



Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

---

[www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx)

Introducción . . . . .	3
I. Antecedentes . . . . .	3
II. Parlamentarización del sistema presidencial . . . . .	4
III. Renovación de los sistemas presidenciales . . . . .	7
IV. Racionalización de los sistemas presidenciales . . . . .	11
V. Ajustes y controles . . . . .	16
VI. El sistema parlamentario . . . . .	18

## INTRODUCCIÓN

### I. ANTECEDENTES

En 1998 publiqué un ensayo proponiendo, entre otras cosas, el establecimiento en México de un gabinete presidencial, con su correspondiente coordinador o jefe.<sup>1</sup> Esas reflexiones fueron luego ampliadas en mi trabajo *El gobierno de gabinete* (2003), donde expuse los problemas que significa la concentración del poder en los sistemas presidenciales, y los correctivos institucionales que se han aplicado para remediar esa situación. Subrayé, como lo hago también ahora, que en derecho no existen soluciones perfectas, y que el funcionamiento de las instituciones guarda una íntima relación con su entorno cultural. Las observaciones críticas que recibió esa obra fueron examinadas en la “Adenda” que figura en la edición de 2005. Este estudio complementa el realizado en 2003. Ahora abordo otra cuestión que sólo dejé apuntada en *El gobierno de gabinete*: la responsabilidad de los ministros o secretarios de Estado.

La concentración del poder y la irresponsabilidad de su ejercicio no son compatibles con un Estado constitucional. El derecho comparado muestra la evolución que se ha dado en cuanto a la actualización de los sistemas presidenciales. La preservación de estos sistemas no excluye que sean reformados y actualizados. La mayor parte de tales reformas han consistido en adoptar y adaptar instituciones que tienen su origen en los sistemas parlamentarios.

1 “Todo cambio es constancia”, *Significado actual de la Constitución*, México, UNAM, 1998.

Sobre ese punto es necesario insistir en que ya no existen sistemas *puros*, si por *pureza* entendemos que los sistemas han mantenido sin alteración sus características originales. Con excepción de Estados Unidos y Gran Bretaña, no existen modelos imperturbables, ajenos al natural contagio institucional que caracteriza al constitucionalismo contemporáneo. Incluso los sistemas parlamentarios desarrollados en la órbita de la *Commonwealth* británica, presentan matices propios. Uno, el más importante, es que se basan en Constituciones escritas.

## II. PARLAMENTARIZACIÓN DEL SISTEMA PRESIDENCIAL

El Parlamento, como otras numerosas instituciones vigentes, se formó durante la Edad Media. Las diferentes expresiones asociadas a él, se fueron acuñando a través del tiempo. Por lo menos desde fines del siglo XII y principios del XIII son identificables en francés y en inglés, casi en paralelo, las voces *parlement* y *parliament* (parlamento); en el siglo XVII aparecieron *parlementaire*, *parliamentarian* y *parliamentary* (parlamentario), así como *parlementarism* y *parliamentarism* (parlamentarismo) se registraron en la segunda mitad del siglo XIX.

En español, el *Diccionario de Autoridades* identifica el uso de *parlamento* por Juan de Mariana (1592), y define *parlamentario* en 1737. La Real Academia admitió *parlamentarismo* en 1899. Puede verse que primero surgieron *parlement*, *parliament*, en francés e inglés, para aludir a la naciente institución; luego *parlementaire*, *parliamentary*, como lo propio del parlamento; más tarde *parlementarisme*, *parliamentarianism*, para denotar un sistema, y al final *parliamentarization*, que apenas tiene en inglés un reconocimiento académico reciente, para significar un proceso constructivo del sistema parlamentario, una tendencia hacia ese sistema o una formación política parecida o semejante a dicho sistema.

En español estas mismas voces tienen registros más tardíos, en tanto que la implantación del Parlamento fue posterior en la península ibérica, si bien la idea de Cortes, como su equivalente medieval, también es de aparición temprana en Castilla, Aragón y Portugal. Empero, sus derivados, *cortesano*, *cortesanía*, tuvieron otro sentido más cercano a la tradición autoritaria, centrada en el poder hegemónico de un monarca y en su entorno.

No es casual, en este sentido, que haya sido Felipe II, y en la estela de su ejemplo Luis XIV, quien haya ideado la construcción de un complejo residencial para el monarca y su corte. El Escorial, como luego Versalles, fueron espacios donde se pudo concentrar, en un ámbito opulento pero de dimensiones controlables, a buena parte de la aristocracia, entonces sector dominante de la clase dirigente. Esta sagaz decisión permitió que el espionaje alcanzara las más altas cotas de eficacia para evitar conspiraciones, para ejercer una disciplina estricta sobre los cortesanos y para consolidar el poder absoluto del monarca.

La evolución del sistema parlamentario fue acompañada por la construcción de su propio lenguaje. El código de comunicación desarrollado contribuyó a la conformación institucional del sistema parlamentario. Esto explica que en español la voz *parlamentarización* todavía no haya sido admitida por la Academia, porque su incidencia sigue siendo baja en los países de lengua española. Estos países, con excepción de España, están organizados como sistemas presidenciales.

En la actualidad, con la expresión *parlamentarización* se quiere significar:

- a) el proceso constructivo de un sistema de naturaleza parlamentaria;
- b) la incorporación de instituciones de oriunde parlamentaria en otro tipo de sistema político, con el propósito de asimilarlo al parlamentario;
- c) la adopción de instituciones de origen parlamentario, pero preservando la estructura básica del sistema receptor.

Por lo anterior, *debe distinguirse entre parlamentarización del sistema constitucional y parlamentarización del sistema presidencial. En el primer caso, toda la estructura constitucional del poder político tiende a adecuarse al sistema parlamentario, que es incorporado de una manera inmediata o gradual, para sustituir al sistema vigente (presidencial o tradicional); en el segundo, subsiste la estructura existente, pero se le agregan algunas instituciones de control político, incluso modificadas, de origen parlamentario.*

Las voces *parlamentarizar* y *parlamentarización* no han sido acogidas por la Academia. Otro tanto ocurre con *constitucionalizar* y *constitucionalización*, aunque *legalizar* y *legalización*, como es natural, aparecen desde el *Diccionario de Autoridades*. La admisión de los neologismos relacionados con la organización constitucional y política ha sido más o menos lenta. Por ejemplo, *nacionalizar* y *nacionalización* fueron incorporadas en la 15a. edición (1925) del *Diccionario* académico (DRAE); *democratizar* y *democratización* figuran en el DRAE a partir de la 16a. edición (1936), y *politizar* y *politización* sólo ingresaron en la 22a. edición (2001).

Otras inclusiones representativas son *españolizar*, que figura desde el *Diccionario de Autoridades* (1732), en tanto que *americanizar* apareció en la 19a. edición (1970), y todavía no existe *mexicanizar*. *Cristianizar*, por otra parte, ingresó al DRAE en la 4a. edición (1803), pero *cristianización* apenas lo hizo en la 17a. (1947).

El Corpus de Referencia del Español Actual (CREA) de la Real Academia Española contiene un registro, periodístico (España), de *parlamentarizar*, y cuatro, también periodísticos (tres España, uno México), de *parlamentarización*. En cambio, en la *Internet*, sólo a través del motor de búsqueda *Google* aparecieron 728 incidencias de *parlamentarización* (6 de junio de 2007) y 669 de *parlamentarizar*. De esta voz, dos meses más tarde (20 de agosto) ya había 757 remisiones.

En cuanto a *constitucionalizar*, el CREA registra cuatro casos, todos de origen bibliográfico (dos España, uno Colombia y uno Panamá), mientras que *constitucionalización* aparece en 22 documentos (siete en prensa y 15 en libros) de España y varios países latinoamericanos.

Otras lenguas han sido más expeditas para la recepción de estos vocablos. En el caso de *constitutionalize* y *constitutionalising*, en el sentido de “convertir en constitucional”, consta un primer registro en 1831, según el *Oxford English Dictionary*, y *parliamentarization*, entendido como “acto o proceso de convertirse en parlamentario, por la organización o por los medios de gobierno”, fue identificado en 1924. Esta última voz no figura en los repertorios franceses, en cambio *constitutionaliser*, con el significado de “dar a un texto legislativo [o institución] valor de norma constitucional”, sí consta en el *Dictionnaire de l’Académie Française*.

### III. RENOVACIÓN DE LOS SISTEMAS PRESIDENCIALES

Es común la percepción de que el presidente de Estados Unidos dispone de un considerable poder político interior. Empero, si se examina con cuidado su quehacer normal en materia de política interior, se verá que su nivel de influencia es inferior al que en términos generales ejercen los presidentes en otros sistemas. Desde luego hay excepciones, como fue el caso de Franklin D. Roosevelt, pero en su caso hubo también circunstancias especiales. La crisis de 1929 exigía medidas radicales que Roosevelt no dudó en adoptar. El esquema del *New Deal* puso en manos del presidente un poder de intervención sobre la economía, sin precedentes en ese país. En la actualidad, el elenco de facultades presidenciales sigue siendo grande, pero en ningún caso comparable al de la mayoría de los sistemas presidenciales, máxime si se tiene en cuenta el control ejercido por ambas cámaras del Congreso y por el sistema federal.

La forma de elección del presidente es indicativa del cuidado que se tuvo para no erigir un dictador. Los constituyentes eludie-

ron ungir al presidente mediante una elección plebiscitaria;<sup>2</sup> no así en el caso de los gobernadores, donde rige el principio plebiscitario. En el ámbito local estadounidense han sido otros los factores que atenúan la fuerza plebiscitaria de los gobernadores, entre los que se incluye la capacidad tributaria federal.

El mayor poder del presidente deriva de la posición hegemónica mundial de Estados Unidos, en materia militar y económica, y de su capacidad de vetar las decisiones del Congreso. El poder de guerra convierte al presidente en una figura decisiva en el orbe y esto, por vía refleja, hace que su imagen de poder se proyecte hacia el interior del país. Un dato significativo de ese poder de guerra reside en el número de veces que las tropas de Estados Unidos han intervenido en el extranjero y el escaso número de ocasiones en que ha sido declarada la guerra de manera formal.<sup>3</sup> El presidente, “aparte de su autoridad para designar varios funcionarios federales, carece de otros elementos para la afirmación de su poder en cuestiones puramente domésticas”, dice Tribe.<sup>4</sup>

La perspectiva más innovadora que se ha planteado en Estados Unidos, corresponde a Bruce Ackerman. Su tesis de un sistema

2 Este es un tema abordado de manera recurrente en Estados Unidos. Algunas leyes locales ya han adoptado mecanismos que vinculan la votación mayoritaria nacional con la asignación de los votos electorales correspondientes al estado, pero condicionan su vigencia al momento en que la suma de los votos de esos estados totalice la mayoría de los 538 electores requeridos para elegir al presidente. De esta manera, si un candidato tiene menor votación en un estado, pero mayor número de votos en el país, le son asignados los votos electorales de ese estado, aunque no lo haya ganado. *Cfr. New York Times*, 11 de agosto de 2007, p. 1.

3 Del total de conflictos armados internacionales en los que ha participado Estados Unidos, sólo en once casos ha habido declaración de guerra: Gran Bretaña (1812), México (1846), España (1898), Alemania y Austria-Hungría (1917), Alemania, Italia y Japón (1941), Bulgaria, Hungría y Rumania (1942). Si se examinan las circunstancias de las declaraciones, se verá que, en realidad, aunque se haya hecho la declaración con relación a varios países, se trató del mismo conflicto. De esta suerte el número efectivo queda reducido a cinco.

4 Tribe, Lawrence H., *American Constitutional Law*, Nueva York, Foundation Press, 1988, p. 212.

parlamentario presidencial<sup>5</sup> es por demás sugerente, y se inscribe en la gran tendencia renovadora de los sistemas presidenciales. Esto queda de manifiesto cuando expresa su rechazo a los modelos de Westminster y de Washington.<sup>6</sup> A partir de las posiciones anti-téticas representadas por estos dos modelos, el autor propone otro diseño institucional de separación de poderes que corresponde a lo que denomina *parlamentarismo acotado*, como una mejor opción para la gobernabilidad democrática. Asegura que “una ingeniería constitucional inteligente puede traducirse en gabinetes estables orientados a dar respuestas eficaces”.<sup>7</sup> Su propuesta, en la que también pasa revista a los sistemas electorales y de partidos, incluye reforzar algunos mecanismos de democracia directa. Este último aspecto no forma parte de las consideraciones realizadas en mi trabajo, pero en los demás aspectos existen puntos de coincidencia entre su análisis y el mío.

En el caso mexicano, el constitucionalista que ha estudiado con mayor detenimiento los sistemas presidenciales es Jorge Carpizo. Una de sus obras ya es un clásico: *El presidencialismo mexicano* (1978), y su más reciente estudio sobre la materia es “Características esenciales del sistema presidencial e influencias para su instauración en América Latina”.<sup>8</sup> En 1999 publicó un importante ensayo<sup>9</sup> en el que manifestó estar a favor de mantener el sistema

5 “The New Separation of Powers”, *Harvard Law Review*, Boston, vol. 113, núm. 3, enero de 2000, pp. 634 y ss. El autor utiliza la expresión “constrained parliamentarianism”, que podría traducirse como “parlamentarismo restringido” o “parlamentarismo acotado”. La traducción española ha optado por esta última modalidad (*La nueva división de poderes*, México, Fondo de Cultura Económica, 2007).

6 *Ibidem*, pp. 640 y ss.

7 *Ibidem*, p. 655.

8 En *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, núm. 115, enero-abril de 2006. Éste y otros importantes ensayos sobre la materia aparecen en su obra *Concepto de democracia y sistemas de gobierno en América Latina*, México, UNAM, 2007.

9 “México: ¿sistema presidencial o parlamentario?”, *Cuestiones Constitucionales*, México, núm. 1, julio-diciembre de 1999, pp. 49 y ss.



presidencial en México, renovándolo sin debilitarlo. Entre las medidas que propuso para alcanzar ese objetivo están las siguientes:

- ratificar algunos de los nombramientos del gabinete presidencial, por parte del Congreso;
- introducir la figura de jefe de gabinete de ministros, responsable ante el presidente y el Congreso;
- crear en el Congreso un órgano eficiente de control respecto a las facultades que se refieren al “poder de la bolsa”;
- revisar el sistema constitucional de responsabilidad del presidente de la República para que no ejerza funciones que le son ajenas.

Coincido por entero con esos planteamientos. El hecho de que en este ensayo utilice la expresión *parlamentarización*, con el alcance que ya quedó explicado, en forma alguna implica sustituir un sistema por otro. En sentido inverso, también se puede hablar de la *presidencialización* de los sistemas parlamentarios, en la medida en que adoptan algunas instituciones procedentes de los sistemas presidenciales, en especial las que contribuyen a un mejor equilibrio entre los órganos del poder y a la estabilidad política del sistema. Por ejemplo, la censura constructiva del sistema alemán, o la elección popular del premier en Israel, son medidas que tienden a *presidencializar* los sistemas parlamentarios, en tanto que reducen la incertidumbre en cuanto al periodo del jefe de gobierno.

Sin que se pueda hablar de una *tendencia dominante*, es claro que las preocupaciones por buscar una nueva estructura del poder se extienden por diferentes latitudes. En Estados Unidos, en la mayor parte de los países latinoamericanos, en Italia<sup>10</sup> y en Francia, por ejemplo, la racionalización del ejercicio del poder es un problema acerca del cual se discute lo mismo en los centros académicos que en los círculos políticos y de opinión pública.

<sup>10</sup> Véase, por ejemplo, Mezzetti, Luca, y Piergigli, Valeria, *Presidezialismi, semipresidenzialismi, parlamentarismi: modelli comparati e rinforme istituzionali in Italia*, Turín, Giappichelli Editore, 1997.

Uno de los puntos más vulnerables de los sistemas parlamentarios es que los jefes de gobierno permanecen en el cargo hasta alcanzar el límite mínimo de su popularidad o hasta agotar sus posibilidades de liderazgo dentro de su propio partido. De manera general, el destino de un jefe de gobierno parlamentario es concluir su labor cuando se encuentra en un nivel de rechazo mayoritario, popular o partidista. Esto supone someter a los sistemas a un muy intenso juego de intereses partidistas. En un sistema presidencial los factores de inestabilidad son otros: se sitúan en la esfera de la concentración del poder y de la irresponsabilidad de los gobernantes. En tanto que se corrijan estas desviaciones, el sistema gana en legitimidad y, por ende, en estabilidad.

La parlamentarización de los sistemas presidenciales no debilita el poder gubernamental; por el contrario, lo fortalece en tanto que los programas y las decisiones del gobierno cuentan con el apoyo del Congreso. Lo que debilita la acción presidencial es el monopolio del poder; el ejercicio muy concentrado del poder supone aislamiento, menor capacidad de formar alianzas. Los presidentes se convierten en el personaje a vencer. El estilo tradicional sólo funciona en los sistemas cerrados, autoritarios, donde el presidente ejerce el poder conforme a facultades metaconstitucionales, como ha demostrado Jorge Carpizo.

#### IV. RACIONALIZACIÓN DE LOS SISTEMAS PRESIDENCIALES

La racionalización del poder puede ser vista desde diferentes ángulos. Para su detentador puede significar la forma de poner en práctica sus decisiones con la menor resistencia posible; para su destinatario, puede implicar una actitud pasiva, recibir el menor perjuicio, o una posición activa, alcanzar la mayor influencia. Estas perspectivas tienen en común que la racionalización del poder se basa en la conveniencia propia. Pero en un sistema democrático no hay detentadores perpetuos ni destinatarios inamovibles.

El juego libre, abierto, plural, basado en la actividad electoral, hace que los intereses de detentadores y destinatarios tengan una cierta convergencia.

Además, la posición utilitarista extrema también se matiza en la práctica de los Estados constitucionales, en la medida en que no existe un depositario del poder absoluto. Todos los agentes del poder ejercen diferentes cuotas de influencia e intervención en la toma de decisiones, por lo que la primera búsqueda del máximo de utilidad posible se ve limitada por los datos de la realidad. En este punto resulta de gran ayuda el constructo sobre la naturaleza contractual de la sociedad y del Estado, de acuerdo con cual la soberanía corresponde a la entidad llamada pueblo. En consecuencia, los vectores de la racionalidad tienen que ver con lo que interesa y conviene a ese universo. Así se trate de una elaboración teórica, esa es la base sobre la que se construyen las instituciones (éstas sí muy concretas) en un Estado constitucional.

Asumamos, por ende, que los miembros de una comunidad integrada conforme a los principios del Estado constitucional se encuentran interesados en identificar y adoptar los elementos que aseguren el ejercicio racional de un poder del que todos son depositarios legítimos y cuyo ejercicio resulta de una delegación expresa y revocable.

Habrà que contemplar, en primer lugar, la *distinción entre racional y razonable*.<sup>11</sup> De manera general, en el primer caso tenemos a quien actúa de manera adecuada (o inteligente) para alcanzar sus objetivos; en el segundo, a quien actúa de forma comprensiva y solidaria por cuanto se refiere a sus objetivos propios y a los objetivos ajenos. El ejercicio no regulado del poder implica que prevalezca la decisión del más fuerte. Este es un arreglo primitivo del poder. Para sortear esa situación fáctica, el ordenamiento jurídico tiene, entre otros propósitos, atenuar los efectos de ese comportamiento elemental e introducir factores de racionalidad en el poder.

11 Véase esta distinción en Rawls, John, *Political Liberalism*, Nueva York, Columbia University Press, 1993, pp. 48 y ss.

La racionalización del poder ha permitido que se construyan las instituciones que regulen los procesos básicos del acceso y de acceso al poder y de su ejercicio. La lucha sin reservas por el poder, que implicaba la destrucción del adversario, la imposición indisputada de las ideas y de las decisiones, el acaparamiento de la riqueza, la discrecionalidad, el sigilo, el contubernio y la parcialidad en el desempeño de las funciones del poder, eran expresiones del poder primitivo. Merced a un proceso de racionalización se adoptaron estándares para legitimar el acceso al poder y su ejercicio, en términos tales que el poder fuera objeto de la mayor aceptación posible.

Es así como se han ido construyendo las instituciones del Estado constitucional. Pero la tendencia regresiva siempre está presente, de suerte que incluso los mejores diseños requieren de correctivos ocasionales que, además de enmendar las distorsiones, acentúen la intención racionalizadora del Estado constitucional.

La racionalización de las instituciones públicas se puede entender, por consiguiente, en una doble vertiente: enmendar los errores advertidos en el funcionamiento de las instituciones, y mejorar los procesos del poder. La adopción de nuevos estándares es parte central de esta segunda opción.

Mannheim, tomando como referente muchas tesis de Weber, decidió explorar el problema de cómo piensa el hombre, no desde una perspectiva filosófica o psicológica, sino en lo que atañe a la vida pública, a la política y a las instituciones. Mannheim entendía que hay estructuras racionalizadas ahí donde se cuenta con procedimientos estandarizados para hacer frente a todo tipo de situaciones; por lo mismo, la racionalización se traduce en la serie de acciones sucesivas que siguen un curso ordenado, regular y predecible. La característica central de la cultura moderna, concluía, es su tendencia a la racionalidad.<sup>12</sup>

<sup>12</sup> Mannheim, Karl, *Ideology and Utopia*, Nueva York, HBJ Book, 1936, pp. 113 y ss.

Sin embargo, ese planteamiento no nos dice mucho, porque desde una perspectiva aséptica o neutral de la racionalidad, todos los sistemas políticos bien estructurados son racionales. Lo mismo un sistema autoritario que un sistema democrático, cuyos componentes son adecuados a su objetivo, serían racionales. En este sentido, cuando se alude a la *racionalización* de un sistema, podría aludirse a la forma de hacerlo más funcional para alcanzar los fines propuestos. En un sistema autoritario, por ejemplo, adoptar reglas electorales sería contrario a su racionalidad, a menos que en paralelo se construyeran o preservaran los medios para hacer nugatorio el ejercicio eleccionario. Efectivamente, en ese caso estaríamos ante una ficción, pero no se rompería la racionalidad del autoritarismo, que supone la limitación de las libertades individuales y públicas. Por el contrario, si el propósito fuera construir un sistema democrático, la racionalidad implicaría el funcionamiento sin ambigüedades del sistema electoral. Habría un proceso de racionalización del sistema en tanto que las acciones adoptadas se encaminaran en esa dirección.

Hablar de la *racionalización de un sistema*, por ende, puede dar lugar a percepciones encontradas. Al utilizar un concepto polisémico se hace necesario identificar los elementos que permitan connotar con precisión lo que se quiere decir. Este problema lo resuelve Weber, al distinguir entre la racionalidad en cuanto a los instrumentos y la racionalidad en cuanto los valores.<sup>13</sup> Hay racionalidad instrumental o en cuanto los fines, dice, cuando el agente utiliza los instrumentos adecuados para conseguir sus fines, conforme a sus intenciones, previsiones y cálculos; hay racionalidad en cuanto a los valores cuando la adecuación de esa conducta y de esos fines corresponde a un propósito trascendente. En este punto podemos entender que para un sistema constitucional, lo trascendente es aquello que interesa a la colectividad, no a los titulares de los órganos del poder.

13 “La naturaleza de la acción social”, *La acción social: ensayos metodológicos*, Barcelona, Península, 1984, pp. 38 y ss.

Entendida así la racionalidad, es posible desprender con mayor facilidad lo que significa la racionalización de un sistema de poder, no como un proceso para incrementar la concentración y discrecionalidad en el ejercicio del poder, sino a la inversa, para hacerlo más acorde con las expectativas sociales. La racionalización, por tanto, también puede distinguirse como un proceso de actualización de los mecanismos de dominación tradicional, o como un proceso para regular la estructura y el funcionamiento de los órganos del poder, y sus relaciones con sus destinatarios, los gobernados, conforme a los principios de libertad y equidad. La *racionalización instrumental* y la *racionalización legitimadora* pueden darse de manera complementaria, en tanto que la primera concierne al diseño de los mecanismos para hacer posible la segunda; pero la sola racionalización instrumental puede conducir a equívocos y perjuicios para la vida institucional, como los apuntados más arriba.

Quedaría, no obstante, otro problema: la actitud ante lo que puede considerarse racional y razonable. En este caso, como ya se vio más arriba, las claves de solución las ofrece Rawls. En este trabajo hago referencia frecuente a la racionalización del poder en los sistemas presidenciales. Con esta expresión quiero denotar que *el poder político debe ejercerse de manera racional y razonable*; esto es, que los objetivos del poder deben alcanzarse con instrumentos y decisiones adecuados en una sociedad libre y plural, y que entre esos objetivos debe figurar la equidad social. En términos generales puede entenderse que *la racionalización del poder en un sistema constitucional presidencial implica legitimidad para el acceso al poder, y pluralidad, proporcionalidad, responsabilidad, cooperación y equidad en su ejercicio*.

La pluralidad indica que las instituciones se benefician por la deliberación de sus titulares, sin riesgos de coacción para el discrepante, ni de exclusión para el minoritario. La proporcionalidad implica que se atenúe al máximo posible la concentración del poder y que exista la mayor simetría que permita el funcionamiento diferenciado y eficaz de los órganos del poder. La responsabilidad su-

pone que ningún agente del poder realice sus funciones sin tener que dar cuenta de sus actos o de sus omisiones, y sin sujetarse a las consecuencias de no cumplir, o de impedir que otros cumplan, con las tareas encomendadas. La cooperación significa que el poder no es parte del patrimonio de los funcionarios ni de los partidos, que las instituciones son públicas y que su operación concierne al interés general, por lo que toda forma de bloqueo o de exclusión de otras instituciones, o de los diferentes titulares de las mismas instituciones, afecta ese interés y lesiona las bases de la cooperación social. La equidad representa el objetivo central del ejercicio del poder, para que sus decisiones no generen beneficios injustificados ni cargas excesivas para ningún miembro de la sociedad.

El diseño institucional que contemple esos objetivos, obedecerá al criterio de racionalización del poder. Por el contrario, será regresivo, en el sentido de girar hacia las expresiones rudimentarias del poder, todo diseño que eluda ese avance, o que instituya modelos que afecten la legitimidad en cuanto al origen del poder, o limiten su ejercicio plural, proporcional, responsable, cooperativo y equitativo.

## V. AJUSTES Y CONTROLES

Debido a la acción de los titulares de los órganos del poder y al conjunto de factores, positivos y negativos, presentes en una sociedad plural y libre, todo sistema constitucional experimenta, de continuo, tensiones y distorsiones que lo obligan a adoptar correctivos. Las medidas de ajuste tienen dos vertientes: de control y de reforma. Los controles operan de manera permanente; las reformas se adoptan cuando hay problemas estructurales o funcionales cuya solución implica remodelar las instituciones. Un sistema bien diseñado permite procesar la mayor parte de las demandas del entorno a través de los medios estándar de control, pero aun así, lo más que se consigue es extender los periodos para llevar a cabo

cambios estructurales o funcionales mediante los arbitrios de la reforma institucional.

Ambas formas de realizar ajustes son parte de la racionalización de un sistema constitucional. Cuando los correctivos permanentes permiten encauzar las tensiones ambientales y remediar los errores o excesos del poder, el sistema opera con fluidez; pero cuando las expectativas exceden la capacidad de respuesta en virtud de un diseño institucional restrictivo o insuficiente, se hace recomendable, y a veces indispensable, introducir los cambios que solucionen los problemas existentes y, de ser posible, anticipen los que puedan presentarse al ampliarse el horizonte de la cultura democrática. La racionalidad, por ende, también está expuesta a la caducidad. Incluso la racionalidad de los valores está sujeta a los cambios que se producen al consolidarse y extenderse la *cultura democrática y jurídica*.<sup>14</sup>

La reforma de un sistema permite que se mantengan vigentes los alcances de la racionalidad de los valores, cuando por diferentes circunstancias las instituciones que fueron concebidas y adoptadas para alcanzar los objetivos colectivos de convivencia en libertad y con equidad, resultan insuficientes ante desafíos no previstos. La mundialización de la economía, por ejemplo, ha generado efectos colaterales adversos al derecho de los trabajadores y han acentuado las tendencias a concentrar la riqueza. También se ha producido una relación asimétrica entre las corporaciones mundiales y los Estados nacionales, en especial los de menor capacidad de gestión política o de menor densidad económica. Es evidente que la racionalidad de los valores que sirven para estructurar el poder debe contribuir a los ajustes que demanden la preservación y la consecución de los objetivos de libertad y equidad de un Estado constitucional. Cuando se alude a la racionalización de un sistema cons-

14 Es frecuente usar la expresión *cultura de la legalidad*. La referencia a *cultura jurídica* tiene un contenido más amplio, porque va más allá del conocimiento y de la observancia de la ley; es el caso de la cultura democrática, que amplía lo que, como equivalente de la cultura de la legalidad, sería la cultura electoral.



titucional, por ende, siempre se hace referencia a su adecuación conforme a la racionalidad de los valores.

## VI. EL SISTEMA PARLAMENTARIO

La mayor parte de las instituciones a las que alude este estudio, son de origen británico. La primera, como es obvio, consiste en la participación de los ministros en el debate parlamentario, a lo que por su propia naturaleza se acompañó la formulación de preguntas. El derecho a la disolución es de génesis republicana, en tanto que el primero en ejercerlo fue Richard Cromwell, en enero de 1659.<sup>15</sup> Más tarde, en 1715, a poco de iniciado el reinado de Jorge I, elector de Hanover, el derecho de disolución quedó formalizado mediante la ley identificada como *Septennial Act*. Esta norma estableció que la duración de cada legislatura sería de cinco años, aunque el monarca podría disolver el Parlamento en cualquier momento. En cuanto al voto de censura, el primer caso registrado también se produjo en Gran Bretaña; correspondió a Lord North,<sup>16</sup> en 1782, con motivo de la derrota sufrida en Yorktown, durante la guerra de independencia de Estados Unidos. Como se puede ver, el derecho del Parlamento a censurar a los ministros es posterior, en tiempo, al derecho del monarca a disolver al Parlamento.

La confianza, expresada de manera formal, es mencionada en el *Hansard Commons*<sup>17</sup> el 8 de junio de 1846. Esto no supone, empero, que no se practicara con mucha antelación. En Estados Unidos,

15 Hallam, Henry, *The Constitutional History of England*, Nueva York, Widdleton, 1872, t. II, pp. 258 y ss.

16 A. V. Dicey explica que el acatamiento del voto de censura corresponde a un acto de “moral constitucional”, y que en caso de que no se comparta el criterio de la mayoría parlamentaria, debe someterse el diferendo a los electores, mediante la disolución del Parlamento y la convocatoria a una nueva elección. *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, Indianápolis, Liberty Fund, 1982, pp. 299 y ss.

17 Texto en el que se da cuenta de los debates parlamentarios británicos. El voto de confianza se conoce entonces como *vote of want of confidence*.

Hamilton abordó el tema de la confianza (aunque él aludió al aspecto negativo de la censura) en los nombramientos del presidente, por parte del Senado.<sup>18</sup> Defendió la facultad de ratificación senatorial ante quienes abogaban por una libertad irrestricta de designación por parte del presidente, aduciendo que el riesgo de realizar malos nombramientos no fortalecía al presidente y sí debilitaba a la República. La confianza no era, por tanto, un asunto ajeno a las consideraciones de un sistema presidencial en gestación.

La censura, en su sentido contemporáneo de expresión adversa al desempeño de un miembro del gabinete, se ha presentado en Estados Unidos en dos ocasiones. La primera vez ocurrió durante la presidencia de Abraham Lincoln. Entre los días 15 y 22 de diciembre de 1862, en plena Guerra de Secesión, los senadores republicanos tomaron la decisión de censurar al secretario de Estado, William Seward. El episodio, al que Carl Sandburg identifica como “tormenta en el gabinete”, aparece reseñado con amplitud en la biografía del presidente.<sup>19</sup> Las tensiones de la guerra y la aparente indecisión del presidente para apoyarse en su gabinete, llevaron a los senadores de su partido a deliberar acerca de los remedios posibles. Todos coincidieron en que el secretario de Estado no era merecedor de su confianza, y acordaron hacérselo saber al presidente. Después de una primera entrevista en la que Lincoln solicitó tiempo para meditar, el presidente convocó una junta con la presencia de su gabinete y de los senadores.

A la junta no fue invitado Seward, porque de manera confidencial, al saber que los senadores pedirían su remoción, había anticipado la presentación de su renuncia. El presidente pidió a sus colaboradores que expresaran con libertad sus puntos de vista ante los senadores, acerca de la forma de trabajo del gabinete, y a continuación solicitó a los senadores la manifestación de sus inconformidades. Seis horas más tarde, la madrugada del sábado 20, la reunión

<sup>18</sup> En Hamilton, A.; Madison, J. y Jay, J., *The Federalist*, LXXIII.

<sup>19</sup> Sandburg, Carl, *Abraham Lincoln. The War Years*, Nueva York, Harcourt, 1939, t. I, pp. 636 y ss.

concluyó sin resultados definitivos, pero los senadores, pese a haber externado sus deseos de que Seward fuera removido, advirtieron que el presidente no había adquirido compromiso alguno. Horas más tarde, en su primer encuentro matutino, el secretario del Tesoro, Salmon P. Chase, también presentó su renuncia. El momento en que este hecho se produjo fue recogido en el diario de un testigo como de “intensa satisfacción” para el presidente, quien de inmediato exclamó: “Esto resuelve mis problemas”.

En efecto, Lincoln, a punto de aceptar la renuncia de Seward con motivo de la exigencia senatorial, encontró que, o bien aceptaba ambas dimisiones, con lo cual los senadores se quedarían sin un simpatizante en el gabinete (Chase), o bien rechazaba ambas. Optó por no aceptarlas, y los senadores admitieron que esa era la mejor solución. El expediente se cerró, no sin que uno de los senadores le aclarara al presidente que la actuación de los legisladores se fundaba en la facultad constitucional de *aconsejar* al presidente.<sup>20</sup>

La segunda ocasión en que se intentó formular un voto de censura en Estados Unidos fue en 2007, contra el procurador general Alberto Gonzales. El 7 de diciembre de 2006 el procurador destituyó a ocho fiscales federales. Ante las versiones generalizadas de que se trató de una decisión adoptada por razones políticas, el 24 de mayo de 2007 un grupo de senadores promovió un voto de censura en contra del procurador. La votación se llevó a cabo el 11 de junio. Votaron a favor de la censura 53 senadores y en contra 38, pero se requerían 60 votos para que el Senado pudiera adoptar una recomendación, no vinculante, dirigida al presidente de Estados Unidos. Todos sabían que la censura, como tal, no es una institución vigente en el sistema constitucional estadounidense; no obs-

20 La fórmula *advice and consent* (*aconsejar y aceptar*), que aparece en el artículo IV sección 2 de la Constitución de Estados Unidos, también procede del derecho parlamentario inglés. Las voces, aisladas, ya están presentes en la carta magna y la expresión, de origen consuetudinario, fue incorporada al artículo 1o., sección 9 del *Habeas Corpus Act*, de 1679. Su recepción en el texto estadounidense significa una de las primeras formas de la *parlamentarización* del sistema presidencial.

tante, legisladores de ambos partidos votaron a favor de una posición crítica para un miembro del gabinete presidencial.

Antes de la votación, el procurador fue interrogado en público por los senadores, y recibió acusaciones y opiniones que le infligieron un severo daño político. El fracaso de la acción, por ende, no benefició al presidente ni a su procurador; tampoco al Senado. A los primeros los exhibió en un sentido muy negativo, que tuvo costos para la imagen de ambos; al Senado lo dejó ver como una institución sin el poder suficiente para siquiera recomendar la remoción de un ministro impugnado y desprestigiado. Lo significativo de esta experiencia es que la dirigencia política norteamericana advierte la conveniencia de disponer de instrumentos más eficaces de control, que limiten la discrecionalidad presidencial y establezcan la responsabilidad de los integrantes del gabinete.