cambio, el sistema de doble vuelta para la elección presidencial a veces ocasiona una fragmentación del Congreso que dificulta el ejercicio de las facultades de control parlamentario, máxime ante el riesgo de que el presidente lo disuelva movido por la expectativa de que una nueva elección favorezca a su partido. En Venezuela, a su vez, la acentuada naturaleza plebiscitaria del sistema actúa como un factor intimidatorio que limita la capacidad controladora del Congreso.

Gobierno de coalición

En México el gobierno de coalición fue introducido mediante una reforma en 2014, como una opción presidencial a partir de 2018. En la segunda parte de este volumen se hace referencia a sus características y se presentan las experiencias latinoamericanas que corroboran la funcionalidad de esa modalidad de gobierno.

Deben tenerse presentes dos cuestiones relevantes: una cosa es el órgano y otra la función de gobierno. La reforma de 2014 atañe a esta última, pero no configura ningún órgano en particular. Es necesario advertir esta carencia y superarla, sea en la propia Constitución o en una ley reglamentaria. Daniel Barceló y yo, con el apoyo de otros colegas del Instituto de Investigaciones Jurídicas, formulamos un proyecto de Ley Reglamentaria del Gobierno de Coalición con el propósito de construir el órgano de gobierno, que de manera general se conoce como gabinete.⁴

El gobierno de coalición puede ser un paso preliminar para un gobierno de gabinete, en tanto que implica la creación de un órgano que imprime una nueva dimensión al llamado poder ejecutivo, cuya estructura unipersonal es incompatible con la dinámica de una coalición. Además, también consideramos que un gobierno de coalición requiere mecanismos que permitan a sus integrantes dar seguimiento de las acciones gubernamentales, para cerciorarse de que el programa de gobierno convenido, y luego aprobado por el Senado, se cumple en los términos del acuerdo. Estos mecanismos no son otros que los propios del parlamentarismo: sesiones periódicas de control en las cámaras del Congreso y la posibilidad de imputar responsabilidades políticas a los integrantes del gabinete cuando dejen de satisfacer las metas del programa o cuando incurran en actos contrarios a la estabilidad y continuidad de la coalición.

⁴ Barceló, Daniel y Valadés, Diego, *Proyecto de Ley Reglamentaria del Gobierno de Coalición*, México, UNAM, 2016.

La segunda cuestión relevante concierne a otro tipo de controles, susceptibles de ser ejercidos por la minoría. En tanto que el gobierno de coalición se basa en la construcción de una mayoría congresual a partir de un acuerdo programático, se corre el riesgo de propiciar una nueva forma de hegemonía política. En un sistema democrático la mayoría gobierna y la minoría controla. El gobierno de coalición asegura esa mayoría gobernante, pero si la minoría carece de instrumentos para controlarla, pueden darse distorsiones adversas a la democracia constitucional. En este contexto deben desarrollarse nuevos derechos para las minorías, en especial el de integrar comisiones especiales de investigación acerca de la actuación de gobierno, cuando lo estimen oportuno.

Por lo anterior, la previsión del gobierno como órgano colegiado, responsable en lo individual y en lo colectivo ante el Congreso, es una consecuencia del gobierno de coalición que de manera tendencial lo conduce a convertirse en un gobierno de gabinete.

Conclusiones

La polémica sobre el sistema presidencial tiene múltiples aristas, pero más que plantear el cambio del sistema a partir de las inconsistencias y defectos que caracterizan su historia, se discute la posibilidad de renovarlo y racionalizarlo, para hacerlo más estable y menos discrecional. Este es el propósito que se persigue donde se han incorporado algunas instituciones de control procedentes de los sistemas parlamentarios.

En 1879 Woodrow Wilson ya advertía la caduqueza del sistema presidencial estadounidense. El presidente Rutherford B. Hayes enfrentaba lo que después fue identificado por la ciencia política como “gobierno dividido”, porque su partido carecía de mayoría en el Congreso y se producía una situación de bloqueo institucional. Wilson, entonces joven profesor universitario y más tarde presidente de su país, publicó el ensayo *Cabinet government* en el que

apuntaba como solución parlamentarizar el sistema de su país. Sus argumentos todavía no han sido escuchados, a pesar de que una importante corriente de constitucionalistas contemporáneos reconocen que el viejo problema ha crecido e incluso se ha deteriorado, como lo muestra la experiencia de Donald Trump, cuya actuación autoritaria exhibe la atrofia de un sistema caducado.

Las necesidades de innovación institucional están a la vista en todos los sistemas presidenciales que han permanecido refractarios a la adopción de mecanismos de oriundez parlamentaria. Pero el diseño de estos instrumentos que racionalicen al sistema presidencial debe realizarse con un cálculo riguroso de los efectos deseables, con el fin de evitar tanto los desbordamientos que conviertan la política parlamentaria en un espectáculo frívolo, cuanto la rigidez que haga inaplicables los mecanismos de control político. Es necesario tener presente que no hay soluciones jurídicas perfectas y que todo sistema de controles políticos exige una valoración objetiva de sus ventajas y de sus riesgos potenciales, para sortear los resultados contraproducentes. El empleo de los controles políticos exige precauciones que aseguren su efectividad y su seriedad.

En algunos casos la falta de consecuencias jurídicas de los mecanismos de control hace de éstos una especie de instituciones de opinión. Esto sucede cuando sus efectos se contraen a influir en los puntos de vista de la sociedad. Es verdad que en una democracia representativa incluso el hecho de que se emita y generalice una posición tiene importancia, pero el funcionamiento de las instituciones políticas demanda un mínimo de eficacia. Además, cuando los actos de control producen consecuencias prácticas, sus autores tienden a aplicarlos con mayor responsabilidad, mientras que el ejercicio de los controles que sólo tienen un alcance declarativo propicia un exhibicionismo adverso a la sobriedad de una democracia madura.

Los efectos de los controles políticos están relacionados con la mayoría que prevalezca en el órgano de representación. En los sistemas parlamentarios es indispensable que el gobierno cuente

con el apoyo de ese órgano, así se trate de un gobierno en minoría, mientras que ese soporte político es conveniente pero no imprescindible en los sistemas presidenciales, aun en los casos en que se requiere la confianza del congreso para la investidura del gabinete o de quien lo encabeza.

Así parezca una paradoja, en los sistemas parlamentarios contemporáneos las interpelaciones y las mociones de censura tienden a ser menos frecuentes que en los presidenciales, pues en estos últimos su formulación no compromete la estabilidad del gobierno y a veces se utilizan con cierta ligereza. Por eso los controles políticos de origen parlamentario puede ser más flexibles en los sistemas presidenciales pues no ponen en peligro la permanencia del jefe de Estado y de gobierno. En estas condiciones no son un factor de inestabilidad política, como sí lo pueden ser en los sistemas parlamentarios.

Los modelos de control parlamentario adoptados hasta ahora por los sistemas presidenciales latinoamericanos, proceden de una generación de normas europeas que procuró poner remedio a los excesos asamblearios, sobre todo a partir de las experiencias de la tercera y de la cuarta repúblicas francesas.

En cuanto a los sistemas presidenciales de varios países euroasiáticos, las motivaciones para adoptar instrumentos procedentes de los parlamentos han sido otras. En buena parte de esos casos se ha transitado de formas autoritarias de ejercicio del poder a esquemas de democratización progresiva. Al adoptar la organización presidencial combinada con controles parlamentarios se han buscado transiciones gobernables, sin exponerse a un personalismo recidivante. Por eso buena parte de los estados que estuvieron regidos por el derecho soviético, adoptaron sistemas presidenciales con importantes elementos de control parlamentario. Otro tanto ocurre en las Constituciones de varios países de derecho islámico.

El examen de las experiencias presidenciales contemporáneas permite advertir errores y aciertos en los diseños institucionales. Como ya se dijo, los controles parlamentarios pueden

verse menos limitados en los sistemas presidenciales, porque ahí facilitan la relación entre el congreso y el gobierno sin poner en riesgo la estabilidad gubernamental. Estos controles contribuyen al equilibrio entre los órganos del poder, sin mermar la capacidad de cada uno. Su función no consiste en disminuir el poder de los órganos constitucionales, sino en racionalizar su desempeño y facilitar la cooperación institucional.

En buena parte de los sistemas presidenciales que incorporaron instrumentos parlamentarios de control político, los resultados han sido menos inocuos de lo que parece, pues los controles contribuyen a conformar una cultura política y jurídica de mayor exigencia en cuanto a la responsabilidad de los gobernantes. De manera análoga, también los enunciados normativos en materia electoral precedieron a las prácticas electorales democráticas. La evidencia empírica disponible muestra que existen opciones viables que conducen a la racionalización de los sistemas presidenciales, sin exponer a las sociedades al fracaso.

También conviene considerar que la sola traslación de una gama de instituciones parlamentarias no reforma los sistemas presidenciales. En algunos casos ha sucedido lo opuesto: la sensación de frustración ante la falta de los resultados esperados afecta la percepción social de la Constitución y abate los niveles de confianza en las instituciones públicas, en los partidos y en la política. Las ventajas de incorporar instrumentos de control político procedentes del sistema parlamentario se pueden ver minimizadas por no hacer un análisis y un diseño que eviten posibles interacciones institucionales negativas.

De manera adicional conviene subrayar que los controles políticos de origen parlamentario suponen la presencia de un sistema de partidos responsable y por ende controlado, con disciplina interna para que propicie conductas cooperativas y fortalezca al sistema representativo. Para alcanzar estos objetivos hay que contemplar los mecanismos que favorezcan la transparencia en cuanto a la estructura, el funcionamiento y la financiación de los partidos; que inhiban alianzas circunstanciales y contradictorias

que desconciertan a los ciudadanos, y que ayuden a sortear fenómenos tan llamativos como el transfuguismo.

Aun cuando suele distinguirse entre sistemas parlamentarios, presidenciales, semiparlamentarios y semipresidenciales, con independencia de su denominación todos los sistemas construidos a partir de la segunda posguerra, y de una manera todavía más clara los desarrollados o reformados después de 1989, han tendido a incorporar elementos que atenúan las deficiencias y potencian las ventajas estructurales y funcionales de cada sistema, sin que haya preservado una hipotética ortodoxia en el modelo formal de cada sistema. Salvo excepciones, en la actualidad no quedan sistemas “puros”, si se atiende a los esquemas tradicionales en los que se inspiraron el parlamentario y el presidencial. En nuestro tiempo sólo hay sistemas gobernables y no gobernables, y por lo general los primeros tienden a adoptar tantos instrumentos operativos como la experiencia recomienda.

El fenómeno de la mundialización trae aparejado un inusitado intercambio de vivencias políticas y culturales que incluyen a las instituciones públicas. La familiaridad con las diferentes formas de gobierno existentes en el orbe es algo que caracteriza al ciudadano global de nuestra época. Este ciudadano no distingue las peculiaridades de cada sistema sino su capacidad para producir resultados satisfactorios. Los índices de gobernabilidad miden las demandas sociales y las respuestas gubernamentales, sin diferenciar entre los sistemas. Por eso lo que cuenta es que los sistemas dispongan de los medios para asegurar la gobernabilidad democrática, sin mirar el nomenclador que los encasilla en una clasificación determinada. Los problemas de nuestro tiempo van más allá del nominalismo institucional; conciernen al realismo político y jurídico que permite a las sociedades alcanzar, consolidar y desarrollar sus democracias.

En 2017 se celebran 160 años de la Constitución de 1857 y un siglo de la carta de Querétaro. Ambas Constituciones significaron, al ser aprobadas, un ejemplo para sus contemporáneos. Una, por secularizar el poder político; otra, por reconocer el po-

der social. Hoy, nuestra doctrina constitucional, apreciada por su seriedad y riqueza conceptual, se muestra unánime en cuanto a la necesidad de reformar la Constitución; esta vez para consolidar el poder democrático.

Cuando se proceda a preparar esa reforma convendrá tener en cuenta que los objetivos de un sistema constitucional bien construido incluyen tres binomios básicos: en cuanto a los gobernantes, el máximo de eficiencia y el mínimo de discrecionalidad; en cuanto a los gobernados, el máximo de libertad y el mínimo de inseguridad, y en cuanto a las relaciones sociales, el máximo de justicia y equidad y el mínimo de conflicto.