

PRESIDENCIALISMO VS. PARLAMENTARISMO

Carlos Santiago Nino

La pregunta crucial que debe formularse en conexión con el sistema de funciones de los diferentes poderes del Estado y sus relaciones recíprocas es la de si la división de poderes que está determinada por nuestro actual régimen presidencialista debe mantenerse o si debe modificarse en dirección a un modelo semi-parlamentario o parlamentario puro.

Como se sabe, las democracias pluralistas se han organizado en esta materia a lo largo de un continuo: en un extremo tenemos a los regímenes presidencialistas puros, de los que el ejemplo más cabal y obviamente exitoso es el de los Estados Unidos; luego tenemos regímenes presidencialistas más atenuados, en los que el Presidente comparte una porción del Poder Ejecutivo con un gabinete, que puede incluir o no un Primer Ministro, sobre el que tiene un casi gran control, aunque a veces no es absoluto, sea porque las facultades que tiene el gabinete son delegadas del Presidente, o sea porque éste puede designarlo o removerlo a discreción; en el centro del arco tenemos a los regímenes mixtos en los que el Presidente conserva importantes facultades pero las debe compartir con un gabinete que tiene facultades no delegadas —que pueden ser distintas o en algunos casos concurrentes con las del Presidente— y en cuya designación y/o remoción no tiene discreción el jefe de estado, sino que tiene una injerencia decisiva el Parlamento— este es el caso paradigmático de Francia y de Finlandia; luego tenemos situaciones en las que el poder del Presidente se atenúa gradualmente en favor de las del Primer Ministro y su gabinete, y así se da el caso de Portugal, en las que las facultades del Presidente son menores que las de su homólogo francés, el de Alemania e Italia, en las que las atribuciones del jefe de estado son todavía menores, y las monarquías constitucionales, en las que no sólo cambia el procedimiento de selección del jefe de estado, sino que sus facultades disminuyen aún más, desde un caso como el de España, en que todavía conserva algunas atribuciones importantes, hasta las de Gran Bretaña, Dinamarca, Suecia o Canadá, en las que el jefe de estado prácticamente carece de

facultad decisoria alguna, y sólo conserva el carácter de símbolo de la integridad y continuidad de la Nación.

Estos sistemas de relaciones de los poderes ejecutivo y legislativo no deben ser estudiados en forma aislada de una serie de otros arreglos institucionales que condicionan su funcionamiento: por ejemplo, la organización federal o unitaria del país, las facultades del Parlamento, sobre todo en lo que hace al contralor de los actos de gobierno; la existencia de una sola cámara legislativa o de dos, y en este caso la coincidencia o diferenciación de sus respectivas funciones; el sistema electoral; la existencia de elecciones escalonadas; la duración de los mandatos; el régimen de partidos; etcétera. Los sistemas políticos constituyen complejos mecanismos, en los que la definición adoptada en un aspecto tiene muy diversos efectos según cómo se hayan definido los otros componentes del sistema: por ejemplo, las elecciones escalonadas permiten la coexistencia de mayorías expresadas en actos electorales distintos, las que pueden haberse concretado en órganos diferentes, de modo que, según el sistema de relaciones que se da entre ellos, pueden entrar en colisión y trabarse mutuamente.

También hay que tomar en cuenta que a un sistema no lo define sólo las normas constitucionales explícitas sino la combinación entre ellas y un conjunto de tradiciones, prácticas, actitudes y expectativas. Así es dable advertir la existencia de sistemas que difieren muy poco en el texto constitucional que los ordena, pero que en la práctica funcionan uno como un presidencialismo apenas atenuado y otro como un parlamentarismo casi puro. Ello se da, por ejemplo, si comparamos las Constituciones de Perú y de La India: en los dos casos el Parlamento tiene control sobre el gabinete a través de la censura aunque a sus miembros los nombra y remueve el Presidente (la de La India dice que durarán según el "placer" de éste); en los dos casos el gabinete puede condicionar los actos del Presidente: en el Perú a través del referendo y en La India a través del consejo vinculante; sin embargo, el sistema peruano funciona en la práctica como un presidencialismo apenas atenuado, mientras el indio constituye un parlamentarismo casi puro. Esto nos indica, en primer lugar, que es imprescindible tomar en cuenta prácticas, hábitos y actitudes existentes que son, en muchos casos, difíciles de modificar mediante normas deliberadas; y, en segundo término, que esas normas deben servir más bien de marco flexible para que las prácticas políticas se vayan adaptando a las variables circunstancias. Es concebible que, aún sin cambiar el texto constitucional, un sistema político se vaya transformando de un

régimen más presidencialista a otro más parlamentario, o viceversa, lo que puede depender de factores tan aleatorios como las personalidades del jefe de estado y del primer ministro.

En la comparación entre los diversos regímenes hay un dato de la realidad que conviene tener en cuenta: existe prácticamente un solo caso de democracia pluralista completamente consolidada que ha adoptado el sistema presidencialista puro: el de los Estados Unidos. Las demás democracias pluralistas afianzadas (en países tan diversos como Canadá y Japón, Australia e Italia; Dinamarca y Francia) han adoptado sistemas mixtos o parlamentarios.

La relevancia de este dato podría cuestionarse alegando que el no prueba que el de los Estados Unidos no constituya un ejemplo que no pueda ser seguido con éxito. Sin embargo, las peculiaridades de las prácticas políticas norteamericanas (régimen federal muy arraigado, extensas atribuciones parlamentarias de control, partidos políticos con escasa homogeneidad y disciplina, sistema electoral por circunscripciones, etcétera) hacen pensar si no hay aspectos disfuncionales en el sistema presidencialista que son neutralizados en ese ámbito pero dan lugar a considerable inestabilidad institucional cuando el sistema es aplicado a contextos que varían en aquellas prácticas.

Es evidente que el sistema presidencialista tiene considerables ventajas. Al concentrar la capacidad ejecutiva en un órgano unipersonal con una amplia independencia del Parlamento, el sistema maximiza la coherencia, la rapidez y la eficiencia en la toma de decisiones. También el sistema proporciona a la Nación un liderazgo que va más allá del mero ejercicio del gobierno: la gente se identifica y se siente representada por el Presidente, quien puede constituir una guía moral, una síntesis de la idiosincracia nacional y un símbolo del país ante el resto del mundo. El poder efectivo genera respeto y ello convierte al Presidente en una instancia superior frente a otros órganos del estado y, de este modo, puede erigirse en una especie de árbitro consensual frente a conflictos que no se resuelven por canales ordinarios. Por otro lado hay una extensa y arraigada tradición argentina, que se entronca con la presencia de fuertes caudillos en el período previo a la organización nacional, en favor de una institución presidencial con amplios poderes. Si bien las tradiciones no son un valor en sí mismas —sobre todo cuando ellas definen instituciones poco exitosas, como es el régimen de nuestro gobierno—, es, sin embargo, claro que su preservación ayuda a mantener la identidad, la continuidad y la integración de una sociedad, y que, en todo caso, conviene apo-

yarse en algunas tradiciones para alterar otras que sean claramente disfuncionales.

Por otro lado, también parece evidente que el sistema presidencialista padece de algunas debilidades notorias. La más general de ellas es, tal vez, que al ser el más poderoso de los órganos estatales de carácter unipersonal, todo el sistema institucional depende en demasía de las virtudes o vicios, habilidad o torpeza, carisma o impopularidad, y hasta del estado de salud de la persona que ejerce el poder ejecutivo. De este modo, ocurre que, en muchas ocasiones, es un hombre el que sostiene, por sus méritos, habilidad y popularidad, la continuidad del sistema, en lugar de ser el sistema el que da ascendiente y posibilidades de acción a hombres que pueden ser, en sí mismos, poco significativos.

Por otro lado, la concentración de poder en una sola persona tiene también la desventaja de que facilita la quiebra del orden institucional, ya que esa quiebra se consigue con relativa facilidad al desplazar a esa persona. Esto se ha visto agravado en nuestro país al producirse un proceso centrípeto de acumulación de poder efectivo (más allá de los atributos constitucionales) de los municipios a las Provincias, de las Provincias a la Nación, y de los otros poderes federales al Presidente. Este proceso ha sido grandemente inducido como consecuencia de los sucesivos golpes de estado, pero también los ha facilitado en forma considerable puesto que la quiebra del orden institucional resulta más ardua cuando debe hacerse atacando al mismo tiempo varios centros dispersos de poder efectivo.

Hay una tercera debilidad notoria que está estrechamente relacionada con las anteriores: el sistema presidencialista es muy poco flexible para afrontar graves conflictos y tensiones; en estas situaciones de crisis, las demandas y frustraciones se concentran en la figura presidencial, produciéndose a veces un pronunciado deterioro de su prestigio y autoridad; y cuando se hace insostenible la posición del gobernante el sistema no prevé un recambio ordenado y no traumático, ya que su única válvula de escape es un juicio político que implica graves acusaciones que no siempre se pueden substanciar o se está dispuesto a afrontar. Hay veces que se pueden atenuar los efectos de una crisis reemplazando a algún ministro del gabinete, pero frente a tensiones graves éste es un remedio insuficiente, ya que los ministros son demasiado dependientes del Presidente como para que el desprestigio de aquéllos no afecte a este último.

Una cuarta fuente de dificultades del sistema presidencialista, tal vez la más profunda, está también relacionada con las anteriores. Dado nuestro sistema de partidos con una fuerte disciplina interna y nuestro ré-

gimen electoral por circunscripciones plurinominales (que hacen que los parlamentarios guarden una mayor lealtad al partido que a sus electores) en el Parlamento se suelen dar "mayorías congeladas", que se conforman según la posición de la dirección del partido y que no varían, en general, de cuestión en cuestión. Si el partido del Presidente tiene mayoría en el Parlamento, éste —que suele ser el jefe del partido o tener una decisiva influencia en él, logra obtener, en general, una mayoría parlamentaria casi automática, con lo que el Congreso adquiere un rol relativamente subalterno. Si, en cambio, el Presidente no tiene mayoría en una o ambas Cámaras del Congreso, está generalmente sometido a la obstrucción del partido que controla esa mayoría, el que —a diferencia de lo que ocurre en un régimen parlamentario— no puede convertir esa presión en un poder positivo de iniciativa, ya que no tiene un órgano ejecutor que sea expresión de esa iniciativa. En uno y otro caso, puede haber pocos estímulos para negociar y buscar puntos de conciliación entre el Ejecutivo y la oposición parlamentaria; en la primera situación, porque no es necesario para la aprobación de las políticas del Presidente, y, en la segunda, porque la oposición puede obtener más réditos políticos con el deterioro de la imagen del Presidente que se produce con su forzada inacción que colaborando con sus planes de gobierno (así como el Presidente puede pretender sacar más réditos acusando a la oposición de obstruccionista que cediendo a sus reclamos). Es muy importante tomar en cuenta que en Estados Unidos estos efectos se dan de modo mucho más atenuado debido a la menor disciplina partidaria y al sistema electoral por circunscripciones uninominales (que hace a los legisladores mucho más sensibles a la opinión de su electorado, que puede estar influida por la apelación del Presidente o la de los líderes de la oposición), de modo que pueden formarse en el Parlamento mayorías circunstanciales sobre diversas cuestiones, traspasando los límites partidarios, lo que hace que el Presidente no tenga asegurada la aquiescencia de un Parlamento con una mayoría de su partido y que pueda gobernar aún cuando el partido de oposición sea el mayoritario. La obstrucción parlamentaria, aunque no la aquiescencia automática, podría atenuarse también si las elecciones parlamentarias se hicieran siempre con las presidenciales (previa unificación de los mandatos); pero ésto acarrea el serio inconveniente de que se eliminaría una válvula de escape muy importante frente a tensiones sociales y políticas, como es la que está constituida por las elecciones intermedias.

Otro inconveniente del sistema presidencialista es ^{el} que está constituido simplemente por la acumulación de funciones, algunas de

las cuales son indelegables, que se concentran en una persona, y cuyo ejercicio puede implicar un régimen de trabajo imposible de afrontar por un solo individuo.

También hay que computar como desventaja del sistema presidencialista el que no favorece la cooperación entre los poderes ejecutivo y legislativo. En general, los órganos de la administración desarrollan una tendencia a eludir la intervención parlamentaria en todo lo que sea posible, y suelen ser extremadamente parcos en la explicación y en el rendimiento de cuentas frente al Parlamento. Por otro lado, los legisladores, aún los del mismo partido que controla el ejecutivo, suelen adoptar actitudes de desconfianza frente a la administración, y muchas veces promueven iniciativas sin recoger los datos y la información necesaria, que está generalmente en manos del ejecutivo.

Frente a estas debilidades del sistema presidencialista de gobierno, pero teniendo también en cuenta sus ventajas previamente mencionadas, puede pensarse en una atenuación que lo acerque, en grado mayor o menor, al funcionamiento de los sistemas parlamentarios.

Ahora bien, algunas de las dificultades apuntadas pueden superarse con una ligera atenuación de las atribuciones del Presidente que incluso no necesariamente requiere una reforma constitucional. Por ejemplo, la acumulación de funciones en el Presidente puede paliarse si se designa a un ministro como jefe de gabinete y se le delegan funciones de administración que no sean obviamente privativas del Presidente. Ello se podría hacer mediante una modificación de la ley de ministerios, y aunque la distinción entre la función de fijar las grandes políticas nacionales y la de dirigir la administración se haría más nítida a través de una reforma constitucional, por sí sola no parece justificarla. También podría establecerse una vinculación más estrecha y fluída entre el ejecutivo y el legislativo, imponiendo la práctica de que los ministros concurren asiduamente al Parlamento —del que son miembros natos— cuando se tratan temas de su atribución o para dar explicaciones en momentos críticos. Es decir, es posible "parlamentarizar" el gobierno incluso sin una reforma constitucional, y aunque se encare finalmente esa reforma sería conveniente comenzar desde ya con tales prácticas para que, cuando ésta se concrete, no resulte del todo extraña.

Pero hay otros inconvenientes del sistema parlamentario que no se superan con las ligeras atenuaciones recién mencionadas. Ni el peso excesivo de una persona sobre el sistema, ni la facilidad que ello ofrece para quebrar la continuidad institucional, ni la falta de flexibilidad del sis-

tema para absorber crisis graves, ni el obstruccionismo de una mayoría parlamentaria opositora sin capacidad de iniciativa propia se superan creando un cargo de jefe de gabinete totalmente dependiente del presidente. Se trata aquí de un órgano político demasiado débil como para contrapesar rasgos negativos de la personalidad del presidente, servir de polo alternativo de poder, funcionar como "fusible" adecuado, o servir de canal de las iniciativas de la oposición parlamentaria.

Sólo si el primer ministro tiene una vinculación significativa con el Parlamento, a través de una de sus Cámaras, puede servir de mecanismo para corregir las disfunciones mencionadas del sistema presidencialista.

Hay dos modos posibles de vinculación entre un primer ministro, que coexiste con un presidente con poderes significativos, y su gabinete y la Cámara de Diputados; el acuerdo de la Cámara a la nominación del presidente (luego el gabinete puede ser designado por el presidente a propuesta del primer ministro) o la posibilidad de un voto de censura de la Cámara, que obligue a renunciar al primer ministro —y con él a todo su gabinete o a un ministro en particular. La segunda posibilidad es, por cierto, dependiendo de la mayoría que se requiera en cada caso, una injerencia más débil del Parlamento en el ejecutivo que la primera (es más difícil lograr un acuerdo positivo que evitar una censura negativa). Si adoptamos el principio de preservar las ventajas del presidencialismo tratando de paliar sus disfunciones, debe, consecuentemente, preferirse la posibilidad de censura a la necesidad de acuerdo.

Podría restringirse todavía más la injerencia parlamentaria en el gabinete exigiéndole una mayoría muy calificada para la censura. Sin embargo, parece inconveniente requerir una mayoría superior a la absoluta, ya que, de lo contrario, el control parlamentario se haría vacío y se daría un excesivo poder de veto a pequeñas minorías en favor del statu quo. Lo que sí puede establecerse, para evitar que permanentes censuras sean una fuente de inestabilidad muy grave, es que no pueda haber más de una moción de censura por año, sea dirigida a todo el gabinete o a cada ministerio en particular o requerirse que la censura sea constructiva, o sea que vaya acompañada del acuerdo parlamentario para la designación de un nuevo primer ministro. Como contrapartida, habría que exigir el acuerdo parlamentario, por mayoría simple, para el primer ministro o ministro nombrado luego de una censura exitosa, ya que, de lo contrario, el presidente podría provocar una censura para poder luego nombrar ministros que, durante un año, estuvieran exentos del control parlamentario.

La contracara de la censura es la facultad del presidente de disolver la Cámara de Diputados al no obtener acuerdo para designar un gabinete luego de una censura exitosa. Ello no es sólo necesario para contrapesar el poder del Parlamento —y hacer que sólo en casos excepcionales se recurra a la censura— sino que es también indispensable para salir de situaciones de encerrona en que es imposible nombrar un gobierno.

Si pretendemos absorber algunas ventajas del presidencialismo y preservar, respecto a la tradición argentina en esta materia, lo que se dijo anteriormente sobre la injerencia del Parlamento en la conformación del gabinete, implica orientarse hacia un sistema mixto.

Ahora bien, el problema principal de este tipo de sistema es el de cómo se deslindan las facultades del Presidente y del primer ministro, de modo que la indeterminación no sea fuente de conflictos, sobre todo cuando ambos funcionarios pertenecen a partidos diferentes (la ya famosa "cohabitación" francesa). El sistema ideal sería uno que permita que haya una cooperación entre el Presidente y el primer ministro o que, en el caso de no lograrse ésta, prevaleciera uno u otro, según circunstancias diversas, como la pertenencia o no de ambos a un mismo partido, quién tiene la dirección de ese partido, el tipo de mayoría que uno y otro puede concitar en el parlamento y, sobre todo, las prácticas políticas que se vayan generando. Cuando la capacidad efectiva de decisión final la tuviera el Presidente, de acuerdo a los factores antes mencionados, el primer ministro se debería restringir a funciones administrativas y delegadas; cuando, en cambio, esa capacidad la tuviera éste, el Presidente se debería retraer a funciones fundamentales pero circunscriptas. De este modo, el sistema presentaría una gran flexibilidad frente a circunstancias cambiantes, ofreciendo una fisonomía más presidencialista o más parlamentaria según diversas circunstancias, como, por ejemplo, el apoyo electoral con que cuente el presidente. Esta flexibilidad se lograría si se asignasen al presidente ciertas funciones específicas (designar y remover al primer ministro, disolver la Cámara de Diputados, nominar jueces, embajadores, y oficiales superiores, declarar la guerra, vetar las leyes, etcétera), se atribuyesen al primer ministro las funciones administrativas y las delegadas, y el resto de las funciones de gobierno se adjudicasen al presidente pero con referendo o acuerdo del gabinete, lo que se obtendría fácilmente si hay identidad política (tanto más si el presidente puede remover al primer ministro) pero implicaría ceder el poder de decisión (que sólo formalmente sería atribuible al presidente) cuando el jefe de estado tuvo que designar un gabinete de origen opositor.

Por cierto que este sistema supone una convivencia entre el jefe de estado y el jefe de gobierno, que sólo se logra si hay una mínima razonabilidad y patriotismo en sus actitudes. De cualquier modo, en caso de conflicto éste se resuelve de acuerdo a la mayoría en el Parlamento y eventualmente en el país; el Presidente puede remover al primer ministro, pero debe elegir alguien que cuente con la confianza activa o pasiva del Parlamento y si no lo logra debe llamar a elecciones. Por su parte, el primer ministro puede no refrendar los actos del Presidente, pero sabe que éste lo puede remover y nombrar a otro que lo haga si cuenta con mayoría parlamentaria. Dado que es difícil que partido alguno cuente con mayoría propia en la Cámara, este sistema promueve la negociación y la conciliación entre diversas fuerzas políticas, ya que seguramente son necesarias alianzas y coaliciones para provocar o impedir censuras.

Tomando en cuenta esta capacidad de los sistemas mixtos para adaptarse a diferentes situaciones—haciéndose más presidencialista o parlamentarista según la correlación de fuerzas, (la personalidad de los diversos actores políticos) etcétera— no se justifican las prevenciones de Juan Linz, expresadas en este mismo volumen. No se trata de un híbrido que absorbe las desventajas de los sistemas puros (que tan bien ha descrito el mencionado autor en el caso del presidencialismo).

Se trata de un sistema que combina la capacidad del presidencialismo de generar cambios cuando el país cuenta con un líder con suficiente apoyo popular parlamentario y la de superar empates entre diversas fuerzas parlamentarias, con la capacidad del sistema parlamentario de adaptar flexiblemente la formación del gobierno a las variaciones de la opinión pública; completando el consenso con que cuenta el Presidente cuando ese es insuficiente. En consecuencia, este sistema bien podría ser superior al parlamentarismo puro, como parecen entenderlo quienes en países como Italia e Israel proponen su adopción, dada la falta de atribuciones del jefe de estado en éste último régimen para actuar como árbitro frente a impasses o como impulsor de cambios consensuados. El temor de conflictos insolubles entre el jefe de estado y el de gobierno no se justifica no solo a la luz de la experiencia comparada sino también en atención a la posibilidad de establecer criterios claros de distribución de competencias y mecanismos efectivos de superación de aquellos conflictos (como lo son la apelación al electorado a través de la disolución de la Cámara Baja y la intervención de un Consejo Constitucional habilitado para entender acerca del alcance de los poderes en pugna).

La versatilidad del sistema mixto es especialmente valiosa en

II

contextos sociales como el de nuestro país, en el que se generan recurrentemente ciclos de expectativa y entusiasmo hacia el gobierno que son seguidos por frustraciones, tensiones y crisis de confianza, ciclos que generalmente se correlacionan con variaciones de naturaleza económica. El sistema mixto permite absorber la confianza depositada en el Presidente cuando éste es elegido por amplia mayoría, o buscar un consenso para formar gobierno fuera de los límites parlamentarios cuando el presidente no cuenta con amplio apoyo desde el principio de su período presidencial o en algún tramo de éste. Esta multiplicidad de vías para formar o conservar consenso que tiene el sistema mixto lo hace especialmente apto para afrontar situaciones de crisis como las provocadas por conflictos bélicos, enfrentamientos sociales o, como en el caso de nuestro país, un serio deterioro en el bienestar económico que sólo puede ser resuelto por transformaciones profundas en la estructura productiva. Mientras los intereses afectados en este tipo de situaciones suelen aprovecharse del enfrentamiento partidario inherente al régimen presidencialista, en un sistema más parlamentario, los sectores de los distintos partidos más comprometidos con el interés general forman un consenso expreso o tácito alrededor de un programa para superar la crisis.