



Reformas al presidencialismo y governabilidad democrática

Carlos M. Ayala Corao

INTRODUCCIÓN

En la última década, América Latina finalmente ha visto realizado su sueño democrático. En efecto, a finales de los años ochenta, la casi totalidad del continente latinoamericano estaba bajo gobiernos democráticos. Sin embargo, irónicamente, esta misma década coincidió con la explosión de una de las crisis económicas más grandes para América Latina, derivada fundamentalmente de los desajustes originados por la deuda externa. En no pocos casos la mirada fue puesta sobre los gobiernos como causantes del endeudamiento exagerado. Ello, por sí sólo, justificaría la necesidad de evaluar el sistema de controles congresionales efectivos sobre el Ejecutivo. Por otro lado, los problemas socio-políticos surgidos en varios países (Ej. Nicaragua, Perú, Bolivia, y otros), igualmente hicieron plantear la interrogante de si el régimen presidencialista era el más adecuado para lograr soluciones de consenso, entre los diversos actores, a fin de evitar las caídas de las democracias originadas en los bloqueos entre los poderes.

En Venezuela, sería un craso error atribuir el origen de la actual crisis a causas exclusivamente económicas o a causas exclusivamente políticas. Por el contrario, dicha crisis tiene su origen en causas y moti-

vos de diversa índole, incluyendo a las políticas entre las más importantes. En efecto, la ineficiencia, la ineficacia, la corrupción, la falta de representatividad, la inexistencia de fórmulas reales de participación, el centralismo, y las desviaciones de los partidos políticos, entre otras, son causas de índole política que evidentemente fueron catalizadas en medio de la crisis económica que venimos sufriendo desde finales de los años ochenta. En medio de esta crisis, el sistema de gobierno presidencialista venezolano presenció una revuelta social sin precedentes en 1989, dos intentos de golpe de Estado en 1992, y el enjuiciamiento del propio Presidente de la República en 1993.

Para dar respuesta a estos planteamientos, se han formado en la práctica dos corrientes. La primera aboga por el abandono radical del régimen presidencialista y la adopción del sistema parlamentario, si bien no en su totalidad, sí en sus instituciones fundamentales; por ejemplo, introduciendo el primer Ministro como jefe de gobierno, revisando los poderes y los roles del Presidente y el parlamento, etc. La segunda corriente, si bien defiende la conservación del régimen presidencialista, cree en la necesidad de modernizar sus estructuras, introduciendo instancias gerenciales y decisorias, muchas de las cuales deben gozar de cierta autonomía respecto del Presidente. Esta corriente considera que ello es compatible al mismo tiempo, con la introducción de mecanismos de control congresional sobre el Presidente y la Administración.

En fin, si algo es cierto en el continente es la preocupación por evaluar el sistema presidencialista de gobierno, a fin de adoptar los correctivos que sean necesarios. Venezuela no ha escapado a esta tendencia. A pesar de los cambios —de matiz parlamentario— introducidos al sistema presidencialista en la Constitución de 1961, durante los últimos treinta años el presidencialismo como forma de gobierno ha sido criticado y defendido desde diversas perspectivas. La Comisión Bicameral Especial del Congreso de la República para la Revisión de la Constitución, en 1992, propuso al Congreso una Enmienda al Texto Fundamental, para crear la figura del Primer Ministro Ejecutivo. Posteriormente, la Cámara de Diputados aprobó una forma impropia de Primer Ministro y de gabinete, sometidos a la censura y remoción de dicha Cámara.

Por lo cual, en virtud de toda la situación anteriormente descrita, se justifica rea-

lizar una evaluación institucional del presidencialismo en América Latina, teniendo en cuenta que, si bien el funcionamiento de un sistema está fuertemente condicionado por la actuación de los «actores socio-políticos» (partidos políticos, sindicatos, empresarios, etc.), no es menos cierto que las instituciones establecen el marco para su actuación, particularmente en el caso del Estado de Derecho.

I. EL PRESIDENCIALISMO ATENUADO O MIXTO: EL CASO VENEZOLANO

Por otro lado, nuestro régimen presidencial se aleja de los llamados presidencialismos puros, en virtud de la inclusión a nivel constitucional de controles y figuras de origen parlamentario. Por ejemplo, Consejo de Ministros, voto de censura y remoción de Ministros, iniciativa de ley del gobierno, etc. Sin embargo, debido al sistema de partidos y de control de mayorías parlamentarias, dichos controles, hasta ahora, han sido poco efectivos frente a la figura presidencial «todo poderosa». Por otro lado, una constante de nuestro constitucionalismo desde el siglo XIX ha sido la tendencia a rechazar el presidencialismo «unipersonal». En efecto, la Constitución de 1811 estableció la figura de un Poder Ejecutivo «Colegiado», integrado por tres representantes electos popularmente. A partir de 1821, se estableció la figura de el «Consejo de Gobierno», a quien el Presidente estaba obligado a consultar determinadas materias. Dicho Consejo desaparece definitivamente en el Estatuto Constitucional Provisorio de 1914. A partir de 1864, se introduce la institución del «Consejo de Ministros», como cuerpo integrado por el Presidente y sus Ministros, para la adopción de las decisiones gubernamentales. Finalmente, a partir de 1936 la figura del «Refrendo Ministerial» va a exigir la firma del o los Ministros del ramo, en la adopción de la mayoría de las decisiones del Presidente. Sin embargo, es evidente que todos estos mecanismos intraorgánicos en el Poder Ejecutivo han fracasado como mecanismos de control efectivo al poder presidencial. Los únicos controles efectivos capaces de ser ejercidos son aquellos que resultan autónomos e independientes de los demás órganos del poder público.

En América Latina en general, y en Venezuela en particular, la evolución constitucional se ha esforzado por someter a la figura presidencial y a sus Ministros a una

serie de controles congresionales, que le permitan al Congreso hacerle contrapeso al Poder Ejecutivo. Estos esfuerzos se han identificado con las atribuciones del Congreso (o alguna de sus Cámaras) para ejercer controles previos y posteriores a la gestión administrativa del Ejecutivo. Así mismo, para realizar controles de carácter investigativo a funcionarios públicos e interpelarlos; y para darle el voto de censura a los Ministros, el cual, en caso de ser aprobado por las dos terceras partes de los Diputados presentes, puede acarrear la remoción del Ministro. Este es el caso no sólo de Venezuela, sino de otros países, como Costa Rica, El Salvador, Colombia, Guatemala y Uruguay.

En el caso de Venezuela —como en general de América Latina—, el proyecto de establecer una presidencia limitada y controlada por el Congreso ha tropezado con la concepción absoluta del poder. Ello ha generado una controversia no resuelta entre las nociones de «legalidad» y «arbitrariedad». En definitiva, el problema de los controles congresionales al Presidente conlleva un problema de comportamiento político: cuando los presidentes democráticos tienen mayoría en los Congresos, los controles no se ejercen por razones de lealtad y disciplina partidista, ocasionando una presidencia incontrolada. Pero cuando los presidentes democráticos no tienen mayoría en los Congresos, los controles se ejercen en forma extrema, entabando en muchos casos las tareas gubernamentales en forma irracional, en lugar de ejercer un control adecuado.

Por último, pero no menos importante, la descentralización política iniciada en Venezuela a partir de 1989 con la elección popular de los Gobernadores de Estado y la transferencia de competencias y servicios presenta también toda una oportunidad para superar no sólo nuestra tradicional forma de Estado centralista, sino igualmente nuestra forma de Gobierno. A semejanza de lo ocurrido en los Estados Unidos de América (y su equivalente en los casos de Francia y España), los cambios y condicionamientos que imprimen un verdadero federalismo descentralizado son trascendentales e irreversibles en favor del control, democratización, transparencia y eficiencia del presidencialismo. Sus efectos definitivos están por verse entre nosotros, pero es indudable que los mismos ya han comenzado a sentirse en Venezuela, a pocos años del inicio de dicho proceso.

II. LAS PREMISAS INSTITUCIONALES

En relación a los cambios institucionales a nivel constitucional, requeridos para hacer viable la gobernabilidad de la democracia venezolana, desde el punto de vista político, es necesario partir de las siguientes bases o premisas:

La figura de Primer Ministro Ejecutivo resultaría en el fortalecimiento de la tendencia personalista del Presidente de la República y en el acentuamiento de la ineficiencia gubernamental y administrativa

Primera: Es el parlamentarismo; la permanencia del gobierno depende de la confianza de quien lo designó: el Parlamento. De la misma manera, en el presidencialismo, la permanencia del gobierno (del Presidente e incluso de los Congresantes) debe hacerse depender igualmente de la confianza de quien lo designó: el pueblo electoral. Por lo que las crisis de representatividad podrían ser resueltas, en casos determinados, mediante la figura de la consulta popular del «Referendo Revocatorio».

Segunda: El sistema de gobierno debe fomentar y premiar el diálogo y los acuerdos políticos razonables entre el gobierno y el órgano legislativo, que promuevan la gobernabilidad democrática. Por lo que todo bloqueo o desacuerdo extremo debe ser sometido al control resolutorio del cuerpo electoral. Así los impases definitivos (de importancia) entre el Ejecutivo y el Legislativo deben ser trasladados para su resolución por el propio cuerpo electoral, ya sea mediante las consultas referendarias o, en

casos extremos, dentro de determinados límites, mediante la posibilidad de disolución anticipada de la o las Cámaras por el Presidente y la convocatoria anticipada a nuevas elecciones de congresantes. El apoyo en dichos nuevos comicios a la coalición gubernamental significaría la ratificación de sus políticas; mientras que el no apoyo significaría el rechazo a éstas, y por tanto la obligatoriedad de su modificación, incluyendo la remoción de los funcionarios responsables.

Tercera: Es necesario precisar y delimitar claramente las competencias legislativas entre el Ejecutivo y el Legislativo, a fin de atribuir algunas de ellas directamente al Ejecutivo, con la posibilidad de someterlas al control posterior del Legislativo y la Corte Suprema de Justicia; y al propio control ciudadano mediante consultas referendarias.

III. LOS MODELOS INSTITUCIONALES

Tres propuestas de modelo alternativas han sido analizados dentro del marco de las reformas a nuestra forma de gobierno: el primer ministro ejecutivo, el sistema semi-presidencial y el presidencialismo parlamentario con control popular.

1. El primer Ministro Ejecutivo: propuesta de la Comisión Bicameral especial de revisión de la Constitución

En 1989, el Congreso de la República designó una Comisión Bicameral Especial con el objeto de realizar una revisión del Texto Constitucional. En su Vigésima Quinta Reunión celebrada el 14 de febrero de 1991, por primera vez, se propuso en su seno la creación de la figura del Primer Ministro. En dicha reunión, junto con otras consideraciones, fue presentado el proyecto de la COPRE. En la Vigésima Octava Reunión la Comisión celebrada el día 21 de marzo de 1991, se consideraron tres propuestas alternativas para la creación de la figura del Primer Ministro. Finalmente, en la Trigésima Reunión de la Comisión celebrada el 2 de mayo de 1991 se acordó aprobar al propuesta, en principio, con la siguiente redacción:

«El Presidente de la República designará un Primer Ministro de su libre elección y remoción quien colaborará con él en la orientación política del Gobierno y en la coordinación de la Administración Pública Nacional.»

El Primer Ministro refrendará el nombramiento de los demás Ministros y de los Gobernadores que designe el Presidente; podrá presidir las reuniones del Consejo de Ministros y de los gabinetes sectoriales o de áreas que señale el Presidente, con capacidad para adoptar decisiones válidas; podrá recibir cuenta de otros Ministros o de altos funcionarios, y ejercer cualquier otra atribución que por decreto le delegue el Presidente.

En caso de separación temporal del Presidente de su función, lo suplirá el Primer Ministro o, en su defecto, la persona llamada a suplir las faltas absolutas. En caso de ausencia del Presidente del territorio de la República, el Primer Ministro ejercerá las atribuciones que le señale el Presidente en el decreto respectivo».

En su oportunidad realizamos una serie de observaciones de fondo y de forma a dicha propuesta, concluyendo que en definitiva esa figura de Primer Ministro Ejecutivo resultaría en el fortalecimiento de la tendencia personalista del Presidente de la República y en el acentuamiento de la ineficiencia gubernamental y administrativa, en virtud de su naturaleza individualista y la errada concepción de gerencia.

Por ello, en nuestra opinión, el tema del Primer Ministro no se reduce a un mero problema técnico-administrativo, sino que el mismo se inserta dentro de la revisión de nuestro sistema político y concretamente de nuestra forma de gobierno.

En relación a la racionalización de las tareas gubernamentales y administrativas que tiene ilógicamente asignadas y concentradas el Presidente en Venezuela, hemos planteado la necesidad de una reforma que incluya la descarga de las tareas innecesarias, el fortalecimiento de la figura de los Ministros y el descongestionamiento del Ejecutivo Nacional a través de la descentralización. Por último, pero no menos importante, es la necesidad de la creación de la Oficina del Presidente de la República, lo cual incluye la reformulación del propio Ministerio de la Secretaría como una verdadera instancia de asesoría y asistencia directa del Presidente, quitándole todas las cargas administrativas y de gestión burocrática innecesarias. Esta Oficina tendría como cometido general, asistir directamente al Presidente en sus atribuciones propias y personales como Jefe de Estado y Jefe del Ejecutivo Nacional. De esta forma, se asistiría personalmente al Presidente de la República en el diseño, evaluación, formación, toma y seguimiento de sus decisiones.

2. El sistema semi-presidencial

El esquema de premisas antes expuesto, puede ser desarrollado en primer lugar, en base al sistema denominado por Duverger «semi-presidencial», manteniendo al Presidente electo popularmente como jefe de Estado; y creando la figura de un Primer Ministro como jefe de Gobierno, sometido al control y producto del acuerdo de las mayorías congresionales. Estos regímenes se caracterizan en términos generales, por el hecho de que el Jefe de Estado es electo por sufragio universal y directo, y posee ciertos poderes que exceden a los del Jefe de Estado parlamentario normal, como es el derecho de disolver el Parlamento, lo que le da influencia sobre él. Así el gobierno es confiado a un gabinete de ministros, que tiene a su cabeza un Primer Ministro, quienes pueden ser removidos por el voto de censura del Parlamento. En el caso francés, el Presidente preside el Consejo de Ministros (salvo casos especiales de excepción), firma sus disposiciones y decretos, y nombra los funcionarios civiles —algunos de los cuales se reservan al Consejo de Ministros. En el caso de Francia, el Presidente de la República nombra al Primer Ministro y, a propuesta de éste, a los restantes miembros del gobierno. Sin embargo, el Gobierno nombrado por el Presidente de la República ha de contar con la confianza de las Cámaras. En efecto, el gobierno es responsable ante el Parlamento, debiendo presentar su dimisión al Presidente de la República cuando aquél adopte una noción de censura y desapruébe el programa o una declaración política del gobierno.

El intento de implementación en Venezuela de un sistema similar al semi-presidencial en el marco de la reforma constitucional tramitada ante las Cámaras Legislativas en 1992, fue deformado de manera tal, que el mismo quedó desvirtuado y desnaturalizado. En efecto, en fecha 16 de junio de 1992, la Comisión Especial de la Cámara de Diputados del Congreso de la República para la Elaboración del Informe para Segunda Discusión del Proyecto de Reforma General de la Constitución, consignó ante la presidencia de dicha Cámara el Informe respectivo. Dicho Proyecto de Reforma Constitucional fue aprobado en segunda discusión por la Cámara de Diputados en la sesión del día 28 de julio de 1992, y remitido en consecuencia a la Cámara del Senado mediante Oficio N° 798 de fecha 29-7-92, a objeto de su discusión y sanción definitiva por esa Cámara, la cual

no ocurrió definitivamente en ese período constitucional.

Sobre el particular consideramos indispensable realizar algunos breves comentarios: las modificaciones introducidas por la Cámara de Diputados al Proyecto de Reforma Constitucional en relación a la figura del Primer Ministro, no superan en lo sustancial las observaciones que ya hemos expuesto. Si bien hubo un intento por precisar algunos aspectos como los requisitos para su designación y sus atribuciones, se incurrió en el gravísimo error de introducir mecanismos «parlamentarios» para su remoción y la del resto de los ministros, pero sin la contrapartida correspondiente para el Presidente de la República —quien sin embargo continuaba siendo el jefe de gobierno—.

3. El presidencialismo parlamentario con control popular

Sin descartar la posibilidad de la adopción del sistema semi-presidencial anteriormente descrito, pero debido a algunas dudas o críticas que podrían formularse en Venezuela a la adopción de un modelo semi-presidencial de Primer Ministro, —tales como la falta de tradición de la figura del Primer Ministro entre nosotros, su desvinculación popular electoral directa, y otros problemas de adaptabilidad a nuestra idiosincrasia política (particularmente la eventual «cohabitación» entre un Presidente y un Primer Ministro de tendencias opuestas)—; las premisas anteriormente expuestas, también podrían plantearse con un Presidente electo popularmente. El Presidente electo (jefe de Estado y de Gobierno) si bien lo sería en principio por un mandato fijo, estaría sometido a referendo revocatorio; la mayoría parlamentaria podría formarse en torno al acuerdo sobre determinadas políticas que pueden incluso ser impuestas no sólo mediante leyes y acuerdos formales, sino incluso mediante el voto de censura y remoción de los Ministros por decisión de las 3/5 de Diputados; y la mayoría parlamentaria podría en todo caso ser controlada por vía de consultas populares, reformulándose los acuerdos de mayoría.

IV. REFLEXIONES FINALES: EL ACUERDO POLITICO Y LA GOBERNABILIDAD DE LA DEMOCRACIA

En el caso del presidencialismo vенеzo-

lano, su incursión dentro del sistema democrático a partir de 1958, se vio acompañado del «Pacto de Punto Fijo». Dicho pacto político suscrito entre los principales partidos políticos (AD, COPEI y entonces URD), fijó las bases y objetivos del juego democrático, estableciendo un marco racional para su actuación. Más tarde, a partir de 1967, el «Pacto Institucional», entre AD y COPEI, permitió brindarle estabilidad al sistema político, con una fuerte base bipartidista, para solucionar los impases sobre directivas de las Cámaras Legislativas y sus comisiones; y las designaciones de el Fiscal General, el Contralor General, la mayoría de los miembros del Consejo Supremo Electoral, y los magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

No obstante, esos pactos también generaron con el tiempo, el efecto perverso de un consenso aparente sobre una forma de hacer política: populista, corporativa y clientelar. Ello fue posible, dentro de un esquema de Estado Benefactor-Populista durante los años sesenta y setenta, que comenzó a quebrarse con la crisis fiscal del Estado venezolano iniciada a mediados de los ochenta. Ese modelo Benefactor-Populista tuvo así su quiebre con la adopción de algunas políticas neo-liberales, que supusieron la selectividad del gasto público, lo cual —entre otros efectos— implicó una revisión del populismo clientelar.

En todo caso, la permanencia y eternización de dichos pactos, pasó no sólo por su desactualización, sino por su ejercicio en muchos casos irresponsable, partidocrático, e inconveniente. Por otro lado, la pérdida de la legitimidad representativa del sistema, debido a un sistema electoral irresponsable y a la deformación «cogollocrática» de los partidos, así como la inexistencia de mecanismos de participación popular, terminó a finales de los años 80 e inicios de los 90, por cuestionar dichos pactos, y con ello buena parte de la versión venezolana de democracia y Estado de partidos.

Ahora bien, el Congreso fracasó en 1992 en su propuesta de Reforma Constitucional —que incluía el Primer Ministro Ejecutivo. Por lo que parece impostergable una verdadera y participativa reforma de la Constitución (preferiblemente por la vía Constituyente) en 1994, que permita sentar las bases de un nuevo orden político-institucional, particularmente en relación con el diseño de nuestra forma de gobierno presidencial.

En el actual escenario de un Presidente

de la República electo por el 30% de los votos emitidos, y cuya coalición parlamentaria representa aproximadamente un 25% de la composición del Congreso, resulta necesario encontrar espacios y disposiciones para el diálogo, el consenso y el acuerdo político, que viabilice la gobernabilidad del gobierno. A lo contrario, no se puede jugar. En efecto, un gobierno sometido al bloqueo institucional por una mayoría congressional opositoria (que sólo se puede dar en

Para hacer posible la gobernabilidad de la democracia venezolana, a partir de 1994, es necesario reconstruir el diálogo y el compromiso político ante las nuevas circunstancias del país, lo cual excluye la reedición de pactos superados, cerrados y excluyentes

el presidencialismo), genera un vacío de poder explosivo para la democracia, como fue el caso de Chile en 1973, y con características diferentes de Perú en 1992.

En las actuales circunstancias, lo que está en juego después de las elecciones parlamentarias y presidenciales del 5 de diciembre de 1993, es la «gobernabilidad de la democracia venezolana» a partir de 1994. En efecto, en la base de la gobernabilidad de todo sistema democrático, ya sea parlamentario o presidencialista, está la posibilidad de lograr el acuerdo, el diálogo y el compromiso de las mayorías políticas —no discriminante o excluyente de las minorías. Por lo que si algo es cierto, es que para hacer posible la

gobernabilidad de la democracia venezolana, a partir de 1994, es necesario reconstruir el diálogo y el compromiso político ante las nuevas circunstancias del país, lo cual excluye la reedición de pactos superados, cerrados y excluyentes.

Por ello, creemos que los planteamientos de revisión institucional antes propuestos, es necesario adoptarlos durante 1994. Sin embargo, ello supone la realización de una verdadera reforma constitucional. A estas alturas no parece evidente la voluntad constituyente del actual Congreso. Por ello, en virtud de la ausencia de acuerdo sobre el contenido de la reforma, y debido a los ineludibles compromisos y obligaciones de agenda legislativa del nuevo Congreso en 1994, pensamos que lo más conveniente sería a través del mecanismo de la Asamblea Constituyente. Ello permitiría la elección de este cuerpo y su inmediata instalación, para que dedicándose de manera exclusiva a la reforma constitucional, pueda quedar aprobada en un referendo constitucional, en diciembre de 1994. Sin embargo, nada indica a estas alturas que dicho procedimiento pueda ser adoptado de inmediato.

Pero en todo caso es necesario insistir en que toda democracia requiere un proyecto político, que defina los objetivos, y los medios o recursos para lograrlos. Ello, nos obliga de caras a la gobernabilidad de la democracia en 1994, la necesidad de plantear la importancia de un nuevo acuerdo y pacto políticos. Supone, la necesidad de contar no sólo con los actores políticos tradicionales, sino por sobre todo, identificar los nuevos y verdaderos actores políticos. En el campo partidista, la búsqueda de fuerzas renovadoras en los partidos tradicionales y en los nuevos partidos, es un objetivo instrumental imprescindible para dicho pacto político.

La naturaleza de un nuevo Acuerdo Nacional de esta naturaleza, es su apertura e incorporación real —por oposición a lo cerrado o «cogollogérico—, a sectores de la sociedad civil con verdadera capacidad de liderazgo y conducción.

Ello implica la decisión de Estado, de tomar en serio a la sociedad civil —y no sólo como mero instrumento de apoyo—, ponerse al frente de las reformas políticas, combatir la corrupción en todas sus formas, descongestionar a la presidencia y al Ejecutivo, lograr una mayor eficiencia de la administración pública y sus servicios, y propiciar una economía más justa, solidaria y verdaderamente libre.