

CAPÍTULO SÉPTIMO

LA RACIONALIZACIÓN DE LOS SISTEMAS PRESIDENCIALES

El debate sobre la adopción del sistema parlamentario ha estado presente a lo largo de la historia política del hemisferio, 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 este tipo de 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.

En algunos casos la falta de consecuencias jurídicas de los mecanismos de control hace de éstos una especie de instituciones de opinión, en tanto que sus efectos se contraen a expresar un punto de vista que, en el mejor de los casos, auspician o fortalecen 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 deben ser vistos con interés, porque al menos acreditan 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.

Por otra parte, un aspecto relevante que resulta de las referencias al interés público, general, colectivo o del Estado, que aparecen en algunas Constituciones latinoamericanas, consiste en que los legisladores pueden apoyarse en los criterios jurisprudenciales, nacionales o internacionales, relacionados con esos conceptos. En la medida en que el control político ejercido por los congresos incorpore consideraciones formuladas por la judicatura, 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 encontrará una vía de influencia en una de las funciones esenciales para preservar las libertades y la seguridad jurídica, que consiste en controlar el ejercicio del poder.

Es posible, por la forma de los controles políticos, que los congresos desarrollen sus propios criterios interpretativos con relación a las formas de interés colectivo tuteladas por algunas Constituciones, pero esto no excluye que tomen en cuenta las que sobre esos aspectos han elaborado los tribunales, a lo largo de numerosas experiencias que se desprenden de casos concretos. Se trata de una aportación latinoamericana que comienza a perfilarse con nitidez.

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 cuente 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, entre otras cosas porque no suelen poner en riesgo la permanencia del jefe de Estado y de gobierno. En estas condiciones, 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, 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.⁸⁵

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

85 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.

las interpelaciones, facilitaría la relación entre el Congreso y el gobierno porque, sin poner en riesgo su estabilidad, ofrecería a las fuerzas políticas opositoras la oportunidad de hacer valer sus razones acerca de la conducción del país. 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.

Las expectativas de racionalización que ofrecen los nuevos controles parlamentarios incluidos en los sistemas presidenciales latinoamericanos, siguen generando corrientes de simpatía para la adopción plena de los sistemas parlamentarios y alienta expresiones de desencanto en cuanto a los diseños constitucionales vigentes. 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 la política.

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.

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 racionalizar los sistemas presidenciales, contribuye a profundizar sus poderes hegemónicos.

Los efectos de los controles políticos están relacionados con la mayoría que prevalezca en el órgano de representación. En los sis-

temas 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.

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 ejercicio 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 po-

der 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, de manera análoga, que 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.

La mera 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 y la política. 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.

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 alianzas circunstanciales y contradictorias que desconcierten a los ciudadanos, además de que 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 potencien sus ventajas de esos sistemas, sin que se pretenda preservar la hipotética ortodoxia en el diseño de cada sistema. Salvo excepciones, en la actualidad 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 distinguir 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.