

El gobierno de gabinete y el neopresidencialismo latinoamericano

Diego Valadés

Sumario: 1. Consideraciones preliminares: un aspecto del derecho constitucional común latinoamericano; 2. Presidencialismo racionalizado; 3. Designación; 4. Composición; 5. Funciones; 6. Coordinación; 7. Concurrencia al Congreso; 8. Confianza, interpelación y censura; 9. Consideraciones generales sobre el presidencialismo; 10. Consideraciones finales.

1. Consideraciones preliminares: un aspecto del derecho constitucional común latinoamericano.

Muchas de las notas distintivas de un derecho constitucional común latinoamericano han sido identificadas con precisión por Peter Häberle.¹ Entre los elementos que caracterizan al Estado constitucional figura la democracia y, en la expresión del profesor Häberle, la idea de la “democracia cultural” está asimismo presente en la construcción del sistema constitucional. En el contexto de la cultura constitucional latinoamericana el sistema presidencial ocupa un lugar central. Por eso en el “taller del Estado constitucional”, para utilizar otra expresión häberliana, se han desarrollado numerosos ajustes que tienden a matizar las notas autoritarias del presidencialismo latinoamericano.

Los cambios democráticos se han registrado principalmente en tres direcciones: reforma institucional, derechos humanos y sistemas electorales. La primera incluye nuevas formas de organización y funcionamiento de los órganos gubernamentales, judiciales y representativos del Estado. En el ámbito de los derechos humanos se inscriben diversas experiencias, nacionales y continentales, que comprenden cuestiones como protección de minorías y acceso a la justicia.

¹ En una brillante conferencia dictada el 26 de febrero de 2003 en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. “México y los contornos de un derecho constitucional común americano: un *ius commune americanum*”. Vid Häberle, Peter, y Kotzur,

Finalmente, las mayores exigencias sociales, derivadas de largos periodos de padecer el ejercicio arbitrario del poder, se referían a la vigencia y garantía de los derechos fundamentales y a disponer de instituciones electorales eficaces e imparciales.

El tema abordado ahora se desarrolla al hilo de las reflexiones sustentadas por Peter Häberle, en particular a partir de la premisa de que “la democracia es la consecuencia organizativa de la dignidad humana”.² En este caso un aspecto medular del derecho común americano corresponde a la superación del militarismo endémico y del autoritarismo de partido, y a la construcción de una democracia institucional conforme a la cual se procura renovar al sistema presidencial. Esta renovación consiste, esencialmente, en atenuar la concentración extrema de facultades que ha identificado tradicionalmente al sistema presidencial.

La cuestión es de gran amplitud. En este caso sólo se tratará lo concerniente a la organización y funcionamiento del gabinete presidencial,³ en tanto que representa uno de los elementos que permiten valorar el nivel de concentración del poder presidencial. A lo largo de la historia política latinoamericana, a partir de la independencia que la mayor parte de los estados alcanzaron en las primeras décadas del siglo XIX, el problema político de mayor magnitud fue el representado por el alto grado de concentración del poder presidencial. Este poder asoció en numerosos casos la investidura política y la jerarquía militar. Las consecuencias de esa concentración del poder fueron muy nocivas para las libertades individuales y públicas, por lo que implicaron un considerable déficit democrático en la zona.

Marcus, *De la soberanía al derecho constitucional común: para un diálogo europeo-americano*, trad. Héctor Fix-Fierro, México, UNAM, 2003.

² Häberle, P., *El Estado constitucional*, México, UNAM, 2001, pp 193 y ss.

³ No serán examinados aspectos que forman parte de estudios muy tradicionales en la materia, como el refrendo de los actos presidenciales por los ministros. Tampoco será abordado el tema de la responsabilidad de los miembros del gabinete, porque en términos generales concierne a una cuestión de naturaleza penal. En cambio, será visto lo que atañe a la responsabilidad política, a través de la obligación de comparecer ante el Congreso, y de los casos donde existen la posibilidad de interpelar a los ministros, el voto de confianza y la moción de censura.

Aunque la paulatina desconcentración del poder presidencial tiene varias causas, también está relacionada con los acontecimientos que han cambiado las relaciones políticas en el mundo. Desde antes de la caída del muro de Berlín, las políticas de distensión⁴ tuvieron efecto en cuanto a reducir las acciones de desestabilización política en Latinoamérica. La URSS disminuyó su apoyo a los movimientos subversivos en el área, y por ende para el gobierno de Estados Unidos dejó de ser funcional auspiciar golpes militares. 1989 es un año emblemático para la democracia constitucional porque representa la culminación de un proceso que se había iniciado años atrás y que ya había dejado sentir sus efectos en América Latina. Es significativo que, de los dieciocho países con sistemas constitucionales democráticos en ese hemisferio, seis adoptaron nuevas constituciones y ocho les imprimieron profundos cambios a partir de 1988. En los otros cuatro países las constituciones de Costa Rica (1949) y Uruguay (1967) presentan una clara orientación democrática desde su origen y la de México (1917) ha venido experimentando cambios paulatinos,⁵ particularmente en cuanto a derechos humanos y al sistema electoral, aunque en materia de reforma institucional sólo registra avances en el orden judicial, pero no en el gobierno ni en el congreso. La única Constitución que mantiene un claro rezago es la de República Dominicana (1966).

Desde una perspectiva jurídica, las formas de concentración del poder permiten identificar en la actualidad tres modelos de sistema presidencial en América Latina: el tradicional, el transicional⁶ y el democrático. El tradicional corresponde al ejercicio autoritario del poder, altamente concentrado en la persona que ocupa la titularidad de la presidencia, con relación al cual los controles políticos y jurisdiccionales no representan una garantía eficaz para los derechos

⁴ Esencialmente identificadas como *perestroika* y *glasnost*, durante el gobierno de Mijail Gorbachov, en la antigua URSS, a partir de 1985.

⁵ La política exterior de México, particularmente sus relaciones con el régimen de Cuba, le permitieron un espacio de maniobra más amplio que a los restantes países del área. Gracias a esto, a partir de 1977 fue posible introducir reformas electorales que legalizaron la participación del Partido Comunista, lo que permitió mantener la estabilidad del sistema político y preceder, en este sentido, a la mayor parte de los países latinoamericanos.

⁶ El adjetivo de transición todavía no ha sido aceptado académicamente en español, pero lo utilizo para denotar lo perteneciente o relativo a la transición.

fundamentales; el transicional corresponde a una etapa de desarrollo en la que existen controles jurisdiccionales eficaces, pero donde los controles políticos no han alcanzado un pleno desarrollo; en el democrático están presentes los controles políticos y jurisdiccionales.

El eje que sirve para identificar jurídicamente el tipo de sistema presidencial está referido a la vigencia y a la eficacia de los instrumentos de control. El control jurisdiccional, ejercido por los tribunales, y el control político, que tiene naturaleza interactiva entre el gobierno y el congreso,⁷ son los referentes más claros. Para determinar, conforme a bases jurídicas, qué tan concentrado está el poder presidencial, he considerado la organización y el funcionamiento del gabinete. Por cuanto hace a la organización se registran dos elementos: que exista la figura constitucional del gabinete, con facultades específicas y en algunos casos incluso con un coordinador, y que haya controles políticos en cuanto a su funcionamiento. En cuanto a las funciones, sólo se anotan las que corresponden al gabinete en su conjunto; no se incluyen las que, constitucionalmente, debe realizar cada ministerio individualmente. Tampoco se alude a la intervención de los ministros en la declaratoria de estados de excepción, porque tradicionalmente han participado en esos casos. En algunos sistemas, como el colombiano (a. 212), lo hacen incluso en la declaración de guerra. Sin embargo, esta función de los ministros más que significar un mecanismo de desconcentración del poder presidencial, ha servido para proteger a la figura presidencial de los efectos políticos que representa el establecimiento de un estado de excepción.

En cuanto a la formación del gabinete se debe tener en cuenta, asimismo, la posición que ocupa el ministerio público. En la medida en que el ejercicio de la acción penal se mantenga como un instrumento de gobierno se mantiene la concentración autoritaria del poder.⁸ En la mayor parte de los estados latinoamericanos se ha producido la autonomización del ministerio público; los

⁷ Véase Valadés, Diego, *El control del poder*, México, UNAM-Porrúa, 2000, pp. 437 y ss. La percepción errónea de que los congresos controlan a los gobiernos ha dado lugar a que incluso se hable de “control parlamentario”. Considero preferible hablar de “control político”, porque en un Estado constitucional todos los órganos del poder deben estar sujetos a control.

⁸ Sobre este punto véase Fix-Zamudio, Héctor, *Función constitucional del Ministerio Público*, México, UNAM, 2002, pp. 190 y ss.

casos donde se registra la mayor concentración del poder en cuanto a la dependencia del ministerio público con relación al gobierno se presentan en México, donde el presidente designa al titular, con la ratificación del Senado, y en la República Dominicana, donde ni siquiera interviene el Congreso. Hay una menor rigidez en Nicaragua, donde el presidente propone una terna, y en Panamá y Uruguay, donde interviene el consejo de ministros.

2. Presidencialismo racionalizado.

La estructura unipersonal del poder ejecutivo, tal como fue concebido por la Constitución de Filadelfia (a. 2), tuvo una amplia repercusión en América Latina.⁹ Sin embargo, hay un factor muy importante que suele ser subestimado: a diferencia del norteamericano, el sistema presidencial latinoamericano es de naturaleza plebiscitaria. Esta característica no deriva de la Constitución de Estados Unidos, que mantiene inalterado desde 1789 un procedimiento de elección indirecta, sino de la Constitución francesa de 1848 (a. 46), cuyo sistema de elección popular del presidente fue resultado de la fuerte presión ejercida en ese sentido por Luis Napoleón Bonaparte.¹⁰ El presidencialismo plebiscitario es una creación bonapartista que se acomodó muy bien a las aspiraciones autoritarias en América Latina, y que encontró una justificación constitucional en el principio de separación de poderes, que permitía la intangibilidad de los titulares del gobierno.

Ocho constituciones latinoamericanas han abandonado la posición original del ejercicio del poder ejecutivo por parte de una sola persona, dando lugar a que se vayan configurando formas más efectivas de control con relación a los actos de gobierno. De la misma forma que el poder absoluto de los monarcas comenzó a

⁹ En la actualidad la fórmula estadounidense todavía figura en las constituciones de Argentina (a. 87), Chile (a. 24), Ecuador (a. 164), Honduras (a. 235), México (a. 80), Nicaragua (a. 144), Paraguay (a. 226), Perú (a. 110) y República Dominicana (a. 49), mientras que las de Bolivia (a. 85), Brasil (a. 76), Colombia (a. 115), Costa Rica (a. 130), El Salvador (a. 150), Guatemala (a. 182), Panamá (aa. 170 y 189), Uruguay (a. 149), y Venezuela (a. 225) señalan que el ejercicio del poder ejecutivo se realiza por el presidente conjuntamente con los ministros.

¹⁰ Bonaparte alegaría, en 1851, que "sólo había salido de la legalidad para entrar en el derecho, con el apoyo de siete millones de votos". Cfr. Saint-Bonnet, François, "Technique juridique du cuop d'État", en Bluche, Frédéric, *Le prince, le peuple et le droit. Autour des plébiscites de 1851 et 1852*, París, PUF, 2000, p. 123.

declinar al separarse las funciones de jefe de Estado y jefe de Gobierno, con lo que surgieron el sistema parlamentario y las monarquías constitucionales, el poder altamente centralizado de los presidentes tiende a disminuir a partir de una paulatina desconcentración de las tareas de gobierno.

La racionalización de los sistemas presidenciales se está consiguiendo por la vía de la desconcentración del poder.¹¹ Los sistemas electorales son el medio para legitimar el origen del poder; y el efecto de multiplicar las organizaciones políticas y de hacer competitivos los procesos electorales se ha dejado sentir en la forma de integrar los órganos de representación. Los sistemas presidenciales no pueden mantener una posición rígida, monolítica incluso, ante congresos cuya composición plural exige la presencia de gobiernos más permeables. La racionalidad del sistema representativo, abierto, dinámico y plural, puede entrar en colisión con la de un sistema presidencial hermético, estático y concentrado. Ante el dilema que plantea la tensión de ambas formas de ejercer el poder, puede predecirse una respuesta autoritaria, que invalide la reforma electoral, o una nueva forma de organizar el poder, que amplíe los efectos democráticos del sistema electoral, trasladándolos al conjunto de las instituciones.

3. Designación.

El procedimiento de designación de los integrantes del gabinete presidencial no suele ser objeto de un amplio desarrollo en las constituciones latinoamericanas. En términos generales dieciséis constituciones establecen la facultad presidencial de nombrar y remover con libertad a los integrantes de su gabinete, excepto en Perú y en Uruguay. La Constitución peruana (a. 122) señala que el presidente nombra y remueve al presidente del Consejo de Ministros, pero es éste quien propone la designación de los demás ministros. En el caso uruguayo

¹¹ Durante la grave conmoción que vivió México entre 1910 y 1917, desde el inicio de la Revolución y hasta la adopción de la Constitución todavía vigente, el diputado Querido Moheno expresó “queremos quitar ministros para no tener que derrocar presidentes”. Expresaba así, de dura manera, que las tensiones políticas debían tener una válvula de compensación. Cámara de Diputados, *Diario de los Debates*, México, diciembre 6, 1912, y febrero 19, 1913. La predicción del representante se cumplió trágicamente, porque el presidente Francisco I. Madero fue derrocado y asesinado.

el presidente adjudica los ministerios “entre ciudadanos que, por contar con apoyo parlamentario, aseguren su permanencia en el cargo” (a. 174) y, en caso contrario, el presidente puede remover a los ministros cuando entiende que carecen de respaldo parlamentario (a. 175).

La discrecionalidad de los presidentes para la designación de sus colaboradores inmediatos contrasta, como veremos más adelante, con algunas disposiciones que admiten las votaciones de confianza o las mociones de censura. En este punto, con las dos excepciones señaladas correspondientes a Perú y Uruguay, se ha preferido mantener incólume la tradición latinoamericana, condicionada por una concepción patrimonialista del poder.

Las notas comunes del constitucionalismo latinoamericano, relacionadas con el sistema de gobierno consisten en la adopción generalizada del sistema presidencial. Sólo en el caso de Uruguay se han presentado variantes significativas, a las que se hace referencia en el apartado 6. Por lo demás, las pugnas territoriales internacionales, la disputa por el poder que a menudo se traducían en guerras civiles, la amenaza expansionista de Estados Unidos,¹² la difícil relación entre el Estado y la iglesia católica, generaron a lo largo del siglo XIX una marcada tendencia a la militarización del poder político.

En el siglo XX aparecieron nuevos factores: las luchas sociales, que desembocaron en la adopción de normas y de políticas prestacionales; las presiones internacionales del nazifascismo y del comunismo soviético; la pobreza extrema y la concentración de la renta; y la represión de la inconformidad social y el disenso político, entre otros, que dieron lugar al caudillismo y a gobiernos populistas, por definición autoritarios, de perfil militar o civil. Muchos de estos gobiernos resultaron de golpes militares, y otros utilizaron el fraude electoral como hipotético instrumento de legitimación; pero todos tuvieron como denominador común la alta concentración del poder. En particular las normas y las políticas sociales, que en muchos casos abrieron un amplio cauce a la corrupción, dieron lugar al surgimiento de estilos patriarcales que fortalecieron el ejercicio autoritario del poder político. Entre mayor era la capacidad de dispensar favores, de atender

¹² Debe tenerse presente la Doctrina Monroe: “América para los americanos”, enunciada en 1823.

demandas sociales, de prestar asistencia a personas y grupos necesitados, de resolver diferendos colectivos, de formular y ejecutar programas de reivindicación social, mayor era también la concentración de facultades en manos de los presidentes. Por su parte, las amenazas procedentes del extranjero, también eran utilizadas para reforzar las tesis favorables a la existencia de gobierno fuerte.

Uno de los efectos más negativos de ese fenómeno consistió en la restricción de las libertades individuales y públicas. La afectación de los derechos fundamentales se hizo también un dato común en Latinoamérica y, en especial, llegó a ser normal restringir el derecho a la información, corromper a los medios, asfixiar o reprimir a las universidades y perseguir o cooptar a los intelectuales. En suma, para mantener las condiciones de dominio incontestado, se tuvo que controlar lo más posible el aparato de información y de cultura.

Esa situación se reflejó en la composición de los gabinetes presidenciales latinoamericanos que, con el transcurso del tiempo dio cabida esencialmente a tres grandes grupos. Estos fueron el de técnicos, que resultaban políticamente neutros y que permitían ofrecer respuestas satisfactorias en cuestiones como servicios públicos, finanzas sanas, razonable interlocución con gobiernos y agencias extranjeros, por ejemplo. El grupo de clientes, con lo que se abría el gabinete a quienes mostraban mayor capacidad para la obediencia y se premiaba a quienes mayores servicios (en ocasiones incluso los fraudulentos) hubieran prestado al presidente para acceder al poder. Y, en tercer término, el grupo de prestigio, mediante el cual era posible incorporar al gabinete a algunas personas cuya presencia atenuara la imagen de la tecnocracia y los rigores del clientelismo, y permitiera estructurar un discurso políticamente aceptable.

Dependiendo de las condiciones culturales de cada país, esos tres grupos se fueron ensamblando de una manera diferente, gracias a la discrecionalidad de los presidentes para hacer las designaciones. La política como reparto de influencia fue estudiada extensamente por Laswell.¹³ En este caso no existen reglas jurídicas, y rigen sólo las de orden cultural. Sin embargo, en la medida en que los sistemas electorales propician la distribución del poder entre los electores

¹³ Vide Laswell, Harold, *Politics: who gets what, when and how*, N. York, McGraw Hill, 1936.

y se configuran formas de representación política más o menos cercanas a la realidad social, los sistemas constitucionales tienen que ir adoptando los instrumentos que, sin trasladar directamente al gobierno un esquema análogo del reparto del poder, por lo menos permiten atenuar los contrastes entre las decisiones ciudadanas y las prácticas gubernamentales.

Así, aun cuando se mantiene la discrecionalidad de los presidentes en cuanto a la designación y remoción de los integrantes de sus gabinetes, se han ido estructurando otros mecanismos, que veremos en este estudio, que reducen de alguna manera la brecha entre gobernantes y gobernados. La cultura ciudadana de participación, que es el eje de la democracia constitucional, va moldeando una nueva forma de ejercer, más racionalmente, la función presidencial.

Otro aspecto directamente relacionado con la discrecionalidad presidencial en América Latina para designar y remover a los colaboradores directos de los presidentes, es el concerniente al ministerio público. En este aspecto es muy sintomático como, al mismo tiempo que los demás cambios relacionados con el gabinete se han venido produciendo, también se ha producido la autonomía del ministerio público. Este proceso está directamente relacionado con la cultura de los derechos humanos que ha permeado en la región, y con la desaparición de los regímenes militares.

El ministerio público tiende a dejar de ser un instrumento de gobierno frecuentemente utilizado como mecanismo de coacción política. Actualmente es autónomo en la mayor parte de los países latinoamericanos (Argentina, a. 120; Bolivia, aa. 124 y ss.; Brasil, aa. 127 y ss.; Chile, a. 80 A; Costa Rica, por disposición de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, de 1982; Colombia, aa. 249 y ss.; Ecuador, a. 217; El Salvador, a. 191; Guatemala, a. 251; Honduras, a. 228; Paraguay, a. 266; Perú, a. 158; Venezuela, aa. 273 y 284); sólo depende del presidente en México, Nicaragua, Panamá, República Dominicana y Uruguay. Sin embargo el efecto personal de la designación se atenúa en algunos sistemas: en Nicaragua (a. 150.14) el presidente propone una terna a la Asamblea, en Panamá (aa. 155, 200 y 221) la propuesta la hace el

Consejo de Gabinete, y en Uruguay la designación es propuesta (a.249) por el Consejo de Ministros. Los esquemas más arcaicos subsisten sólo en México y República Dominicana.

4. Composición.

En cuanto a la organización del gabinete la mayor parte de las constituciones disponen que se trata de una cuestión legal. Nueve de ellas, sin embargo, aluden a su composición.¹⁴ Se trata de una cuestión relevante, porque las constituciones que no regulan este tema asignan la responsabilidad del gobierno a una sola persona: el presidente, lo que denota la persistencia de formas arcaicas de concentración del poder.

La tendencia no personalista de la presidencia del gobierno la inició Uruguay. En este sentido debe tenerse presente que, cuando se construyó el sistema presidencial en Estados Unidos, se tuvo en cuenta la figura del monarca británico; la idea de vincular la figura del presidente con el ejercicio personal del poder correspondía a la necesidad de dotar al Estado constitucional de un eje funcional. La misma razón fue aducida o intuida durante el proceso de emancipación de los países latinoamericanos. La tesis de un poder eficiente precedió, en estos casos, a la doctrina de un poder democrático.

Paulatinamente, la integración plural de los gabinetes está dejando de ser una característica exclusiva de los sistemas parlamentarios.¹⁵ La necesidad de establecer instituciones que permitan la armonización de los intereses es común a todos los sistemas constitucionales democráticos y es justamente la dirección en la que avanzan los sistemas presidenciales latinoamericanos.

¹⁴ Bolivia (a. 85: el poder ejecutivo lo ejercen el presidente y los ministros), Brasil (a. 76: el poder ejecutivo lo ejercen el presidente y los ministros), Colombia (a. 115: el gobierno está formado por el presidente, los ministros y los directores de los departamentos administrativos), Costa Rica (a. 130: el poder ejecutivo lo ejercen el presidente y los ministros), El Salvador (a. 150: el gobierno está integrado por el presidente, el vicepresidente, los ministros y los viceministros), Guatemala (a. 182: el presidente debe actuar con los ministros), Panamá (aa. 170 y 189: el gobierno está formado por el presidente y los ministros), Uruguay (a. 149: el presidente debe actuar con el Consejo de Ministros o con los ministros), y Venezuela (a. 225: el gobierno se ejerce por el presidente, el vicepresidente y los ministros).

5. Funciones.

Pese a que sólo nueve constituciones atribuyen las funciones de gobierno conjuntamente al presidente y a los ministros, son trece las que aluden a las funciones del gabinete. Esta aparente contradicción resulta de interés. La de Brasil es una de las nueve constituciones conforme a las cuales el presidente ejerce el gobierno con los ministros; sin embargo, es la única de esas nueve que no precisa las funciones del gabinete, dejándolo a las disposiciones legales. Por el contrario, el gobierno recae en una sola persona en Argentina (a. 87), Honduras (a. 235), Nicaragua (a. 144), Paraguay (a. 226), y Perú (a. 110), pero esas constituciones, no obstante que han conservado la tradición unipersonal estadounidense, asignan facultades de gobierno al gabinete. Aunque en algunos casos subsista la fórmula constitucional de Estados Unidos, en realidad son catorce los países cuyas normas supremas desconcentran el poder presidencial. Sólo en los casos de Chile, Ecuador, México y República Dominicana la concentración del poder sigue regulado constitucionalmente conforme al modelo presidencial original.

En cuanto a las funciones substantivas de los gabinetes se encuentran las siguientes: participar en los proyectos de ley que se envían al Congreso (Argentina, Paraguay, Perú, Uruguay); participar en la celebración de tratados (Uruguay); participar en la elaboración de los presupuestos (Argentina, El Salvador, Uruguay); participar en la elaboración de los programas de desarrollo (Guatemala, Honduras, Venezuela); intervenir en la concertación de empréstitos (Panamá, Venezuela); refrendar decretos presidenciales (Argentina); ejercer la facultad reglamentaria (Venezuela); intervenir en nombramientos (Costa Rica, Panamá, Uruguay); intervenir en la remoción de funcionarios (Uruguay); ejercer el derecho de gracia (Costa Rica); convocar al Congreso (El Salvador, Uruguay, Venezuela); celebrar contratos administrativos (Panamá, Venezuela); fijar aranceles (Panamá); definir y coordinar las tareas de gobierno (Paraguay,

¹⁵ Sobre este aspecto puede verse, entre otros, Lanzaro, Jorge, "Tipos de presidencialismo y modos de gobierno en América Latina", en Lanzaro, Jorge, (compilador) *Tipos de presidencialismo*

Uruguay); solicitar informes a funcionarios (Panamá); deliberar sobre asuntos de interés público (Perú); actuar como órgano de consulta presidencial (Nicaragua); ejercer el mando de las fuerzas armadas (Uruguay); ejercer el veto (Uruguay); conceder privilegios industriales (Uruguay); autorizar la creación de bancos (Uruguay) .

Esa amplia gama de funciones asignadas constitucionalmente a los gabinetes denota que, paulatinamente, se van superando las inercias del presidencialismo tradicional y que el gabinete va dejando de ser sólo una instancia de administración para convertirse en un espacio donde se discuten y adoptan las definiciones políticas de gobierno. Varias de las normas supremas dejan abierta la posibilidad para que los gabinetes establezcan sus propios reglamentos de trabajo, para que la legislación ordinaria amplíe sus atribuciones y para que los presidentes les sometan otros asuntos además de los que han sido mencionados. Estas cláusulas de desarrollo democrático permiten que se ensanche el ámbito competencial del gabinete. Esta es una materia en la que difícilmente pueden suscitarse controversias constitucionales, supuesto que no se reducen las atribuciones presidenciales; sólo se racionaliza su ejercicio. Por lo demás, por esta vía los congresos tampoco aumentan sus propias atribuciones, porque únicamente se procura atenuar la concentración y el ejercicio discrecional de facultades presidenciales.

Desde luego puede argumentarse que, en tanto que los presidentes disponen de la facultad de remoción de los ministros, los acuerdos de gabinete pueden no ser más que una formalidad. Sobre este punto llama la atención que la Constitución uruguaya disponga (aa. 161, 164, 165) que las decisiones del Consejo de Ministros se adoptan por mayoría y que en caso de empate el presidente tiene doble voto. Además, las resoluciones del gabinete y las del presidente mismo son revocables por la mayoría absoluta del Consejo. Ahora bien, si esta norma es una excepción en el constitucionalismo latinoamericano, subsiste la duda acerca de la eficacia de las normas competenciales de los gabinetes.

Las discusiones de gabinete tienen diversos efectos, independientes de las decisiones adoptadas. En primer lugar sirven para generar niveles homogéneos de información entre los ministros. De esta forma se disuelven algunos nudos de poder que resultan precisamente del desempeño aislado de las funciones cada ministro desempeña. Las reservas de información por parte de los ministros y de los presidentes forman parte hermetismo que alimenta el ejercicio autoritario del poder. En segundo término las deliberaciones abiertas ponen a prueba la capacidad personal de los ministros. Así sus posibilidades de decisión autónoma sean muy restringidas, por lo menos debe mostrarse un mínimo de atributos para formar parte de un gobierno. El aislamiento en el que se opera cuando no existe un gabinete permite que la presencia de ministros incompetentes o corruptos pase inadvertida incluso dentro del propio gobierno. Finalmente, el gabinete obliga a explicitar las políticas públicas y a coordinar las decisiones entre los integrantes del gabinete. Si bien el deber de obediencia es un vínculo con el presidente, no existe en cuanto a las relaciones horizontales entre los ministros, de suerte que todos los ajustes que se hagan en las políticas gubernamentales se discuten con amplios márgenes de libertad y obligan a que, en última instancia, el presidente arbitre entre sus propios colaboradores.

La operatividad de las normas constitucionales en cuanto a las facultades de los gabinetes no depende únicamente de la receptividad de los presidentes ni de la autonomía de los ministros; depende también del entorno político y cultural en el que se actúe. Bagehot expresó que “los gobiernos de gabinete educan a la nación”¹⁶ pero también puede decirse que, en la medida en que una sociedad está políticamente mejor educada, también obliga a una mejor selección de sus gobernantes. La calidad de un sistema autoritario depende del comportamiento de sus dirigentes; la calidad de un sistema democrático depende de la conducta de los gobernados. Entre mayores sean los niveles de información y los incentivos que se tengan para participar en las decisiones políticas, más propicias serán las circunstancias para que los sistemas constitucionales alcancen la plenitud de sus potenciales resultados. Las tesis conservadoras que descalifican prematuramente

¹⁶ *Op. cit.* P. 16.

los cambios normativos porque no se traducen en la transformación subitánea de la realidad, desconocen la relación entre la norma y la cultura.

6. Coordinación.

Este es un de los problemas eje de la existencia de los gabinetes en los sistemas presidenciales. A este respecto vale tener en cuenta que la distinción entre jefe de gobierno y jefe de Estado que se produce en los sistemas parlamentarios, no ocurre en los sistemas presidenciales. Este es, quizá, uno de los rasgos que más significativamente diferencian a esos sistemas. Empero, la tendencia que se va registrando en los sistemas presidenciales es en el sentido de que, sin tenerse que llegar a la dicotomía de ambas jefaturas, sí es posible que los presidentes, jefes de Estado y de gobierno, cuenten con auxiliares para el desempeño de numerosas tareas administrativas. La función constitucional de gobernar comporta una amplia gama de actividades: definir cuestiones de naturaleza política, tales como las relaciones con otros órganos del poder, con otros niveles de gobierno y con los partidos políticos; encabezar el aparato de seguridad que incluye a las fuerzas armadas y a un amplio aparato de policía; anticipar y dirimir conflictos; adoptar políticas públicas y determinar prioridades para la asignación de recursos financieros a los diferentes programas; negociar y ordenar los procesos legislativos; conducir las relaciones internacionales. Además, la función protocolaria de la jefatura del Estado impone cargas de trabajo que obligan a utilizar otra parte del tiempo disponible.

A su vez la administración del gobierno presenta numerosas demandas: organizar la actividad de la función pública; supervisar el cumplimiento de instrucciones; atender trámites y procedimientos; verificar la idoneidad de los servicios públicos; evaluar los resultados de las acciones emprendidas; identificar, designar y controlar a los servidores públicos, entre otras muchas labores de orden estrictamente administrativo que se llevan a cabo cotidianamente. Cuando, en adición a las responsabilidades constitucionales que supone la doble investidura, los presidentes asumen el mando inmediato del aparato administrativo, por falta de previsiones institucionales para organizar su trabajo,

afloran diversas patologías del poder. Las áreas de menor nivel de atención quedan en manos de un círculo que, sin tener atribuciones constitucionales, realiza en la práctica actos que resultan del poder constitucional de los presidentes.

De los muchos males que afectan a los sistemas presidenciales tradicionales o arcaicos, los más conspicuos son los que llevan a la reaparición del viejo género de los validos o favoritos, que permitieron alargar un poco la vida de las monarquías absolutas. La asunción de facultades más allá de lo que sensatamente se puede resolver, sólo admite dos tipos de soluciones: las de facto y las *de jure*. En cuanto a las primeras, sin que el poder se desconcentre institucionalmente, los presidentes actuales, como los monarcas pretéritos, transfieren un número indeterminado de atribuciones a colaboradores cercanos. En este caso el poder no se desconcentra; simplemente el presidente lo ejerce por interpósita persona. Se suman así dos graves problemas: que los presidentes tienden a acumular aun más atribuciones, porque cuentan con mecanismos paraconstitucionales de auxilio que les ofrecen un cierto alivio para sus cargas de trabajo, y que los encargados de realizar esas funciones lo hacen al margen del sistema electoral y de controles políticos. La delegación de atribuciones en manos de personal substraído al control político del Congreso e incluso sin exposición a los medios es, en realidad, una forma de concentrar más el ejercicio del poder por parte de los presidentes. Ese poder subterráneo, o criptopoder, está viciando a los sistemas presidenciales que no se han transformado y amenaza con desarticular el precario sistema de relaciones entre gobierno y congreso.

El modelo contemporáneo de la transferencia de atribuciones a personas al margen del gabinete procede de Estados Unidos, donde el peso político de los auxiliares de la Casa Blanca es superior al de los secretarios. Corresponde a una lógica centrípeta del poder, que tiende a monopolizar al máximo las decisiones de gobierno, con la menor intervención posible de los ministros y, por ende, reduce los espacios para la relación constructiva entre gobiernos y congresos. Estas decisiones perjudican la estructura del Estado constitucional porque lejos de

racionalizar el ejercicio de las facultades presidenciales, deforman y exacerban su tendencia centralizadora.

Como se ha visto, diversos sistemas constitucionales latinoamericanos han adoptado la figura del gabinete; algunos, además, incluyen la presencia de un coordinador y otros dejan al presidente en libertad de designar a un coordinador, si lo considera necesario. Los sistemas que contemplan la figura del jefe de gabinete son los de Argentina, Perú y Venezuela; los que abren la posibilidad de que haya un funcionario que desempeñe esa función son los de Chile, Guatemala y Nicaragua.¹⁷ El caso latinoamericano más antiguo donde se produce la presencia de un jefe de gabinete, es el de Perú.¹⁸ Sin embargo, como García Belaúnde¹⁹ sustenta, a pesar de que al presidente del Consejo de Ministros se le asigna la facultad de coordinar a sus colegas, su función es institucionalmente débil y depende en buena medida del impulso que le imprima su titular.²⁰ Conforme a la Constitución vigente el presidente del Consejo de Ministros es designado por el presidente de la república; sus funciones (a. 123) son: ser el portavoz del gobierno, “después del presidente”, coordinar las funciones de los demás ministros y refrendar decretos. Conforme al proyecto de Constitución formulado en 2002 por

¹⁷ En Brasil el tema se discutió ampliamente con motivo del dictamen ofrecido por la Comisión Afonso Arinos, en 1985, que lo incluyó entre las reformas constitucionales propuestas. La discusión de este asunto ha estado relacionada con la posible adopción del sistema parlamentario, que no ha contado con apoyo popular. Cfr. Lamounier, Bolívar, “Parlamentarismo o presidencialismo atenuado: el debate actual en Brasil”, en Nohlen, Dieter y Fernández, Mario, *Presidencialismo versus parlamentarismo. América Latina*, Caracas, Nueva Sociedad, 1991, pp. 121 y ss.

¹⁸ La Constitución de 1826 (aa. 85 y 88) estableció que el presidente designaba al vicepresidente, con la ratificación del Congreso, y el vicepresidente fungía como jefe del ministerio. Esa Constitución fue derogada en 1827, y el cargo de jefe de gabinete sólo reapareció treinta años después. Domingo García Belaúnde (*Teoría y práctica de la Constitución peruana*, Lima, EDDILI, 1989, pp. 151 y ss.) señala como fechas entre 1856 y 1862, correspondientes al periodo de gobierno del mariscal Ramón Castilla. El Consejo de Ministros existe en el constitucionalismo peruano desde 1856 (a. 93), y la figura del presidente del Consejo de Ministros aparece formalmente en la de 1933 (a. 157), aunque legalmente ya figuraba en la Ley de Ministros de 1862 (Cfr. Espinosa Saldaña-Barrera, Eloy, “comentario” en *La reforma constitucional argentina*, Buenos Aires, AADC, 1994). En el anteproyecto de Constitución elaborado en 1931 por diversos juristas, ente quienes figuraba Víctor Andrés Belaúnde, se ofrece una sólida argumentación en contra de la concentración de facultades presidenciales y a favor del establecimiento de un presidente de gabinete (Pareja y Paz Soldán, *op. cit.*, pp. 912 – 925).

¹⁹ *La Constitución peruana de 1993*, Lima, Grijley, 1994, p. 27.

²⁰ En este sentido, el presidente Manuel Prado (1956-1962) invitó a la presidencia del Consejo al líder de la oposición, Pedro Beltrán. Cfr. Roncagliolo, Rafael, “El primer ministro en Perú: ¿institución o retórica?”, en Nohlen, Dieter y Fernández, Mario, *Presidencialismo versus parlamentarismo. América Latina*, Caracas, Nueva Sociedad, 1991, p. 151.

la Comisión de Constitución del Congreso de la República, se proponen cambios de gran calado en cuanto al presidente del Consejo de Ministros, entre los que destaca: que aplique la política general del gobierno, que tenga a su cargo las relaciones con el Congreso y con los gobiernos regionales, y que conduzca las políticas intersectoriales relacionadas con el plan nacional de desarrollo, la descentralización, la modernización del Estado, las políticas en materia del medio ambiente y las demás que el propio Consejo de Ministros decida. Independientemente de lo que se resuelva en esta materia, es evidente que existe la preocupación por fortalecer ese importante órgano del gobierno.

En el caso de Argentina la construcción institucional del jefe del gabinete fue el resultado de una negociación entre los partidos Justicialista y Unión Cívica Radical, encabezados respectivamente por los entonces presidente Carlos Menem y ex presidente Raúl Alfonsín.²¹ El Pacto de Olivos, en el que se plasmaron las bases para la reforma constitucional de 1994, contenía entre los elementos básicos para la reforma constitucional el establecimiento de la figura del jefe del gabinete de ministros. Sin embargo, como lo acredita el desempeño de ese funcionario a partir de que se verificó la reforma, su presencia ha sido intrascendente.

Formalmente (a. 100) el jefe del gabinete ejerce la administración general del país, expide reglamentos, efectúa los nombramientos de los empleados de la administración, prepara y convoca las reuniones del gabinete, y los preside en ausencia del presidente de la Nación, y conduce las relaciones con el Congreso. Se trata de un elenco de facultades muy considerable; pese a ello, su papel real se ha difuminado. Contribuyen a este fenómeno dos circunstancias dominantes a partir de la reforma constitucional: una, el ejercicio de la presidencia plebiscitaria al máximo de sus posibilidades, durante el periodo de Carlos Menem (1989 - 1999); segunda, la crisis económica que afectó la estabilidad del gobierno y desembocó en la renuncia del presidente Fernando de la Rúa (diciembre de 2001), en la presencia de tres presidentes provisionales en un solo mes (el mismo diciembre) y en la adopción de medidas de emergencia que desnaturalizaron el Estado de

²¹ Vid Alfonsín, Raúl, *Democracia y consenso*, Buenos Aires, Corregidor, 1996.

derecho.²² Desde su origen, la figura del jefe del gabinete no contó con la simpatía de presidente Menem, y hubo que vencer considerables resistencias para su incorporación al marco constitucional.²³

Aunque algunas expresiones grandilocuentes señalan que “el jefe de gabinete es al presidencialismo lo que el primer ministro es al sistema parlamentarista” y, con gran imprecisión identifican al jefe de gabinete como “un primer ministro atenuado”,²⁴ lo cierto es que el diseño de la reforma constitucional argentina se quedó a medio camino porque si bien el conjunto de atribuciones del jefe de gabinete es muy amplio, el gabinete en cambio no tiene adjudicadas sus propias competencias, con lo cual el jefe queda atrapado entre el presidente y los ministros, porque se carece de una base constitucional para el funcionamiento colectivo de los ministros. Se cometió el error de construir la jefatura de un ente, el gabinete, que a su vez no tiene existencia constitucional.

En cuanto a Venezuela, la Constitución resolvió el problema de la sustitución presidencial y de la coordinación del gabinete a través de un vicepresidente designado y removido libremente por el presidente (aa. 233, 238, 239 y 242). En el primer caso el presidente sólo es remplazado por el vicepresidente durante sus ausencias temporales o si la falta definitiva se produce en los últimos dos años del periodo presidencial; por lo que respecta a las funciones en el gabinete, el vicepresidente colabora en la dirección del gobierno, coordina la administración, preside el Consejo de ministros en ausencia del presidente y conduce las relaciones con la Asamblea Nacional. Esta es una función novedosa de los vicepresidentes²⁵ que, no sólo no cambia la naturaleza

²² Sobre este tema pueden verse los trabajos de Dalla Vía, Alberto, *Estudios sobre Constitución y economía*, México, UNAM, 2003; Hernández, Antonio María, *Las emergencias económicas y el orden constitucional*, Buenos Aires, Rubinzal, 2002; y Ferreyra, Raúl Gustavo, *La Constitución vulnerable*, Buenos Aires, Hammurabi, 2003. se trata de tres estudios sólidamente desarrollados que exponen, desde diferentes perspectivas, los estragos institucionales de la crisis económica argentina.

²³ Aparecen extensamente reseñadas en la obra de Alfonsín, citada.

²⁴ Dromi, Roberto y Menem, Eduardo, *La Constitución reformada*, Buenos Aires, Ciudad Argentina, 1994, pp. 352 – 353.

²⁵ Aunque debe recordarse el precedente de la Constitución peruana de 1826.

del sistema presidencial²⁶ sino que incluso acentúa el poder del presidente en tanto que lo faculta para designar un tipo de sucesor. Esta modalidad de presidente designado por el predecesor, para el caso de una sustitución temporal o definitiva, ha sido frecuente en el constitucionalismo latinoamericano y permite reducir la tentación golpista que muchas veces alentaron los vicepresidentes. En el caso venezolano son ostensibles las condiciones de centralización con que se ejerce el poder;²⁷ empero, durante la crisis política que vivió ese país en los meses finales de 2002 e iniciales de 2003, la presencia del vicepresidente cobró especial relevancia. Este es un buen ejemplo de cómo, sin que los presidentes pierdan sus facultades de gobernar, los congresos aumentan sus posibilidades de control, como veremos en el apartado correspondiente a las mociones de censura.

Por lo que respecta a Chile, la Constitución señala (a. 33) que el presidente puede indicar que uno de los ministros funja como coordinador del gabinete; en Guatemala (aa. 191 y 195) y en Nicaragua (a. 151) el vicepresidente de la república integra el gabinete y, en las ausencias del presidente, puede presidirlo. En estos tres casos la función coordinadora está muy diluida, pero se admite el principio de que, además del presidente, haya otro funcionario competente para organizar el trabajo colectivo de los ministros.

La presencia de un coordinador de gabinete no supone la de un jefe de gobierno, sino la de un delegado presidencial que permite alcanzar varios objetivos: adecuar la carga de trabajo presidencial, atenuar la concentración extrema de facultades, contar con un enlace funcional ante el Congreso y dar al presidente una nueva tarea: la de mediador político. Esta última función no resulta viable cuando el propio presidente está sistemáticamente involucrado en la toma de decisiones políticas y administrativas, pero se convierte en un recurso conciliatorio de gran importancia en un sistema rígido, como el presidencial. Los problemas que se plantean a las sociedades democráticas con sistemas constitucionales presidenciales es que difícilmente pueden absorber las tensiones

²⁶ Sobre este tema véase Brewer-Carías, Allan, *Golpe de Estado y proceso constituyente en Venezuela*, México, UNAM, 2002, pp. 280 y ss.

²⁷ Vid. Kaplan, Marcos, *Neocesarismo y constitucionalismo. El caso Chávez y Venezuela*, México, UNAM, 2001.

propias de los sistemas electorales altamente competitivos cuyos protagonistas, los partidos, tienden a generar permanentemente posiciones de colisión.

El impacto negativo que esa tensión sistemática proyecta sobre el orden constitucional hace que los defectos de su estructura afloren de una manera más ostensible. Es lo que sucede con la concentración de poderes presidenciales. En un sistema parlamentario, por ejemplo, se admite como natural que el jefe de gobierno también lo sea de un partido; en cambio en un sistema presidencial esa dualidad ocasiona un desequilibrio cuya magnitud no encuentra compensación en los frágiles instrumentos de control político que se enfrentan al presidente.

La consolidación de una democracia constitucional en un sistema presidencial sugiere la conveniencia de revisar la forma en que opera el gobierno, e intentar, dentro de la propia racionalidad de ese sistema, los ajustes que resulten más adecuados para generar una nueva conducta de los agentes políticos y una nueva cultura constitucional. El establecimiento del gabinete y de un coordinador, donde no existe, y la utilización plena del instrumento donde ya está adoptado, puede ser un factor que coadyuve significativamente en el proceso de racionalización del ejercicio del poder presidencial, y que, al tiempo que permita reordenar el desempeño de las funciones presidenciales, le confiera al presidente una función mediadora de la que tradicionalmente han carecido los sistemas presidenciales.

7. Concurrencia al Congreso.

A diferencia del sistema presidencial norteamericano, en todas las constituciones latinoamericanas existe la posibilidad de que los congresos convoquen a los ministros. Este derecho de los congresos existe desde varias de las primeras constituciones del hemisferio, con lo que se adoptó un medio de control político establecido por primera vez en Francia. A su vez la facultad de los ministros de participar en las deliberaciones de los congresos, también de origen

francés, está presente en numerosos textos constitucionales latinoamericanos desde el siglo XIX.²⁸

En la actualidad los ministros pueden participar en los debates congresuales en Argentina (aa. 100.9 y 106), Brasil (a. 50), Chile (a. 37), Colombia (a. 208), Costa Rica (a. 145), Ecuador (a. 179.4), Guatemala (a. 168), Perú (a. 129), República Dominicana (a. 38) y Venezuela (a. 245). En el caso de Bolivia los ministros pueden asistir a los debates, pero sin participar en ellos. En todos los demás países los congresos pueden convocar a los ministros cuando lo estimen oportuno, pero éstos no tienen el derecho de intervenir de *motu proprio*. En Chile, adicionalmente, los ministros pueden rectificar los conceptos vertidos por los legisladores cuando fundamentan su voto, y en Guatemala incluso los grupos parlamentarios pueden hacer asistir a los ministros.

Por otra parte, en Argentina y en Perú los jefes del gabinete deben asistir regularmente a las sesiones del Congreso. En el primer caso el jefe de gabinete debe comparecer mensualmente, de manera alternativa, ante las cámaras de diputados y senadores; en Perú el presidente del consejo de ministros o por lo menos uno de los ministros debe concurrir periódicamente a las sesiones de control del Congreso.

Como puede apreciarse, los sistemas presidenciales latinoamericanos que se mantienen en la tradición de que los ministros sólo asistan ante al Congreso cuando sean expresamente requeridos, están disminuyendo en número. La presencia de ministros en los congresos no afecta la estructura del sistema presidencial, mientras que sí contribuye a mejorar la calidad de los integrantes del gabinete, que no pueden refugiarse en el mutismo y que deben contar con capacidad argumental para hacer frente a los planteamientos de los legisladores. Es evidente que para estar en condiciones de debatir en una asamblea representativa, los ministros deben contar con amplia información de las políticas

²⁸ Constitución de 1791 (III, iii, iv, 9): los ministros podían asistir y tomar parte en los debates de la Asamblea, o ser convocados por ella; este principio también figura en las constituciones de Ecuador de 1835 (a. 70), de Perú de 1836 (aa. 89 y 92), de México de 1843 (a. 98), de Argentina de 1853 (aa. 60 y 89), de Nicaragua de 1858 (a. 51), y de Colombia de 1886 (a. 134).

gubernamentales, lo que esencialmente se consigue cuando el gabinete funciona de manera periódica y sistemática.

Otra ventaja que resulta de esta interacción entre los gobiernos y los congresos, es el fortalecimiento del sistema representativo. Mucho antes de que los medios electrónicos de comunicación surgieran, ya Bagehot²⁹ había advertido, desde el siglo XIX, el riesgo de que el Parlamento británico y el Congreso norteamericano se vieran desplazados por la prensa si no recuperaban la centralidad del debate político.

La centralidad política de los congresos no afecta la importancia de los medios; simplemente hace que el interés de los medios se traslade del gobierno al congreso. Este es un paso importante para contrarrestar el dominio mediático de los presidentes, que también fortalece su posición como eje del poder. En el diseño de los nuevos modelos constitucionales debe tenerse presente que la atracción mediática también es un factor que contribuye a la concentración del poder. De ahí que la organización de un gabinete, la presencia de un coordinador y la relación frecuente y sistemática con el Congreso tengan una significativa influencia en la racionalización del poder presidencial.

8. Confianza, interpelación y censura.

Los instrumentos tradicionalmente identificados como exclusivos de los sistemas parlamentarios son el voto de confianza, la interpelación y la moción de censura. En la actualidad, la mayoría de las constituciones latinoamericanas han recibido esas instituciones, procedentes del constitucionalismo europeo. Se ha gestado, así, un nuevo modelo que fusiona características de los sistemas parlamentario y presidencial. Aun cuando es común hablar del modelo francés, aludiendo al generado a partir de la Constitución de 1958, lo cierto es que en el constitucionalismo de América Latina se han venido produciendo cambios paulatinos que demuestran hasta qué punto es posible la adaptación de instituciones procedentes de diversos sistemas, sin que se tenga que recurrir a un esquema en particular. La riqueza institucional que es posible identificar en este

²⁹ *Op. cit.* p. 18.

subcontinente excede lo que podría alcanzarse con la sola incorporación del texto de la quinta república francesa. Ninguna de las construcciones constitucionales latinoamericanas ha alcanzado una difusión tal que la convierta en paradigma; pero el conjunto de las constituciones ofrece un panorama indicativo de la intensa búsqueda y de la imaginación aplicadas a encontrar nuevas soluciones para los problemas que presenta la consolidación democrática.

Ninguno de los países involucrados en ese proceso ha decidido dar el paso semántico de cambiar el nombre de su sistema. Ninguno, incluso, se ha despegado de la configuración presidencial del sistema constitucional. Sin embargo un gran número de estados ha impreso una nueva configuración al presidencialismo. Se han dejado de lado las deliberaciones concernientes a la denominación y, con un eminente sentido pragmático, se ha procedido a buscar la aclimatación de instituciones parlamentarias europeas en el contexto de una tradición presidencial dura, centralizadora y autoritaria. Debe subrayarse que este proceso se ha dado a pesar de un tiempo histórico en el que, por diversas razones de orden político, militar, comercial y cultural, la presencia de Estados Unidos tiene un alto perfil en todo el continente.

Eso no obstante la fuente para identificar instituciones aptas para transformar al presidencialismo de ser un instrumento de dominación política en un elemento para la consolidación democrática, se ha buscado en el constitucionalismo europeo. El derecho constitucional común latinoamericano se ha orientado en una doble dirección: ampliar los derechos fundamentales, con los correspondientes medios de garantía, y consolidar la democracia. En ambos casos es sintomático que, a diferencia del periodo formativo de los estados independientes de Latinoamérica, hoy la recreación institucional está más relacionada con las elaboraciones constitucionales europeas que con el desarrollo de las instituciones estadounidenses; esto, a pesar de los vínculos de dependencia económica.

La explicación para ese fenómeno se encuentra en la vocación cultural latinoamericana. En cada país, de manera autónoma, se han ido adoptando instituciones que fortalecen la vida del Estado constitucional y que hoy configuran

un modelo latinoamericano con características propias. En las últimas décadas se han venido ensamblando piezas de diversos orígenes, pero que han tenido como efecto la configuración de un nuevo tipo de orden constitucional que se caracteriza por su receptividad y su flexibilidad. Es perceptible que ciertas tendencias tienen presencia regional; en este caso se advierte que América del Sur y América Central presentan algunas características comunes, mientras que, en términos generales, el Caribe y México permanecen aislados frente a las experiencias del resto de Latinoamérica. En el caso del Caribe es explicable, porque ahí existe una multiplicidad de influencias, que entre otras cosas mantienen en una condición *sui generis* a Puerto Rico, y por las tensiones que resultan de la presencia de un sistema no democrático en Cuba y de otro en el que no ha sido posible la asimilación al constitucionalismo contemporáneo, en Haití. En el caso de México, todo indica que existen las bases suficientes para sustentar un cambio, en la dirección de los demás países del hemisferio, que fue diferido sólo por razones de reacomodo de las fuerzas políticas.

La forma clara de advertir esa nueva corriente está en las instituciones concernientes a la confianza y la censura. La cuestión de confianza, la interpelación y la moción de censura tienen ya una presencia bien establecida en las normas constitucionales latinoamericanas. Hay posibilidades del voto de confianza en Perú (a. 130) y en Uruguay (aa. 174 y 175); hay posibilidad de dirigir interpelaciones a los ministros en Costa Rica (a. 121.24), El Salvador (a. 131.34 y 165), Guatemala (aa. 166 y 199), Honduras (aa. 205.22 y 251), Nicaragua (aa. 138.4 y 151), Paraguay (a. 193), Perú (aa. 131 y 132), República Dominicana (a. 37.22) y Venezuela (a. 225). Además, la censura procede en Argentina (a. 101), Costa Rica, Ecuador (a. 130.9), El Salvador, Guatemala, Panamá (a. 155.7), Paraguay (a. 194), Perú, Uruguay (aa. 147 y 148) y Venezuela (aa. 240 y 246). En suma, trece de dieciocho constituciones incluyen ya una o varias formas de control que durante mucho tiempo fueron consideradas típicamente parlamentarias. Sólo en Bolivia, Brasil, Chile, Colombia y México no ha sido incorporado ninguno de esos institutos.

En el caso de Brasil (a. 50) no se habla de censura, pero se ha generado una sugerente institución de remoción cuando los ministros se rehusan a presentarse al ser requeridos por el Congreso, cuando rinden informes falsos o cuando no informan dentro de un plazo de treinta días a partir de ser requeridos. Con esto la Constitución brasileña ha convertido en norma jurídica, al incluir una sanción, a lo que sólo era una facultad y una obligación formal del Congreso y de los ministros. Aunque lo que se plantea es un caso de responsabilidad, la enunciación corresponde a una sanción de naturaleza política. Su funcionalidad no ha quedado demostrada, pero el hecho relevante es el de su vigencia.

En Ecuador la censura no implica la remoción del ministro, cuya permanencia en el gabinete es discrecional del presidente. Se ha buscado conciliar la potestad del Congreso en cuanto a valorar el desempeño de un ministro, con la prerrogativa presidencial de nombrarlo y removerlo. Aún cuando el acuerdo congresual no sea jurídicamente vinculante para el presidente, el efecto político de opinión es evidente. Algo semejante sucede en El Salvador, donde la Asamblea tiene facultades para recomendar al presidente la destitución de un ministro, sin que se requiera para este efecto de una mayoría especial; también puede interpelar a los ministros aunque en este caso, si no asisten a dar la respuesta debida, quedan automáticamente removidos de su cargo.

Guatemala presenta otra modalidad. La moción puede ser presentada por cuatro diputados, pero debe ser aprobada por la mayoría absoluta del total de diputados. Si el presidente considera que hay motivos para justificar al ministro, éste puede solicitar al Congreso la reconsideración del voto. Después de oído el ministro, y de un nuevo debate, la moción surte efectos si es aprobada por las dos terceras partes del total de diputados. Otra limitación consiste en que en ningún caso pueden ser objeto de una moción más de cuatro ministros a la vez.

En cuanto a Argentina, la Constitución dispone (a. 101) que el jefe de gabinete puede ser removido por la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada cámara. En la propuesta original del partido Radical³⁰ se

³⁰ Alfonsín, *op. cit.*, pp. 312 y 471.

contemplaba un mecanismo de censura constructiva, a semejanza del sistema alemán.³¹

Muchos de los problemas que conciernen a la eficacia de los instrumentos de control se advierten en el caso peruano,³² que ejemplifica lo que en buena medida ocurre en algunos otros sistemas constitucionales: no hay debate parlamentario sobre la investidura de los ministros, la moción de censura es infrecuente, y la información que ofrecen los ministerios suele ser extemporánea o incompleta. Sin embargo, estos problemas resultan de una larga tradición de ejercicio autoritario del poder y deben ser contemplados como parte de los desafíos institucionales a superar. La gestación de una nueva cultura constitucional no sería posible sin las adecuaciones institucionales correspondientes.

El procedimiento de censura en Perú puede ser dirigido contra el conjunto del Consejo de Ministros o contra uno solo de sus integrantes; en todos los casos tendrá que ser presentado por un mínimo del veinte por ciento del número total de congresistas. Para dejar un periodo de reflexión, se debate y vota entre el cuarto y el décimo día de su presentación, y debe ser aprobado por más de la mitad de los componentes del Congreso. La consecuencia de su aprobación es la remoción de los censurados. En el caso de que el Congreso censure o niegue su confianza a dos consejos de ministros, el presidente puede disolverlo (a. 134). Encontramos aquí otra institución de oriundez parlamentaria, pero que ya ha encontrado cabida también en Uruguay y en Venezuela.

En Uruguay la censura puede ser individual, plural o colectiva, mediante el voto mayoritario del total de los componentes de la Asamblea. En el caso de que la censura haya sido aprobada por menos de dos tercios de los votos totales del Congreso, el presidente puede vetar la decisión. La Asamblea requiere de una votación superior a las tres quintas partes para superar el veto; pero si la votación

³¹ El a. 67 de la Ley Fundamental ha sido retomado también por las constituciones de Bélgica (aa. 46 y 96), España (a. 113)

³² Cfr. Ames, Rolando, *et al.*, *Situación de la democracia en el Perú (2000 – 2001)*, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú, 2001, pp. 178 y ss., y 222 y ss. Ver también Borea, Alberto, *La difícil democracia de América Latina*, San José, Costa Rica, Fundación Konrad Adenauer, 1994, pp. 132 y ss.

fuese menor y el presidente insistiese en conservar al ministro o a los ministros impugnados, procede la disolución de la Asamblea y la convocatoria a elecciones. Aunque este mecanismo dificulta en extremo la censura, de todas suertes ofrece una posibilidad que, por sí sola, supone una innovación constitucional relevante.

En el caso venezolano el presidente puede disolver al Congreso cuando hayan sido removidos tres vicepresidentes en un mismo periodo de gobierno. La disolución conlleva la convocatoria a elecciones de un nuevo Congreso. La medida es razonable, en tanto que obliga al Congreso a actuar con responsabilidad y, en situaciones extremas, permite llevar el diferendo al electorado.

9. Consideraciones generales sobre el presidencialismo.

Entre los rasgos distintivos más conspicuos del sistema presidencial está la duración fija de los períodos; por el contrario, en el sistema parlamentario la permanencia del gobierno depende de que se conserve la mayoría en el órgano de representación.³³ Otro factor que se suele agregar, es el de la composición del gobierno: homogéneo, en el caso presidencial, y plural, en el parlamentario. Esta diferencia está relacionada con la estabilidad de los gobiernos. En tanto que en los sistemas presidenciales no se requiere del soporte del congreso, los presidentes disponen de un margen muy amplio para integrar sus gobiernos con quienes son de su exclusiva confianza; en tanto que los parlamentarios, que sí dependen de la confianza mayoritaria, utilizan la composición del gobierno como un mecanismo de alianzas. Estas son sólo aproximaciones generales, porque la realidad política puede imprimir un énfasis diferente a esas supuestas reglas. El hecho político es que todos los gobiernos requieren del apoyo de los órganos legislativos, por lo que en muchas ocasiones los presidentes tienen que ser más receptivos e incorporar en su gobierno a integrantes de otros partidos, de la misma forma que cuando la

³³ Sin embargo debe tenerse presente el caso holandés. Los procedimientos parlamentarios tienen carácter legal, no constitucional. Conforme a los términos estrictos de la Constitución de los Países Bajos (a. 43), “el primer ministro y los demás ministros serán designados y revocados por real decreto”; asimismo la Constitución dispone (a. 81) que las leyes se harán conjuntamente por el parlamento y el rey, y ninguna de sus normas establece los procedimientos de confianza, interpelación y censura.

mayoría está asegurada por los electores, los primeros ministros pueden convertir al gobierno en un campo exclusivo de su partido.

A partir de la segunda posguerra ha sido creciente la combinación de instituciones constitucionales (*constitutional borrowing*). Las formas ortodoxas son cada vez menos frecuentes. Hay una preocupación común en los sistemas parlamentarios y presidenciales: asegurar la estabilidad de los gobiernos. Para este objeto los presidenciales tienden a hacer más dinámica su relación con el congreso, mientras que los parlamentarios se inclinan por resguardar al gobierno frente a las oscilaciones de la política en el órgano de representación. El primer caso se manifiesta, fundamentalmente, por la integración más abierta del gabinete y su relación más dinámica con el congreso; en el segundo, por la censura constructiva, adoptada originalmente por la Ley Fundamental de Bonn³⁴.

Los dos grandes ejemplos de sistemas presidenciales flexibles, a los que podríamos denominar “neopresidenciales”, se advierten en América Latina y en algunos países que formaron parte de la Unión Soviética. En este caso están las constituciones de Armenia, de 1995 (a. 55), Azerbaijón, de 1992 (a. 109.4), Bielorrusia, de 1994 (aa. 95 y 100.4), Lituania, de 1992 (a. 84.4 y 5), Moldavia, de 1994 (aa. 77, 98, 101), Rusia de 1993, (aa. 80 y 83) y Ucrania, de 1996 (aa. 106.9 y 113). Es significativo que las constituciones postsoviéticas y las latinoamericanas coincidan en el tiempo y en la tendencia. Otro tanto ocurre con las constituciones de Nigeria, de 1999, y de África del Sur, de 1997. Ambas establecen sistemas presidenciales reformados; en el caso de Nigeria (a. 130) los ministros requieren de la conformación por parte del Senado, y en África del Sur (aa. 66, 83, 85.2 y 91) los ministros deben ser mayoritaria pero no exclusivamente miembros del Parlamento, y el presidente debe nombrar a un coordinador del gabinete.

Los sistemas presidenciales han tendido a la renovación en la mayor parte de los casos en que se han dictado nuevas constituciones o en que éstas han experimentado cambios substanciales, a partir de la novena década del siglo XX.

³⁴ Ha quedado atrás la idea de que los gobiernos de gabinete generan ejecutivos débiles. La expresión de F. R. Allemann *Bonn is nicht Weimar* (cit. Por Blondel, Jean, *Cabinets in Western Europe*, London, McMillan, 1997, p. 17) no hace justicia a la Constitución de 1919, pero sí corrobora la idea de estabilidad que se propuso alcanzar la Ley de 1949.

En cuanto a los países asiáticos, los cambios han sido menos relevantes; algunos se vinculan a la tradición parlamentaria, como India, mientras que otros, por razones políticas o religiosas, se mantienen en la vertiente autoritaria como China, Irán³⁵, Irak y Siria. Estos casos no pueden ser analizados desde la perspectiva adoptada en este estudio.

Por lo demás, independientemente de sus regulaciones, en todos los sistemas constitucionales, incluido el presidencial, se registran procesos políticos de integración que suelen hacer de los gobiernos un mosaico representativo de las corrientes políticas dominantes, afines al jefe de gobierno y de Estado. Esta orientación se acentúa o se atenúa según la percepción de los problemas por parte del gobernante, la magnitud de las presiones a que deba hacer frente y la mayor o menor carga autoritaria en el ejercicio del poder. Cuando las constituciones adoptan reglas precisas en cuanto a la integración y al funcionamiento de los gabinetes, simplemente reducen los márgenes de discrecionalidad que han caracterizado a los sistemas presidenciales.

11. Consideraciones finales.

Las cláusulas de desarrollo democrático suelen estar implícitas en las normas constitucionales y surten efectos análogos a las cláusulas de desarrollo en materia de derechos humanos. La aplicación de esas cláusulas de desarrollo democrático corresponde a un proceso cultural. Por eso, aun cuando numerosos preceptos constitucionales no tengan una traducción inmediata en las condiciones políticas de una comunidad, de todas formas tienen efectos potenciales que, merced al desarrollo cultural, progresivamente pueden llegar a producir la plenitud de sus efectos. Esa potencialidad de la norma es a lo que denomino cláusula de desarrollo democrático.

En este estudio se ha visto que en la mayoría de los casos las normas que prevén la desconcentración del poder presidencial no han tenido los resultados previstos. Aun cuando algunas reglas de organización y funcionamiento político

³⁵ La Constitución de Irán de 1979, reformada en 1995, por ejemplo, establece (a. 57) que los poderes legislativo, judicial y ejecutivo funcionarán “bajo la supervisión del líder religioso absoluto”.

todavía carezcan de positividad, en tanto que permanezcan en vigor representan un potencial de cambio hacia el sistema presidencial democrático. La magnitud de las resistencias que deben ser superadas se vería acrecida si, además del peso de las inercias, se careciera de elementos normativos que las contrarrestaran. Las constituciones tienen un valor normativo, pero igualmente tienen una dimensión cultural, como ha demostrado Peter Häberle.

Las tesis häberlianas tienen muchas derivaciones por explorar. La que más me interesa subrayar en cuanto al tema aquí expuesto es que puede ocurrir que en un tiempo histórico determinado no haya correspondencia entre la norma y la normalidad; pero si la norma surgió como resultado de una deliberación política y luego no se tradujo en conductas concretas de los órganos del poder, de todas suertes tiene el valor una cláusula de desarrollo democrático. La exigibilidad de la aplicación de las normas puede generar que la institución prevista se desenvuelva paulatinamente, conforme su presencia sirva para propiciar nuevos patrones de conducta.

Remover la arraigada tradición presidencialista no es una tarea sencilla ni rápida. En este estudio hemos podido constatar la presencia de diversas instituciones que aun cuando en varios casos no han alcanzado otros resultados que los nominales, requieren de un proceso de maduración que, en tanto no se interrumpa el orden constitucional, habrá de rendir muchos de los frutos para los que fueron previstas.

El neopresidencialismo latinoamericano se apoya, progresivamente, en un gobierno de gabinete, más que en el ejercicio personal del poder. La responsabilidad compartida apunta, tendencialmente, hacia la consolidación del sistema presidencial democrático. En ningún caso se debe olvidar que el constitucionalismo fundamenta la realidad política en grandes constructos: la soberanía popular, el pacto social y la representación son sólo formidables elaboraciones teóricas que han permitido erigir sistemas democráticos razonablemente funcionales. Hay que tener presente, y trabajar sobre esa premisa, que frente a la fuerza normativa de los hechos, también existe la fuerza

transformadora de la norma. Goethe³⁶ sostiene que el derecho libra una lucha desigual con el poder, por lo que su principal objetivo es racionalizar su ejercicio y reducir los efectos de la *hybris* del poderoso. Este es el desafío para todos los sistemas constitucionales.

³⁶ *La hija natural.*