

Las Relaciones entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo

LAS Pautas Constitucionales organizan este aspecto de la estructura del Estado inspiradas en la idea de un Ejecutivo fuerte. Para todos los que recordamos con desazón el hostigamiento que el Parlamento sometió al Ejecutivo en las últimas etapas del proceso que culminó en junio de 1973, no es esa una idea difícil de aceptar. Y por si ese recuerdo no fuera bastante, contamos encima con la memoria aún fresca del gobierno colegiado, con sus deliberaciones interminables y su congénita debilidad, para reafirmarnos en la admisión del mismo principio.

Nosotros, que ponemos la libertad en la cúspide de los valores de la convivencia social, queremos también un gobierno fuerte. Y no vemos en ello la más leve contradicción. La libertad de los ciudadanos se nutre de autoridad, y de orden, y sin ellos languidece y muere.

Pero es preciso preguntarse: ¿qué debemos entender por un gobierno, por un Poder Ejecutivo, al que cuadre el calificativo de fuerte? De las Pautas surge, y la interpretación ha tenido en el Consejo de Estado una natural caja de resonancia, que el proyecto va a estructurarse sobre la idea de que será fuerte un Ejecutivo que disponga de una segura mayoría en el Parlamento. He aquí una concepción que, cuando menos, merece algunos reparos.

En cierto sentido, por supuesto, la asociación entre mayoría parlamentaria y fuerza política es directa y obvia. ¿Quién querría controvertir que un Ejecutivo que disfrute de un sólido apoyo en el Congreso, lo mismo que en la opinión pública y en la prensa, ejercerá sobre los acontecimientos una influencia más vigorosa que otro desprovisto de semejantes atributos? La cuestión realmente interesante es otra: ¿Por qué se juzga que la mayoría parlamentaria es una fuente crucial e insustituible de vigor político: ¿No habrá otras maneras de rodear al Ejecutivo de la deseada fortaleza? Y aún más significativamente: el proyecto que se contempla, ¿no contendrá él mismo una simiente de la debilidad que se quiere evitar?

En nuestro entender la orientación que han tomado las Pautas se origina en un objetivo dual. Como se verá, conviene introducir una distinción en esa doble meta. Para señalar en primer término, que una de sus partes es asequible por otro camino; y para sugerir además que la otra no constituye un objetivo válido en función del valor —fortaleza del Ejecutivo— que se quiere plasmar.

Bastante tarde en nuestra accidentada evolución constitucional se injertan gajos de naturaleza parlamentarista en un tronco de raigambre claramente presidencial. Es así que los legisladores llegan a adquirir la prerrogativa de interpelar a los Ministros, y derribarlos mediante votos adversos. Este es, sin lugar a dudas, el origen principal de la debilidad del Ejecutivo en las postrimerías de la etapa que se cierra en el '73.

El parlamentarismo se origina en Inglaterra, y traduce inequívocamente el hecho de que quien gobierna en el Reino Unido es, precisamente, el Parlamento. Nadie puede ser allí ministro sin ser al mismo tiempo parlamentario. En nuestra tradición constitucional, nunca ha sido compatible la condición de legislador con la tenencia de un asiento en el gabinete ministerial. En Inglaterra ocurre lo inverso: nadie puede ser ministro si no se sienta, al mismo tiempo, en los escaños de Westminster.

Por más que Montesquieu se haya inspirado en la constitución británica, ningún sistema como aquél es tan claramente opuesto al principio de la separación de poderes. Por eso sólo se explica que la censura del congreso derribe a los Secretarios de Estado: porque éstos tienen sus carteras por comisión del cuerpo legislativo, que imperativamente deben integrar, y en su mismo nombre.

Nuestra tradición constitucional —en estos menesteres guía insustituible, pace algún Consejero que querría que nos desentendiéramos de ella, como si la organización del Estado fuera alguna suerte de problema geométrico— es claramente presidencialista, y nuestro tardío y parcial tránsito al parlamentarismo pertenece ya claramente a la historia de la crisis de nuestra democracia.

Las Pautas, al referirse a la censura de los miembros del gabinete, parece dar a entender que hemos de seguir orientados en una dirección parlamentarista. No acertamos a comprender por qué. Al contrario, encontramos meridianamente claro que si queremos fortalecer al Ejecutivo debemos volver a nuestro sistema primigenio, al mismo principio que prohió y prestigió la Constitución Federal de los EEUU, el principio de la separación de los poderes en general y, en lo que concierne específicamente a las relaciones entre el Ejecutivo y el Congreso, al principio presidencialista.

Pasemos al segundo punto restante. El segundo objetivo instrumental, pretendidamente enderezado hacia el fortalecimiento del Ejecutivo, consiste en dotar a éste de la capacidad de procurar con facilidad la aprobación de nuevas leyes. Esta idea nos sugiere los siguientes comentarios.

En primer lugar, ella responde a un diagnóstico totalmente distinto del que nosotros formulamos acerca de la decadencia y caída de nuestro orden constitucional. Implica la tesis de que nuestra convivencia social se deterioró por falta de legislación suficiente. A nuestro modo de ver, una de las fuerzas que más reciamente la propulsó cuesta abajo fue una plétora de legislación dañina. Al azar, nos vienen a la mente el Contralor de Exportaciones e Importaciones, las leyes de alquileres, la ley de autos baratos para los legisladores, la estatización de empresas, la ley de ilícitos económicos, las otras leyes que restringieron la libertad de prestar y tomar prestado, y con ello desquiciaron el mercado de capital, las leyes de bancos del '65, las infinitas leyes que crearon bolsas de trabajo, las que crearon innumerables regímenes jubilatorios privilegiados, las que desde la década del '30 corrompieron nuestro sistema de emisión y socavaron la solidez de nuestra moneda... Al mismo tiempo: ¿Qué leyes fueron las que propendieron a nuestra prosperidad? ¿En cuáles puede detectarse nítidamente la promoción del interés público? Y lo que es aún más pertinente: ¿qué iniciativas legislativas del gobierno resultaron frustradas por la negativa del Parlamento en los últimos años —ese mismo que volteaba ministros y hostigaba al gobierno con constantes interpelaciones? Diríamos que muy pocas, o ninguna. Al contrario: cuando el Ejecutivo puso la mira lo bastante bajo, como en la Ley de Ilícitos Económicos, consiguió la unanimidad de ambas cámaras.

En segundo lugar, la aspiración de aplanar los caminos que conduzcan a la sanción de iniciativas gubernamentales implica una presunción de buen juicio para los futuros titulares del Ejecutivo, una presunción que, por más que nos gustara poder compartir, la historia de nuestro país y del mundo entero proclama injustificada. Sería deseable que los Presidentes juiciosos e ilustrados pudieran hacer aprobar leyes, pero, ¡qué bueno al mismo tiempo sería que los parlamentos del futuro frustraran las iniciativas inspiradas en las cuotas de empecinamiento, soberbia, mezquindad, ignorancia y otros defectos de los cuales, según la historia nos enseña, nuestros gobernantes no estarán permanentemente exentos!

Según dijimos, nosotros participamos de la meta de que el Ejecutivo sea fuerte. Cuando el poder descansa en las mejores manos, y cuando lo esgriman otras de menor virtud. Nos parece claro que el mal implícito en tener un Presidente objetable no se corrige haciéndolo además un Presidente débil. La autoridad del Ejecutivo es una condición necesaria del orden interno, y a través de ello, de la prosperidad y la libertad de los ciudadanos. Pero las proyecciones de ese mal se limitan haciendo que su fuerza, al par que eficaz, sea limitada. Que el derecho vigente no sea para él una estructura modular, infinitamente variable a su antojo, sino un edificio recio y augusto, que restrinja estrictamente sus movimientos, y que sólo sea reformable cuando un consenso generalizado se sume a sus deseos.

Un Ejecutivo fuerte, en suma, no es un Ejecutivo omnímodo. Es, simplemente, un Ejecutivo que cuenta con los atributos necesarios para hacer cumplir las leyes. No para cambiarlas cada día. Hacer cumplir la ley, después de todo, es la esencia de su función. La única que cotidianamente deberán ejercer sus titulares. Sólo esporádicamente ha de requerirse más para mantener un país próspero y libre.