

PRESIDENCIALISMO Y PARLAMENTARISMO EN COLOMBIA

Luis Carlos SÁCHICA

SUMARIO: I. El problema general de las formas de gobierno del Estado y su situación en el presente. II. Tres etapas en la evolución del problema en el caso colombiano. La prevalencia inicial del Legislativo. III. El equilibrio frentenacionalista, negación de todos los modelos. IV. El predominio del Ejecutivo y la debilidad de sus contrapesos. V. Desequilibrio de poderes. El presidencialismo, tipo de gobierno iberoamericano. VI. Diferencias con los tipos clásicos de gobierno. VII. Buscando rumbo propio. VIII. Consideraciones finales.

I. EL PROBLEMA GENERAL DE LAS FORMAS DE GOBIERNO DEL ESTADO Y SU SITUACIÓN EN EL PRESENTE

Examinar los problemas que plantean las formas de relación entre los órganos del Estado y, en especial, las existentes en cada régimen entre el Legislativo y el Ejecutivo, es definir cuál es el centro del poder dentro de un sistema constitucional concreto. Se ve, de inmediato, que lo que se quiere determinar es si el impulso y la capacidad decisoria están radicadas en el cuerpo titular de la representación nacional o en el gobierno. Las implicaciones políticas de una y otra modalidad son indicativas de la orientación política del respectivo sistema, ya en un sentido claramente popular o en otro de tendencia hacia la personalización del poder, que puede tener desarrollos autocráticos.

Si se quieren ver las cosas de otra manera, esta cuestión puede pensarse también como la de la configuración o esquema que se establece entre el gobierno, como política de administración del Estado, y los controles políticos que sobre dicho ejercicio son normales en las democracias.

Con mayor profundidad, hay que advertir que en este asunto está envuelto, bajo el ropaje formal y legalista de la separación y equilibrio de poderes, la del reparto del poder en la sociedad y su repre-

sentación en el Estado, dentro del supuesto de que Ejecutivo y Legislativo tienen distinto origen y responden a diferentes intereses, ya que si entre ellos existe identidad política esta cuestión carece de relieve.

El asunto fue nítido en tiempos pasados. En la actualidad se han presentado desplazamientos institucionales que están desdibujando los tipos clásicos del parlamentarismo y del presidencialismo, de manera que se observa una evidente inclinación a conformar regímenes intermedios o mixtos, en los cuales están atenuados los rasgos de una y otra de estas formas de gobierno. Para visualizar esta tendencia basta con traer a cuento el caso de la Quinta República francesa, en el que se llegó a unos mecanismos combinados que estructuran una forma intermedia, indefinible, calificada ya de semipresidencialista, ora de semiparlamentaria, y que se ha tornado más compleja aún por la radicación de las jefaturas del Estado y del gobierno en personeros de partidos políticos incompatibles, "cohabitación" política que da al traste con el perfil de los viejos modelos de gobierno.

En Iberoamérica puede mostrarse el caso del Ecuador, donde dentro de un ordenamiento presidencialista la mayoría del Congreso puede censurar a los ministros, con la consecuencia de obligar al presidente de la República a cambiar al ministro censurado.

De otro lado, el predominio universal que en todos los regímenes adquirió el Ejecutivo y la fuerza que tiene la jefatura del Estado, llevan a concluir que la influencia del parlamentarismo está mermando y, si se mira al caso italiano, que es paradigmático, se encuentran razones para admitir una innegable crisis de esa rica experiencia política, en auge hasta la II Guerra Mundial. Estos cambios obligan a repensar la cuestión en términos actuales, en particular si limitamos el estudio al ambiente iberoamericano y, en concreto, a la situación particular de uno de esos países, Colombia, con una larga y fuerte tradición presidencialista, a la que se añade el arraigo y solidez del bipartidismo que sólo ahora empieza a romperse.

II. TRES ETAPAS EN LA EVOLUCIÓN DEL PROBLEMA EN EL CASO COLOMBIANO. LA PREVALENCIA INICIAL DEL LEGISLATIVO

En una mirada panorámica al proceso político y constitucional colombiano, se pueden marcar tres fases, caracterizada la primera por el predominio de las corporaciones legislativas; la segunda, muy breve, de un relativo equilibrio entre los dos grandes brazos del Es-

tado, y la actual que, como ya se dijo, acusa una fuerte prevalencia del Ejecutivo y la consiguiente tendencia presidencialista.

Describamos la primera. Comprende todo el siglo XIX y las cuatro primeras décadas del XX. Podríamos caracterizarla con las siguientes notas:

a) El protagonismo de los congresos, en razón de su elección popular, más o menos directa, de su condición de representantes del soberano, del ejercicio de la función legislativa, considerada como la de mayor importancia en el Estado y del indudable grado de representatividad que el grupo de notables elegido a tales corporaciones ostentaba en la sociedad de entonces, rasgos que convertían a estas asambleas en los centros del poder político, de modo que el gobierno tenía que girar forzosamente de acuerdo con sus mayorías y con los cambios de opinión de los partidos dominantes en el ambiente parlamentario. Los congresos fueron, no hay duda, el foro nacional para debatir las grandes cuestiones ideológicas y de la organización estatal y, a pesar del clima retórico en que desarrollaban su trabajo, en ellos se fijaron los rumbos de nuestro país. En su seno actuaban los caudillos nacionales y regionales con mayor ascendiente y casi la totalidad de la legislación surgía de sus deliberaciones, al punto de que el gobierno estaba limitado, con rigor, a su función puramente ejecutiva de las políticas propuestas en el Congreso por el partido o los partidos dominantes.

b) El Congreso fue el campo natural para el ejercicio de la oposición a los gobiernos por parte de los partidos minoritarios y esto lo convirtió en el foco de la atención pública nacional, siendo los duros debates parlamentarios los episodios más notables de nuestra vida política. Este aspecto aportaba al sistema un fuerte sabor de democracia que resaltaba el papel cumplido por los organismos legislativos dentro del orden constitucional. La regularidad del funcionamiento del Congreso era signo claro de la estabilidad institucional. Continuidad que sólo fue rota por el arbitrario cierre de las cámaras en 1949 y su suplantación por asambleas constituyentes bajo las dictaduras de Reyes en 1905 y de Rojas Pinilla en 1953.

c) Era frecuente que, en desarrollo del implacable control político ejercido por los congresistas de la oposición los ministros citados a los debates parlamentarios que resultaran mal librados frente a las acusaciones y las encuestas de los adversarios, tuvieran que dimitir, aunque en nuestro sistema no ha existido nunca el voto de censura

y, por el contrario, está prohibido, lo que pone de relieve el inmenso prestigio que se reconocía a las fuerzas parlamentarias.

d) En el Congreso se decidían los asuntos que determinaban toda la marcha del Estado: los códigos que garantizaban las libertades y los derechos, los impuestos, el presupuesto anual, el pie de fuerza, los tratados internacionales, las orientaciones de la agricultura, la ganadería, el comercio, la industria y las fianzas. El Congreso era el dueño de la política y por eso era su árbitro. El monopolio de la formulación de la ley, expresión, la más alta, del poder soberano, lo identificaba con éste.

e) Sin la rigidez del verdadero régimen presidencial, en nuestro presidencialismo era fácil pasar del Congreso al gobierno, como ministro, como gobernador de un departamento, como embajador, de manera que la carrera parlamentaria era la vía más directa para llegar a la dirección del Estado, después de un brillante desempeño como congresista. En la práctica, pues, con excepciones, el equipo ministerial, como en gobierno parlamentario nacía, aunque no dependía, en el Congreso.

f) Sin conexión alguna con la idea que dirige al parlamentarismo, no fue extraña a la praxis política colombiana la conformación de gobiernos con participación de conservadores y liberales, antes de la reforma constitucional de 1957 que hizo obligatoria esta modalidad, en 1905, gobierno de Reyes, en 1912, gobierno de Restrepo, en 1930, gobierno de Olaya Herrera, en 1945, gobierno de Lleras Camargo, y en 1946, gobierno de Ospina Pérez. Estas coaliciones transitorias, coyunturales, tácticas, revelan tanto un espíritu nacionalista como la fuerza de los partidos, al margen de lo que prescriba la Constitución, y la necesidad de mecanismos constitucionales más fluidos que los rígidos de la separación de poderes, lo que sería un indicio de la necesidad de acudir, por pragmatismo, a instrumentos propios del parlamentarismo.

g) La preponderancia del Congreso permitió que en varias ocasiones —juicios del general Obando en 1853, del general Mosquera en 1876, retiro del presidente Suárez en 1919, por temor a un juicio político en el Congreso, y juicio de Rojas Pinilla en 1958— fuera posible adelantar el juzgamiento político de presidente de la República, su condena y retiro del cargo, mecanismo que aunque no es típico del parlamentarismo, sin embargo, revela cómo el Congreso estaba por encima de los gobiernos.

h) Las leyes, durante mucho tiempo, no estuvieron sometidas a control de constitucionalidad. Se presumían válidas; tenían una gran firmeza; eran la decisión del soberano y, por tanto, nada había sobre el poder del Congreso como legislador y representante del pueblo. La jurisdicción, los jueces, eran simplemente "la voz de la ley". La aplicaban mecánicamente y no podían apartarse de sus mandatos. Era la supremacía del Legislativo, el imperio de los congresos, el parlamentarismo al estilo iberoamericano.

i) Para finalizar esta descripción, es preciso señalar que, el Congreso tiene desde 1886 atribuido también el poder constituyente derivado, lo que le ha facultado para reorganizar los poderes públicos de acuerdo con su criterio político, con entera independencia. El Congreso, constituyente y legislativo, a la vez, era un poder incontestable.

En estas circunstancias, nuestro sistema constitucional a lo largo del siglo pasado y hasta la mitad del presente, giró en torno al liderazgo del Congreso, reflejo de los dos grandes partidos políticos, el conservador y el liberal, haciendo y deshaciendo gobiernos, pues las candidaturas presidenciales nacían de las jefaturas de los bloques parlamentarios, de donde salían los directores políticos de los partidos, los miembros cooptados para las convenciones de éstos, de donde surgía la proclamación de los futuros jefes de Estado. En verdad, se llegaba a la Presidencia de la República sólo después de una larga carrera parlamentaria, en la cual se habían hecho amigos y méritos. Nadie extraño al Congreso, puede afirmarse, tuvo acceso a dicho cargo, porque ese cuerpo era el eje del Estado. Ni tampoco, sin contradicción válida, ningún presidente pudo gobernar sin el concurso del Congreso, o de sus mayorías. Hechos que ponen de presente la relatividad de la clasificación de las formas de gobierno de que estamos tratando, y su discutible aplicación a las realidades políticas de Iberoamérica.

III. EL EQUILIBRIO, FRENTENACIONALISTA, NEGACIÓN DE TODOS LOS MODELOS

En la historia política colombiana, a fin de superar la sangrienta lucha política entre los partidos, especialmente aguda desde 1946, tras el golpe de Estado de 1953, la dictadura de Rojas Pinilla, y el gobierno de una junta militar, se logró pactar un acuerdo en que liberales y conservadores convinieron cogobernar durante 16 años,

participando en condiciones de igualdad en el Congreso, en la administración y en la justicia. Fue el régimen transitorio denominado Frente Nacional, que cambió las reglas clásicas del juego democrático, ya que pactó un compromiso que excluía a los demás partidos políticos, descartando el pluralismo, y porque repartió, arbitrariamente, esto es sin relación con los resultados electorales, por mitades, entre liberales y conservadores, los cargos de representación en el Congreso, en los ministerios y demás cargos administrativos, y en los tribunales y juzgados. Como complemento, en 1959, se dispuso la rotación de los dos partidos en cuatro periodos presidenciales, según un turno convenido también arbitrariamente.

Estos procedimientos condujeron a la aplicación de una política de entendimiento permanente entre las directivas de los partidos políticos, de acuerdo constante entre los bloques parlamentarios para adoptar una política común en todos los campos de la actividad estatal y, en la práctica, a la eliminación de los mecanismos de oposición. En síntesis, se llegó a la ruptura del esquema gobierno del partido mayoritario-oposición de los partidos minoritarios, con la consecuencia de que desaparecieron los controles políticos. Se dijo que no había partido de gobierno ni gobierno de partido, lo cual deformó completamente el ordenamiento constitucional. Opinaron algunos, desde otro ángulo, que un bipartidismo de este talante, equivalía a un monopartidismo enmascarado que bloqueaba el sistema.

En estas condiciones, las relaciones entre Legislativo y Ejecutivo perdieron transparencia, puesto que ambos partidos estaban simultáneamente en el gobierno y en el Congreso y tenían los mismos intereses, borrando la distinción entre representación nacional y gobierno. El Congreso, y ésta fue una crítica corriente en ese periodo, quedó convertido en una simple cámara de registro de las decisiones convenidas por los partidos y formuladas por el gobierno. Se sostuvo, ese fue mi punto de vista entonces, que nuestro sistema constitucional había sufrido una transformación tan profunda que podía considerarse como una especie de régimen de colaboración de poderes, pero conducido por el gobierno y no por el Congreso, es decir, que podría presentarse como la contrafigura del parlamentarismo.

Por esto, en el presente trabajo, he calificado a esta etapa del Frente Nacional como una época de equilibrio entre Legislativo y Ejecutivo, aunque tal esquema sólo es válido desde el punto de vista formal, por el acuerdo permanente que necesariamente existía entre

ambas ramas del poder, procedimientos que condujeron al desprestigio del Congreso, crisis que aún se vive.

En este periodo, dada la confianza y la íntima relación entre Congreso y gobierno que lo caracterizó, el Congreso dejó de legislar y fue frecuente el otorgamiento de facultades extraordinarias de carácter legislativo al gobierno para que decidiera en todos los campos, con lo cual el Congreso abdicó de su función tradicional, omisión que se agravó con el desuso de todo control político, que son, con la primera, las dos atribuciones que en la etapa anterior dieron fundamento al predominio legislativo y que, en todos los tiempos han justificado la existencia de esta institución.

Fue inmenso el influjo del Frente Nacional. El sistema, como se verá, se resiente aún de la condición bipartidaria del gobierno del Estado y sólo la presencia de beligerantes fuerzas políticas nuevas, procedentes de la izquierda, permiten esperar un renacimiento de las formas vivas de democracia.

IV. EL PREDOMINIO DEL EJECUTIVO Y LA DEBILIDAD DE SUS CONTRAPESOS

A partir de la reforma constitucional de 1936, marcada especialmente por la incorporación de los derechos de contenido social y del intervencionismo estatal en la economía, el predominio de la rama ejecutiva es casi irresistible, dentro de un movimiento que, como ya se indicó, es hoy común a todos los regímenes políticos, por causas analizadas muchas veces que no es del caso repetir.

Sin embargo, en la constitución vigente se pueden encontrar algunos mecanismos que pretenden lograr un relativo equilibrio entre los poderes del Congreso y del gobierno, que vamos a reseñar a grandes trazos:

1o. El artículo 76 de la Constitución, al formular la llamada cláusula general de competencia legislativa, establece la facultad del Congreso para "hacer las leyes", enunciado que corresponde al de que al Ejecutivo sólo compete una atribución administrativa para reglamentar las leyes, artículo 120, ordinal 3o., y que, de consiguiente, la iniciativa en la política directiva del Estado sigue radicada fundamentalmente en el legislador, rasgo indicativo al menos de una preponderancia formal de éste.

Anotemos que, no obstante, en la práctica, esta precedencia desaparece, porque el artículo 79 otorga iniciativa legislativa en todas

las materias al gobierno, dándosela, además, privilegiada en las materias de mayor importancia, como son las de carácter económico, aunque, como es obvio, la potestad decisoria continúa en cabeza del Congreso.

2o. En igual sentido, puede observarse que el artículo 32 reserva la iniciativa de la planificación e intervención económicas a la ley, asunto hoy de la mayor trascendencia, y que el artículo 80 establece una comisión especial de las dos cámaras legislativas para vigilar a los organismos encargados de la ejecución de los planes y programas de desarrollo económico y social. Pero, también, hay que apuntar que el ordinal 14 del artículo 120 otorga al gobierno competencia para intervenir directamente en el banco emisor y en el ahorro privado, excluyendo la regulación legislativa en asuntos de tanta monta.

3o. Las sesiones anuales del Congreso, de acuerdo con el artículo 68, se reúnen por derecho propio con una duración fija y el gobierno no tiene potestad para interrumpir ni restringir el ejercicio de sus competencias, incluyendo la de la reforma de la constitución. Está así asegurada la autonomía y regularidad en el funcionamiento de la rama legislativa, independencia que está remarcada por las disposiciones del artículo 106, de acuerdo con las cuales los miembros de las cámaras son inviolables por las opiniones y votos que emitan en ejercicio de sus funciones, y reforzada con la inmunidad penal que les está reconocida por el artículo 107, durante el periodo anual de sesiones, 40 días antes y 20 días después del mismo.

4o. Es posible, igualmente, que las comisiones constitucionales permanentes de las dos cámaras puedan reunirse durante el receso del Congreso por convocatoria de las mismas cámaras, para debatir asuntos pendientes en la legislatura anterior, preparar los proyectos que les hayan sido encomendados o adelantar los estudios que la corporación respectiva determine, autorización que pone de presente la autonomía del Congreso frente al gobierno en los asuntos de su competencia, atenuada por la facultad que se da también al gobierno para hacer una convocatoria igual, en los términos del artículo 72.

5o. La Constitución autoriza en su artículo 73 el traslado del Congreso fuera de su sede, por acuerdo mutuo de las cámaras, en caso de perturbación del orden público, a fin de resguardar su seguridad e independencia.

6o. En ejercicio de su control político sobre el gobierno, de acuerdo con los artículos 103, facultad 3a., y 118, ordinal 5o., las cámaras legislativas tienen derecho a pedir al gobierno informes escritos o

verbales que se requieran para su trabajo o para conocer los actos de la administración, así como facultad para exigir a los ministros del despacho que concurran a las cámaras a rendir informes verbales, según cuestionario escrito que se les debe hacer conocer con antelación de 48 horas, situaciones que dan oportunidad a los congresistas para efectuar las censuras o críticas que sobre la gestión administrativa del gobierno consideren conveniente formular. Es en estas ocasiones en las que las minorías políticas y los partidos de oposición pueden ejercer influencia que produzca eco en la opinión pública y que, en algunas oportunidades, generan inclusive cambios ministeriales de importancia. Pero, es necesario admitir que, en contrapartida, el artículo 78 prohíbe expresamente, en su ordinal 3o., dar votos de aplauso o de censura relacionados con actos oficiales, prohibición que resta mucha fuerza a ese control y que descarta, desde luego, los auténticos mecanismos del parlamentarismo.

No se ha hecho, es lamentable, una racionalización de esta técnica de control y sus resultados, por eso, son inciertos tanto desde el punto de vista de sus consecuencias políticas como de su reflejo en la administración.

7o. El Congreso goza de autonomía para organizar sus propios servicios administrativos, incluyendo su policía interior, como dispone el artículo 103, y de conformidad con el artículo 113, los congresistas tienen un régimen de remuneración y garantías sociales señalado por la propia Constitución, medidas todas enderezadas a proteger su independencia, hasta el punto de que el artículo 208, en su párrafo, ordena al gobierno incorporar, sin modificaciones, el proyecto de apropiaciones presupuestarias que cada año elaboren las mesas directivas de las cámaras para el funcionamiento del Congreso, disposición muy criticada que, fortalece la autonomía administrativa de la rama legislativa frente al gobierno.

8o. Si bien es cierto que la conducción de las relaciones exteriores del Estado está atribuida al presidente de la República, artículo 120, ordinal 20, el Congreso conserva el control sobre la celebración de tratados públicos, pues el artículo 76, numeral, 18, le asigna la facultad de aprobarlos o improbarlos, a su entera discreción, mecanismo moderador de gran repercusión hoy en día, dada la creciente interdependencia de los asuntos internos con los internacionales y el cúmulo de materias que están siendo reguladas mediante tratados públicos. Este control está restringido por la prohibición contenida en el ordinal 4o. del artículo 78 que impide al Congreso exigir al gobierno

informes sobre las instrucciones dadas a los agentes diplomáticos o sobre las negociaciones que aquél adelante con carácter reservado.

9o. En el artículo 118, ordinal 4o., se impone al presidente de la República la obligación de presentar al Congreso, a comienzos de cada legislatura, un informe general sobre los actos de la administración en el año anterior, que incluirá el detalle sobre el curso que haya tenido la ejecución de los planes y programas de desarrollo económico y social aprobados por aquél, disposición que reitera la función de control político de la representación nacional sobre los gobernantes que, desgraciadamente, no se traduce en decisiones concretas que rectifiquen la política de desarrollo o permitan establecer su eficacia.

10o. Como es tradicional en cualquier ordenamiento democrático, en el sistema colombiano toda la tributación tiene que tener origen en decisiones tomadas por las corporaciones de representación popular, artículo 43, y el gasto público, la ejecución presupuestaria y, en general, toda la gestión fiscal de la administración pública, están sometidas a la vigilancia de un organismo especializado cuyo director es designado por una de las cámaras. Se trata del contralor general de la República, previsto en los artículos 59 y 60 de la constitución, elegido para periodos de 4 años por la cámara de representantes, de acuerdo con el artículo 102, facultad 2a., disposición que así mismo atribuye a la indicada comisión la potestad para examinar y fenecer definitivamente la cuenta general del presupuesto y del tesoro que le debe presentar cada año el contralor.

11o. Una de las cámaras, la de Representantes, participa en la designación del jefe del Ministerio Público, otro organismo de fiscalización, que es el procurador general de la Nación, al cual elige de terna que le presenta el presidente de la República, según el artículo 102, facultad 1a., pero dicho funcionario ejerce sus poderes bajo la dirección del gobierno, como dispone el artículo 142.

12o. Continuando esta enumeración indicativa de los medios de acción del Congreso sobre el gobierno en el sistema colombiano, con base en la cual pudiera pensarse en la presencia de algunos elementos de estilo parlamentarista, señalaremos la autorización de los artículos 96, 97 y 102, facultades 4a. y 5a., del Senado de la República para acusar ante la Cámara de Representantes al presidente de la República, estando en el ejercicio del cargo o después del mismo, y a los ministros, por hechos u omisiones en el desempeño de sus funciones con violación de la constitución o de las leyes, procesos que

pueden terminar con la destitución y la pérdida de los derechos políticos, sanciones políticas que se aplican sin perjuicio de las penales ordinarias, cuando se trata de la comisión de delitos. Es ésta, indudablemente, una reafirmación del Estado de derecho, el origen popular de todos los poderes públicos y la consiguiente responsabilidad en su desarrollo, las cuales debe hacer efectivas el Congreso, en tanto le está atribuida la representación nacional y el control político derivado de la misma.

13o. Sin mayor importancia en este momento, como un recuerdo de lo que fue el sistema frentenacionalista de cogobierno bipartidario, se mantiene en el parágrafo del artículo 120 la obligación del presidente de la República de ofrecer al partido político que obtuvo el segundo lugar en las elecciones, distinto al partido a que pertenece aquél, una participación adecuada y equitativa de los ministerios, con miras a preservar el espíritu nacional en el gobierno y en la administración. Esa colaboración puede ser rechazada, para preferir hacer la oposición al gobierno, como sucedió en el presente gobierno del presidente Barco Vargas, cuya oferta fue rechazada por el partido social conservador.

Aquí encontraríamos un ejemplo de un dispositivo de tendencia parlamentaria, puesto que podría ser interpretado como la fórmula para integrar gobiernos de coalición, en los cuales se reflejaría la proporción en que el segundo partido está representado en el Congreso. Se ha practicado varias veces así, pero no ha habido precisión para determinar si el partido que entra a colaborar en el gobierno se limita a respaldar la política que impone el partido gobernante o si debe buscarse una convergencia entre los dos partidos para adelantar un programa acordado conjuntamente. Estas dos modalidades fueron aplicadas la primera por el presidente Betancur y la otra por el presidente Turbay, planteamientos que han conducido a una crisis de esta fórmula, tanto por la interpretación subjetiva que se le dé al criterio de "participación adecuada y equitativa" que trae el texto constitucional como, en concreto, repetimos, para definir si hay cogobierno o sólo colaboración. De ahí que hay consenso sobre la conveniencia de suprimir esta disposición constitucional para regresar de la manera como se está gobernando en el presente al esquema clásico de gobiernos dirigidos por el partido mayoritario, bajo el control de la oposición de las minorías. Esquema que no se ha logrado estabilizar aún y que ha venido a ser afectado gravemente por el resultado de las primeras elecciones populares directas de los alcaldes

municipales, efectuadas en el presente año, de acuerdo con los cuales más de la mitad de las alcaldías fueron captadas por la oposición, circunstancia que distorsiona el desarrollo de dicho esquema.

Esta enumeración deja en evidencia cómo los medios de acción del Congreso sobre el Ejecutivo son muy débiles, de modo que el Legislativo ha perdido la preponderancia que tuvo en los primeros tiempos de la República.

Al margen de la teoría y de las normas constitucionales, no es impertinente registrar que en el ambiente parlamentario aparecen, de tarde en tarde, amagos de rebeldía frente a los propósitos del gobierno, ya por falta de adecuados canales de comunicación entre éste y los congresistas de su partido, porque los intereses regionales aglutinan agrupaciones de parlamentarios que condicionan su adhesión a ciertas contraprestaciones benéficas a sus provincias. Las concesiones a que se ha visto obligado el gobierno reviven la fuerza que antaño tuvo el Congreso.

Asimismo, constituye un reducto de esa poderosa influencia la conquista de los congresistas de la facultad para distribuir una cuantiosa parte del presupuesto anual, con destino a obras y servicios de sus regiones, artículo 76, numeral 20, de acuerdo con su conveniencia, lo cual ha reforzado su influencia electoral, pero que no tiene importancia corporativa.

V. DESEQUILIBRIO DE PODERES. EL PRESIDENCIALISMO, TIPO DE GOBIERNO IBEROAMERICANO

A fin de dar una idea más completa de los medios recíprocos de acción entre el Legislativo y el Ejecutivo colombianos, se puede destacar la prevalencia del segundo, en forma sintética, así:

1. El presidente de la República es, al tiempo, de acuerdo con el artículo 120, jefe del Estado, jefe del gobierno, jefe de la administración pública, jefe de las fuerzas armadas, con capacidad para el libre nombramiento y remoción de los ministros y de la inmensa burocracia nacional, así como de los gobernadores de las entidades territoriales, llamadas departamentos, que son sus agentes allí. Además, de hecho, es el jefe del partido mayoritario y, como consecuencia de lo anterior, goza de un gran influjo sobre los congresistas de su partido. No se puede negar que es el eje del Estado, el foco central del partido político gobernante y que, como también goza de iniciativa legislativa y de capacidad para intervenir en las deliberacio-

nes del Congreso, por medio de los ministros, en él radica el liderazgo político y moral del país.

2. Como si esto fuera poco, el presidente colombiano puede convocar el Congreso a sesiones extraordinarias, por el tiempo que fije, para que se ocupe exclusivamente en asuntos de su interés, como dispone el artículo 68, y es frecuente que reciba facultades extraordinarias para que, por razones de conveniencia, legisle en las materias específicas que le delegue el Congreso, en decretos que tienen fuerza de ley, según el artículo 76, ordinal 12. Es, no hay duda, colegislador.

3. El Ejecutivo responde del orden público. Por eso, la Constitución prevé en los artículos 121 y 122 regímenes de excepción, como el estado de sitio y la emergencia económica y social, dentro de los cuales asume poderes extraordinarios de carácter normativo que lo autorizan para suspender la legislación de tiempos normales y sustituirla con medidas extraordinarias tendentes a superar esas crisis.

4. Hay que resaltar también el inmenso poder que significa su iniciativa en materia presupuestaria y la posibilidad de imponer al Congreso su política en esta materia, ya que la Constitución hace predominar la propuesta gubernamental y no deja casi ningún poder modificatorio al Congreso. No se olvide tampoco la iniciativa de que goza para proponer los planes y programas de desarrollo económico y social, artículos 80 y 208, que con el presupuesto representan hoy las principales herramientas de gobierno.

5. Se ha ensanchado en forma muy notoria la competencia reguladora del gobierno en el campo económico, al adoptar en la reforma institucional de 1968 la técnica legislativa de las llamadas leyes-cuadro, en virtud de la cual el Congreso se limita a fijar políticas generales dejando su aplicación concreta a la normación que dicte el gobierno, en materias como el comercio exterior, el régimen aduanero, el cambio internacional, el servicio de la deuda pública y la organización del crédito público, modalidad normativa que le ha hecho ganar agilidad a la actuación gubernamental, en desarrollo de lo que preceptúan los artículos 76, ordinal 22, y 120, numeral 22.

6. La tecnificación de la administración pública, la adopción de los procedimientos de trabajo de la empresa privada en el servicio público, la internacionalización forzosa de amplios campos de la actividad política, han convertido al jefe del Ejecutivo en el árbitro obligado de las cuestiones de mayor interés público, sin que el Congreso haya adaptado su organización y métodos de deliberación a

esta circunstancia, lo que lo ha eclipsado y convertido en satélite del Ejecutivo.

Tal situación no es deseable ni desde el punto de vista de la teoría, si se es fiel al principio de la pluralidad, separación y equilibrio de los poderes del Estado, ni de la práctica, si se desea una democracia genuina.

Esto hace imperativo proponer como conclusión de este trabajo algunas reformas que permitan introducir mecanismos de moderación de los desequilibrios anotados, propuesta que tiene gran actualidad, pues en estos días se ha iniciado en Colombia un proceso de reajuste institucional que culminará en el próximo octubre.

VI. DIFERENCIAS CON LOS TIPOS CLÁSICOS DE GOBIERNO

A estas alturas de la exposición, queda bien claro que la realidad política colombiana no permite, como se demuestra en la descripción hecha en los puntos anteriores, plantear la cuestión del tipo de gobierno a la manera clásica europea y norteamericana, sociedades en las que se configuran estas modalidades de relación interorgánica entre las ramas del poder del Estado en la forma en que la teoría las ha venido explicando.

En efecto, entre nosotros, para empezar, este asunto debe enfocarse desde la perspectiva de un bipartidismo rígido que obliga a conformar gobiernos homogéneos o de partido único, mayoritario, estilo político extraño a las coaliciones, más propias del pluripartidismo con o sin partido dominante. Como se vio, y salvo eventuales colaboraciones de tipo personal más que de partidos entre 1905 y 1948, en Colombia sólo hubo gobierno de coalición después de 1957, por un pacto constitucional, transitorio, que ha terminado en el presente gobierno. De ahí, que este tema haya debido pensarse de manera más simple que en los modelos o tipos de gobierno parlamentario europeo y presidencial norteamericano, donde la prevalencia del Legislativo o del Ejecutivo no tienen tanta importancia como aquí, ya que de lo que se trata en el primer caso es de procurar que siempre gobierne la mayoría, según se refleje en el parlamento y sus opiniones cambiantes, y en el otro lo que interesa es la estabilidad del Ejecutivo federal, para equilibrar las fuerzas centrífugas de todo federalismo asuntos ajenos a nuestro régimen bipartidista.

Entre los colombianos el problema de la cooperación o colaboración de los poderes ha venido a ser más un punto de pura técnica

constitucional, a veces muy artificiosa, discutida con el virtuosismo de los expertos, que la profunda cuestión política envuelta en tal materia. Porque en nuestras sociedades no ha existido el pluralismo de otras comunidades, que exige trabar en el sistema constitucional los intereses opuestos de tendencia aristocrática, democrática y monocrática, y porque no vivimos un proceso semejante al de la unificación nacional realizada por las monarquías absolutas con la consiguiente concentración del poder.

Nuestros grandes conflictos políticos han sido otros: el primero de todos, derivado precisamente de la falta de unidad e identidad nacionales, fue la lucha entre caudillos regionales y nacionales, que se tradujo en las guerras civiles entre unitarios y federalistas; después, la discordia se concretó en la lucha por la hegemonía de partido, con su cruento cortejo de guerras civiles. El primero de tales conflictos se zanjó en 1886, al expedir una constitución cuya fórmula de unidad nacional fue la de "centralización política con descentralización administrativa", y el segundo, mediante los mecanismos del cogobierno de liberales y conservadores institucionales en 1957.

En el presente el problema es el de la división de la sociedad en clases y su lucha, encubierta unas veces, y otras sin máscara, en busca de solución en el proceso constituyente que acaba de iniciarse. Lo que se pelea es la participación en el poder, en los frutos del desarrollo ya obtenido, el derecho a estar representado en los centros efectivos de poder, dejando a un lado problemas formales.

Así las cosas, parlamentarismo y presidencialismo han sido temas secundarios en nuestra vida política, no sólo por los factores anotados, sino porque los dos partidos que dominan el proceso no son partidos radicales ni entre ellos existen diferencias ideológicas sustanciales, de manera que en la práctica tanto da que prevalezca el Congreso o el Ejecutivo, puesto que se gobernará de todas maneras con el estilo y los programas del partido que fue mayoría en la última elección, al cual hará oposición el otro, en cuestión de matices, mas no de fondo.

Teniendo, como tienen, igual origen en elección popular directa tanto el Congreso como el gobierno, no es posible hacer objetiva la razón de la separación de poderes, salvo como método de trabajo y reparto funcional entre organismos que se complementan, ya que no aparece clara la causa política que la justifique. Nótese, que ambas ramas pueden reclamar la representación del pueblo, con títulos iguales, y que nada autoriza a sostener la prevalencia de uno u otro.

Esta confusa situación se refleja bien en el texto del artículo 55 de la Constitución, en el cual al mismo tiempo que se proclama la separación entre las ramas del poder público, se establece simultáneamente su colaboración armónica, concepción de naturaleza híbrida muy acorde con la realidad. Dicho texto dice:

Artículo 55. Son ramas del poder público la legislativa, la ejecutiva y la jurisdiccional.

El Congreso, el gobierno y los jueces tienen funciones separadas, pero colaboran armónicamente en la realización de los fines del Estado.

Debe observarse que no hay poderes distintos, sino ramas de uno y mismo poder, unificado en el Estado. Identidad entre las partes y el todo que excluye el pluralismo de poderes que sirve de supuesto a la catalogación de los gobiernos, según obren por separado, en colaboración o concentrados. Si la constitución no refleja la estructura real de los poderes sociales prevalentes y la situación concreta de su relación, mal puede definirse el tipo de gobierno guiándose únicamente por lo que expresan sus normas.

Las diferencias que se están marcando se acentúan si reparamos en que en Colombia y, en general en Iberoamérica, se trata de Estados débiles, en sociedades también débiles, ya que ni el sector público ni el privado pueden cumplir a cabalidad sus respectivas funciones, como sucede en los países bien desarrollados, por lo cual presidencialismo y parlamentarismo, como cuestiones políticas y no meramente jurídicas, o sea, de poder y no de simples competencias, pierden fuerza, se esfuman, porque los conflictos que tocan más de cerca a estas comunidades se desenvuelven al margen del Estado, fuera de su marco y de su influencia, entre poderes con mayor capacidad decisoria que el suyo. Ejército, Iglesia católica, partidos políticos, gremios económicos, sindicatos, guerrilla, grupos económicos informales, contienden no siempre por los canales de lo institucional, como debiera ser, siguiendo el esquema montesquiano de la división de poderes, haciendo que éstos sean los portadores de la representación de los distintos intereses, propios de sociedades no homogéneas ni igualitarias, como son las de los países aún no desarrollados.

El subdesarrollo, no cabe duda, deforma los modelos, y genera modalidades institucionales que conservan el nombre de aquellos induciendo a interpretaciones equivocadas.

¿Funciona, acaso, el presidencialismo iberoamericano como el de Estados Unidos, y cuando aquí hablamos de parlamentarismo nos referimos al que se practica en Bélgica o Italia?

En esta comparación no se puede ignorar el enorme influjo que en el funcionamiento del sistema constitucional colombiano tiene, por ejemplo, el control jurisdiccional que ejercen la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado sobre la constitucionalidad de los actos —leyes y decretos— del Congreso y del gobierno. El poder de invalidación de tales tribunales significa, en el orden político, un correctivo eficaz de las decisiones de uno y otro poder, tanto cuando uno de ellos invade las competencias del otro, como cuando exceden las propias competencias.

La acción de un tercer poder, porque el poder de estos jueces es eficaz y de naturaleza política en este plano pero que, además, tiene total autonomía ante las cámaras y el gobierno, porque tiene su origen en sí mismo, ya que se regenera por cooptación, rompe el esquema dualista parlamentarismo-presidencialismo, no para sustituirlo por el del “gobierno de los jueces”, pero sí para matizarlo con un factor no desdeñable que complica las cosas. La tendencia conservadurista o progresista de los jueces de la constitucionalidad al cerrar o abrir la puerta a los cambios, de origen legislativo o gubernamental, poco interesa, da el tono del régimen. La facultad de quien impide hacer es otro poder. El hecho de que el poder presidencial y el del Congreso tengan que contar, a la larga, con ese otro poder, cambia el sentido de una y otra forma de gobierno en el caso colombiano.

Para nuestra realidad tampoco es irrelevante una reciente innovación: la elección popular directa de los alcaldes municipales, aprobada en la reforma constitucional de 1986 y que en el presente año ha sido aplicada por primera vez.

Hasta ahora, los alcaldes eran nombrados por los gobernadores de los departamentos, eran sus agentes subalternos y, por tanto, formaban una sola cadena de autoridad con el Ejecutivo nacional y el regional.

Estas primeras elecciones de alcaldes, las de 1988, han distribuido las alcaldías entre tres partidos: el liberal gobernante, con una ligera mayoría, el conservador, casi en equilibrio con el anterior, y la unión patriótica con un pequeño número de estos puestos. Además, hubo alcaldes elegidos por coaliciones.

Aunque se trata de cargos administrativos, nadie puede descartar el cambio político que esto significa. En primer término, el gobierno

resultó debilitado; la oposición conservadora entró a participar en la administración, a nivel municipal, con alta cuota; la minoría de izquierda ingresó al sistema, reforzando su precaria representación en el Congreso. Y, algo también nuevo, las coaliciones suprapartidarias debilitan la disciplina de los partidos y el juego gobierno-oposición.

Las refinadas distinciones entre gobierno y administración, política y administración, gobierno nacional y administraciones locales, no son suficientes para mantener la nitidez de los tipos de gobierno. Al menos, en el caso que presentamos, la tradición presidencialista sufrió mengua, no en favor del estilo parlamentario, pero obligándolo a convivir con los partidos que no están en el gobierno y con las coaliciones, matiz que no encaja en el esquema escolar presidencialismo-parlamentarismo, en su pureza teórica.

VII. BUSCANDO RUMBO PROPIO

Indudablemente, el problema del sistema colombiano es el de un patente desequilibrio de poderes en provecho del Ejecutivo, una confusión que borra la separación funcional formulada en el artículo 55 que se transcribió, y un evidente eclipse del Congreso, por pérdida de poder político, representatividad y eficacia en su trabajo.

En tales circunstancias, es preciso sugerir algunos correctivos de esos males, sin desvirtuar una tradición con arraigo más que centenario, que no se puede tirar por la borda, pues responde a tendencias sociológicas difíciles de romper y a intereses creados insalvables.

Intentar, servilmente, copiar sin adaptación instituciones de corte parlamentario, como lo ha propuesto en estos días un expresidente, tales como el primer ministro y el voto de censura en el Congreso, con dimisión individual o colectiva obligatoria de los respectivos ministros, no parece el camino acertado. El injerto parlamentario en el presidencialismo crearía desconcierto e inestabilidad.

Tampoco parece adecuado insistir en la colaboración obligada de los partidos en el gobierno que sobrevive en el artículo 120 de la Constitución como vestigio del Frente Nacional, porque de todas maneras existe un partido mayoritario en el gobierno y porque esa colaboración resulta tanto de la obligación constitucional como de la forma que utilice el presidente de la República para buscar esa cooperación, lo cual nos hace ver que dicho mecanismo, en el fondo, nada tiene de parlamentario, puesto que en su funcionamiento no se tiene en cuenta al Congreso ni a su composición política.

De manera que hay que idear otros instrumentos que, sin quebrantar la línea del presidencialismo, que es el rasgo más constante de nuestra evolución constitucional, moderen la prevalencia del Ejecutivo y revalúen la función del Congreso.

En este sentido, valdría la pena proponer un reforzamiento del Consejo de Ministros. En la actualidad, este organismo tiene carácter puramente asesor, como en todo régimen presidencial, no actúa colectivamente y su peso político es casi nulo, puesto que los ministros no tienen representación política propia y dependen en un todo de la voluntad del jefe del Estado. En el caso colombiano, en el plano constitucional, sólo está previsto en relación con la retención de sospechosos de atentar contra el orden público, artículo 28, con las declaraciones de estado de sitio y de emergencia económica y social y el ejercicio de los poderes extraordinarios previstos para tales situaciones, artículos 121 y 122, y con la preparación de los proyectos de apertura de créditos extraordinarios y suplementales en el presupuesto nacional, artículo 213, casos en los cuales las respectivas decisiones presidenciales requieren la firma o concepto de todos los ministros. Es decir, que sus funciones constitucionales son pocas, de ejercicio excepcional y de escasa influencia en la conducción general del gobierno. Lo cual impide también la formación de un vigoroso espíritu de cuerpo que haga actuar al Consejo como un equipo ejecutivo unificado.

De otro lado, aunque el artículo 57 de la Constitución vincula el ejercicio de todas las competencias del presidente de la República a la refrendación del respectivo ministro, tal requisito es un mecanismo muy débil para neutralizar al presidente, porque todo ministro le debe su cargo y la base de sus relaciones es la lealtad personal y política. Su solidaridad es axiomática. Tipo de relación que, de otra parte, obstaculiza la actuación del Consejo como entidad con personalidad propia e independencia frente al presidente, ya que la relación jerárquica y el carácter de simples órganos de comunicación entre el gobierno y el Congreso, que es el que les reconoce la Constitución en el artículo 134, resta vigor a su actuación como organismo colegiado.

Además, recuérdese, responden ante el presidente no ante el Congreso, ya que en éste sólo tienen el deber de rendir informes.

Por eso, lo aconsejable, sin llegar al parlamentarismo, es ampliar las competencias del Consejo de Ministros. Su actuación hasta ahora está limitada a los casos en que el presidente quiera consultarlo y

seguir su opinión. Es preciso, pues, dotarlo de competencias decisorias en las cuestiones administrativas comunes a todos los ministerios, esto es, en la adopción de la política gubernamental, de modo que el presidente deba contar forzosamente con su voluntad en este campo, y darle una presencia colectiva, es decir, corporativa, frente al Congreso, en los grandes debates que ataquen aquella política, como si se tratara, porque es lo lógico, de un equipo unificado, homogéneo, identificado en todos sus criterios de administración y de gobierno. De alguna manera se destacaría así que el Ejecutivo está formado por el presidente y el equipo ministerial, como conjunto, que ha participado en la adopción de la política en función decisoria y no de pura asesoría.

Se quiere con esto no sólo restar fuerza al poder personal del presidente, haciéndolo colectivo en algunos aspectos de su ejercicio, sino también crearle una personalidad política, ya que en el manejo tradicional de las relaciones tanto del presidente con cada ministro como con el Consejo y de éste con el Congreso, se produce una anarquía, contradicción y casuismo que afectan la cohesión del gobierno y el manejo político de sus relaciones con el legislador.

Recientes experiencias de la vida parlamentaria colombiana han puesto de presente la dispersión de los congresistas de la mayoría y su falta de fidelidad con los programas del gobierno de su partido, así como las difíciles relaciones políticas de los ministros con los congresistas.

Como complemento de esta nueva concepción del Ejecutivo, con cierta tendencia a una dirección dual, integrada por el jefe del Estado y su equipo ministerial, obligados a una actuación conjunta en el nivel de las decisiones políticas, podría sugerirse que, en alguno de sus pasos, la designación de los ministros responda a las orientaciones y matices existentes en el partido gobernante, lo que tendría como ventaja la de revestirlos de un cierto grado de representatividad política de que hoy carecen y, de otra parte, facilitaría las relaciones del gobierno con el Congreso, en el cual tienen asiento los directores de ese partido y sus seguidores.

En resumen: ampliación del poder del Consejo de Ministros y transformación de su naturaleza puramente asesora y administrativa en la de un ente que codirige con el presidente la rama ejecutiva y la política frente a las otras ramas y a los gobernados.

Dejamos así insinuado un mecanismo de autocontrol interno del Ejecutivo de cuya bondad estamos ciertos, propuesta que podría evo-

lucionar en el sentido de llegar en la práctica a que en el seno del Consejo de Ministros las cuestiones de su competencia sean votadas y se decidan por mayoría de votos, como si se tratara del gabinete de un régimen parlamentario, dándole al presidente la decisión en caso de empate y contando, obviamente, con que su ascendiente personal y político, su liderazgo, le facilitará en la mayoría de los casos lograr que las decisiones se adopten con consenso unánime, consiguiendo una gran solidez en el Ejecutivo.

En los otros campos, en el del Congreso, hay que pensar ante todo en restaurarle su independencia, para reforzar luego su poder de control político sobre el gobierno.

Esa independencia, que rescataría su imagen, debe obtenerse separándolo totalmente del Ejecutivo. Para conseguirlo, es necesario que se elimine la posibilidad de que el presidente nombre a ninguno de sus miembros para ningún cargo, ya que en el presente, por existir tal posibilidad, el Congreso no ejerce seriamente su control sobre el gobierno, aprueba sin discusión sus proyectos y aparece como un apéndice del Ejecutivo.

En segundo lugar, con el mismo propósito y el de rescatar sus poderes, se debe determinar expresamente cuáles materias sólo pueden ser reguladas por el propio Congreso, mediante leyes, sin que sobre tales asuntos quepa delegación alguna en el gobierno, esto es, estableciendo prohibición de que se otorguen facultades legislativas extraordinarias al Ejecutivo, por la tronera del ordinal 12 del artículo 76 de la Constitución, pues la concesión frecuente y amplia de estas facultades, como se indicó atrás, ha convertido de hecho al gobierno en legislador ordinario y, por paradoja, el Congreso sólo legisla por excepción.

En una modernización del Congreso se requiere capacitarlo para poder informarse plenamente de la gestión oficial, evaluar esa actividad, permitirle formular recomendaciones de rectificación de la misma y, es natural, deducir la responsabilidad política de los ministros y jefes de departamentos administrativos que hayan fracasado en su administración o hayan incurrido en irregularidades. No se trata ya de los juicios políticos, sino de los debates parlamentarios con consecuencias, que no pueden ser otras que las de obligar al gobierno a rectificar su política, cuando los congresistas la demuestren equivocada y la de deducir las responsabilidades consiguientes, como consecuencia de los pronunciamientos parlamentarios, sin censura

formal, que presionen al presidente obligándolo a cambiar su equipo ministerial, parcial o totalmente.

VIII. CONSIDERACIONES FINALES

Por lo visto, en los países iberoamericanos o, por lo menos, en Colombia, parlamentarismo y presidencialismo no tienen la misma significación ni implicaciones que en los regímenes políticos que les dieron origen. Vivimos otras realidades, caminamos dentro de otro proceso, nuestros problemas políticos son distintos; y aún no hemos llegado a las sutilezas y perfeccionismo de las democracias avanzadas. Nuestros problemas de poder y, por tanto, nuestros problemas constitucionales son distintos. Sin consolidar del todo la unidad nacional, sin partidos políticos con organización moderna, con Estados incipientes y sociedades divididas por motivos raciales, religiosos, económicos, sociales, culturales, nos hemos limitado a repetir las fórmulas jurídicas de la pluralidad y separación de poderes, pero la improvisación, las urgencias de naciones en proceso de hacerse, nos han obligado a falsear los modelos institucionales, hasta el punto de hacerlos irreconocibles.

Querámoslo o no, y así es siempre, la realidad se ha impuesto sobre las formas importadas. Las relaciones interpartidarias, para el caso colombiano, resultan más importantes que las relaciones entre los organismos del Estado. Dos partidos, alternativa o conjuntamente, han dominado al Estado, y esa es la verdadera relación de poderes que determina el modo de ser de nuestro sistema constitucional. Subsiste la puja entre lo regional y lo nacional; lo costeño y lo andino se contraponen y pretenden prevalencia. Y, en especial, el desequilibrio social entre el minúsculo sector social privilegiado y la inmensa masa sumida en la pobreza absoluta, la división entre quienes están representados y quienes nunca han tenido presencia ni voz en la política, dejan atrás los tecnicismos constitucionales sobre las formas clásicas de gobierno del Estado.

Para nosotros el problema inmediato es cómo lograr el reconocimiento de las minorías marginadas; cómo establecer sus derechos, en concreto, superando la abstracción racionalista de las normas; cómo representarlos y en qué foros e instituciones, para que compartan los poderes y el fruto del desarrollo ya conseguido. Es lo prioritario. Esto es, que nuestro problema es una cuestión de reparto de poderes, no en el gobierno, sino en el Estado y en la sociedad, lo que pasa

muy lejos de los conceptos régimen presidencial, régimen parlamentario, y porque es una cuestión previa.

Planteamiento que, no obstante, implica un regreso a la fuente, a Montesquieu, en quien la libertad sólo es posible dando poder a los gobernados, es decir derechos, para que contengan el poder del Estado, dentro y fuera del Estado.

Esto es viable tanto en una forma de gobierno como en otra, siempre que haya varios poderes, lo que exige que tengan origen distinto y que, aunque diferentes, en el ámbito de la constitución, haya un punto de encuentro en que coincidan.

La dialéctica no se desarrolla, pues, para nosotros, en el marco de la separación funcional de tareas entre Congreso y gobierno, cuestión jurídica que se resuelve sabiamente con el control jurisdiccional de la constitucionalidad de sus actuaciones, sino en el proceso político mismo. Hay que llevarlo a las instituciones, renovando el Congreso, para restaurarlo en su representatividad de toda la sociedad y reintegrar al Ejecutivo al sistema, como mandatario de todo el pueblo.

Si las instituciones políticas no reflejan el pluralismo social y sirven a la conexión de los desequilibrios del subdesarrollo, las fórmulas constitucionales sobre las formas de gobernar carecen de sentido.

Para terminar: nuestras instituciones políticas son mestizas, euro-indias. Ya es hora, por eso, de que busquemos nuestras explicaciones y elaboremos unos conceptos, una terminología y una teoría distinta para unos hechos que también son distintos.

La dictadura personalista, el régimen de junta militar, el presidencialismo caudillista, quizás son los tres tipos más corrientes de gobierno en Iberoamérica, con partidos políticos en la clandestinidad, mediatizados o en la acción libre, sistemas anclados en la tradición algunos, aprendiendo otros la democracia formal, y los menos ensayando la democracia popular.

Todo esto no se puede encuadrar en los términos parlamentarismo y presidencialismo, a secas.