

¿PRESIDENCIALISMO O PARLAMENTARISMO?

*Disertación del Dr. Pablo G. Hirschmann
en sesión privada del Instituto de Política Constitucional,
13 de agosto de 2009*

¿PRESIDENCIALISMO O PARLAMENTARISMO?

Por el DR. PABLO G. HIRSCHMANN

Cada cierto tiempo, ya fuere durante un período de expectativas que sucede a otro de desgaste, ya fuere después de una crisis institucional muy intensa, reaparece una discusión –hasta ahora poco fructífera– acerca de si nuestra democracia, para mejorar, debe mantenerse dentro del régimen presidencial –cuyos defectos acentúa la crisis, poniéndolo en discusión– o si debe innovarse injertando –como ha sucedido en algunos casos– instituciones cercanas al régimen parlamentario, o ir más allá e implantar lisa y llanamente el parlamentarismo.

La crisis de comienzos del Siglo XXI no escapó de lo reseñado precedentemente. Los insistentes cambios de gobierno, alejados de la ortodoxia constitucional, ocurridos entre 2001 y 2003, reabrieron la discusión, poniendo de manifiesto –algunas voces provenientes de la doctrina, otras de la política activa– que quizás lo sucedido desde fines de 2001 hubiera podido evitarse si nuestro régimen fuese más parlamentario y menos presidencial.

No es la primera vez que esto ocurre. Más allá de la intensidad de la crisis transcurrida a comienzos de la primera década del

nuevo siglo, lo cierto es que estos planteos no son nuevos, pudiendo conjeturarse, tras examinar los rasgos esenciales del parlamentarismo y los rasgos esenciales del presidencialismo y revisar los orígenes de ambas formas de gobierno y nuestros antecedentes, que en realidad se trata de una discusión ociosa y efímera como una moda.

Rasgos esenciales del parlamentarismo

El parlamentarismo constituye un sistema de colaboración de poderes en el cual el poder ejecutivo se ha desdoblado en dos jefaturas.

Por un lado está la jefatura del Estado a cargo del Rey en las monarquías, y del Presidente en las repúblicas parlamentarias, cuyo titular es virtualmente irresponsable respecto de las decisiones de gobierno (aunque Walter Bagehot recuerda que el Jefe de Estado –en especial los monarcas– mantiene los derechos de ser consultado; el de dar ánimo y el de prevenir) y, por otra parte, está la jefatura del Gobierno, que es responsable ante el parlamento y, a la vez, homogéneo, en cuanto a su composición, con el partido o la alianza de partidos mayoritarios en la cámara popular del parlamento.

La responsabilidad del gobierno ante el parlamento se establece, por dos vías. Mediante un pedido de confianza del primero ante el segundo, frecuente al constituirse un nuevo gobierno y presentar su programa ante el parlamento. La otra vía es la moción de censura, por medio de la cual el parlamento pone a prueba al gobierno examinando por medio de una votación si mantiene o no el respaldo de la mayoría de los parlamentarios. En caso negativo, el gobierno dimite y deja paso a un nuevo gobierno que cuente con el respaldo de la mayoría parlamentaria.

Para restablecer el equilibrio el jefe del Estado conserva y ejerce –a instancias del gobierno– la potestad de disolver al parlamento, con lo que el electorado se torna –al votar a los nuevos integrantes de la cámara popular– en el virtual árbitro de los conflictos que pueden suscitarse entre el gobierno y la mayoría de la cámara baja.

Es necesario tener presente la influencia que en el régimen tiene el sistema de partidos, dado que, en general, puede afirmarse que en los sistemas bipartidistas el gobierno es más estable que en los pluripartidistas.

Rasgos esenciales del presidencialismo

El presidencialismo constituye un sistema de separación de poderes en el cual la jefatura del Estado y la del Gobierno coinciden en la persona del Presidente, titular del poder ejecutivo y cuya investidura –al igual que la de los congresales– deriva de la elección popular.

Tanto el presidente como los congresales tienen un plazo fijo y determinado de duración en sus mandatos

El presidente no debe responder ante el congreso por la política del gobierno y no deja de ser presidente por el hecho de no coincidir con la mayoría que exista en cualquiera de las cámaras legislativas. Tampoco puede disolver las cámaras.

Tal como se afirmó respecto del parlamentarismo también en el presidencialismo hay que tener en cuenta la influencia que ejerce el sistema de partidos.

Si se trata de un bipartidismo y el partido que sostiene al Presidente tiene mayoría en las cámaras legislativas el equilibrio

entre los poderes resulta desbordado en beneficio del Poder Ejecutivo que puede imponer sus planes de gobierno sin mayores dificultades. Si, en cambio, el partido del gobierno no cuenta con la mayoría suficiente en alguna de las cámaras legislativas –o en ambas– la separación entre poderes resulta notoria, el Poder Ejecutivo y la oposición deben buscar y encontrar coincidencias en sus programas de gobierno, para evitar una situación de bloqueo político que puede poner en entredicho a la gobernabilidad del sistema.

El sistema permite amortiguar los desbordes y los bloqueos mediante renovaciones legislativas realizadas con breves intervalos.

Variantes

Más allá de los rasgos esenciales reseñados, se han postulado diversas variantes tendientes a remediar, evitar o atenuar períodos de inestabilidad que, de mantenerse o reiterarse, ponen en riesgo a la gobernabilidad.

Una de esas variantes la constituye el “Parlamentarismo racionalizado”, que postula, entre otras cosas, limitar a las mociones de censura.

Es así que pueden fijarse límites temporales a las mociones de censura, ya sea fijando un período durante el cual, tras el fracaso de una moción de censura, se prohíbe promover otras. También es frecuente que se impida la realización de mociones de censura cuando el período parlamentario está por concluir y la cámaras deben renovarse.

También puede haber límites cuantitativos fijando un número mínimo de legisladores habilitados para proponer una moción

de censura o la necesidad de realizar una nueva votación, unos días después de efectuada la primera.

Otras limitaciones revisten carácter cualitativo como es el caso de la llamada “moción de censura constructiva”, cuya propuesta no ha de limitarse a la remoción del gobierno, sino que debe comprender también la conformación del gobierno de reemplazo.

Otra variante es el semipresidencialismo; en este sistema el presidente elegido en forma directa por el pueblo y tiene un mandato cuya duración es fija. Si bien hay un primer ministro el presidente conserva una cuota considerable de poder que se acentúa si tiene mayoría en la cámaras legislativas. El presidente ha sido dotado a veces de poderes de emergencia, puede disponer por sí la convocatoria a un referéndum y cuenta también con la posibilidad de disolver las cámaras legislativas.

Paralelamente en estos sistemas cuando el presidente no tiene la mayoría parlamentaria se produce un fenómeno al que se ha denominado “cohabitación”, donde coexisten un presidente derivado de una orientación política distinta a la que predomina en las cámaras legislativas, que sostiene al primer ministro. En este caso hay una clara distinción entre las funciones presidenciales –que se ven limitadas– y las del gobierno.

Orígenes del régimen parlamentario y del régimen presidencial

El embrión del parlamentarismo aparece en las instituciones inglesas con la Carta Magna y la formación de un nuevo órgano del poder que, por su sola existencia constituye un límite al poder absoluto del monarca.

De allí surgirán limitaciones en materia de recursos financieros para la Corona (“no hay impuestos sin representación”); de gastos (presupuesto) y de separación y equilibrio entre poderes asignando funciones legislativas a un órgano representativo y colegiado: el Parlamento.

La revolución de 1688, última crisis seria del régimen político inglés, dio al parlamento británico el carácter de soberano. En los siglos posteriores que fue evolucionando hacia el actual Gobierno de Gabinete, en un sistema al que se ha denominado de colaboración de poderes.

Hace bastante tiempo ya que en el régimen inglés no hay mociones de censura, sino rupturas dentro de un partido, que llevan a que se sucedan primeros ministros de un mismo partido, como fueron los casos de Margaret Thatcher y John Major (conservadores) y de Tony Blair Gordon Brown (laboristas).

La alternancia entre primeros ministros de diferentes partidos es consecuencia de resultados electorales adversos para el partido gobernante y favorables para el partido de reemplazo. Como fue el caso de el reemplazo de los conservadores (John Major) por los laboristas (Tony Blair).

Diferente fue el desarrollo del parlamentarismo francés de la Tercera República, que se extendió por sesenta y cinco años, de 1875 a 1940. Fueron los gobiernos del desarrollo industrial, de la expansión colonial, y del triunfo de Francia en la Primera Guerra Mundial. Hechos que dieron prestigio al régimen desde fines del siglo XIX hasta 1920. Su inestabilidad (95 gobiernos en sesenta y cinco años, nueve meses de duración en promedio), lo hizo el blanco preferido de las críticas de la década de 1930. Concluyó en junio 1940 ante la caída de Francia, frente a los alemanes, durante la Segunda Guerra Mundial.

Por su parte Italia evolucionó hacia el parlamentarismo a partir del Estatuto Albertino de 1848, que comenzó por regir en el Reino de Cerdeña, extendiéndose a toda Italia tras la Unidad.

El régimen parlamentario, con bastante inestabilidad en los años posteriores a la Primera Guerra Mundial, se mantuvo hasta 1922 en que la “Marcha sobre Roma” 1922, llevó al fascismo al poder.

También fracasaron las experiencias parlamentarias de Alemania (1919-1933) y de la Segunda República Española (1931-1939).

Esas experiencias llevaron a la convicción, tras la Segunda Guerra Mundial, de acentuar los límites del régimen a través de los mecanismos denominados de “parlamentarismo racionalizado”, establecidos en la Constitución de la República Italiana (1948), Alemania (1949) y España (1978). En otros lugares como en Francia, la Quinta República (1958), estableció un régimen semipresidencial.

El régimen presidencial nace en los Estados Unidos de América a partir del conocimiento y práctica del régimen británico, de la lectura atenta y crítica de Montesquieu y de la necesidad de establecer un régimen republicano en una federación.

Antecedentes en la República Argentina

Ningún antecedente constitucional argentino, tanto en la Nación, como en las provincias– hasta 1853 y 1860, tiene nada de parlamentarismo.

Entre otras causas esto era así porque no había repúblicas parlamentarias, la primera de ellas sería la Tercera República Francesa creada en 1875.

Ni siquiera pueden identificarse en nuestros antecedentes rasgos parlamentarios, pues si se pretende atribuir tal carácter al refrendo de los ministros de los actos del Poder Ejecutivo Nacional, previsto por el artículo 100 de la Constitución Nacional,

proveniente del art. 224 de la Constitución española aprobada en Cádiz en 1812, ello es un tanto forzado porque tal requisito, nunca en la práctica operó como una atenuación del Poder Ejecutivo en cuanto órgano unipersonal.

Paradójicamente un mayor apego al régimen constitucional norteamericano, que exige la aprobación por el Senado de los Secretarios del Presidente habría importado una limitación más efectiva al ejercicio de la función ejecutiva que el mero “refrendo”.

Tanto la obligación ministerial de presentar al Congreso una memoria anual en ocasión del inicio del año parlamentario (art. 90 de la Constitución Nacional –actual artículo 104) como la concurrencia por los ministros a las sesiones del Congreso y la participación en los debates (art. 92, actual art. 106), no obstante ser figuras propias de un régimen parlamentario, carecen de la significación suficiente para provocar una mutación de un régimen cuyos rasgos esenciales son presidenciales.

No obstante ello, la periódica recurrencia del debate entre el presidencialismo y el parlamentarismo con relación a nuestro régimen constitucional constituye un estímulo para efectuar una reseña de sucesos de nuestra vida institucional en los cuales pueden observarse conductas que, quizás por desconocimiento, quizás por el interés de la política del momento, quizás por confusión se pretendió actuar como si se estuviese dentro de un régimen parlamentario.

1. Un imprevisto “Gobierno de Gabinete”

Durante la presidencia de Bartolomé Mitre (1862-1868) y encontrándose el Presidente en el frente de combate, en su función de Generalísimo de los Ejércitos de la Triple Alianza (1865-1870), el Vicepresidente Marcos Paz, ejercía la presidencia.

El 2 de enero de 1868 el vicepresidente Paz falleció víctima de una epidemia de cólera que se abatía sobre Buenos Aires desde fines del año anterior.

Ante la inexistencia de normas constitucionales y legales que rigieran la cuestión, los ministros coordinados por el Ministro del Interior dictaron los actos de gobierno indispensables (en el debate posterior de la ley n° 252, de acefalía durante las sesiones del Senado de ese año, se dijo, con exageración, que “no se habían animado ni a abrir la correspondencia”) Al regreso y reasunción de la presidencia por parte de Mitre (17 de enero de 1868) fueron ratificados los actos ejecutivos dictados por el gabinete.

2. Parlamentarismo chileno

Tras la derrota del Presidente José Manuel Balmaceda –quien se suicidó en 1891, encontrándose asilado en la Embajada Argentina en Santiago– se estableció en Chile un régimen parlamentario.

En el sistema chileno el Ministro del Interior ocupaba el cargo no oficial de jefe de gobierno, y el Congreso Nacional era el que determinaba si aceptaba o no al Ministro del Interior y al resto del gabinete.

El gobierno debía concluir cuando se ponía de manifiesto la falta de confianza (homogeneidad) por parte de cualquiera de las dos cámaras del Congreso (Senado o Cámara de Diputados). Esto podía suceder si era aprobada una moción de censura al Gobierno y también en los casos en que una iniciativa parlamentaria del Gobierno –incluidas las de menor cuantía– era rechazada por alguna de las cámaras.

Además, el Presidente de la República no contaba con el contrapeso –propio de los regímenes parlamentarios– de disolver el Parlamento, por lo que estaba a merced de éste.

Una innovación, pero de efectos muy inestables, era la designación, por el Presidente, de gabinetes universales de ministros –integración de todos los partidos– cuya estabilidad, al final, dependía de las intrigas políticas del Congreso Nacional.

Los rasgos de este sistema hicieron que se hablara de la “rotativa ministerial” por la que rodaron durante treinta y cuatro años –pues el sistema fue abolido con la aprobación de la Constitución de 1925– trescientos cuarenta y seis ministros de ochenta y cinco gabinetes.

En tiempos actuales tras las reformas constitucionales de 2005, hay en Chile un sistema claramente presidencial. No obstante ello el reconocido jurista y politólogo Nogueira Alcalá, examina los contenidos de la parte orgánica de la constitución e intenta destacar los rasgos semipresidenciales del régimen. Sin embargo, el parlamentarismo para los chilenos no ha dejado de ser como el gobierno de Robespierre para algunos franceses, un mal recuerdo.

3. Mientras tanto en Argentina

Paralelamente a la introducción del parlamentarismo, en Chile en la República Argentina durante la Presidencia de Luis Sáenz Peña (1892-1895), signada por la inestabilidad, era una práctica que un ministro (a veces con mayor respaldo político que el presidente) formara un gabinete (generalmente lo hacía el Ministro del Interior, como fue el caso de Manuel Quintana y Miguel Cané, aunque Aristóbulo del Valle cumplió idéntico rol al ser designado durante 36 inquietantes días como Ministro de Guerra y Marina) y que ante el cambio de ese ministro también cambiaba ese Gabinete.

4. 1908: el Presidente “disuelve” al Congreso

Ante la falta de aprobación de la ley de presupuesto para el año 1908, el Presidente José Figueroa Alcorta el 9 de noviembre de 1907 convocó al Congreso para su tratamiento y el de otros proyectos de ley.

Sin embargo, el Congreso, contrariando las aspiraciones del Presidente comenzó a indagar, en ambas cámaras, respecto de la intervención a la Provincia de Corrientes, dispuesta durante el receso.

Ante la reticente actitud del Presidente respecto de la solicitud de informes sobre dicha intervención, el Senado tuvo una breve sesión el 17 de diciembre de 1907 y dejó de reunirse hasta tanto no contase con la respuesta del Presidente Figueroa Alcorta, a quien le interesaba que el Congreso aprobase el presupuesto del año próximo a comenzar.

Tras nuevos intentos fallidos de reunir al Senado durante enero de 1908, el domingo 25 fue publicado un decreto mediante el cual el Presidente declaraba en vigencia al presupuesto del año 1907 y daba por concluidas las sesiones extraordinarias del Congreso.

Llevando la ejecución del decreto presidencial al extremo el martes 27 de enero el “nuevo” Palacio del Congreso fue rodeado por la policía y el cuerpo de bomberos que conminaban a alejarse a los legisladores que trataban de ingresar.

Más allá de la escasa relación de la medida con el régimen presidencial –donde el Presidente no puede disolver al Congreso– y con el parlamentarismo –donde, por pedido del Gobierno, puede disolver al parlamento, pero debe convocar de inmediato a elecciones legislativas, lo que no ocurrió en este caso– lo cierto es que trajo como consecuencia el eclipse de la figura de Julio A. Roca, decisiva desde las casi tres décadas que habían transcurrido desde la “Campana del Desierto”.

Otra consecuencia institucional, una vez consolidada con fuerza la autoridad presidencial, fue que, junto a los festejos del Centenario se abrirían las puertas a la candidatura de Roque Sáenz Peña, posibilitando una sustancial reforma electoral y, con ella, un cambio de régimen político.

5. La Encuesta de la Revista Argentina de Ciencias Políticas (1911)

En 1911 en tiempos en los cuales al indiscutido ideal del progreso se sumaba el optimismo del bicentenario y se indagaba si “la República posible” de las “Bases” de Alberdi era ya la “República verdadera”, la Revista Argentina de Ciencias Políticas, dirigida por Rodolfo Rivarola, a raíz de comentarios relacionados con la función constitucional de los ministros, realizó entre sus lectores una encuesta acerca del encuadre de nuestro régimen institucional como presidencial o parlamentario, a la que respondieron con fundados artículos Isidoro Ruiz Moreno, Raimundo Wilmart, Norberto Piñero, Enrique de Vedia.

Promediando el debate doctrinario que se desarrollaba en las páginas de la revista un joven colaborador –seguro de sí mismo y desafiante como el David de Miguel Ángel– irrumpe y dice: “La pregunta debería ser materia de otra encuesta que me permito indicar al señor director de esta interesantísima revista como problema fundamental:

“Sin educación cívica, sin partidos definidos, con caudillos mandones, con presidentes absorbentes, con congresos subordinados al ejecutivo, con leyes electorales viciadas por el fraude y la coacción: en una palabra, con el cesarismo que nos domina y nos dominará por mucho tiempo aún ¿Es factible que el sistema parlamentario tan sutil en sus principios y de tanta delicadeza en

sus procedimientos, pueda constituir el desideratum de nuestro gobierno?

El joven que hacía la pregunta, el desafiante David, era Juan Antonio González Calderón, referencia indiscutible del constitucionalismo de los próximos cincuenta años.

En los siguientes números de la revista se mantuvo la polémica en la que participaron algunos de los constitucionalistas ya nombrados, Nicolás Matienzo y Felipe Espil.

En trazos generales, puede decirse que el optimismo de aquellos tiempos llevaba a identificar al unicato en retirada con el presidencialismo y alentaba desmesuradas expectativas de que una mejora del sistema traería la aplicación verdadera de la Constitución, acentuando decisivamente los presuntos rasgos parlamentarios o, al menos, con un mayor protagonismo del Congreso. Demasiado optimismo.

Casi ha pasado un siglo y la vigencia de la nunca resuelta pregunta de González Calderón dejó atrás a la desafiante juventud del “David” para traernos a la mente esa elocuente muestra de angustia e impotencia que es “El Grito” de Edvard Munch”.

6. Cincuenta años después: Parlamentarismo en Brasil

El largo cuarto de siglo que transcurrió en nuestro país entre la caída de Perón (1955) y la restauración constitucional iniciada en diciembre de 1983, osciló, en el plano institucional entre la búsqueda de la continuidad y el poder de veto de las fuerzas armadas.

Al comienzo de dicho período regía en Brasil la Constitución aprobada en 1946 como una reacción, más acorde con los tiempos posteriores a la derrota de las potencias del Eje, contra el “Estado Novo”, de corte fascista inspirado por Getulio Vargas.

El 25 de agosto de 1961 renunció sorpresivamente el Presidente Janio Quadros que había asumido el 1 de enero de ese año. Tan sorpresiva fue la renuncia de Quadros que el vicepresidente Joao Goulart, allegado a Vargas y a quien, de acuerdo con la época, se le hacían imputaciones de marxismo, se encontraba en ese momento en una gira por Extremo Oriente.

Las Fuerzas Armadas de Brasil manifestaron la “absoluta inconveniencia, por motivos de seguridad nacional, del regreso al país del vicepresidente de la República Joao Goulart.”

El 2 de septiembre de 1961, por amplia mayoría, ambas cámaras aprobaron una enmienda constitucional estableciendo un sistema parlamentario.

Con ello, en realidad, las fuerzas armadas y los políticos intentaban mantener el orden constitucional, restando poder a Goulart.

Idéntico propósito fue el que alentó a Julio Oyhanarte, en marzo de 1962, para lograr que el Presidente Provisional del Senado, José María Guido, prestara juramento ante la Corte suprema de Justicia de la Nación, frente a la destitución del Presidente Arturo Frondizi, realizada por las Fuerzas Armadas.

El régimen parlamentario de Brasil tuvo tres presidentes del Consejo de Ministros, el primero de ellos fue Tancredo Neves, muy cercano en el pasado a Vargas y futuro presidente electo, que no llegó a asumir tras la dictadura que gobernó a Brasil entre 1964 y 1985.

El intento duró poco tiempo 495 días. El electorado por amplia mayoría rechazó el nuevo régimen al pronunciarse en un plebiscito realizado el 6 de enero de 1963.

7. 1960 “Un dilema para el Congreso: reforma o fracaso”, de Carlos M. Bidegain

En 1960, en la Revista Argentina de Ciencia Política, dirigida por el Dr. Linares Quintana, Carlos María Bidegain, publicaba un artículo “Un dilema para el Congreso: Reforma o fracaso”.

Allí el autor del tratado sobre el “Congreso de los Estados Unidos de América”, con mucho realismo, no habla de cambiar de régimen, sino de mejorar al Congreso.

Fundando las reformas propuestas, Bidegain se refería al Congreso afirmando que: “Su fracaso en los últimos treinta años –este artículo fue publicado en 1960– es un funesto presagio. Desde 1930 en tres ocasiones ha sido disuelto y en cada caso la revolución triunfante pudo incluir en su capítulo de cargos palabras de severa condena para esta institución. Nadie, por otra parte, derramó lágrimas por ella”.

Tales palabras, traen al recuerdo aquello que Vicente Fidel López incluyó al comienzo de la “Historia de la República Argentina”: *“La historia de la revolución argentina da testimonio en cada una de sus páginas del fracaso constante que ha sufrido el verdadero gobierno representativo y electoral desde su origen hasta nuestros días.”*

Para evitar futuros fracasos Bidegain sugería que el legislador debía trabajar más, mucho más, en las tareas específicamente legislativas. *“Los que tenemos alguna experiencia en la actividad que cumple el Congreso, –afirmaba– sabemos cuántas reuniones de comisión fracasan por falta de número y cuánto tiempo se consume en las espera de los que faltan para completar el quórum, reclamados por la atención del consultorio, del bufete, del comité, del periódico, etc. En la práctica sólo se trabaja los miércoles, los jueves y parte del viernes.”*

Añadía Bidegain que los legisladores debían estudiar más, hablar menos, mucho menos y dedicar mayor tiempo al trabajo en comisión.

8. 1983-1989 la Presidencia de Raúl Alfonsín. Los dos dictámenes del Consejo para la Consolidación de la Democracia

El primer tramo de la restauración institucional iniciada en 1983 lo condujo el Presidente Raúl Alfonsín. Electo con el 52% de los votos, Alfonsín, en el orden institucional tuvo serias dificultades para gobernar con un Congreso en el que si bien contó con mayoría en la Cámara de Diputados, careció de ella en el Senado.

Ello se puso en evidencia a poco de asumir el nuevo gobierno, cuando intentó modificar el régimen de funcionamiento de las organizaciones sindicales y el proyecto de ley presentado por el Poder Ejecutivo fue rechazado por el Senado. El bloqueo institucional del Senado se completó con la acción política de la única central de trabajadores con personería gremial (resabio de la mussoliniana “Carta del Lavoro”), que durante el gobierno de Alfonsín dispuso trece paros generales.

Todo esto dentro de un marco de inestabilidad económica e intentos de algunos sectores del Ejército de condicionar al gobierno.

No obstante ello, (o quizás teniéndolo muy presente) el Presidente creó en 1984 el Consejo para la Consolidación de la Democracia, integrado por intelectuales y personalidades del mayor prestigio. Si bien sus integrantes procedían de distintos sectores de la política y de la sociedad, todos ellos estaban vinculados por un profundo conocimiento de nuestra realidad y un intenso fervor por afirmar las instituciones democráticas. Teniendo en cuenta el

marco de actuación que hemos reseñado puede juzgarse a su obra como muy fructífera.

Así fue que presentaron a la consideración pública dos dicámenes relacionados con la organización de nuestras instituciones en el plano constitucional.

Teniendo presentes los efectos disfuncionales de los bloques institucionales operados en los sistemas presidenciales, tal como ocurría en nuestra experiencia inmediata, y el consiguiente “desperdicio de energía política” que ello implicaba, sugirieron establecer algunas formas características de los regímenes semi-presidenciales, con el fin de remediar tales circunstancias.

Presidencialismo y parlamentarismo en América Latina, visión académica

Prestigiosas universidades norteamericanas, como Harvard, Yale, Columbia, Johns Hopkins y prestigiosos profesores de ellas como Bruce Ackerman, Giovanni Sartori o Juan Linz cada tanto distraen su atención, y se preocupan –aunque no mucho– por el presidencialismo en América Latina.

El juicio de valor cuantitativo deriva de hecho de que de 100.000 artículos sobre ciencias políticas publicados entre 1977 y 1993, sólo 141 tratan del presidencialismo fuera de Estados Unidos y de ellos tan sólo 22 tratan sobre el presidencialismo iberoamericano.

Entre ellos cabe destacar a “*Las crisis del presidencialismo*”, publicado en 1994, por Juan Linz y Arturo Valenzuela. La obra, por cierto muy interesante y analítica, puede merecer una crítica general, en cuanto se inicia descontando el fracaso del presidencialismo, quizás con un enfoque parcial o sobredimensio-

nando ejemplos que contrastan con la ausencia de una valoración idéntica respecto del parlamentarismo.

En términos generales Juan Linz insiste en que el presidencialismo pareciera suponer un mayor riesgo para una política democrática estable que el parlamentarismo contemporáneo.

Sustentando tal afirmación hace la siguiente descripción:

- 1) En el sistema presidencial hay una legitimidad democrática dual al ser el presidente electo directamente. Legitimidad democrática de la que también gozan los legisladores y cuando la mayoría de ellos representa una opción política distinta a la del Presidente puede darse un conflicto entre poderes que pondrá en juego los recursos constitucionales destinados a resolverlos.
- 2) En el sistema presidencial, el poder ejecutivo es electo por un período fijo, sin que haya posibilidad de introducir los ajustes que requieren los sucesos políticos, económicos y sociales. En el sistema parlamentario ante esos sucesos el primer ministro puede solicitar un pedido de confianza, si no lo consigue, sólo cabe esperar el cambio o la ratificación del gobierno por el pueblo tras la disolución del parlamento.
- 3) En el sistema presidencial, la responsabilidad y la obligación de rendir cuentas de la estabilidad y de la política de gobierno corresponden únicamente al Poder Ejecutivo. Es muy poco probable que la oposición acompañe sus iniciativas y, menos aún, que quiera responsabilizarse por ellas.

Nadie asume los costos por la adopción de medidas impopulares, que terminarán perjudicando al partido del gobierno. Aparece entonces el clientelismo como política discrecional de repartos de beneficios, fomentado desde el gobierno, para amortiguar el efecto de tales medidas.

- 4) La prohibición de reelección presidencial puede llevar a políticas precipitadas, costosas en cortos plazos. En los tiempos finales del mandato presidencial, especialmente si son prolongados, puede traer la apatía, el desgobierno o una sensación de vacío de poder.
- 5) Las elecciones tienen carácter individualista y plebiscitario. Más que por un partido o un programa, se vota a una persona a la que se considera la mejor para responsabilizarse del destino del país, se lo deja gobernar con discrecionalidad, esto conduce al fenómeno que Guillermo O'Donnell ha denominado democracia delegataria.

- 6) Inconvenientes que acarrea la figura del Vicepresidente. Afirma Linz que: “uno de los temas más complejos relacionados con la vicepresidencia es la norma que asegura la sucesión automática en caso de fallecimiento o incapacidad del presidente, norma que en algunos casos se complica por el hecho de que el sucesor automático puede representar una opción política, una coalición o un partido distinto del presidente”. Aunque “cualquier parecido con la realidad argentina actual es mera coincidencia”, corresponde aclarar que Linz escribió esto en 1994.

Linz destaca, en cambio, muchos rasgos del parlamentarismo a los que intenta mostrar como ventajas de este sistema respecto del régimen presidencial. Ellos son:

- a) Mayor responsabilidad hacia el gobierno por parte de los partidos y de sus líderes.
- b) Mayor obligación de rendir cuentas hacia los propios partidos.
- c) La necesidad impuesta a los partidos de cooperar y de realizar compromisos.

- d) Brinda la posibilidad de que se produzcan cambios de liderazgo sin tener como consecuencia una crisis en el régimen.

Finalmente Linz critica a los sistemas semipresidenciales o semiparlamentarios a los que considera como formas oblicuas y graduales de acercarse al parlamentarismo, evidenciando, en realidad, la falta de disposición para realizar un cambio sustantivo.

Críticas a los argumentos sostenidos por Juan Linz:

Pueden sintetizarse de la siguiente manera:

- 1) Linz en su análisis no menciona que hubo en América Latina presidencialismos dotados de estabilidad. Entre otros ejemplos pueden mencionarse los casos de Chile desde 1930 hasta 1973, Costa Rica desde 1948 y Venezuela entre 1958 y 1991. Algunos ejemplos más (México, Colombia, Brasil, Uruguay, Chile) podrían añadirse con posterioridad a la publicación de la obra de Linz.
- 2) Hay en América Latina democracias presidenciales que desde 1980 y 1990, que se van consolidando como democracias: Chile, Uruguay, Brasil y la Argentina, aunque, en este último caso es de baja calidad.
- 3) Comparar en América Latina el presidencialismo con el parlamentarismo es una comparación ventajosa para el parlamentarismo. En efecto, en Iberoamérica ha habido pocas experiencias de parlamentarismo que, no obstante, no han dejado mucho rescatable. En realidad, en muchos casos, los aportes de parlamentarismo, más que a fortalecer al congreso y a atenuar el liderazgo del poder ejecutivo han llevado a deformarlo aún más (hiperpresi-

dencialismo). A tal punto la creación de un inocuo –desde el punto de vista de la división de poderes– jefe de gabinete, el reconocimiento de la potestad presidencial de dictar decretos por razones de necesidad y urgencia, la ampliación fáctica de dictar legislación delegada han provocado una hipertrofia del régimen presidencial argentino, desconocida en su fuente norteamericana. Nada más que con el ánimo de “condimentar” un comentario y aclarando, por las dudas, que esto no significa aportar ninguna idea: sólo faltaría que se reconociera al Presidente (quizás como lo pretendió, a comienzos de 1908, Figueroa Alcorta) la atribución de disolver el Congreso para llegar a un régimen de poder absoluto.

Giovanni Sartori. “Ni presidencialismo, ni parlamentarismo”

Sartori parte de la premisa de que los sistemas presidenciales funcionan mal y han resultado muy frágiles, salvo en los Estados Unidos de América, donde el régimen presidencial funciona a pesar de la Constitución, merced a la convergencia de tres factores, que son: la flexibilidad ideológica; la existencia de partidos políticos débiles y sin disciplina y de una actividad política centrada en lo local. Tales factores facilitan la interacción entre el Presidente y el Congreso.

Incorporando una cuestión sobre la que ha llamado la atención en los últimos tiempos, Sartori reflexiona acerca de los efectos de la “videopolítica” en el presidencialismo y concluye en que la videopolítica acentúa los riesgos inherentes al sistema presidencial, y puede constituir un atajo tentador atajo para que, demagogia y populismo mediante, indeseables terminen llegando al poder.

Tampoco le iría mucho mejor al parlamentarismo, que necesita partidos organizados, disciplinados y cohesionados.

Conclusiones

De lo expuesto precedentemente puede concluirse que incorporar en nuestro régimen político a la forma de gobierno parlamentaria es algo parecido a tratar de aclimatar, con alto costo, una planta exótica.

Las experiencias comparadas próximas –como la de Chile y la de Brasil, a las que cabe añadir la de Uruguay– demuestran que esa planta es difícil de aclimatar y que, como ocurrió con la reforma de 1994, al incorporar algunos rasgos parlamentarios –como el jefe de gabinete, los decretos dictados por razones de necesidad y urgencia, la admisión amplia del dictado de legislación delegada con amplitud en eternas emergencias– unidos a otros rasgos propios del presidencialismo, se ha terminado por desnaturalizar al sistema y llevarlo a una explosiva concentración del poder en manos del Presidente.

Siguiendo a Adrián Ventura, cabe plantearse algunos interrogantes que relacionan al sistema parlamentario con nuestra vida política cotidiana: ¿Qué haríamos con un Primer Ministro reelegible indefinidamente? ¿Qué haríamos en situaciones de pluralismo extremo, donde como en la República de Weimar puede haber entre las fuerzas políticas con representación parlamentaria un acuerdo suficiente para impedir que se forme gobierno, pero no para formarlo? ¿Cómo funcionaría el parlamentarismo cuando el Peronismo no tiene mayoría y el resto actúa fragmentado?

Es posible conjeturar que la respuesta más razonable al interrogante ¿presidencialismo o parlamentarismo? pase por equili-

brar al Poder Ejecutivo con el Congreso, en otras palabras, por potenciar al Congreso, acentuando –con ello– los rasgos del régimen presidencial y no incorporando elementos del parlamentarismo, que tuvieron por efecto acrecentar los poderes del Presidente.

Para potenciar al Congreso serían necesarias varias medidas, incluyendo entre ellas la reforma de algunas normas constitucionales.

Un problema que no es nuevo ni exclusivo de nuestro país, ni del presidencialismo o del parlamentarismo y que debe afrontarse desde la sociedad y desde los partidos políticos es mejorar la calidad de los congresales. Entre las numerosísimas y necesarias medidas que pueden propiciarse en tal sentido, una, de rango constitucional, sería prohibir o limitar la reelección inmediata.

Podría postularse también la eliminación del receso parlamentario y de las potestades presidenciales de dictar decretos por razones de necesidad y urgencia, de promulgar parcialmente las leyes. Limitar los supuestos de emergencia y los poderes que se habilitan en tales circunstancias. Acentuar la presencia y la responsabilidad del Congreso en las emergencias. Obligarlo a sesionar y debatir. Así, podría establecerse que después de la segunda convocatoria a reunión de una de las cámaras en la que no se obtiene el quórum, habilitarla a sesionar y aprobar los proyectos con los legisladores que estén presentes. En un sentido concordante podría establecerse un plazo límite para que un proyecto se mantenga en comisión, prorrogable por el pleno por una sola vez. Una vez vencido ese plazo, o su prórroga, el proyecto pasa automáticamente al orden del día para ser considerado por el pleno de la cámara.

En suma, la respuesta a la pregunta del comienzo no puede ser otra que un régimen presidencial equilibrado.