

CONSIDERACIONES FINALES

Como método, el derecho comparado es uno de los mejores instrumentos de que se dispone para el diseño institucional. En este estudio, además, he incorporado algunos elementos de análisis histórico y sociológico para apreciar el desempeño efectivo de las instituciones. Parecería pretencioso haber explorado todas las tendencias hacia la parlamentarización que presentan los sistemas presidenciales; lo que he querido mostrar es que no se trata de un comportamiento idiosincrásico, del que sólo participen los sistemas constitucionales agrupados en una determinada área geográfica, sino de una respuesta generalizada para encontrar soluciones a uno de los más acuciantes problemas que debe resolver el Estado constitucional: la gobernabilidad.

Hay constantes claras que se advierten doquier se debaten reformas o nuevos textos constitucionales: armonizar las diferentes expresiones políticas dentro de una sociedad plural, o que intenta serlo; controlar los actos del poder, y proveer condiciones para un ejercicio eficaz de la acción gubernamental. El primero de esos aspectos tiene que ver con las libertades públicas y la equidad social; el segundo, con evitar recaídas autoritarias y sortear las distorsiones ocasionadas por la corrupción, la hipertrofia burocrática y los excesos de poder; el tercero, con la posibilidad real de ofrecer los satisfactores que incumben al Estado: seguridad jurídica y física; justicia individual y colectiva; estabilidad política y económica; prestaciones y desarrollo social.

Ha sido común que los constituyentes analicen el éxito o el fracaso de otras empresas análogas, y que se involucren en la discusión de teorías jurídicas, políticas y sociales de las que se puedan derivar formas específicas de organización constitucional. La revisión de las experiencias ajenas, o de los antecedentes propios, ha

estado presente en casi todos los grandes debates constituyentes. Cuando esas experiencias no se han encontrado en una etapa próxima al momento en que tiene lugar la deliberación, se ha volteado la mirada al mundo clásico.

A diferencia de esos procesos constituyentes fundacionales u originarios, en la actualidad no siempre se encuentran referencias doctrinarias ni históricas en los debates constituyentes. Se alude, en cambio, a lo que está sucediendo en otros sistemas y se analizan las demandas específicas que los agentes políticos se plantean entre sí. Es evidente el interés por saber lo que ocurre en otros sistemas, así sean distantes en lo geográfico y aun en lo cultural. De alguna manera el fenómeno de la mundialización, de esencia comunicacional y económica, trasciende también al universo de las instituciones.

De ahí que se haga necesario identificar los cambios que se están produciendo en la fragua o reforma de las Constituciones contemporáneas. Se advierte cómo las constantes a que aludí van configurando un nuevo aspecto del Estado constitucional. No es que se incurra en un pragmatismo irrefrenable, o que se actúe sin fuentes de inspiración ni bases de convicción; por lo general, prevalece un talante democrático, o por lo menos una apariencia democratizadora. Lo que se intenta es resolver las complejas cuestiones de la convivencia política, del desarrollo social y de la eficacia gubernamental. Es por estas razones que procuré identificar las instituciones parlamentarias que se han venido incorporando en los sistemas presidenciales, y advertir cómo se ha intensificado esta tendencia en los últimos cuatro lustros.

La *variante pragmática* consiste en que los ejercicios constituyentes se han desprendido de las matrices originales de los sistemas. Aducir la *pureza* de un sistema o la aplicación de una doctrina, como valladar para eludir un cambio institucional, es algo que ocurre con poca frecuencia. Argumentar, por ejemplo, que la incorporación del voto de confianza o de la moción de censura afecta al sistema presidencial, o que vulnera el principio de separación de

poderes, resulta irrelevante cuando lo que se está examinando es cómo hacer más racional el ejercicio del poder.

Es cierto que a veces se escucha el eco de los viejos debates constituyentes, pero cuando las cosas son mejor miradas, se llega a la conclusión de que los constituyentes de Filadelfia, imaginativos e ilustrados como fueron, no pudieron haber dictado las únicas formas posibles para hacer funcional un sistema presidencial. Cuando se relee a Locke y a Montesquieu, e incluso a sus precursores clásicos, Aristóteles, Polibio y Séneca, no se puede desconocer su grandeza, pero tampoco se les puede atribuir la única clave posible para configurar el poder público. Más aún, cuando se invoca el artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, de 1789, no se puede desconocer que la misma Asamblea que la proclamó y reiteró en 1791, también adoptó una Constitución donde, en aplicación directa de ese precepto, se decía que “la persona del rey es inviolable y sagrada” (capítulo II, artículo 2o.).

Resulta que los constituyentes de Filadelfia y los revolucionarios franceses, como los filósofos ilustrados o los precursores del mundo clásico, no podían prever ciertas instituciones características de nuestro tiempo. Los partidos políticos, el contencioso electoral, la justicia constitucional, los tribunales internacionales, y muchas otras realidades jurídicas contemporáneas, han surgido para complementar, no para desvirtuar, el proceso acumulativo de experiencias y de conocimientos que permiten construir un nuevo tipo de Estado. Abogar por la pureza inmutable de los sistemas es lícito, como posición doctrinaria o política, pero no encuentra soporte en la realidad institucional contemporánea, ni es por necesidad la mejor opción para dar cauce institucional al Estado democrático.

Cuando la recepción de instituciones procedentes de otros sistemas se realiza procurando sortear los efectos de las interacciones institucionales negativas, los avances se vuelven asequibles. Esta forma de fecundación ha sido utilizada en otras etapas y hoy forma parte del patrimonio común de los sistemas institucionales. Por ejemplo, los tribunales constitucionales surgieron en el seno de

sistemas parlamentarios, pero han encontrado una mayor difusión en los presidenciales; la constitucionalización de los partidos políticos también es típica de los sistemas parlamentarios, pero se ha irradiado a los presidenciales, con significativas ventajas para la consolidación del Estado constitucional.

Se sabe que la democracia es un procedimiento pacífico para elegir gobernantes a los que se reputa legítimos. Puede decirse, por igual, que los sistemas presidencial y parlamentario son formas de organizar el poder en un Estado determinado. Aunque tengo predilección por el sistema presidencial, y le encuentro las ventajas a las que me he referido en este estudio, tampoco creo que los británicos o los suecos, por mencionar dos casos, pudieran ganar algo adoptándolo, y sí en cambio perderían mucho.

El sistema preferible es aquel que puede ser mejorado mediante un ejercicio de inteligencia y de responsabilidad colectiva; las innovaciones que generan contrastes insuperables en el ámbito cultural en el que se producen y que se basan en procesos incomprensibles para sus destinatarios, son contraproducentes. Construir un sistema parlamentario para remediar los defectos de un sistema presidencial, tiene mucho de absurdo. ¿Quién podría diseñar un *buen* sistema parlamentario, acerca del que no tiene experiencia, si no puede corregir un *mal* sistema presidencial, con el que sí está familiarizado? En otras palabras, si no se puede corregir lo que se conoce, cómo poder construir lo que se desconoce. Estoy a favor de la racionalización de los procesos del poder, no de la irracionalidad de sustituir de raíz lo que bien puede ser enmendado.

Además, cuando se *importan* modelos que carecen de implantación en un medio cultural, se produce un efecto negativo: los nuevos instrumentos sólo son conocidos por unos pocos. Esta concentración del saber es contraria a cualquier proyecto democrático, pues tiene consecuencias de exclusión para los demás integrantes de la sociedad. Cuando se construye un sistema político sólo para los iniciados en las novedosas instituciones implantadas, los resultados distan mucho de lo que se pudo querer y esperar.

Esto no sucede cuando los instrumentos parlamentarios de control son adoptados por los sistemas presidenciales, por varias razones. En primer lugar, porque lo peor que puede suceder es que no se utilicen, y las cosas sigan como estaban. Si los ministros no hacen uso de su derecho a ocupar la tribuna parlamentaria, o los representantes no preguntan ni cuestionan, querrá decir que el cambio fue sólo epidérmico. Aun así, las instituciones permanecen en vida latente, y en cualquier momento se pueden producir nuevas circunstancias que las activen. En segundo lugar, este tipo de instituciones tiene la virtud de funcionar como un vector de educación democrática. La sociedad se comienza a familiarizar con una de las formas esenciales de la democracia: la deliberación pública. Este hecho supone pasar de una *democracia pasiva*, —sólo caracterizada por la libertad y objetividad del sufragio (en el mejor de los casos)— a una *democracia activa*, donde los ciudadanos se reconozcan como el centro del debate.

Existen numerosas formas de democracia directa cuya adopción es compatible con un sistema representativo. Quienes creen en las bondades del sistema representativo, entre los que me incluyo, deben admitir que para preservar el sistema representativo es menester incluir instrumentos propios de los sistemas de democracia directa, porque la cultura democrática se fortalece estimulando la deliberación pública. Sólo que debe hacerse, igual que en la parlamentarización de los sistemas presidenciales, sin desencadenar interacciones negativas.

La concentración del poder, por parte de cualquier órgano, exacerba la propensión de subordinar a los otros, y propicia los excesos del poder con sus corolarios de arbitrariedad y corrupción. De ahí que la racionalización del sistema presidencial contribuye a atenuar los componentes de dominación personal y los excesos a los que se propende en el ejercicio del poder.

Los diseños constitucionales bien balanceados permiten corregir el comportamiento de las instituciones, pero en ningún caso son infalibles, y buena parte de su éxito depende de la interacción adecuada con otros factores. Entre los elementos externos al siste-

ma normativo, que conforman el conjunto de *externalidades constitucionales*, las más relevantes son el contexto cultural, la operación del sistema económico y las demandas generales sobre el aparato institucional. Las tradiciones, conductas y percepciones de la sociedad contribuyen a perfilar las características de las instituciones.

El sistema económico, en constante interacción con el sistema político, puede generar deformaciones en la estructura del poder o puede contribuir a su éxito. Es evidente, por ejemplo, que la distribución de la riqueza en Estados Unidos, Gran Bretaña, Alemania o Francia, para sólo mencionar unos cuantos países, otorga a sus respectivos órganos constitucionales un espacio más holgado en su actuación y desarrollo, que el disponible en los lugares donde la alta concentración de la riqueza confiere al círculo de poder económico una mayor capacidad de influir en las decisiones políticas.

Todas las formas de concentración o desconcentración del poder (económico, mediático, sindical, intelectual, eclesiástico, etcétera), son *externalidades constitucionales*, ajenas a la estructura, organización y funcionamiento de los órganos del poder, que proyectan sus efectos sobre el comportamiento de las instituciones.

Sólo una parte de las relaciones de poder está sujeta a la preceptiva constitucional; más allá del espacio político regulado por el derecho, existe otro amplio entramado de intereses que, según su posición, magnitud, habilidad y decisión de tomar riesgos, influyen, a veces en sentidos contrapuestos y excluyentes, para orientar la acción institucional. Por eso, en el proceso de parlamentarización de los sistemas presidenciales los resultados son muy distintos. En los Estados que proceden de una tradición autoritaria, con alta concentración del ingreso y escaso nivel cultural, el efecto de los cambios constitucionales podría ser de bajo impacto; por el contrario, en los sistemas donde hay tradición democrática, menor concentración del ingreso y alto nivel cultural, incluso cambios tenues producen resultados sensibles.

En esos casos, las reformas adoptadas por los Estados con menor nivel de desarrollo jurídico y político tienen otra función: fijar la

dirección a seguir por la sociedad, en el sentido de aumentar su nivel cultural, y reformar, con el paso del tiempo, los demás factores que actúan como externalidades con relación al sistema constitucional. De no utilizarse los cambios institucionales para impulsar otras adecuaciones en el contexto, se sucumbiría ante los condicionamientos circunstantes y se perpetuarían los efectos negativos de la concentración del poder. Las actitudes conservadoras generan otro tipo de desenlaces, porque impiden una adecuación paulatina de las instituciones y de su entorno, y a la postre producen sistemas muy cerrados que acaban aherrojando, por un vía fáctica, al resto de los actores sociales.

Las *externalidades constitucionales* tienen un registro mayor en los sistemas abiertos; en los sistemas cerrados la fuerza hegemónica del poder político se impone o prevalece sobre los demás agentes. Este proceso no siempre se entiende, y por ende se incurre en dos posiciones, antitéticas, fallidas por igual: la conservadora, que ante las escasas posibilidades de alcanzar cambios razonables prefiere mantener el *status quo*, y la radical, que por consideraciones análogas considera que las reformas deben ser de tal rotundidad que el cambio sea inevitable. En ambos casos se desencadena un resultado semejante: la renovada concentración del poder. Si el poder no cambia, se endurece; si cambia en un sentido drástico, para imponerse al entorno, también tiende al rigor. Los dos extremos suelen conducir a un destino parecido, sin importar las intenciones de sus promotores. Con excepción de los cambios revolucionarios, el aparato del poder sólo puede movilizarse, con éxito para sus promotores y sin riesgo para sus destinatarios, haciéndolo más racional y razonable.

La teoría constitucional no ha identificado todavía cómo se produce la adaptación de las instituciones al contexto, y viceversa. Se trata de una cuestión de alta complejidad en que deben analizarse al menos dos vertientes: las *interacciones institucionales*, dentro del sistema constitucional, y las *externalidades constitucionales*. Esta necesidad ha sido opacada por el estudio de los modelos constitucionales, que no siempre incluyen una perspectiva holística

que abarque el diseño de las instituciones y los procesos culturales en marcha, las pautas de conducta que se pretende corregir o inducir, y la magnitud, dirección, intensidad y duración de las resistencias que se podrán enfrentar.

Las decisiones normativas, como decisiones políticas, suelen contar con apoyo basado en acuerdos y en acciones mediáticas de persuasión. A veces, cuando responden a demandas expresas de la sociedad o de un sector con especial interés en las decisiones normativas, se produce también un tercer factor: la aceptación espontánea y hasta la adhesión al cambio. Todo esto, empero, no siempre se produce, y en ocasiones se presenta una situación inversa: los beneficios de la norma no son entendidos con facilidad por sus destinatarios, o implican costes que la mayor parte de los agentes se niega a pagar. En estas condiciones, el desgaste recae sólo en los impulsores de las medidas, y quienes no las suscribieron se reservan para luego capitalizar las eventuales ventajas que resulten.

En una variante de la tesis de Gomes Canotilho, se puede decir que en los sistemas presidenciales el poder político se acoge a tres posibles formas de organización y funcionamiento: *monista*, donde la presidencia sea dominante; *dual*, donde exista la mayor simetría posible entre la presidencia y el Congreso, y *triádica*, donde se distingan la presidencia, el gobierno y el congreso con sus respectivas áreas de competencia. La primera de estas formas corresponde a un modelo muy concentrado, como el mexicano; la última, a un modelo muy desconcentrado, colindante con el parlamentario, como el portugués. En la zona central queda la posibilidad de equilibrar, en lo posible, la relación entre los órganos del poder político. Subrayo que esto se procure *hasta donde resulta posible*, porque la naturaleza misma de un órgano colegiado, plural, sin facultades operativas, cuyas decisiones suelen ser de carácter general, que discute a la vista pública y exhibe sus contradicciones, tiene un menor nivel de cohesión, sigilo y disciplina que el gobierno, así éste se ejerza en gabinete y presente rasgos de pluralismo.

La desconcentración gubernamental se ve fortalecida cuando, en un sistema presidencial se adopta un gobierno de gabinete. Esto

no significa que surja una dualidad entre presidente y gobierno; el presidente sigue siendo jefe de Estado y de gobierno, pero en las funciones gubernamentales cuenta con colaboradores que también responden ante el órgano de representación. Las normas constitucionales que trasladan a los colaboradores la indemnidad que sólo corresponde al jefe de Estado, no se adecuan a la racionalidad de un sistema democrático y republicano. Para estos efectos, *entiendo como democrático el sistema que cuenta con legitimidad en cuanto a su origen, y republicano el que actúa conforme a la legalidad*. En un caso está presente el interés del pueblo, el *demos*, y en otro el del propio Estado, la *res publica*. Los presidentes están vinculados por su origen democrático y su desempeño republicano; sus colaboradores, que no han sido elegidos sino designados, sólo están obligados al desempeño republicano de su función.

Los presidentes no pueden sujetarse al control político de los congresos, porque no está al alcance de los representantes de la nación alterar la decisión electoral de la nación misma; en cambio, en un sistema republicano no debe existir taxativa alguna que limite las acciones de control de los representantes de la nación con relación a los auxiliares del presidente. La intangibilidad del jefe de Estado sólo se extiende a sus colaboradores en los regímenes autoritarios.

A todo gobernante le resulta ventajoso que la fidelidad institucional de sus colaboradores esté asociada a dos niveles de control: el que ejerza el presidente, y el que, desde otra perspectiva y con otras formas de percepción, realicen los representantes nacionales. Los gobernantes están expuestos a que, en el ejercicio críptico del poder, ellos mismos sean víctimas del ocultamiento de la verdad por parte de sus ministros; ésta ha sido una constante del poder. Cuando tal posibilidad se reduce al mínimo, quienes se sitúan en el vértice del poder disponen de instrumentos que les dan mayor capacidad de conducción y de enmienda con relación a quienes reciben su confianza.

La construcción política de Maquiavelo no iba en esa dirección, porque el naciente Estado demandaba un poder muy concentrado,

cuyo éxito quedaba sujeto a la capacidad personal del príncipe. Pero el *príncipe moderno* tiene que hacer frente a una multiplicidad de factores que no eran previsibles hace cinco siglos en cuanto al *príncipe clásico*; la complejidad del Estado ha alcanzado cotas que resultaban impredecibles, y si ciertos aspectos de la mecánica política advertida por el genio florentino siguen vigentes, otros muchos han aparecido y exigen una forma distinta de concebir el poder. La idea de fortaleza o debilidad de los gobernantes, por ende, no puede medirse conforme al baremo establecido en los albores del Estado moderno.

Hoy, podemos señalar que los extremos monista y triádico implican debilidad para la institución presidencial. En el primer caso lo hace vulnerable la concentración extrema del poder, que si bien le otorga facultades para actuar sin contrapesos, también le hace imputables todos los desaciertos y las desviaciones del poder en que incurran sus colaboradores, acerca de cuyo proceder no dispone de medios eficaces de información y de corrección; en el segundo caso, su debilidad resulta de no operar los dispositivos del gobierno, y quien los maneja tampoco disfruta de las ventajas que ofrece una investidura que procede de la decisión democrática popular. En el espacio intermedio, de una estructura dual, equilibrada en términos racionales y razonables, se sitúa la posibilidad de un poder democrático cuya fortaleza depende no del sigilo y de la concentración, sino de la apertura y de la concertación.

La fortaleza de un sistema guarda relación con la estabilidad de las instituciones y con la fiabilidad de los acuerdos. Los entendimientos políticos se tornan volátiles cuando carecen de un referente institucional que les confiera certidumbre y los haga durables. El éxito de un gobierno requiere, entre otras cosas, de un programa de largo plazo que cuente con un soporte estable, por lo menos equivalente a una legislatura. De no ocurrir así, cada decisión es objeto de una negociación, y cada negociación puede resultar más accidentada que la precedente. Las alianzas variarían de continuo, lo que haría impredecibles sus desenlaces. Esta situación afectaría

la necesaria lealtad de quienes ofrecen soporte político e incluso de quienes se oponen, e impediría trazar un plan maestro al que se sujetara la acción gubernamental. Si este riesgo no queda superado mediante el diseño adecuado de las instituciones, es difícil que haya gobernabilidad.