

## El Presidencialismo y el Parlamentarismo.

### Control o colaboración /desconfianza o confianza

El control sobre los poderes públicos es algo que ya se encuentra, aunque con otros nombres, en las formas políticas más antiguas, que reaparece, después de un cierto declive, en la organización medieval y que se expande con el Estado Moderno.

Locke, ya mencionado, ponía de manifiesto la necesidad de evitar la opresión con jueces independientes, si bien consideraba al poder judicial como un poder jurídico más que político. Le asignaba ese poder de control, el que nosotros pretendemos asignar no con exclusividad al mismo, pues entendemos que también la participación es una primera muestra del poder de control.

La noción de control es muy vieja como la noción misma de organización.

La palabra “control” proviene del término latino-fiscal medieval *contra rotulum* y de ahí paso al francés *contre-rolle* (*controle*) que significa literalmente “contra-libro”, es decir, “libro-registro”, que permite contrastar la veracidad de los asientos realizados en otros. El término se generalizó, poco a poco, hasta ampliar su significado al de “fiscalizar”, “someter”, “dominar”, etc.

Aunque suele decirse que en el idioma inglés “control” se refiere a dominio, a diferencia de los que ocurre en francés en el que el término se restringe más bien a “comprobación”, la amplitud del significado se manifiesta en ambos idiomas, y en otros. En inglés significa “mando”, “gobierno”, “dirección”, pero también “freno” y “comprobación”; en francés, “registro”, “inspección”, “verificación”, pero también “vigilancia” y “dominio”.

El diccionario de la Real Academia Española otorga significados como: “inspección”, “fiscalización”, “dominio”, “mando”, “preponderancia”.

Surge como obvio que nunca el control se vincula al concepto de sumisión o dependencia.

En los ordenamientos suele encontrarse el término “control” referido, como reconoce Galeotti, a fenómenos muy diversos (control parlamentario, judicial, administrativo, etc.).

Bajo las diversas formas (parlamentaria, judicial, social, etc.) del control del poder y bajo las diversas facetas (freno, vigilancia, revisión, inspección, etc) que tal control puede revestir, late una idea común: hacer efectivo el principio de la limitación del poder.

Todos los medios del control, en el Estado constitucional, están orientados a fiscalizar la actitud del poder para evitar sus abusos.

El “control”, *lato sensu*, no es una función exclusiva del órgano “congreso”. Comparte su ejercicio con Judiciales, las controlarías, las auditorías, los tribunales de cuenta, los Defensores del Pueblo, , el Ministerio Público, entre otros.

Los controles del Congreso: la potestad constitucional que tiene el órgano de comprobar, frenar o fiscalizar algunos actos del Ejecutivo, y excepcionalmente del Judicial manifiesta la finalidad de garantizar la limitación de los poderes republicanos y de su zona de reserva.

La dualidad “controlante-controlado” es difícil, que pueda incluir decisivamente en las paredes de sus notas definitorias la idea de “dominio” del acto de la “agencia controlante” sobre la “agencia controlada”.

Estos “controles” incluye: pedidos de informes, interpelaciones, investigaciones o encuestas, votos de censura al gobierno. El presupuesto y la cuenta de inversión, el juicio político, los informes y las memorias de los ministros, aprobar o desechar tratados, los poderes de guerra.

Los doctrinarios del Estado de Derecho hicieron hincapié permanentemente en el principio de la división de los poderes constituidos como base de la legitimación de todo gobierno.

La doctrina ha establecido que la figura del control político es propia de los regímenes de gobierno parlamentario, y con ella se busca frenar los abusos del poder que pueda tener la rama ejecutiva. Así, encuentra que si esta figura se instituye en un régimen de gobierno presidencial, es el Gobierno exclusivamente el que se encuentra a él sometido. El control político fue establecido como un mecanismo para frenar el excesivo poder del ejecutivo. Así el Parlamento, como ente representativo es quien debe controlar a aquel.

Dentro de los regímenes democráticos se ha reconocido la necesidad de establecer un control entre los diversos detentadores del poder en un Estado.

En efecto, ese control tiene como presupuesto fundamental: el de buscar un equilibrio de poderes, el cual difícilmente se logra debido a las características que rodean los distintos sistemas de gobierno.

Sobre los fundamentos constitucionales de ese "control interórganos", el profesor Karl Loewestein manifiesta: "Controles interórganos operan en las respectivas relaciones que se establecen entre los diversos e independientes detentadores del poder. Como ya fue indicado anteriormente, la diferencia del proceso político en el Estado constitucional y en la autocracia radica en que las diferentes actividades estatales están distribuidas entre varios e independientes detentadores del poder, que están obligados constitucionalmente a cooperar en la formación de la voluntad estatal. Esta dinámica del interjuego e interacción de los diversos detentadores del poder en el proceso político constituye los controles interórganos. Estos controles son fundamentalmente de dos clases. Primero: los detentadores del poder estarán de tal manera acoplados constitucionalmente que sólo conjuntamente podrán llevar a cabo determinadas tareas (...). En este caso, los detentadores del poder tendrán que compartir constitucionalmente el ejercicio de la función, con lo cual se controlarán mutuamente. Segundo: el detentador individual del poder está autorizado por la constitución a intervenir discrecionalmente en la actividad de otro detentador del poder, y de esta manera frustrar su actuación (...). En el primer caso, la cooperación de los detentadores del poder es indispensable si el acto estatal tiene que realizarse; en el segundo caso, la intervención del detentador del poder es optativa, pero el efecto es el mismo: el otro detentador del poder queda sometido a un control. Ambas clases funcionan como controles interórganos".

El control político sobre la rama ejecutiva del poder público se logra por diversos. Su aplicación depende del régimen político y del sistema de gobierno de cada Estado, pues es diferente el control que se ejerce en un sistema de gobierno presidencial, al que se ejerce en uno parlamentario.

En el sistema parlamentario el control político puede llegar hasta la destitución, de hecho, de un ministro, o aún de todo el gabinete ministerial, ya que una de sus notas características es de que en él opera la llamada moción de censura. Presentada ésta contra un ministro, de ser aprobada por la Cámara de origen popular; el funcionario debe forzosamente presentar la dimisión de su cargo, la cual debe ser aceptada por el jefe del Estado; cuando se dirige contra el jefe de gobierno, de ser aprobada, es todo el gobierno -es decir el gabinete ministerial en pleno, con el primer ministro a la cabeza- el que cesa en sus funciones. En otras palabras, en el sistema parlamentario el control político sobre el gobierno va, por así decirlo, hasta sus últimas consecuencias.

En cambio, en el sistema presidencial puro, no existe la figura de la moción de censura ni, por ende, el órgano legislativo puede obligar a renunciar a los ministros; estos son de libre nombramiento y remoción del presidente de la República. Sin embargo, también en este

sistema es efectivo el control político aunque sus consecuencias no sean las mismas que se presentan en el sistema parlamentario.

Dicho control, en el sistema presidencial, se realiza por diversos medios, principalmente a través de las citaciones y debates a los ministros, de la evaluación de los informes que éstos deben presentar a las Cámaras al comienzo de cada legislatura, del nombramiento de comisiones investigadoras sobre las labores que ellos adelanten, y, en general, a través de la función fiscalizadora que, de modo permanente, corresponde cumplir al Congreso sobre el gobierno a fin de introducir los correctivos para que esa actividad del Estado se ejerza en forma responsable y eficiente. Puesta la mira en el bien común.

Como se mencionó anteriormente, en el *sistema de gobierno presidencial*, no se contemplan las instituciones del voto de censura y del voto de confianza. Tampoco dispone el jefe del Estado del poder de disolución del Congreso, facultad que sí esta contemplada dentro del sistema parlamentario, siendo ésta otra de sus características.

Para Lowestein "El factor decisivo para diferenciar el gobierno presidencial tanto del gobierno de asamblea como del gobierno parlamentario radica en la recíproca independencia del presidente y del Congreso. En el lenguaje del parlamentarismo esto quiere decir que no existe una responsabilidad política que se pudiera hacer efectiva a través del voto de censura o por negarse el Parlamento a apoyar un proyecto legislativo considerado de gran importancia. Indiferentemente de la opinión que le merezca el presidente -y en ciertos casos puede ser muy poco favorable-, el Congreso no podrá destituirle de su cargo. Esto solamente podrá ocurrir a través del electorado que, tras el transcurso de los cuatro años de duración de su cargo, podrá negarse a elegirle de nuevo, caso de que vuelva a presentarse".

Cabe recordar que el presidencialismo fue establecido por primera vez en los Estados Unidos de América por los federalistas, mediante la Constitución de 1787; posteriormente fue adoptado con las modificaciones del caso por la mayoría de los países de América Latina y, en la actualidad, ha llegado a ser el sistema predominante.

Históricamente, el sistema presidencialista es más antiguo que el parlamentario. Al mismo pertenecen las monarquías constitucionales en las que la constitución establece que el gobierno depende únicamente de la confianza del monarca, mientras que el parlamento participa como instancia legislativa en el proceso político. La democratización del sistema presidencialista significó la abolición de la monarquía, porque el sistema de gobierno presidencialista y la democracia son compatibles en el marco de la república.

En el presidencialismo existe una separación, equilibrio, autonomía e independencia relativa entre los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial y la relación que existe entre ellos es de coordinación, por lo que esta separación de poderes es tipificada como rígida.

El presidente puede nombrar de manera discrecional a los ministros de gobierno o secretarios de Estado; éstos últimos no son responsables políticamente ante la Asamblea; de la misma manera nombra a cierto personal clave en la administración pública.

El presidente y el Congreso, se encuentran en un plano de igualdad y equilibrio mutuo. El presidente puede remover o destituir a miembros de su gabinete de ministros, ya que éstos son responsables de su gestión sólo ante él.

Es de hacer notar que en el actual parlamentarismo los tres poderes del Estado desarrollan relaciones de integración entre ellos, por lo que la división es calificada como flexible,

situación que facilita la formación de alianzas entre los partidos políticos representados en el parlamento.

En resumen, para Linz la mejor manera de reseñar las diferencias básicas entre el presidencialismo y el parlamentarismo consiste en destacar que mientras el parlamentarismo le otorga al proceso político flexibilidad, el presidencialismo lo torna rígido.

Los problemas en el funcionamiento del presidencialismo latinoamericano, según Nohlen, no deben conducir a una exigencia por transformar radicalmente el régimen político, esto es instaurar el parlamentarismo, sino más bien producir modificaciones que tengan en cuenta las circunstancias particulares de cada país. El presidencialismo en la mayoría de los países latinoamericanos, a diferencia del modelo estadounidense, ha evolucionado hacia una concentración enorme del poder en manos del presidente. Esta característica originando desde los mismos poderes democráticos prácticas autoritarias.

Por otra parte, en ciertos países se ha intentado desarrollar, nuestro país entre ellos, sistemas legislativos denominados mixtos o semipresidenciales, por estar formados con algunos elementos de los dos sistemas; sin embargo, en la realidad tiende invariablemente a predominar el sistema presidencial o parlamentario.

El semipresidencialismo es un híbrido y un intento ecléctico que no se puede situar como un sistema intermedio entre ambos y que sea mejor a cualquiera de los dos que le dieron origen.

Por otra parte, definir las características fundamentales entre el presidencialismo y el parlamentarismo hemos visto que es difícil. Por esta razón hay inclinación a tomar de manera muy simplista como paradigma del presidencialismo al Congreso Federal de los Estados Unidos y como paradigma del parlamentarismo al Parlamento del Reino Unido; asimismo, dentro de esta lógica, como modelo del semipresidencialismo al sistema legislativo de Francia.

Entre los países que tienen sistema de gobierno semipresidencial, podemos mencionar Austria, Bolivia, Finlandia, Irlanda, Islandia, Perú y Portugal.

Para el Prof. Daniel Sabsay, citando a Nogueira Alcalá sostiene al respecto que el presidencialismo latinoamericano ha sido denominado también cesarismo representativo por ciertos autores, para quienes el régimen si funciona correctamente se diferencia de la dictadura, por el hecho de que el poder del jefe de Estado no es ilimitado ni arbitrario y que existe según regla constitucional preestablecida.

A ello se agrega, -continúa el autor, que el sistema (al menos en teoría) respeta las otras instituciones y garantiza las libertades públicas, que su autoridad política proviene de una elección popular competitiva y es limitada en el tiempo. Luego, destaca que el Presidente posee amplios poderes de los cuales sólo responde ante el pueblo que lo eligió, aún cuando comparte el gobierno del Estado con un parlamento con prerrogativas limitadas, ya que el ejecutivo se convierte en colegislador.

A ello se agrega, -continúa nuestro autor, que el sistema (al menos en teoría) respeta las otras instituciones y garantiza las libertades públicas, que su autoridad política proviene de una elección popular competitiva y es limitada en el tiempo.

La Justicia, como poder del gobierno democrático, excepcionalmente, presenta una independencia mínima susceptible de convertirla en un órgano de verdadero control de los poderes políticos del Estado y de garantía de los derechos fundamentales de los gobernados. Por ello algunos autores advierten la presencia del Consejo de la Magistratura como forma de atenuación también del presidencialismo

Se ha producido una acentuada concentración de funciones en uno de los poderes, desequilibrando de manera excesiva el principio de separación de los mismos. Olvidando el núcleo del control necesario que hace al principio constitucional.

Esas mismas modalidades de separación entre los poderes han imposibilitado la concreción de formas de concertación que permitieran un mayor consenso en la acción de gobierno y la resolución desde el sistema de las crisis institucionales.

Acosado por un número importante de demandas lo que representa un lógico correlato del cúmulo de funciones a su cargo, el Presidente ve desgastarse su imagen a lo largo de su mandato hasta ubicarse, casi en todos los casos, en una posición de total precariedad en cuanto al apoyo de la voluntad popular.

Cuando como consecuencia de esta situación surge una mayoría contraria al presidente, éste se ve totalmente imposibilitado de implementar su programa de gobierno. La oposición, con la expectativa de llegar al cargo presidencial comienza una tarea de destrucción permanente.

Este fenómeno se ve favorecido a su vez por la disciplina interna de los partidos que, actuando siempre en bloque impiden al presidente apelar a la voluntad de los legisladores en forma libre y responsable, como fuera ejercida por los constituyentes de 1853.

La ciudadanía asocia al presidente con el gobierno en su totalidad, confundiendo a una parte con el todo.

Son los tiempos de la emergencia permanente, que exceden el poder de prerrogativa del rey, en Locke, para enfrentar situaciones imprevistas, pero ello lo era con carácter de emergencia y “residual”, y siempre según éste, derivado del poder legislativo, reiteremos en su concepción poder supremo.

A estos inconvenientes vinculados con la composición unipersonal del ejecutivo se agregan la separación absoluta entre los dos poderes políticos del Estado -ejecutivo y legislativo- y la rigidez de los mandatos de sus ocupantes.

En situaciones de crisis ninguno de los dos poderes puede provocar la remoción del otro, posibilitando así un nuevo llamado a las urnas que le conceda un renovado protagonismo al electorado.

La existencia de ministros, si bien delimita esferas de actividad, no importa un ejercicio colegiado del poder desde el momento que el presidente los designa y remueve libremente y que los ministros sólo son responsables ante él, lo que impidió que se puedan constituir y consolidar experiencias de gobiernos de coalición. Podemos señalar la experiencia criolla del Jefe de Gabinete.