

CAPÍTULO SÉPTIMO

LA GOBERNABILIDAD DE LOS SISTEMAS PRESIDENCIALES

Una de las principales diferencias entre los sistemas parlamentario y presidencial consiste en que el primero fue el resultado de un proceso evolutivo y el segundo de una decisión circunstancial. Con todo, hay algunos elementos del sistema parlamentario que están presentes en el presidencial, desde sus orígenes; otros, en cambio, no fueron contemplados al adoptarse la primera Constitución presidencial, en Filadelfia, por el comprensible hecho de que todavía no se desarrollaban lo suficiente en el propio sistema parlamentario. Por ejemplo, los partidos políticos, que en su versión contemporánea se formalizaron apenas en 1832, en Inglaterra, con el *Reform Act*, tienen una función diferente en los sistemas presidenciales y en los parlamentarios. En estos últimos se han vuelto indispensables, porque de ellos depende la conformación y el funcionamiento del gobierno, lo que no sucede en los sistemas presidenciales de modelo clásico y plebiscitario; en los de gabinete, en cambio, los partidos tienden a jugar un nuevo papel, más cercano al de los sistemas parlamentarios.

En cierta forma la experiencia asamblearia hunde sus raíces en la fases que corresponden al Estado arcaico y antiguo. La formidable indagación coordinada por Mogens Herman Hansen y Thomas Heine Nielsen,¹⁰⁴ localizó 1,035 comunidades políticas susceptibles de ser consideradas *poleis*. De éstas, 95 tenían un territorio de alrededor de 25 kilómetros cuadrados; pero otras 61 se

¹⁰⁴ *An Inventory of Archaic and Classical Poleis*, Nueva York, Oxford University Press, 2004, pp. 53 y ss., 70 y ss., y 1336 y ss.

extendían más allá de los 500 kilómetros. Las áreas de encuentro político (*ekklesiasteron*, *bouleuterion*, etcétera), que se engloban bajo el común denominador de “arquitectura política”, han sido identificadas mediante restos arqueológicos o testimonios documentales. Los primeros suman 47 y los segundos 53; en muchos de esos sitios se llevaban a cabo discusiones políticas públicas. Además, es sabido que en otros espacios (templos, teatros, mercados, estadios, etcétera) también se facilitaba el acceso a los oradores; de este tipo de arquitectura hay 337 vestigios arqueológicos, y fuentes documentales de 57 más. Esto muestra que la intensidad de la vida política era de una magnitud superior a la que se ha reconocido por siglos, sobre todo cuando se pensaba sólo en términos de Atenas.

En cuanto al origen del Parlamento moderno, se tiene registro de la presencia de los parlamentos en Normandía desde la media Edad Media, y podría considerarse que la tradición inglesa comienza con el normando Guillermo el Conquistador, a partir de 1066. En diversos puntos de Europa los órganos colegiados de deliberación se volvieron comunes, sobre todo en la baja Edad Media. Empero, sólo el inglés evolucionó hasta convertirse en un Parlamento en sus sentidos moderno y contemporáneo.

Durante el reinado de Enrique III, hacia mediados del siglo XIII, ya era conocido el funcionamiento de los *colloquia* o *parlamenta*, para aludir a la actividad colegiada y deliberativa presidida por el monarca.¹⁰⁵ Más adelante se empezó a distinguir entre el *magnun concilium* (consejo de magnates) y el *consilium privatum* (colaboradores del monarca).¹⁰⁶ Al finalizar el siglo, Eduardo I auspició una presencia creciente de *comuness*, con el ánimo de erosionar el poder feudal y consolidar el monárquico. Fue la primera ocasión en la Edad Media que se advirtió la función legitimadora que significaba contar con el apoyo de representantes del pueblo

¹⁰⁵ Jolliffe, J. E. A., *The Constitutional History of Medieval England*, Londres, Adam and Charles Black, 1954, p. 287.

¹⁰⁶ *Ibidem*, p. 368.

llano. Aunque se tienen reportes de que los comunes sesionaban solos hacia 1283, fue a partir de 1341 que sus deliberaciones se separaron de las sostenidas por los magnates, y desde 1352 se reunieron en la sala capitular de la abadía de Westminster.¹⁰⁷ En Francia se desarrollaron los Estados Generales; las Cortes, en España, y la Dieta, en el Imperio Romano Germano.¹⁰⁸

El surgimiento y la expansión de los parlamentos germinales facilitó el también incipiente proceso de secularización del poder político. Las facultades tributarias reclamadas por aquellos cuerpos deliberantes y reconocidas por los monarcas, implicaban un límite para los actos de exacción ejercidos por las corporaciones religiosas. Las tensiones entre la autoridad política y la autoridad religiosa fueron ostensibles sobre todo en Francia, donde el rey Felipe IV y el papa Bonifacio VIII protagonizaron un duro enfrentamiento. En febrero de 1296 el papa emitió la bula *Clericis laicos*, denunciando el “hórrido abuso del poder secular”, que demostraba “cómo los laicos son hostiles a los clérigos” y por ende merecían la excomunión. En respuesta, el monarca francés convocó en 1302 a los primeros Estados Generales, compuestos por los tres estamentos o estados: nobiliario, eclesiástico y llano, para que además de reconocerlo como soberano, lo autorizaran al cobro exclusivo de tributos en el territorio del reino.

Las experiencias inglesa y francesa muestran que el parlamento surgió en un momento histórico singular, que le imprimió una doble y paradójica función: por una parte sirvió a los intereses de los

107 Véase Stubbs, William, *Select Charters and other Illustrations of English Constitutional History from the Earliest Times to the Reign of Edward the First*, Oxford, Clarendon Press, 1913, pp. 454 y ss. Winston Churchill menciona que en 1343 los prelados y los magnates, y los caballeros y los representantes de los burgos, sesionaban en dos capillas distintas de Westminster, conocidas como White Chamber (para los primeros) y Painted Chamber (para los segundos). Lo más importante, empero, fue que en ese año apareció la figura del portavoz o presidente (*Speaker*) del Parlamento. Cfr. *A History of the English speaking peoples*, Nueva York, Dorset, 1956, t. I, pp. 358 y ss.

108 Este es un aspecto en el que profundizó Henry Hallam, uno de los más importantes historiadores del derecho constitucional inglés. Véase *L'Europe au Moyen Age*, Bruselas, Gregory, Wouters et Cie., 1840, pp. 189 y ss.

súbditos, ante los monarcas, para atenuar los efectos de las decisiones impositivas; por otra sirvió a los intereses de los monarcas, para substraerse al poder tributario de los papas.

El impulso que transformó al Parlamento inglés en una institución del Estado moderno, se produjo con el *Petition of Right*, de 1628, mediante el que se planteaba al rey Carlos I el respeto a las potestades del Parlamento y la cesación de actos arbitrarios por parte de los colaboradores del monarca. El texto concluía diciendo: “todos vuestros colaboradores y ministros deben servir conforme a las leyes y estatutos del reino”. Se inicia allí un ciclo de ajustes institucionales que culminaron con el *Bill of Rights*, de 1689, que consagró la supremacía del Parlamento.

Por otro lado, al ascender al trono ese mismo año, María y Guillermo de Orange fueron ungidos reina y rey, de manera simultánea, pero teniendo en cuenta que Guillermo era extranjero, el Parlamento adoptó una ley de sucesión en 1700, en cuyo artículo 4o. estableció que todas las decisiones “relativas al buen gobierno del reino” (*things relating to well governing of this kingdom*) deberían ser aprobadas por el Consejo Privado del rey, y en el artículo 6o. agregó que ningún extranjero podría ser miembro de ese Consejo. Ahora bien, como la composición del Consejo Privado era muy abultada, de manera paulatina, los ministros (asimismo miembros del Consejo Privado) comenzaron a deliberar por separado y en un lugar más pequeño, el *cabinet council*.¹⁰⁹ Al examinar este intenso periodo, Pocock corrobora la “persistencia constitucional” que caracteriza a la historia inglesa.¹¹⁰

Por su parte, al construir el sistema presidencial en Filadelfia, los constituyentes incluyeron aspectos de corte parlamentario que no trascendieron a los sistemas presidenciales latinoamericanos surgidos pocas décadas más tarde. El artículo 2o., sección 2a., de la Constitución de 1787 dispone que el presidente “puede requerir la

109 Véase Creasy, Edward, *The Rise and Progress of the English Constitution*, Londres, Richard Bentley and Son, 1892, pp. 330 y ss.

110 Pocock, J. G. A., *The Discovery of Islands. Essays in British History*, Nueva York, Cambridge University Press, 2005.

opinión, por escrito, del principal funcionario de cada uno de los departamentos del Ejecutivo, respecto de los asuntos de sus respectivos ramos”, y que, con el asesoramiento y el consentimiento (*advice and consent*) del Senado, nombrará a los funcionarios gubernamentales, excepto en los casos específicos en que la ley lo exima de esa obligación.

La fórmula *advice and consent* es característica de las instituciones parlamentarias inglesas, y lo fue antes de los órganos colegiados de decisión en la Edad Media. Figura en diversas capitulaciones dictadas por Carlomagno en el año 802; en las ordenanzas de Guillermo I, de 1087; en el célebre *The Dialogue Concerning the Exchequer*, de 1180; en la Magna Carta, de 1215, por ejemplo; luego apareció en el *Bill of Rights*, de 1689. En el derecho estadounidense fue utilizada en la Carta de Maryland, dictada por Carlos I de Inglaterra, en 1632. De manera inequívoca es una expresión denotativa de la función parlamentaria que si bien quedó incorporada en la Constitución de 1787, no trascendió a los sistemas presidenciales latinoamericanos que se formaron a partir de su independencia de España.

Aunque aquí hago referencia a la evolución de las instituciones, debe tenerse presente que entre su desarrollo conceptual y su ejercicio práctico, suelen darse diferencias, a veces muy pronunciadas, debidas a factores culturales, a las resistencias al cambio, a las desviaciones ocasionadas por la corrupción y a los efectos habituales cuando están involucrados grandes intereses en la lucha por el poder. Llevó mucho tiempo depurar el funcionamiento de las instituciones parlamentarias y de las presidenciales. Si sólo viéramos los enunciados constitucionales, nos quedaríamos con una impresión superficial de la realidad institucional.

Para hacernos una idea de la concentración del poder en las fases de ajuste del sistema británico, podríamos tomar como indicativos los datos al principiar el siglo XIX: de una población cercana a 25 millones, sólo medio millón tenía derecho a votar, y el voto no era secreto; subsistían los llamados *pocket districts* (“distritos de bolsillo”), donde un terrateniente o un pequeño grupo decidía quién

sería el representante de los comunes; en otros sitios las elecciones se subastaban.¹¹¹

En Estados Unidos los casos de corrupción fueron muy identificables hasta bien entrado el siglo XX. Ahí se desarrolló la figura de los denominados *bosses*, gestores y controladores de votos, y no han sido extrañas a su historia política las dudas acerca de la legitimidad de varias elecciones presidenciales, de numerosas elecciones de gobernadores y de un considerable número de elecciones legislativas. La influencia en las elecciones y en la gestión gubernamental y legislativa de los *intereses especiales* todavía es objeto de acris discusiones en el siglo XXI.

El estudio de esos desenlaces corresponde a otras disciplinas, como la ciencia política, por lo que aquí sólo se hace una referencia para que el sólo examen de las instituciones constitucionales no produzca la falsa impresión de que en todos los casos su funcionamiento real coincide con su enunciado abstracto. La convergencia entre la norma y la normalidad es, desde luego, la aspiración dominante en los Estados constitucionales. Lo importante de los diseños institucionales es facilitar ese proceso; a la inversa, instituciones mal construidas, o conceptos equívocos repetidos sólo por rutina, o apropiados para una época o una circunstancias determinadas, pero disfuncionales en otros momentos o lugares, pueden ocasionar frustraciones que no siempre resultan comprensibles, aun siendo explicables. A veces, este tipo de contratiempos producen desencanto con relación al Estado constitucional, cuando todo lo que se ha producido no pasa de errores constructivos en el acomodo de las piezas de una institución.

El control político es una de las funciones tradicionales de los sistemas constitucionales, pero el diseño de sus instrumentos y de los procedimientos ha variado. En su fase inicial las constituciones confirieron un papel de especial relevancia a la separación de po-

111 El máximo precio se alcanzó en York, en 1811, donde ser elegido costó 200 mil libras. Véase Watts, Duncan, *Whigs, Radicals and Liberals 1815-1914*, Londres, Hodder & Stoughton, 2002, pp. 22 y ss.

deres, que dejó sentir su influencia en el Congreso de Filadelfia y en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, cuyo artículo 16 se convirtió en el eje de formulaciones normativas y de reflexiones doctrinarias a lo largo del siglo XIX y de buena parte del XX.

La construcción teórica de la separación de poderes se explicaba cuando lo importante era contar con un constructo que permitiera desmontar el absolutismo monárquico imperante. Es comprensible que los argumentos de Montesquieu se encaminaran en la dirección de contrarrestar la concentración del poder que caracterizaba al Estado moderno, organizado en torno a la figura del monarca, con las excepciones norteamericana y, de manera paulatina, británica.

La monarquía constitucional fue un fenómeno propio del siglo XIX, y sus elementos fundamentales residían en la sujeción del monarca a formas previsibles de control político. En los sistemas presidenciales, que en el curso de ese siglo se desarrollaron sobre todo en América Latina, los instrumentos de control también fueron adquiriendo forma. Empero, el principio de separación de poderes adoptó contenidos y matices que resultaron funcionales lo mismo para reivindicar las libertades públicas que para fortalecer a los dictadores. El argumento de la separación de poderes resultó útil para quienes pretendían inhibir las acciones de control de los órganos de representación política.

La separación de poderes adquirió un aspecto anfibológico. Por una parte fue útil contra los sistemas absolutistas, pero de la misma manera fue construyendo los argumentos para que los nuevos titulares del poder se protegieran frente a las supuestas intromisiones de los congresos y parlamentos. En tanto que se le considere como una separación funcional, el esquema de Montesquieu corresponde, en lo jurídico y político, a la doctrina de la especialización que

en el ámbito económico preconizaría poco después Adam Smith, y que Emmanuel Kant hizo suya de inmediato.¹¹²

El concepto de separación funcional fue acompañado por construcciones constitucionales de progresiva rigidez, conforme a las cuales se vedaba toda hipotética ingerencia de un órgano del Estado en la actividad de otro. Este aislamiento propició que el poder concentrado en la persona que ocupaba el gobierno prevaleciera sobre el poder de los congresos; poder por lo general disperso, declarativo y con fuerte tendencia al conflicto interior.

Los congresos padecían problemas de fragmentación, y en este punto todavía siguen siendo vulnerables; aún así no es posible ni deseable prescindir de los bloques internos. El poder del gobierno suele ser vertical y su titular ejerce un mando efectivo sobre los subordinados, dispone de capacidad de decisión y ofrece hacia el exterior una posición coherente, homogénea y disciplinada, en tanto que los congresos muchas veces debaten sin decidir, y sus determinaciones normativas quedan sujetas a la aplicación que de ellas hagan los gobiernos. Cuando, por el contrario, los congresos son homogéneos, suele ser a expensas de su libertad e independencia, bien por la subordinación política con relación al gobierno; bien por el ejercicio hegemónico del poder por parte de un partido o de un dirigente carismático.

Las funciones de control político, eje de todo sistema democrático, encuentran resistencia por parte de los gobiernos, sobre todo en los organizados como sistemas presidenciales. Además de los factores asociados con la cohesión gubernamental y la fragmentación congresual, las acciones de propaganda tienen un efecto dis-

¹¹² Smith publicó *La riqueza de las naciones* en 1776; Kant, en su *Fundamentación de la metafísica de las costumbres*, aparecida en 1785, expresó: “Toda industria, oficio y arte ha ganado con la división del trabajo. Un artesano no hace todos los oficios, sino que cada uno se limita a realizar un trabajo que por sus características puede netamente diferenciarse de cualquier otro, con el resultado de alcanzarse un mayor rendimiento y una mayor perfección. Allí donde los trabajos no se encuentran divididos y donde cada cual es un artesano polifacético, los oficios se hallan aún en la mayor barbarie”. Véase la edición española, Madrid, Santillana, 1996, p. 14.

torsionador en cuanto a las relaciones entre ambos órganos del poder. Lo más habitual es que, por la disposición de recursos técnicos y económicos, y por las características de disciplina vertical, los gobiernos sean más eficaces en materia de propaganda que los congresos, donde la acción de comités plurales y las limitaciones operativas hacen que sus resultados mediáticos resulten más magros.

La maquinaria gubernamental se orienta en diferentes direcciones. Es común que cuente con un vocero que trasmite la posición del conjunto de ese órgano del poder, mientras que en el Congreso hay un vocero por cada fracción, que además no siempre cuenta con el respaldo al completo de sus integrantes. En todo caso, frente a la unidad de acción y de posición gubernamental, el Congreso, en el mejor de los casos, exhibe las contradicciones naturales en un órgano integrado por fuerzas opuestas entre sí. La capacidad de articular apoyos mediáticos es más asequible para el gobierno, mediante acuerdos no siempre conformes con el interés público. Otro tanto sucede con los principales grupos económicos, que tienen intereses directos en los medios, en calidad de socios, o indirectos, en calidad de grandes anunciantes.

Para eludir los controles, muchas veces se opta por desacreditar al controlador. Esta acción afecta a los partidos y a los congresos, elementos indisociables de los sistemas representativos. Las denuncias de corrupción en contra de los partidos y de ineficacia en contra de los congresos, producen un efecto acumulado que contribuye a debilitar las posibilidades reales de control sobre el gobierno. A partir de que se desencadena esa corriente negativa, los gobiernos advierten que tanto mayor como sea el desprestigio de sus controladores, tanto menor será el apoyo popular para el ejercicio controlado del poder. Esto se traduce en riesgos de arbitrariedad y de impunidad en la actuación de los gobernantes.

La conjetura acerca de quien controla al controlador, se resuelve en el constitucionalismo mediante una forma operativa según la cual *el controlado controla a su controlador*. Cuando esta relación de controles recíprocos es objeto de una construcción razonable, genera un equilibrio constructivo que auspicia que cada uno de los

órganos involucrados cumpla de manera satisfactoria sus propias funciones. Por eso en los sistemas constitucionales son identificables dos variedades de controles políticos: los *controles impropios, formales o aparentes* y los *controles propios, materiales o reales*. Los primeros generan una disfunción institucional, porque en la medida en que sólo cumplen con una apariencia, carecen de positividad y eluden el principio de que en un sistema democrático *no puede haber un órgano del poder político que no esté sujeto a un control político*. Los segundos son los aplicados de manera efectiva, y en este caso lo que se debe examinar es el gradiente en cuanto a su cumplimiento, que puede ir de la tolerancia máxima a la exigencia extrema. Los controles impropios carecen de efectos, y los controles propios pueden originar efectos contraproducentes si al hacer uso de ellos se les desfigura por exceso o por defecto. De ahí que la naturaleza de los controles esté asociada a su enunciado normativo y a la forma de su aplicación efectiva.

Una de las mayores aspiraciones democráticas se expresa mediante el principio “un hombre, un voto”, acuñado en Inglaterra a principios del siglo XIX por John Cartwright.¹¹³ Pero se sabe que la formalidad electoral no refleja la situación efectiva del ejercicio del poder. El voto universal, libre, directo, secreto y periódico está expuesto a influencias derivadas del dominio de los intereses sobre los medios de comunicación; al impacto circunstancial de mensajes publicitarios; a los filtros culturales que resultan de los factores religiosos, ambientales, laborales, educativos e incluso emocionales de los electores; a la personalidad de los candidatos; a las percepciones dominantes acerca de la vida institucional; a la susceptibilidad de los electores en cuanto a verse influidos por la utilización de las políticas públicas; a la valoración del desempeño

¹¹³ Cfr. Paul, Alexander, *The History of Reform. A Record of the Struggle for the Representation of the People in Parliament*, Londres, Routledge & Sons, 1884, p. 19. Cartwright fue un decidido adversario de las prácticas políticas corruptas y consideró al sufragio universal como una solución. Véase Pocock, J. G. A., *The Machiavellian Moment*, Princeton, Princeton University Press, 1975, p. 547.

de las instituciones, y a una serie de imprevistos que generan fluctuaciones en el ánimo de una colectividad. Los estudios de sociología electoral subrayan la vulnerabilidad del elector y la imposibilidad de contar con ambientes asépticos o neutrales cuando se toman decisiones que, por otra parte, suelen estar precedidas por fuertes cargas de emotividad y hasta de animosidad.

Las instituciones constitucionales pueden compensar las tensiones crecientes que generan los sistemas electorales. Existen dos niveles de competencia electoral: uno, el centrado en el contraste entre personalidades, que es más acentuado en los procesos selectivos internos de los partidos (precampañas), en tanto que ahí las diferencias en materia programática suelen ser de matiz; otro, el que se plantea con motivo de programas antitéticos. Un sistema muy competitivo puede procesar una pugna electoral entre programas, pero los enfrentamientos referidos a cuestiones de personalidad son mucho más complejos en cuanto a sus consecuencias. Las discrepancias basadas en programas son una invitación a la razón, en tanto que las referidas a cuestiones de personalidad, son una convocación a la pasión. No es posible prescindir de la lucha de personalidades, pero un buen diseño institucional puede mitigar sus efectos negativos.

Así como puede identificarse el nivel de concentración de la riqueza en un país o en una región, no han sido elaborados índices certeros para medir la concentración del poder político. Ni siquiera los estudios relacionados con las élites dirigentes ofrecen algo más que una aproximación transitoria en cuanto a la forma como se distribuye el ejercicio del poder. En estas circunstancias, la mejor opción para tener una idea acerca de este problema, consiste en determinar las características del sistema representativo y qué tan eficaz es su funcionamiento. Esto tampoco excluye las distorsiones que puedan afectar la integración y la operación de los órganos representativos, pero al menos ofrece un referente del que es posible inferir, junto con otros indicadores relacionados con la calidad de la democracia, cómo se están procesando las demandas y atendiendo las necesidades de una comunidad política. El siguiente paso reque-

riría establecer la relación existente entre la distribución de la representación política y la titularidad de los órganos de gobierno.

En los sistemas presidenciales, las modalidades de gobierno de gabinete, conforme a las cuales se traza un nexo entre los congresos y el gobierno, traducido en apoyo mayoritario para el programa y para los ministros, al menos en el diseño atenúan los efectos de la concentración del poder político y auspician la gobernabilidad de esos sistemas presidenciales.

La gobernabilidad de un sistema político está relacionada con sus resultados, más que con su diseño conceptual y con su estructura normativa. El dilema de optar entre un modelo que produjo gobernabilidad durante un periodo, y un modelo nuevo, cuyos efectos están sujetos a prueba, se resuelve a partir de que se advierta que un sistema establecido presenta desventajas decrecientes.

Se puede distinguir entre la oportunidad y la necesidad de un cambio. La primera se presenta cuando los agentes políticos identifican un momento propicio para anticipar respuestas a problemas sistémicos previsibles; la necesidad del cambio, por su parte, se produce cuando esos problemas no fueron advertidos o corregidos a tiempo. La actitud de los agentes políticos y de los gobernados varía si, luego de introducidos los cambios, las condiciones institucionales sufren un deterioro que se atribuye al cambio mismo y no al proceso de decadencia de la fase anterior.

No todos los cambios institucionales se traducen en mejoras inmediatas, porque lleva tiempo acoplar un nuevo ensamble institucional al entorno cultural. Este fenómeno entraña la paradoja de que los cambios para cimentar la gobernabilidad pueden producir un déficit de gobernabilidad durante la fase de adaptación de las instituciones y de las conductas. Los efectos del tránsito de un ciclo a otro fueron descritos de una manera muy gráfica por Platón: cuando el universo invierte el sentido en el que gira, antes de comenzar a desplazarse en la dirección opuesta hay un momento en el que cesa todo movimiento.¹¹⁴ Con este mito ilustraba las impli-

114 *El político*, 270.

caciones de un cambio: al dejar de funcionar lo que existía y apenas asomar lo que se construye, se produce una detención; una etapa de aparente parálisis que preludia al nuevo inicio. En la renovación de las instituciones que se volvieron disfuncionales hay un ajuste que debe preverse para no frustrar las expectativas que suscita un cambio, y para no afectar la gobernabilidad.

Por gobernabilidad entiendo un *proceso de decisiones legales, razonables, controlables y eficaces, adoptadas por autoridades legítimas, en un ámbito de libertades, de equidad y de estabilidad institucional, para garantizar a la población el ejercicio de su dignidad y de sus derechos civiles, políticos, culturales y económico-sociales y para atender requerimientos de la sociedad mediante prestaciones y servicios regulares, suficientes y oportunos.*

Los elementos constitucionales para alcanzar la gobernabilidad residen en tres factores: libertades públicas, responsabilidad política y cooperación institucional. Cuando falta alguno de esos elementos, puede registrarse un déficit de gobernabilidad, o incluso ingobernabilidad. La base está representada por el conjunto de libertades para que la sociedad ejerza sus derechos, con las limitaciones que resultan del entorno, cuyos efectos deben reducirse al mínimo posible. Además, para complementar el espacio de libertades y potenciar sus efectos, es indispensable construir un sistema de responsabilidades políticas. Sólo así se robustece la capacidad del sistema representativo y se fortalece el ejercicio de las libertades públicas. Contra lo que suele afirmarse, los mecanismos de democracia directa o semidirecta por lo general exponen a la sociedad a la manipulación de las emociones. El manejo de las imágenes y de los medios de influencia colectiva, directa o subliminal, reduce la libertad de elección y convierte a los electores en destinatarios de la mercadotecnia política. En cambio, el sistema representativo, pese a sus imperfecciones y a la naturaleza agonística de la política, permite al menos disponer de mecanismos idóneos para racionalizar las relaciones entre los órganos del poder. No hay Estado constitucional donde los gobernados no son libres y los gobernan-

tes no son responsables. La irresponsabilidad política de los gobernantes es una limitación para la libertad de los gobernados.

Ese problema fue identificado desde los albores de la democracia constitucional por Constant. En sus *Principios de política*,¹¹⁵ apuntó los factores que debían dar lugar a la responsabilidad de los ministros: el uso arbitrario del poder; la comisión de actos ilegales que afectaran el interés público; y los ataques a la libertad, a la seguridad y a la propiedad de los gobernados. Desde su punto de vista, era indispensable facultar a las asambleas para declarar a los ministros “indignos de la confianza pública”. Con esto, Constant diferenció la responsabilidad jurídica de la responsabilidad política. Los actos contrarios a derecho daban lugar al enjuiciamiento ordinario, en tanto que el desempeño político de un cargo podía ser valorado por el parlamento. En este caso, su expresión se traduciría en la confianza o en la censura. Interpretado en sentido contrario, puede decirse que allí donde no hay responsabilidad pública de los servidores públicos, prevalece un sentido patrimonialista del poder que simboliza una especie de apropiación privada de la función pública.

El tercer factor que contribuye a la gobernabilidad en un Estado constitucional es la cooperación institucional. Este es un elemento difícil de alcanzar, porque la lucha electoral implica la exclusión legítima del adversario, y porque los controles políticos suponen la limitación recíproca de los contendientes. Pero la gobernabilidad no se sustenta en las tensiones, sino en las formas de cooperación que permitan construir soluciones para la convivencia, que alienen la cohesión de la comunidad (sentido original de la política), y que se traduzcan en satisfactores eficaces para las necesidades comunitarias. Sin instrumentos que contribuyan a la cooperación institucional, la gobernabilidad es inviable.

Esos mecanismos incluyen el gobierno de gabinete y la reelección de los legisladores. Las coaliciones y los acuerdos entre los

115 Constant, Benjamin, *Principes de politique* (1a. edición, 1815), en *Écrits politiques*, París, Gallimard, 1997, caps. IX y X.

partidos se hacen viables cuando los dirigentes advierten la necesidad de adoptar decisiones de largo plazo. Por el contrario, los apremios de la contención permanente reducen las opciones de entendimiento recíproco. Entre mayor es la propensión al enfrentamiento electoral, que incluye los arbitrios referendarios, menor es la capacidad institucional para promover las conductas cooperativas entre los agentes políticos.

En este estudio hemos visto que los principales instrumentos parlamentarios para promover la responsabilidad política son las preguntas, la interpelación y las diversas modalidades de censura. A su vez, un instrumento idóneo para auspiciar la cooperación institucional es la confianza, traducida en apoyo a un programa de gobierno o a un conjunto de políticas compartidas, y a las personas que deban responder por su éxito. Estos mecanismos producen diferentes efectos, porque en tanto que unos tienen un propósito restrictivo, otros lo tienen constructivo. Un sistema constitucional bien articulado debe combinar de manera eficaz estos ingredientes.

Una fórmula análoga al óptimo de Pareto puede ser adecuada para diseñar instituciones constitucionales que garanticen la gobernabilidad democrática. En ese sentido, *habrá una situación constitucional razonable cuando para definir la estructura y el funcionamiento de las instituciones se adopte el criterio de que una situación es preferible a otra, si ninguna institución democrática resulta afectada y por lo menos alguna sí mejora, siempre que este esfuerzo se vea compensado por el mayor bienestar colectivo, por la mejor garantía de los derechos de los gobernados, y por las mejores oportunidades para que los gobernantes cooperen entre sí, sin perjuicio de la responsabilidad política que les incumba.*

La viabilidad de los instrumentos parlamentarios depende de las características de los sistemas presidenciales. Yo identifico tres modelos: el *modelo de Filadelfia*, el *modelo bonapartista o plebiscitario*, y el *modelo de gabinete*. El primero, al que corresponde la Constitución americana de 1787, se basa en un sistema electoral que diferencia entre de legitimidad electoral del presidente y la del Congreso, y que confiere a éste poderes de control semejantes a los

que ya eran habituales en Inglaterra a mediados del siglo XVIII. El modelo de Filadelfia fue construido con todas las reservas necesarias para sortear los riesgos del ejercicio monárquico del poder.

El modelo bonapartista o plebiscitario surge en la Constitución francesa de 1848, conforme a la cual el pueblo “delegaba” el poder ejecutivo en un presidente elegido de manera directa y mayoritaria, para lo cual incluso se preveía una segunda vuelta si en la primera nadie conseguía esa pluralidad de sufragios.

Todas las Constituciones latinoamericanas, las primeras en el mundo que acogieron el sistema presidencial, abandonaron de manera paulatina el modelo de Filadelfia e introdujeron el bonapartista, más funcional para el ejercicio personal del poder. Bolivia lo adoptó en la Constitución de 1851; Perú, en 1856; Venezuela, en 1858; Ecuador, en 1861; El Salvador, en 1864; Honduras, en 1865; Brasil, desde su primera constitución republicana, en 1891; Panamá, desde su primera Constitución, en 1903; Colombia, mediante la reforma de 1905 a la Constitución de 1886; Uruguay, en su segunda Constitución, de 1918. En términos generales, no hubo una gran urgencia, porque se habían encontrado formas para conculcar la potestad electoral de los ciudadanos, manipulando los resultados de acuerdo con la voluntad de los jefes políticos locales o nacionales.

En el caso de México, la ley orgánica electoral de 1857 fue apenas objeto de discretos ajustes a lo largo de las décadas siguientes, y no representó un obstáculo para las reelecciones del presidente Benito Juárez ni del presidente Porfirio Díaz, por ejemplo. En 1917, sin embargo, dentro de la estrategia anunciada por Venustiano Carranza y secundada por los diputados, se procedió a fortalecer la figura presidencial, dándole una base plebiscitaria a su origen. En su discurso del 10. de diciembre de 1916, Carranza mostró sin ambages los efectos del sistema plebiscitario que proponía:

Si se designa al presidente directamente por el pueblo, y en contacto constante con él por medio del respeto a sus libertades, por la participación amplia y efectiva de éste en los negocios públicos, por la consi-

deración prudente de las diversas clases sociales y por el desarrollo de los intereses legítimos, el presidente tendrá indispensablemente su sostén en el mismo pueblo; tanto contra la tentativa de cámaras invasoras, como contra las invasiones de los pretorianos. El gobierno, entonces, será justo y fuerte.¹¹⁶

Las repúblicas con sistemas presidencial-parlamentario aparecieron en el último tercio del siglo XIX. Después de proclamada la República francesa en 1871, un conjunto de tres leyes expedidas entre el 24 de febrero y el 16 de julio de 1875, integraron la Constitución de la tercera República. La elección del presidente quedaba encomendada a la Asamblea Nacional (Ley del 25 de febrero, artículo 2o.), el gobierno se depositaba en el gabinete, encabezado por el presidente (artículo 3o. de la Ley citada), y los ministros tenían responsabilidad política ante el parlamento (artículo 6o. de la Ley citada). Las características de brevedad y de generalidad de estas normas, que fueron adoptadas con un sentido transitorio, y la intensidad de la política electoral de la época, llevaron de manera progresiva a la consolidación de un sistema parlamentario pleno.

Aunque por razones distintas, en España se desarrolló, casi al mismo tiempo, un proceso semejante al francés. En febrero de 1873 fue proclamada la República, extinguida en diciembre del siguiente año. En ese periodo gobernaron cinco presidentes, que contaron con gabinetes responsables antes el congreso. El proyecto de Constitución, de 1873, no llegó a ser aprobado, preveía un sistema presidencial-parlamentario conforme al cual el poder ejecutivo sería ejercido por el Consejo de Ministros, cuyo presidente sería designado y removido con libertad por el presidente de la República (artículos 71 y 82). El presidente de la República sería el titular del denominado “poder de relación”, conforme al cual podría convocar a sesiones a las Cortes, nombrar y remover a los funcionarios gubernamentales, y “personificaba el poder supremo y la dignidad suprema de la Nación” (artículo 82). Los ministros, por

116 Congreso Constituyente, *Diario de Debates*, Querétaro, 1o. de diciembre de 1916, t. I, núm. 12.

su parte, no podrían formar parte de las Cortes ni asistir a sus sesiones, excepto cuando fuesen convocados (artículo 65), y habrían sido responsables ante el Senado (artículo 66).

El modelo de gabinete, que se prefiguraba ya en esos casos de Francia y de España, aparecería mejor definido unos años más tarde, en las constituciones de Alemania, Finlandia y Portugal, y se ha expandido de manera acelerada en el constitucionalismo de fines del siglo XX y principios del siglo XXI. Así lo acredita la recepción de instituciones parlamentarias en los sistemas presidenciales.

El debate sobre la adopción del sistema parlamentario ha estado presente a lo largo de la historia política latinoamericana, de forma muy especial durante el siglo XX. En México fue un asunto que se discutió con amplitud durante el periodo revolucionario, en la etapa previa al Congreso Constituyente de 1916-1917. Es una cuestión que se ventiló también, en distintas oportunidades, en Brasil, Chile, Cuba, Ecuador, Perú y Venezuela, por ejemplo.

El origen de la polémica sobre el sistema presidencial no está en las deficiencias objetivas de este sistema, sino en la forma arbitraria de su ejercicio y en los numerosos y dolorosos episodios de abusos que ese desempeño ha propiciado. Por eso, más que plantear el cambio del sistema a partir de las inconsistencias y defectos que lo caracterizan, se ha abierto la posibilidad de renovarlo y racionalizarlo. Éste es, en buena medida, el propósito que se persigue con la incorporación de instituciones de control procedentes de los sistemas parlamentarios.

El diseño racional de esos instrumentos debe realizarse con un cálculo riguroso de los efectos deseables. Se deben evitar tanto los desbordamientos que conviertan la política parlamentaria en un espectáculo frívolo, cuanto la rigidez que haga inaplicables los mecanismos de control político. Ambos son extremos inconvenientes que resultan de la utilización dogmática de los controles y que en la práctica afectan su positividad. Cuando son introducidos en la norma constitucional sólo con un ánimo de lucimiento político, pero sin un objetivo claro de sus ventajas, el resultado es nega-

tivo. El empleo de los controles debe rodearse de precauciones que aseguren su efectividad y seriedad, a la vez.

La falta de consecuencias jurídicas de los mecanismos de control puede hacer de éstos una especie de instituciones de opinión, en tanto que sus efectos se contraigan a expresar un punto de vista que, en el mejor de los casos, auspicien o fortalezcan la formación de corrientes políticas. Es verdad que en una democracia representativa incluso el hecho de que se generalice un punto de vista tiene importancia, pero el funcionamiento de las instituciones políticas demanda un mínimo de eficacia. Estos casos la utilización de los controles parlamentarios debe ser vista con interés, porque al menos acredita que las distancias entre los sistemas presidenciales y parlamentarios se van acortando y que en etapas sucesivas de desarrollo será posible adoptar mecanismos de control político más eficaces.

Varias constituciones latinoamericanas contemplan al interés público, general, colectivo o del Estado, como base para la inclusión de controles políticos de origen parlamentario. Sin embargo, en la mayor parte de esos mismos textos constitucionales no se precisan las características de ese interés general, colectivo o del Estado. Es un tipo de norma de textura muy abierta, con relación a la cual los legisladores podrían apoyarse en los criterios jurisprudenciales, nacionales o internacionales, relacionados con esos conceptos. Esta es una opción valiosa, porque en la medida en que el control político ejercido por los congresos incorpore consideraciones de origen jurisprudencial, estará dando un paso significativo en el desarrollo de una nueva modalidad de equilibrios entre los órganos del poder. Por esta vía la presencia de los órganos jurisdiccionales influiría en una de las funciones esenciales para preservar las libertades y la seguridad jurídica, que consiste en controlar el ejercicio del poder.

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

cuenta con el apoyo de ese órgano, así se trate de un gobierno en minoría, en tanto que este soporte político no resulta imprescindible en los sistemas presidenciales, excepto donde se requieren la aprobación del programa de gobierno y la confianza del Congreso para la investidura del gabinete o de quien lo encabeza. Lo anterior significa que en el sistema parlamentario las interpelaciones y las mociones de censura tienden a ser menos frecuentes que en los presidenciales, pues en estos últimos su formulación no pone en riesgo, en todos los casos, la estabilidad gubernamental, mientras que en los parlamentarios traducen la pérdida de la mayoría o la ruptura de los acuerdos que sostienen a un gobierno minoritario.

La utilización de los controles políticos de origen parlamentario es más flexible en los sistemas presidenciales que en los parlamentarios, entre otras cosas porque no suelen poner en riesgo la permanencia del jefe de Estado y de gobierno. En estas condiciones, los controles no son un factor de inestabilidad política, como sí lo han sido, cuando se usaron con porfía, 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 III y la IV repúblicas francesas. El nivel más elevado de precaución corresponde al modelo germano de censura constructiva, que ha hecho amplia escuela en el constitucionalismo parlamentario de nuestros días.¹¹⁷

Por lo mismo, los controles parlamentarios podrían estar menos limitados en los sistemas presidenciales; sistemas que, por su propia naturaleza, son bastante rígidos. La aplicación más sencilla de las formas de control parlamentario, en especial de las preguntas y las interpelaciones, facilitaría la relación entre el Congreso y el gobierno porque, sin poner en riesgo su estabilidad, ofrecería a las

117 El mecanismo de censura adoptado por la Constitución alemana (artículo 67), ha encontrado eco en las Constituciones de Bélgica (artículo 46), España (artículo 113), Hungría (artículo 33 A) y Polonia (artículo 158), por ejemplo.

fuerzas políticas opositoras la oportunidad de hacer valer sus razones acerca de la conducción del país. Por esa razón, adoptar en los sistemas presidenciales las mismas estructuras de prevención ante los controles políticos que se han generalizado en los sistemas parlamentarios, sería adicionar grados de dificultad al ejercicio de esos controles y generaría la ilusión de que los sistemas presidenciales se han modernizado cuando, en realidad, estaría ocurriendo lo contrario.

Es importante examinar con detenimiento las interacciones institucionales, para advertir hasta qué punto la simple traslación de una gama de instituciones parlamentarias racionaliza los sistemas presidenciales. En muchos casos sucede 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 y en la política.

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.

Las ventajas de incorporar instrumentos de control político procedentes del sistema parlamentario se pueden ver minimizadas por no hacer un análisis que permita advertir las posibles interacciones institucionales negativas. Esto es evidente en el caso de la disolución del Congreso que, lejos de racionalizar los sistemas presidenciales, contribuye a profundizar sus poderes hegemónicos.

Los modelos de control parlamentario incorporados en el constitucionalismo latinoamericano han tenido en cuenta las experiencias militaristas padecidas por la mayoría de los países del hemisferio. Esto explica, en parte, la menor urgencia para su adopción advertida en México.

En cuanto a los sistemas presidenciales de algunos países africanos, asiáticos y europeos, 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 ejer-

cicio del poder, a esquemas de democratización progresiva. Al adoptar la organización presidencial combinada con controles parlamentarios se ha buscado una transición gobernable, 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 varios países de derecho islámico.

El examen de las experiencias presidenciales contemporáneas permite advertir errores y aciertos en los diseños institucionales. Aunque parezca una contradicción, 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 donde han sido incorporados instrumentos parlamentarios de control político, los resultados han sido menos inocuos de lo que parece, pues al menos han contribuido a conformar una cultura de mayor exigencia en cuanto a la responsabilidad de los gobernantes. Puede decirse que hay paralelismo con los enunciados normativos en materia electoral, que en términos generales también 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.

De manera adicional conviene subrayar que los controles políticos de origen parlamentario suponen la presencia de un sistema de partidos responsable y por ende también controlado, con disciplina interna 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 y el funcionamiento de los partidos, inhiban alian-

zas circunstanciales y contradictorias que desconciertan a los ciudadanos, y regulen fenómenos tan llamativos como el transfuguismo.

Suele distinguirse entre los sistemas parlamentarios, los presidenciales, los semiparlamentarios y los semipresidenciales. En su mayoría, los sistemas construidos a partir de la posguerra, y de una manera todavía más enfática los que se han desarrollado a partir de 1989, tienden a incorporar elementos que atenúan las deficiencias y potencian las ventajas de esos sistemas, sin que se pretenda preservar la hipotética ortodoxia en el diseño de cada sistema. Salvo excepciones, no quedan sistemas que puedan considerarse “puros”, si se atiende a los modelos tradicionales en los que el parlamentario y el presidencial se inspiraron. En nuestro tiempo sólo hay sistemas gobernables y no gobernables, y por lo general los primeros tienen que adoptar tantos instrumentos operativos como la experiencia recomienda.

El fenómeno de la mundialización ha traído aparejado un inusitado intercambio de vivencias que incluyen las institucionales. La familiaridad con las formas de gobierno que se producen a lo largo del orbe es algo que caracteriza al ciudadano mundial de nuestra época. Ese ciudadano no distingue tanto las peculiaridades de cada sistema, cuanto la capacidad de los sistemas para producir resultados satisfactorios. Los nuevos 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 identifique. Los problemas de nuestro tiempo van más allá del nominalismo institucional; conciernen al realismo político y jurídico que permita a las sociedades alcanzar, consolidar y desarrollar sus democracias.