

CAPÍTULO VI

Parlamentarismo y presidencialismo. Un ensayo sistémico para la gobernabilidad democrática: el “minipremier” en Perú y Argentina. Experiencias y perspectivas*

PRIMERA PARTE: PRESIDENCIALISMO
Y PARLAMENTARISMO EN AMÉRICA LATINA

1. Introducción. El parlamentarismo como esperanza

En Latinoamérica el parlamentarismo es un tema cíclico y recurrente. De vez en cuando, y siempre que se somete a debate una eventual reforma de la Constitución de cualquier país del área, la alternativa parlamentarista ocupa un lugar obligado en la mesa de discusiones.

El parlamentarismo tiene para Latinoamérica algo de mágico, de extraño y de ilusión. No pocos ven en él una fórmula política prestigiosa, pero también un remedio fantástico y definitivo para superar cualquier disfuncionalidad del sistema local. Por sí sólo curaría los excesos del poder ejecutivo, la molición del Congreso, la burocracia administrativa, la lentitud de la justicia.

Detrás de toda esa mitología parlamentarista subyace una importante dosis de fantasía constitucional, que en definitiva opera como mecanismo de evasión de la realidad política cotidiana. Así, se supone que derrumbando al presidencialismo, todo, o lo principal, quedará resuelto.

* Publicado en AA.VV., *A diez años de la reforma de la constitución nacional*, Buenos Aires, Asociación Argentina de Derecho Constitucional, 2005, pp. 231 y ss.

LA CONSTITUCIÓN ACOSADA

Tal parlamentarismo “de esperanza”, muchas veces utópico, olvida que el sistema político se integra con *mecanismos de poder*; pero también con *protagonistas* —en particular, con los operadores de la Constitución— que si son los mismos que hoy actúan en el presidencialismo, y conservan sus viejos hábitos, actitudes y mentalidades, lo más probable es que en lugar de adaptarse ellos a un futuro parlamentarismo, acomoden éste a sus estilos y costumbres presidencialistas. Dicho de otro modo: el parlamentarismo requiere, además de un organigrama de poder, parlamentaristas genuinos que lo protagonicen. Un parlamentarismo interpretado por actores presidencialistas será una muy mala pieza del teatro político.

2. El presidencialismo, un régimen a la defensiva

La ilusión parlamentarista cuenta con un socio importante: el complejo de inferioridad del presidencialismo.

Aquí hay datos innegables. El parlamentarismo es, desde el punto de vista cuantitativo, mucho más numeroso que el presidencialismo.¹ Cualitativamente, tiene también más *status* y prestigio institucional que el presidencialismo. Riggs apunta, por ejemplo, que ningún país del primer mundo —si se exceptúa a Estados Unidos— o del segundo, ha adoptado el esquema presidencialista. Por el contrario, el presidencialismo tiene su fuerte en las naciones del tercer mundo, donde fue aceptado por más de treinta.²

La palabra “presidencialismo” huele pues, por lo común, a bajos ingresos *per capita*. Pero además, destiñe inestabilidad política. La mayoría de los países presidencialistas, en efecto, ha tenido quiebras institucionales. Ninguno —salvo la clásica excepción de Estados Unidos— ha podido eludir experiencias antidemocráticas, casi siempre

¹ En parte eso se explica porque las constituciones de las excolonias europeas —sobre todo de Francia e Inglaterra—, han seguido el modelo preferentemente parlamentarista de sus antiguas metrópolis. Véase Lijphart, Arend, “Democratización y modelos democráticos alternativos”, en AA.VV., *Presidencialismo vs. Parlamentarismo*, Buenos Aires, Eudeba, 1988, p. 5.

² Riggs, Fred W. *La supervivencia del presidencialismo en EEUU: prácticas paraconstitucionales*, en AA.VV., *Presidencialismo vs. parlamentarismo*, cit., p. 48. A su turno, derrumbada la URSS, muchas naciones desmembradas de ella, como expaíses satélites, adoptaron también modelos parlamentaristas, aunque la Federación Rusa constituya un caso distinto.

Parlamentarismo y presidencialismo...

autoritarias —en particular, intervenciones militares—. En cambio, la dosis de inestabilidad y de autoritarismo en los países parlamentaristas es sensiblemente menor.

Circunstancias como las indicadas conducirían a una muy fácil simplificación: el presidencialismo es de por sí *malo*, y por excepción, *bueno*. El parlamentarismo, exactamente lo contrario: naturalmente es *bueno*, pero ocasionalmente, malo. Tal maniqueísmo político, excesiva y sospechosamente sencillo, ha llevado a preguntarse sobre cómo es posible que Estados Unidos, un país del primer mundo, y con un positivo grado de desarrollo gubernativo, puede manejarse bien con un sistema presidencialista.³

El presidencialismo aparece pues en el escenario constitucional como un personaje primitivo, decadente y tal vez peligroso. A menudo cumple un papel perverso: es el villano de la película.⁴ Si —*rara avis*— su *performance* es eficiente, tendrá que explicar el por qué de su triunfo, y quizá pedir perdón por él. No todos, además, quedarán satisfechos por sus disculpas de éxito.

El investigador podrá añadir otro dato complementario: ningún país parlamentarista —o prácticamente ninguno—, programa actualmente su cambio hacia un régimen presidencialista. Sólo los estados presidencialistas imaginan un tránsito hacia el parlamentarismo.

En definitiva, el presidencialismo se presenta ahora como un régimen a la defensiva, de dudosa legitimidad, con un fuerte complejo de inferioridad, cuando no de culpa. Mal comienzo, desde luego, para su eventual comparación con el parlamentarismo.

3. Modelos normativos de confrontación. Alternativas parlamentaristas

Si por vía de abstracción el constitucionalista latinoamericano intenta despojarse de la mitología parlamentarista y del complejo de

³ Riggs, Fred W., *op. cit.*, pp. 61 y ss.

⁴ Así, en países presidencialistas es usual que se atribuya a dicho régimen “la culpa exclusiva por las grandes crisis que continúan surgiendo del choque entre instituciones formalmente democráticas y una estructura social profundamente oligárquica”: Véase Mangabeira Unger, Roberto. *La forma de gobierno que conviene al Brasil*, en AA.VV., *Presidencialismo vs. parlamentarismo*, cit., p. 95.

LA CONSTITUCIÓN ACOSADA

inferioridad del presidencialismo, tendrá que ocuparse de cotejar los dos sistemas en cuestión.

Sin embargo, bueno es advertir que la comparación de virtudes y defectos del parlamentarismo y del presidencialismo no es simple, dado que no hay un único modelo de “estado parlamentario”, ni de “estado presidencialista”. En concreto, abundan los subtipos de una y otra fórmula. Incluso, existen zonas grises, de estados híbridos, “semipresidencialistas” o “semiparlamentarios” según como se los quiera llamar. Estos casos de hermafroditismo político, difíciles de encasillar, confunden y atraen al mismo tiempo.⁵

Veamos, como muestra de esa heterogeneidad, dos clasificaciones escogidas al azar, sobre el sistema parlamentario.

La primera, relativa a las *modalidades estructurales* que puede adoptar un régimen con primer ministro, la tomamos de Carlos S. Nino.⁶ Distingue, al respecto, estas posibilidades:

- a) países con primer ministro facultativo para el presidente;
- b) países con primer ministro obligatorio, según la Constitución, y entre ellos:
 - b') países sin responsabilidad parlamentaria del primer ministro —sólo es removible por el presidente—;
 - b'') países con responsabilidad parlamentaria del primer ministro. Aquí, a su vez, existen dos variantes: el presidente necesita de la confianza previa parlamentaria para nombrar al primer ministro; o lo nombra sin esa conformidad previa, pero el Parlamento puede destituirlo mediante voto de censura. A su turno, la censura puede adoptarse, según las diferentes constituciones, por mayoría simple, por mayoría absoluta o por mayoría calificada de los dos tercios del Parlamento.

La historia no termina aquí. Después del voto parlamentario de censura, pueden ocurrir varias alternativas constitucionales: que el presidente necesite de la confianza previa del Parlamento para nombrar al

⁵ Sobre la “versatilidad” de los sistemas mixtos véase, por ejemplo, Nino, Carlos Santiago, “Presidencialismo vs. Parlamentarismo”, en *Presidencialismo vs. Parlamentarismo*, *cit.*, p. 123.

⁶ Cfr. *Reforma constitucional. Dictamen preliminar del Consejo para la Consolidación de la democracia*, Buenos Aires, Eudeba, 1986, pp. 400-401.

Parlamentarismo y presidencialismo...

nuevo primer ministro, o que no la necesite. También puede pasar que el presidente tenga, o no, la facultad de disolver al Parlamento, convocando a nuevas elecciones.

Añadimos que hay países donde el primer ministro es responsable simultáneamente ante el presidente y el Parlamento —parlamentarismo “orleanista”—.⁷

La segunda clasificación atiende a las *cuotas de poder* entre el presidente y el primer ministro —dado que el parlamentarismo supone, habitualmente, la división del poder ejecutivo entre el *jefe de Estado* (presidente, rey) y el *jefe de Gobierno*, llamado premier, o primer ministro—. En tal sentido, hemos distinguido tres opciones:

- a) el *premier “grande”*, o *maxipremier*, al estilo de Italia o España, v. gr. Del viejo poder ejecutivo, tal vez le toque 80% o más de sus competencias. El 20% restante le queda al jefe de Estado —presidente, rey, etc.—.
- b) el *premier “medio”*, con atribuciones cuyo peso político equivalen, aproximadamente, a las del jefe de Estado —modelo francés de 1958, de la “diarquía”—. Aquí, premier y presidente poseen cada uno alrededor del 50% del capital político de un ejecutivo presidencialista.
- c) el *premier “chico”* o “*mini-premier*”, como el peruano, donde su cuota de autoridad es reducida —20% de las competencias del antiguo poder ejecutivo. El presidente retiene el 80% de ellas—.⁸

4. Alternativas presidencialistas

El panorama presidencialista tampoco es uniforme. Si se acepta el esquema de Nogueira, hay que distinguir inicialmente entre un *presidencialismo autoritario*, con fuerte concentración de poderes en el presidente, falta de competencia política abierta y la facultad de aquél de

⁷ Cfr. Daranas Peláez, Mariano, *Las constituciones europeas*, Madrid, Nacional, 1979, t. II, p. 1603, nota 58.

⁸ Véase Sagüés, Néstor Pedro, *Reforma constitucional (I) Relaciones Iglesia-Estado. Primer ministro y reelección presidencial. Proceso legisferante. Situaciones de emergencia*, en *Reforma Constitucional. Segundo dictamen del Consejo para la Consolidación de la Democracia*, Buenos Aires, Eudeba, 1987, p. 160.

LA CONSTITUCIÓN ACOSADA

disolver al Congreso en ciertos casos —en términos generales, menciona al respecto las constituciones de Chile de 1980, Haití de 1964 y Paraguay de 1967— y otro, de corte *democrático*, que permite la alternancia política y el libre juego electoral, con poderes presidenciales más reducidos.

Para Nogueira, que escribe el trabajo que citamos al declinar la década de los ochenta, el presidencialismo democrático asume en América Latina distintas posturas. Detecta primero un presidencialismo *puro* —constituciones de Argentina, Colombia, Ecuador, Chile de 1925—, donde el presidente nombra y remueve libremente a los ministros, tiene facultades colegisladoras e influye en la designación de los jueces; otro que llama *presidencialismo parlamentario o atenuado*, en el que el Congreso puede remover a los ministros mediante votos de censura o rechazo de votos de confianza; un tercero que bautiza como *presidencialismo dirigido*, mediante, por ejemplo, un partido hegemónico, como sucedió en México; o acuerdos bipartidistas, al estilo de Colombia; y finalmente de un *parlamentarismo semipresidencial*, instrumentado en la última Constitución del Perú, donde al lado del presidente de la República coexiste un presidente del Consejo de Ministros, removible por la Cámara de Diputados a través del voto de censura, sin perjuicio de su destitución por el presidente de la República, y con significativas atribuciones en el manejo de los servicios públicos, además de otras competencias.⁹

Podrá advertirse, por último, que hay presidencialismos moderados y parlamentarismos también restringidos, con fuertes ingredientes mixtos, que han dado lugar, para algunos, a *neoparlamentarismos* y *neopresidencialismos* con muchos elementos comunes entre sí.¹⁰

5. Otras variables

Además de los engranajes normativos constitucionales, conviene alertar que un sistema normativo parlamentario o presidencialista puede ser profundamente alterado por otros factores.

⁹ Nogueira, Humberto A., *Análisis crítico del presidencialismo*, en AA.VV., *Presidencialismo vs. Parlamentarismo*, cit., p. 144.

¹⁰ Cfr. Quiroga Lavie, Humberto, “El neopresidencialismo, (1989)”, en *La Ley Actualidad*, Buenos Aires, 21 sep 1989, p. 1.

Parlamentarismo y presidencialismo...

Están, en primer término, los ingredientes personales. El eje del poder en un sistema fuertemente presidencialista puede trasladarse del presidente formal a un “hombre fuerte”, civil o militar, verdadero dueño del poder ejecutivo de ese Estado, y que bien puede ser un ministro. En un país parlamentarista, simultáneamente, el primer ministro puede convertirse en un auténtico dictador constitucional, merced a sus dotes carismáticas, el apoyo del ejército, la pleitesía del partido predominante, del Parlamento o de la Justicia, etc. En los países comunistas, la aparición de estos *premiers* dotados de enormes cuotas de poder no ha sido un fenómeno raro.

Otras variables que condicionan de derecho y de hecho el desenvolvimiento de un régimen presidencialista o parlamentarista son, por ejemplo, la estructura federal o unitaria del país —cosa que incide especialmente en el cupo de competencias del presidente o del premier nacional—, el régimen electoral vigente —si es de representación proporcional, puede ocasionar que ningún partido tenga mayoría en el Congreso, y que por ende, los partidos minoritarios controlen mejor al poder ejecutivo—, el grado de dominación política de los partidos sobre sus legisladores; y a su turno, del presidente sobre su partido, el sistema de elecciones —escalonado o no— para elegir al presidente y que generen un Parlamento no afín al partido del presidente, el fraccionamiento del poder legislativo en dos cámaras, que así pueden autobloquearse y no regular al poder ejecutivo, etcétera.¹¹

En síntesis, un esquema presidencialista es raro que derive hacia prácticas parlamentaristas, aunque sí es posible que un Congreso díscolo y autónomo extreme sus controles sobre el poder ejecutivo, o bloquee su gestión. En casos de confrontación, también es factible que el presidente, si no se somete a esos avances del Parlamento, responda con vetos ejecutivos que a su vez cercarán la tarea del Congreso.¹²

Por su parte, un esquema parlamentarista puede mutarse, en los hechos, a semipresidencialista. “Los primeros ministros —escribe Linz—

¹¹ Nino, Carlos S., *op. cit.*, p. 16.

¹² Entre otras confrontaciones célebres, pueden recordarse las del presidente Johnson, sucesor de Lincoln, con el Congreso estadounidense; o las del presidente ecuatoriano Febres Cordero con el Poder Legislativo de su país. Sobre esto último, véase Nogueira, Humberto A., *op. cit.*, p. 159.

LA CONSTITUCIÓN ACOSADA

cada vez se están pareciendo más a los presidentes” debido —entre otras cosas— a la mayor influencia de los liderazgos personales y a la identificación de los votantes con los líderes.¹³

Las mutaciones son definitorias en los países con fórmulas intermedias —“semipresidencialistas” o “semiparlamentarias”—. En ellos, si el partido del presidente controla también, por sí solo o con aliados, al Parlamento, y el presidente tiene fuertes dotes carismáticas, el sistema tiende a perfilarse como fuertemente presidencialista —caso del Perú de Alan García y de Fujimori, *v. gr.*—. En cambio, si el Congreso retiene su significación política, el régimen asume una fisonomía más bien parlamentarista —India, por ejemplo—.¹⁴

6. Evaluación

Cabe recapitular lo dicho hasta ahora: hay muchas clases de regímenes parlamentarios, y también muchos tipos de regímenes presidencialistas. Y además del esquema constitucional del país del caso, cabe atender a una estructura subconstitucional —sistemas electorales, tipos de partidos, factores personales, vivencias federales o unitarizantes, etc.—, para situar a un país en uno u otro grupo.

Pero, al fin de cuentas ¿qué es lo que hace que un Estado pueda rotularse como “parlamentarista” o “presidencialista”?

Vamos a ceñirnos a dos elementos que reputamos esenciales:

- a) *Bipartición real del poder ejecutivo*: al decir “real”, entendemos que las cuotas de competencias de ese poder son otorgadas en cantidades significativas a un jefe de Estado, por un lado, y a un jefe de Gobierno, por el otro. Al menos, debe concederse a cada uno 50% del paquete de competencias del poder ejecutivo antiguo. Si la Constitución confiere menos de ese cupo al jefe de Gobierno —premier, presidente del Consejo de Ministros, etc.—, por ejemplo, cuando es sólo 20%, el régimen es sustantivamente presidencial, con vestigios de parlamentarismo. Si la ecuación es al revés —por ejemplo, 30% de poderes ejecutivos

¹³ Linz, Juan, *Democracia presidencialista o parlamentaria. ¿Hay alguna diferencia?*, en AA.VV., *Presidencialismo vs. Parlamentarismo*, cit., p. 22.

¹⁴ Nino, Carlos S., *op. cit.*, p. 116.

Parlamentarismo y presidencialismo...

al presidente, y 70% al premier—, el sistema es sustantivamente parlamentario.

- b) La atribución al Congreso o al Parlamento de remover al premier y a su gabinete, mediante censuras o negación de confianzas. Si esa competencia la tiene el Congreso de modo muy restringido —*v. gr.*, una sola vez al año, requiriéndose además mayorías calificadas como de 2/3 de votos de la Legislatura—, el sistema es sustantivamente presidencialista. En Estados Unidos, el Congreso puede mediante el *impeachment* destituir al presidente y a sus ministros, con 2/3 de votos en la Cámara de Representantes y del Senado, cuantas veces quiera, y nadie llamará a eso “parlamentarismo”.

7. La opción entre parlamentarismo y presidencialismo. Activo y pasivo de cada régimen

Corresponde ahora detenernos en la elección entre un esquema parlamentarista o presidencialista de poder.

En esa tarea, el constitucionalista debe advertir que cualquiera de estos regímenes tiene aspectos positivos y negativos. Además, cada uno de ellos debe solventar determinados costos, jurídicos y políticos. Tales costos son inexorables: ningún parlamentarismo o presidencialismo es perfecto en sí mismo, y para instrumentarlo, resulta indispensable afrontar determinadas inversiones, contar con ciertos capitales y realizar importantes erogaciones jurídico-políticas. En el mercado del poder, prácticamente nada es gratuito: todo tiene su precio.

Veamos las ventajas o productos teóricos positivos, el “activo” que puede brindar cada sistema:¹⁵

¹⁵ Al presidencialismo se le imputa rigidez sistémica, porque el presidente inepto es difícil de reemplazar por los mecanismos corrientes del juicio político —*impeachment*— y, por ende, muchas veces un fracaso presidencial ha llevado a salidas inconstitucionales, como los golpes de estado. Además, ha engrosado el presidencialismo de modo excesivo los poderes del presidente, quien ha caído a menudo en el “delirio cesáreo”, y en la demagogia como recurso para mantenerse en el poder. Todo eso provoca, igualmente, la tendencia presidencial a no transferir el poder y a quedarse todo lo posible en él. Por último, como en los esquemas presidencialistas el Congreso no puede —salvo por el juicio po-

LA CONSTITUCIÓN ACOSADA

Presidencialismo

- Coherencia y rapidez en la adopción de decisiones.
- Conducción.

Parlamentarismo

- Flexibilidad del sistema.
- Alternancia política.
- Poder moderado.

Y sus defectos principales —el “pasivo”—:

Presidencialismo

- Rigidez y eventual quiebra del sistema, fracaso del presidente = fracaso del régimen.
- Cesarismo presidencial.
- Demagogia presidencial.
- Alternancia renuente.
- Bloqueos entre el presidente y el Congreso.

Parlamentarismo

- Transitoriedad de los gabinetes.
- Desconcierto sobre políticas estatales.
- Inoperancia.

Si tuviera que hacerse una sinopsis forzada entre los bienes y los males de cada tipo, podría decirse que el presidencialismo privilegia, en principio, el valor *operatividad*, y cuenta como disvalores al *autoritarismo* y la *inestabilidad sistémica*. El parlamentarismo, por su parte, cotiza mayormente a los valores *estabilidad* y *libertad* —esto último, como consecuencia de la dispersión del poder ejecutivo entre el premier y el presidente—, y tiene como riesgo principal a la *inoperancia*.

Sin embargo, esta simplificación de virtudes y defectos potenciales es muy grosera, y no siempre es cierta en los hechos. Puesto que

lítico— tumbar al presidente, lo más probable es que si hay un enfrentamiento grave entre éste y aquél, el asunto desemboque en un mutuo autobloqueo —el presidente, vetando las leyes del Congreso; y el Congreso, no aprobando las iniciativas presidenciales—.

Por el contrario, al parlamentarismo se le atribuye mayor estabilidad sistémica ya que los gabinetes pueden ser reemplazados fácilmente a través de votos de censura, y la desaparición de un premier no implica el reemplazo del jefe de Estado, quien es distinto a aquél. Al encontrarse dividido el Poder Ejecutivo entre los dos jefes —el de Estado y el Premier—, los riesgos de cesarismo presidencial o del premier, disminuyen. Por lo demás, lo común en un sistema parlamentario es que sus protagonistas asimilen como algo propio de él las alternancias de partidos en el gabinete, y el reemplazo frecuente de éste. Pero si los cambios ministeriales y de primer ministro son demasiado abundantes, el régimen deviene inexitoso ante la imposibilidad de programar políticas y gobiernos duraderos. Cfr. mejor en Linz Juan, *op. cit.*, pp. 26 y ss.

Parlamentarismo y presidencialismo...

el presidencialismo, para lograr operatividad, concentra poderes en el presidente —y convierte al poder ejecutivo en el poder preponderante—, si ese presidente es inepto, el régimen presidencialista concluirá sumamente ineficaz, en definitiva. Además, si el presidente entra en dura colisión con el Congreso, el régimen también será en buena medida inoperante, incluso para la adopción de decisiones, por el mutuo bloqueo de ambos poderes.

Por su parte, el parlamentarismo no siempre proporciona estabilidad política y gobiernos moderados. Si los gabinetes son muy transitorios, o no aciertan con un mínimo de operatividad y eficacia en su gestión, también es probable que el sistema entre en crisis y termine inestable, o extinguido —de algún modo, pueden traerse a colación los casos de la Italia prefascista o de la Alemania prenazi, por ejemplo—. Un tercio de los países parlamentaristas, además han tenido experiencias de golpes militares, según la compulsión de Riggs.¹⁶ Muchos países parlamentaristas de tipo marxista, a su vez, no han proporcionado gobiernos moderados, sino autoritarios: el parlamentarismo puede servir, en efecto, también para una ideología autoritaria o totalitaria.

8. Criterios de opción. El recurso a los presupuestos sociológico-políticos

Para consumir su elección entre una democracia presidencialista o una parlamentaria, el constitucionalista debe utilizar determinados criterios de opción. Aquí manejaremos dos: el recurso a los presupuestos sociológico-políticos, y el recurso al mal menor.

El primero de esos mecanismos sugiere para decidir, preguntarse previamente sobre la *factibilidad* del sistema que se propone. Dicho de modo más simple: si un Estado desea pasar del régimen presidencialista al parlamentario, cabe averiguar, en primer término, si allí se dan las bases sociológicas y políticas para que un modelo parlamentario pueda nacer, funcionar y persistir.

Visualicemos algunos de esos recaudos. Si no existe una “disposición social” —como la llama Linz— hacia el parlamentarismo, es muy

¹⁶ Riggs, Fred W., *op. cit.*, p. 48.

LA CONSTITUCIÓN ACOSADA

probable que el mismo fracase,¹⁷ porque la sociedad lo valorará como un elemento exótico y extraño a ella.

En el plano del consenso académico y de la clase política —lo que hemos llamado el “consenso calificado”—, el parlamentarismo exige también otras condiciones:

- a) advertir que al poder ejecutivo se lo divide —jefatura de gobierno y jefatura de Estado—, y aceptar que ello puede debilitar a tal órgano del Estado —aunque algunas veces, ante ejecutivos demasiado fuertes, esa debilidad sea provechosa—;
- b) tomar conciencia y asumir los riesgos de los eventuales conflictos que puedan promoverse entre el jefe del Estado y el jefe del Gobierno;
- c) tener en cuenta que el parlamentarismo importa, obviamente, un acrecentamiento de las competencias del Congreso y, por ende, de sus responsabilidades;
- d) preguntarse sobre la aptitud del Congreso para asumir los roles que le impone el parlamentarismo. Si el Congreso para asumir los roles de un país presidencialista ha sido inepto —por morosidad, carencia de aptitudes para tomar decisiones razonables, abdicación de sus competencias, corrupción, falta de calidad y de cultura de sus miembros, etc.—, tal comportamiento es un mal presagio para la adopción de un régimen parlamentario. Este no hace milagros, y no puede, mágicamente, transformar un Congreso presidencialista ineficiente en un Parlamento útil, en un esquema parlamentario, y
- e) también cabe inquirir acerca de la vocación de la clase política para vivir en un sistema parlamentario y, en particular, de la predisposición de los partidos políticos para eso. El parlamentarismo demanda sustituir las viejas ideas de *amigo/enemigo* por la de *socios obligados del sistema*. Si tal *affectio societatis* no existe, el Parlamento del régimen parlamentario será una bolsa de gatos y los gabinetes que de él surjan carecerán de estabilidad, de políticas definidas y de autoridad ante la sociedad.

En conclusión, la viabilidad del parlamentarismo exige un alto grado de respuestas afirmativas a las cinco advertencias que hemos formulado.

¹⁷ Linz, Juan, *op. cit.*, p. 42.

9. El recurso al mal menor

Otro criterio práctico de opción puede darlo la doctrina del mal menor.

Así, enfrentando las realidades y experiencias concretas de una comunidad, el constitucionalista puede autointerrogarse sobre qué fórmula resultaría menos dañosa en su medio. En términos muy simples: ¿es preferible un régimen eventualmente autoritario y no muy estable, pero que brinde operatividad en la toma de decisiones —presidencialismo—, a otro quizá no muy operante, pero estable y probablemente moderado —parlamentarismo—?

La respuesta a esta duda no puede darse en abstracto, sino en el seno de una realidad espacial e histórica concreta. Hace poco más de siglo y medio, el jurista argentino Juan Bautista Alberdi —autor intelectual de la Constitución de 1853—, dio francamente el “sí” a favor de la alternativa de la operatividad. En sus célebres *Bases* dijo:

[...] Yo no vacilaría en asegurar que de la Constitución del poder ejecutivo, especialmente, depende la suerte de los Estados de la América del Sur. Llamado ese poder a defender y conservar el orden y la paz, es decir, la observancia de la Constitución y de las leyes, se puede decir que a él sólo se halla casi reducido el gobierno en estos países de la América antes española. ¿Qué importa que las leyes sean brillantes, sino han de ser respetadas? Lo que interesa es que se ejecuten, buenas o malas, ¿pero cómo se obtendrá su ejecución si no hay un poder serio y eficaz que las haga ejecutar?... Dad al poder ejecutivo todo el poder posible, pero dádselo por medio de una Constitución.

En concreto, Alberdi propuso —y la Constitución de 1853 lo hizo así—, “un presidente constitucional que pueda asumir las facultades de un rey en el instante que la anarquía lo desobedece como presidente republicano”.¹⁸

El interrogante que mencionamos podría hoy resolverse en Argentina quizá de modo distinto, o al menos no tan igual como aconsejó Alberdi.

¹⁸ Cfr. Alberdi, Juan B., “Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina”, *cit.*, pp. 104-105.

LA CONSTITUCIÓN ACOSADA

El recurso al “mal menor” puede operar incluso como factor de atenuación de un esquema presidencialista o parlamentarista “puro”. Por ejemplo, si en un país presidencialista se desea evitar ciertos riesgos de tal fórmula ¿porqué no introducirle ingredientes parlamentaristas tendientes a evitarlos? ¿porqué por ejemplo, no insertarle la figura del mini-premier, y autorizar al Congreso a removerlo, dentro de ciertos límites y exigencias, mediante un voto de censura?

La adopción de fórmulas híbridas, no obstante, tiene también sus costos. Algunos autores, además, las rechazan.¹⁹

Mal implementadas, pueden significar “cuerpos extraños” en el mecanismo constitucional del poder.

10. Parlamentarismo estructural y parlamentarismo de coyuntura

En ciertos supuestos, el sistema parlamentario ha sido utilizado como una herramienta destinada a alcanzar objetivos específicos, ajenos a él mismo. Esta suerte de manipulación ideológica del parlamentarismo lo reduce a la condición de *medio* o de *instrumento* para enfrentar situaciones históricas concretas, “extraparlamentarias” si se las prefiere denominar así, y que genera una especie de parlamentarismo coyuntural, dudosamente genuino, que pierde razón de ser cuando las circunstancias que lo motivaron desaparecen.

Un ejemplo de esa situación pudo ser la enmienda constitucional brasileña de 1961, que implementó un parlamentarismo destinado, en buena medida, a reducir los poderes de un presidente cuestionado ideológicamente. Otra muestra posible fueron las propuestas en Argentina —especialmente a partir de 1986—, de instrumentar un sistema semiparlamentario, cuyas características fueron cambiando según transcurrían los meses y se modificaban las encuestas y sondeos electorales. En este último caso, y sin perjuicio de la buena fe que animó a muchos de sus propulsores, ese semiparlamentarismo fue juzgado por otros como una estrategia para posibilitar un mecanismo de reelección presidencial —la argumentación sería la siguiente: un presidente “presidencialista” no es bueno que sea reelecto, por la gran

¹⁹ Linz, Juan, *op. cit.*, p. 42.

Parlamentarismo y presidencialismo...

cantidad de poder que posee; pero un presidente “parlamentarista” sí, al disminuirse sus facultades—. ²⁰

El *parlamentarismo coyuntural* es un fenómeno episódico, que debe analizarse y evaluarse con cuidado, distinguiéndolo del parlamentarismo estructural, o permanente. Los méritos y los defectos que posea el primero —en cada caso— para atender a conflictos particulares, no pueden transportarse al segundo.

En resumen, conviene diferenciar los dos tipos aludidos.

11. Conclusiones

Las puntualizaciones precedentes permiten ser reseñadas de este modo:

1. En Latinoamérica el eventual reemplazo de un sistema presidencialista por otro parlamentario es una propuesta bastante repetida. La discusión transcurre en distintos niveles: académicos, institucionales y partidarios. Sociológicamente, ese debate presenta al presidencialismo como un régimen a la defensiva, y al parlamentarismo como una esperanza, no siempre concebida en términos de racionalidad política.
2. Faltan, por lo común, nociones claras acerca de las múltiples formas que puede asumir el sistema parlamentario, y de las diversas posibilidades que entonces plantea. Tampoco cuentan con mucha divulgación las alternativas presidencialistas moderadas.
3. La clasificación de un país como “presidencialista” o “parlamentario” depende del modo en que se relacionen el poder ejecutivo y el legislativo, pero también de otros mecanismos complementarios, como el régimen electoral, el sistema unitario o federal, la división del poder legislativo, etc. También está condicionada por las vivencias sociológicas y las prácticas de derecho consuetudinario constitucional, que algunas veces desdibujan el esquema normativo formal y crean modelos distintos a éste.

²⁰ Véase al respecto sobre las distintas modalidades de un primer ministro para Argentina, en los dictámenes del Consejo para la Consolidación de la Democracia, *op. cit.*, en notas 6 y 8, pp. 49 y ss., 97 y ss., 325 y ss. (primer dictamen), y 11 y ss., 75 y ss. (segundo dictamen).

LA CONSTITUCIÓN ACOSADA

4. Parlamentarismo y presidencialismo cuentan con puntos a favor y a su vez con gruesas fallas. *Grosso modo*, puede pensarse que el presidencialismo vigoriza la operatividad en la toma de decisiones y tiene en su pasivo los riesgos del autoritarismo y de la inestabilidad. El parlamentarismo, en cambio, ofrece estabilidad y poder moderado, aunque tiene el peligro de la inoperancia. Pero en los hechos no siempre tales regímenes realizan sus productos positivos ni incurren en los pecados a los que son más propensos.
5. La opción entre parlamentarismo y presidencialismo puede realizarse con distintos criterios metodológicos. Aquí se proponen en particular dos, con relación al eventual pase de un régimen presidencialista hacia otro parlamentario.
6. El primero, o “recurso a los presupuestos sociológico-políticos”, propone primero averiguar si el parlamentarismo es o no factible en el país en cuestión. Para eso, se requiere: *a)* un mínimo de consenso social global; *b)* un mínimo de consenso calificado —en particular, de la clase política— para admitir la división del poder ejecutivo; el acrecentamiento del poder legislativo; la asunción de mayores responsabilidades para los miembros del Parlamento; y una conciencia clara del espíritu de acuerdo que debe reinar entre los partidos políticos, para el éxito del sistema parlamentario.
7. El segundo recurso, “del mal menor” sugiere poner en claro cual de los dos sistemas —parlamentario o presidencialista— es visualizado, en sus defectos, como el menos perjudicial. En concreto, conviene definir si el autoritarismo y la inestabilidad, flancos débiles del presidencialismo, preocupan más o menos que la presunta inoperancia de un parlamentarismo defectuoso.
8. En la opción entre presidencialismo y parlamentarismo conviene delimitar con cuidado al “parlamentarismo estructural”, que tiene vocación de permanencia, del “parlamentarismo de coyuntura”, de naturaleza contingente, y que es el instrumentado para atender objetivos históricos concretos, ajenos al funcionamiento regular de las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo. El “parlamentarismo de coyuntura” pierde significación y legitimidad una vez superadas las circunstancias que lo provocaron.

Parlamentarismo y presidencialismo...

SEGUNDA PARTE. DIAGRAMACIÓN Y EXPERIENCIAS DEL “MINIPREMIER” EN PERÚ Y ARGENTINA

12. Introducción

Resulta de interés detenerse en dos figuras institucionales muy similares ensayadas —y todavía vigentes— en el constitucionalismo latinoamericano, como son las de Perú y Argentina. En ambos casos, en verdad, se parte de un régimen básicamente presidencialista al que se le añaden algunos escasos ingredientes parlamentarios, en particular mediante la inserción de un personaje, al que llamaremos *minipremier*, presentado en Perú con el título de presidente del Consejo de Ministros, y en Argentina como jefe del Gabinete de Ministros. Además de razones de eficiencia en la operatividad del régimen político, se ha intentado justificar a tal funcionario con tres argumentos sistémicos, en aras de una mejor persistencia de la democracia: moderación del hiperpresidencialismo, y reforzamiento de la gobernabilidad mediante las doctrinas del “puente” y del “fusible”.

13. Perú. El presidente del Consejo de Ministros

En Perú, el Consejo de Ministros data desde la Constitución de 1856 (art. 93), y su presidente poco después, a raíz de leyes reglamentarias de aquél, aun cuando la experiencia histórica la calificó como meramente protocolar, funcional y decorativa, aunque ocasionalmente haya tenido algún repunte.²¹ De todos modos, y aunque más no sea desde el punto de vista semántico, el llamado corrientemente “premier” peruano cuenta pues con cierta prosapia.

La actual Constitución de 1993 pretendió robustecer —así se dijo— el esquema parlamentario peruano, con aspiraciones de instaurar, según sus defensores, un “Gobierno de Gabinete”,²² o un “régimen

²¹ García Belaunde, Domingo, *La Constitución en el péndulo*, Arequipa, Universidad Nacional de San Agustín, 1996, pp. 25, 80-81, 91, quien destaca que la Constitución de 1933 fue la más “parlamentarista”. Del mismo autor, cfr. *Teoría y práctica de la Constitución peruana*, Lima, Edilli, 1989, t. I, p. 153.

²² Véase la opinión de Carlos Torres y Torres Lara, en Bernalles Ballesteros, Enrique, *La Constitución de 1993. Análisis comparado*, Lima, Fundación Adenauer, 1996, p. 500.

LA CONSTITUCIÓN ACOSADA

ministerial”,²³ pero de hecho no introdujo modificaciones sustanciales al escenario anterior.²⁴

La Constitución de 1993 no se detiene demasiado en el referido “presidente del Consejo de Ministros”. Destaca en su artículo 120 que los ministros, reunidos, forman el Consejo de Ministros, cuya organización y funciones lo determina la ley (la Constitución indica que a ese Consejo le corresponde “la dirección y la gestión de los servicios públicos”, art. 119).

Dato importante y quizá decisivo: “El presidente de la República nombra y remueve al presidente del Consejo”. Tal presidente del Consejo puede ser un ministro sin cartera. El presidente de la Nación “Nombra y remueve a los demás ministros, a propuesta y con acuerdo, respectivamente, del presidente del Consejo” (art. 122).

En cuanto a las tareas del presidente del Consejo de Ministros, le toca según el artículo 123 de la Constitución, “Ser, después del Presidente de la República, el portavoz autorizado del Gobierno”; “Coordinar las funciones de los demás ministros”; y “refrendar los decretos legislativos, los decretos de urgencia y los demás decretos y resoluciones que señalan la Constitución y la ley”. Tiene que concurrir periódicamente a las sesiones plenarias del Congreso para responder a la “estación de preguntas” (*sic*) de los parlamentarios, aunque el texto constitucional añade que debe hacerlo él “o uno, por lo menos, de los ministros” (art. 129).

A tenor del artículo 121 de la Constitución, el presidente del Consejo de Ministros *no* lo preside cuando dicho Consejo sea convocado por el presidente de la República, o cuando éste asista a sus sesiones.

Respecto a otros encargos constitucionales del presidente del Consejo de Ministros, el artículo 130 señala que dentro de los treinta días de haber asumido sus funciones, concurre al Congreso en compañía de los demás ministros, “para exponer y debatir la política general del gobierno y las principales medidas que requiere su gestión. Plantea al

²³ Chirinos Soto, Enrique, *Constitución de 1993. Lectura y comentario*, Lima, Nerman, 1994, p. 245.

²⁴ Fernández Segado, Francisco, *El nuevo ordenamiento constitucional del Perú*, en *La constitución de 1993. Análisis y comentario*, Comisión Andina de Juristas, Temas Constitucionales, núm. 10, Lima, 1994, p. 47.

Parlamentarismo y presidencialismo...

efecto cuestión de confianza”. El artículo 133 añade, con referencia a una “cuestión de confianza”, en general, que también puede radicarla en otra oportunidad el presidente del Consejo de Ministros ante el Congreso, a nombre del Consejo de Ministros. Una cuestión de confianza rehusada, como una censura del Congreso, o la renuncia del presidente del Consejo, o su remoción por el presidente de la República, produce la crisis total del Gabinete (art. 133).

Lo importante es observar que la permanencia del presidente del Consejo de Ministros depende de la confianza que le dé el Congreso a tenor del artículo 130 de la Constitución, hecho que técnicamente configuraría la “investidura” parlamentaria del primero, aunque muchos discuten esta calificación.²⁵

Otra vía de control del Congreso sobre el jefe del Consejo es el voto de censura, por el que se “hace efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros, o de los ministros por separado”, junto con la citada negación de la “cuestión de confianza”. Su adopción requiere el voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso (art. 132).

¿Cuál ha sido la experiencia habida respecto del “presidente del Consejo de Ministros”? La práctica ha demostrado la devaluación institucional de este personaje, en virtud de ciertos indicadores clave:²⁶

- a) la convocatoria del Consejo de Ministros y la redacción de su agenda ha concluido, normalmente, en el presidente de la Nación, como la presidencia efectiva de tales reuniones;²⁷

²⁵ Delgado Guembes, César, *La investidura: ¿confianza en la política del gobierno, o en el presidente de la República?*, en Landa, César y Faúndez, Julio (eds.), *Desafíos constitucionales contemporáneos*, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú, Maestría en Derecho Constitucional, 1996, p. 100.

²⁶ Seguimos aquí en parte a Bernal Ballesteros Enrique, *op. cit.*, pp. 499, 503, 505, 507.

²⁷ Se pregunta César Delgado Guembes, en efecto, acerca del acierto de llamar “Presidente del Consejo de Ministros” a quien no lo preside si el presidente de la República lo convoca o asiste al acto de reunión (*La investidura...*, *cit.*, pp. 95 y ss., especialmente 101, con otras dudas acerca de sus competencias, que lo llevan a concluir que el presidente del Consejo será un mero “nuncio” del presidente de la República, y que únicamente tendrá el poder político real que el jefe de Estado quiera delegarle).

LA CONSTITUCIÓN ACOSADA

- b) la condición de “portavoz” del Gobierno resulta secundaria, como la misma Constitución lo advierte, porque lo es “después del presidente de la República” (art. 123). Además, de hecho se ha ejercido por funcionarios menores, jefes de prensa, jefes de despacho;
- c) el presidente de la República ha sido históricamente, *de facto*, el verdadero gestor y director de los servicios públicos, y
- d) también en el terreno fáctico, agregamos, la posibilidad presidencial de remover discrecionalmente al presidente del Consejo de Ministros dificulta la posibilidad de un liderazgo relativamente autónomo de dicho funcionario. En el plano sociológico, tenderá a ser más un colaborador del presidente de la República —su “nuncio”, lo llama César Delgado Guembes— que es un magistrado independiente y con fuerte capital político propio. En conclusión, el actual texto constitucional, por más hipotéticas intenciones que haya tenido de erigir un funcionario de este último tipo —si es que realmente las tuvo, ya que sobre el palabrerío constitucional pudo subyacer en el constituyente una actitud francamente gatopardista—, no provocó a la postre un desplazamiento real de competencias ni de responsabilidades del jefe de Estado hacia el jefe del Consejo de Ministros.

Si a todo ello se suma en el imaginario colectivo una suerte de “tradición virreinal” en torno a la imagen cuasi sacral del jefe de Estado, cabe concluir que el presidente del Consejo de Ministros tiende a perfilarse como un funcionario satélite del primero, salvo que el *premier* haya sido una personalidad notable, y que el presidente de la República lo haya dejado actuar —Domingo García Belaunde—, promoviéndolo o dejando que asumiera una posición política relevante. Ocasionalmente hubo algunos *premiers* que operaron como salvadores —renuncia mediante— de presidentes en crisis, con lo cual cumplieron —en aquellos casos— con un rol sistémico de preservación de la gobernabilidad.²⁸

Incluso cabe preguntarse cuál sería la reacción mayoritaria de la sociedad peruana frente a una posible incipiente bicefalía política —presidente de la Nación-presidente del Consejo de Ministros—. Probable-

²⁸ García Belaunde Domingo, *La constitución en el péndulo*, cit., p. 80. Agradezco también al doctor García Belaunde los comentarios y aportes proporcionados personalmente sobre esta temática.

mente muchos no la verían como un positivo avance del parlamentarismo, sino como una criticable debilidad del presidente de la República.

14. El caso argentino. El jefe de Gabinete de Ministros. Argumentos sistémicos del “puente” y del “fusible”

Hasta 1994, el sistema constitucional argentino era crudamente presidencialista. El jefe de Estado duraba en su gestión seis años, pero no podía presentarse de inmediato a una reelección —debía dejar pasar un periodo similar—. La reforma de aquel año posibilitó la reelección inmediata, aunque como costo político para lograrla el partido oficial tuvo que suscribir con el principal partido opositor un documento llamado “Pacto de Olivos”, que en concreto permitió dicha reelección, pero reduciendo a cuatro años aquel plazo de seis, y atemperó en algo las facultades presidenciales. Dicho “Pacto”, retratado después en sus rasgos esenciales en la convención reformadora, se inspiraba en buena medida en anteriores dictámenes de un organismo oficial denominado “Consejo para la Consolidación de la Democracia”, gestionado durante la presidencia anterior de Raúl Alfonsín.²⁹

En rigor de verdad, el “Pacto de Olivos” fue una transacción entre las dos fuerzas políticas más significativas del momento. Una de ellas, el radicalismo, postulaba un primer ministro bastante relevante, mientras que el justicialismo consentía más bien un discreto “ministro coordinador”.³⁰ En la Convención Constituyente, la solución intermedia fue, en definitiva, el “jefe de Gabinete de Ministros”.

Durante las sesiones de la convención reformadora de 1994, que posibilitó esas enmiendas, el miembro informante del despacho mayoritario, convencional Enrique Paixao, y en base al cual se votó, sostuvo que la enmienda producía “una atenuación del hiperpresidencialismo

²⁹ Cfr. sobre el tema Alfonsín, Raúl, *Democracia y consenso. A propósito de la reforma constitucional*, Buenos Aires, Corregidor, 1996, pp. 261 y ss., 465-466; Consejo para la consolidación de la democracia, *Reforma constitucional. Segundo dictamen*, Buenos Aires, Eudeba, 1997, pp. 75-76. y Sagüés, Néstor Pedro, “Introducción”, en *Constitución de la Nación Argentina*, 10ª ed., Buenos Aires, Astrea, 2004, pp. 17 y ss.

³⁰ Véase sobre estas cuestiones García Lema, Alberto, *La reforma por dentro*, Buenos Aires, Planeta, 1994, p. 167.

LA CONSTITUCIÓN ACOSADA

argentino” —objetivo político—. Fue claro, entonces, que no se pretendía introducir un régimen mixto, parlamentario-presidencialista, sino moderar uno básicamente presidencialista.

El eje de la reforma consistía en la creación constitucional del “jefe de Gabinete de Ministros”, con el fin de “desagregar (*sic*) la jefatura administrativa del presidente de la Nación” —objetivo técnico, para mejorar la labor cotidiana en el área de la presidencia de la Nación—. Dicho jefe de Gabinete, pues, debería “ejercer la administración general del país”, como reza el actual artículo 100, inciso 1º de la Constitución. También se argumentó en la Convención Constituyente por el mismo miembro informante, sobre la conveniencia de un jefe de Gabinete de Ministros como “punto de contacto permanente”, o “puente” entre el Congreso y el poder ejecutivo, con motivo de su concurrencia regular al poder legislativo. Todo ello mejoraría, se dijo, la administración activa del país.

Cabe destacar otra meta *político-sistémica* que fue igualmente planeada por el miembro informante de mención, y que consistió en posibilitar la remoción del jefe de Gabinete por el Congreso mediante la moción de censura, por lo que “queda en manos del Congreso un instrumento apto para resolver institucionalmente situaciones de profunda crisis política”, y se da “al órgano ejecutivo del gobierno nacional mayor dinamismo, mayor elasticidad para enfrentar problemas de crisis”.³¹

Tal es el recurrente “argumento del fusible”, subrayado anteriormente por los dictámenes del Consejo para la Consolidación de la Democracia y el expresidente Raúl Alfonsín: de haber una situación crucial en el sistema presidencialista, ese momento crítico podría resolverse con la salida o el sacrificio político del jefe de Gabinete, vía renuncia, expulsión presidencial o censura parlamentaria, en vez de la caída del presidente de la Nación —esto último algo muy difícil de lograr con el viejo “juicio político”, y que además tiene costos y resultados muy caros para el sistema político global, ya que muchas veces se había concretado mediante golpes de estado—. Dicho de otro modo, era

³¹ Ministerio de Justicia de la Nación Argentina, *Obra de la Convención Nacional Constituyente 1994*, Buenos Aires, Ministerio de Justicia, 1997, t. V, pp. 4883-4884.

Aparte de lo señalado, el “argumento del puente” destacaba que el premier, de no tener el presidente de la nación mayoría en el Congreso, podía ser encarnado por un sujeto de otro partido político, concertando así el presidente, de modo flexible y con los legisladores, las políticas a seguir. Cfr. Alfonsín, Raúl, *op. cit.*, p. 181.

Parlamentarismo y presidencialismo...

preferible, ante una grave crisis o recambio, que se inmolara al *minipremier* y que el presidente continuara “como un garante de la continuidad del sistema”.³²

Fue llamativo que el nuevo “minipremier” —para llamarlo de algún modo— no pudiera desempeñar otro ministerio (art. 100 *in fine* de la Constitución). Es nombrado y removido por el presidente de la República, al igual que los otros ministros (art. 99, inc. 7). Pero no necesita la “investidura” congresional que en cambio se requiere para el presidente del Consejo de Ministros del Perú. Puede ser interpelado por el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara del Congreso, y ser removido por el voto de la mayoría absoluta de los miembros de cada una de las cámaras (art. 101).³³ Reaparecen aquí, pues, vestigios del “parlamentarismo orleanista” francés —posibilidad de exclusión del *premier* tanto por el Parlamento como por el jefe de Estado, lo que implica un eventual “doble jaque” a tal funcionario—.

15. Facultades del jefe de Gabinete

Las competencias del jefe de Gabinete de Ministros son largamente detalladas en trece incisos del artículo 100 de la Constitución nacional. Las hemos clasificado de este modo:

- a) *administrativas*. La más relevante, como se advirtió, es “ejercer la administración general del país”. Nombra a todos los em-

³² Alfonsín Raúl, *op. cit.*, p. 180; Consejo para la Consolidación de la Democracia, *op. cit.* La frase entrecomillada se toma de Barraza, Javier Indalecio y Schafrik, Fabiana Haydee, *El jefe de Gabinete de Ministros*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1999, p. 143, quienes atribuyen a Américo Ghioldi la originalidad de haber programado en Argentina la figura de un *premier* como “fusible político” (*op. cit.*, p. 215).

³³ Algunos autores, como Petracca y Borello, advierten que el texto aprobado en el seno de la Convención Constituyente decía que “la remoción por medio de censura del jefe de Gabinete requería el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada una de las Cámaras”, mientras que la versión oficial de la Constitución, en su art. 101, no incluyó esas palabras “de la totalidad”, lo que permite excluirlo solamente con el voto de la mayoría absoluta de los miembros presentes en la sesión respectiva. Esa diferencia entre lo votado y lo incluido en el texto final de la Constitución, no ha sido dilucidada. Cfr. Sagüés Néstor Pedro, *Elementos de derecho constitucional*, 3ª ed., Buenos Aires, Astrea, 1999, t. 1, p. 577.

LA CONSTITUCIÓN ACOSADA

pleados de la administración que según la Constitución no sean designados por el presidente. Hace recaudar las rentas de la nación y ejecutar la ley de presupuesto, aunque bajo la supervisión del presidente de la República. También realiza los actos que le delega el jefe de Estado;

- b) *materialmente legislativas*. Expide los reglamentos y actos que sean necesario para ejercer sus competencias constitucionales, y resoluciones concernientes a los asuntos internos de su jefatura (se denominan “decisiones administrativas”, conforme al decreto 977/95). Envía al Congreso los proyectos de Ley de Ministerios y de Presupuesto. Pero no reglamenta a las leyes —esto es competencia presidencial—, y
- c) *institucionales*. Para los promotores de esta figura del jefe de Gabinete, estas atribuciones eran muy importantes. La principal consistía en *refrendar* los decretos reglamentarios de leyes que expidiera el presidente, los relativos a prórroga de sesiones ordinarias del Congreso y el llamado a extraordinarias, los proyectos de ley, y “en acuerdo general de ministros”, los decretos de necesidad y urgencia, y de promulgación parcial de ley.

También le toca coordinar, preparar y convocar, así como presidir las reuniones del Gabinete de Ministros, salvo —esto último— que estuviere presente el presidente.

Respecto al poder legislativo, puede concurrir a las sesiones del Congreso y participar en los debates, pero no votar. Obligatoriamente tiene que presentar junto con los ministros una memoria del estado de los negocios de cada ministerio, una vez que se inicien las sesiones ordinarias del Congreso, producir los informes y explicaciones verbales o escritos que cada Cámara requiera al poder ejecutivo, y concurrir al Congreso al menos una vez por mes, alternativamente a cada una de las Salas, para informar sobre la marcha del gobierno, y llegado el caso, asistir a fines de ser interpelado o censurado.

16. La devaluación institucional del jefe de Gabinete

Apenas sancionada la reforma constitucional hubo una fuerte crítica respecto de la real eficacia moderadora del hiperpresidencialismo, intentada con la nueva figura del jefe de Gabinete de Ministros. Algunas de esas observaciones se han agudizado con el correr del tiempo.

Parlamentarismo y presidencialismo...

¿Qué factores explican esa infracotización del nuevo funcionario?

- a) *cambio de diseño*. Inicialmente el jefe de Gabinete de Ministros fue pensado por el Consejo para la Consolidación de la Democracia como pieza de un sistema mixto, presidencialista-parlamentario,³⁴ actuando, en el peor de los casos, como un “primer ministro atenuado”.³⁵ Sin embargo, el constituyente lo dibujó como elemento moderador de un régimen sustancialmente presidencialista, según ya se apuntó, y no mixto.³⁶ Eso llevó a sostener que “la reforma constitucional ha atenuado el presidencialismo en una mínima proporción”,³⁷
- b) *repliegue de roles*. Buena parte de la doctrina administrativista sostuvo, no obstante que el nuevo artículo 100, inciso 1º de la Constitución reformada asignaba al jefe de Gabinete de Ministros “ejercer la administración general del país” —y ello había sido destacado por el miembro informante del despacho mayoritario, en el recinto de la convención constituyente—, de todos modos el presidente de la Nación “conserva la Jefatura de la Administración”, ya que si bien el jefe de Gabinete “ejercía” la administración, su “titularidad” debía seguir en manos del presidente de la República.³⁸

³⁴ Consejo para la Consolidación de la Democracia, *op. cit.*, p. 75; Alfonsín Raúl, *op. cit.*, p. 179. En igual sentido, Barraza Javier Indalecio y Schafrik Fabiana Haydee, *op. cit.*, pp. 142-143.

³⁵ Así, se dijo que “El jefe de Gabinete es al presidencialismo, lo que el primer ministro es al sistema parlamentarista”, y que “cuenta con una administración propia del poder”. Cfr. Dromi, Roberto y Menem, Eduardo, *La Constitución reformada*, Buenos Aires, Ciudad Argentina, 1994, pp. 352-353.

³⁶ Paixao Enrique, “El jefe de Gabinete de Ministros”, en AA.VV., *La reforma de la Constitución explicada por miembros de la Comisión de Redacción*, Santa Fe, Rubinzal-Culzoni, 1994, p. 317. En el sentido que la Convención Constituyente se apartó de la imagen de primer ministro que había preparado el Consejo para la Consolidación de la Democracia y Carlos S. Nino, su autor intelectual, cfr. Jiménez, Eduardo Pablo, *Derecho constitucional argentino*, Buenos Aires, Ediar, 2001, t. III, p. 63.

³⁷ Cassagne, Juan Carlos (dir.), *El jefe de Gabinete en la Constitución reformada*, en *Estudios sobre la reforma constitucional*, Buenos Aires, Depalma, 1995.

³⁸ *Ibidem*, pp. 249-250.

LA CONSTITUCIÓN ACOSADA

A ello se sumó otra tesis: que el presidente de la República, por ser “responsable político de la administración general del país” (art. 99, inc. 1º del nuevo texto constitucional), tenía superioridad jerárquica sobre el jefe de Gabinete, y podía, “en circunstancias concretas, retomar la competencia para el ejercicio de su responsabilidad política, con relación a la administración general del país”, salvo aquellas dadas en forma exclusiva, por la Constitución, a dicho jefe de Gabinete. Tal fue la doctrina de la “avocación”,³⁹ y

- c) *sumisión al presidente*. A pesar de su proyectada función de “puente” entre el poder ejecutivo y el Congreso, algunos autores insistieron, apenas lanzada la nueva figura del jefe de Gabinete que, “salvo excepciones... es un ‘hombre del Presidente’, *más todavía que cualquier otro ministro*” —el subrayado es nuestro—. ⁴⁰ Otros administrativistas destacaron que el referido jefe de Gabinete “es el colaborador más inmediato del presidente”.⁴¹

En ese mismo orden de ideas, se observó que el presidente, como jefe de Gobierno y también responsable político de la administración, puede darle —aunque la Constitución no lo diga explícitamente— instrucciones —obligatorias— al jefe de Gabinete de Ministros,⁴² y también “órdenes” o “indicaciones” para la ejecución de las leyes o cómo decidir en las reuniones de gabinete, en base a la “facultad de mando” presidencial.⁴³

Para cerrar el círculo de la subordinación, la doctrina destacó que el jefe de Gabinete podía ser removido discrecionalmente por la “exclusiva voluntad” del presidente de la Nación,⁴⁴ circunstancia que lo

³⁹ Barra, Rodolfo C., *El jefe de Gabinete en la Constitución nacional*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1995, pp. 75-76. Sobre la avocación, consultar también Barraza, Javier Indalecio y Schafrik Fabiana Haydee, *op. cit.*, pp. 236 y ss.

⁴⁰ Barra, Rodolfo C., *op. cit.*, p. 65.

⁴¹ Dromi, Roberto y Menem Eduardo, *op. cit.*, p. 353.

⁴² Barra, Rodolfo C., *op. cit.*, p. 57.

⁴³ Cassagne, Juan Carlos, *op. cit.*, p. 249. En realidad, el art. 100, inc. 4º de la Constitución señala que el jefe de Gabinete debe “en acuerdo de gabinete resolver *sobre* las materias que le *indique* el Poder Ejecutivo”, pero no acerca de cómo debe materialmente resolverlas.

⁴⁴ Barra, Rodolfo C., *op. cit.*, p. 64.

Parlamentarismo y presidencialismo...

convertía “en un auxiliar del presidente, algo así como el actual secretario general de la Presidencia”,⁴⁵ o en “un simple secretario de lujo del presidente de la República”.⁴⁶ Resultó frecuente desembocar así en la imagen del jefe de Gabinete como un subordinado del presidente de la Nación.⁴⁷

Desde el punto de vista normativo, el acorralamiento del jefe de Gabinete de Ministros fue prontamente realizado por el decreto presidencial 977/95. Su artículo 1º declaró que “asiste” al presidente de la Nación. Las decisiones del jefe de Gabinete son recurribles ante el presidente, quien puede avocarse al tratamiento del punto debatido (art. 15). El sueño del constituyente, de confiar directamente en el jefe de Gabinete, como derecho suyo, la administración general de la República, ha concluido en una mera ilusión institucional.

Resta observar que apenas reformada la Constitución, se vaticinó que el devenir del jefe de Gabinete iba a depender, en buena medida, del comportamiento real de los operadores del sistema constitucional. Vale decir, de las figuras que desempeñaran los roles de presidente y de jefe de Gabinete.

Desde entonces, los presidentes argentinos no han buscado como jefes de Gabinete a figuras descollantes, y han preferido funcionarios fieles, muchos de ellos prácticamente desconocidos por la ciudadanía, antes que políticos de prestigio notable y con peso propio. No se ha registrado, en ese ámbito, ninguna confrontación o diferencia de criterios significativa entre ambos protagonistas. El jefe de Gabinete ha pasado a ser un sujeto decididamente secundario, hasta ahora, y los presidentes se han ingeniado para que sus poderes hipertrofiados no menguaran —algunos piensan que se han acrecentado después de la reforma constitucional de 1994—. El presidencialismo de siempre, resumiendo, persiste igual, o quizá aumentado.⁴⁸

⁴⁵ Natale, Alberto, *Comentarios sobre la Constitución. La reforma de 1994*, Buenos Aires, Depalma, 1995, p. 137.

⁴⁶ Ekmekdjian, Miguel Ángel, *El Poder Ejecutivo y el gabinete ministerial*, en AA.VV., *Reforma constitucional*, Buenos Aires, Ciudad Argentina, 1994, p. 21.

⁴⁷ Marienhoff Miguel S., *Tratado de derecho administrativo*, 5ª ed., Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1995, p. 56.

⁴⁸ efiriéndose al jefe de Gabinete, en abstracto, se ha dicho que “...su dependencia del deseo presidencial es categórica y absoluta”. Entendido como “jefatura estéril... no

LA CONSTITUCIÓN ACOSADA

Eso, sumado al ya citado repliegue estructural y normativo de los jefes de Gabinete —una suerte de “jibarización” política y jurídica de ellos— explica que no han podido operar útilmente como verdaderos “puentes” entre el presidente y el Congreso —de hecho, han sido meros nuncios o delegados presidenciales—, y menos como “fusibles” importantes. Al respecto, la fuerte y trágica crisis tensiva de diciembre de 2001, por ejemplo, terminó con la renuncia del presidente de la Nación: la del jefe de Gabinete de Ministros no habría servido en nada para salvar al titular del poder ejecutivo ni para mantener la estabilidad de su gestión.

17. Conclusiones.

Reflexiones sobre la gobernabilidad sistémica

1. Perú y Argentina registran dos experiencias relativamente parecidas, la segunda seguramente inspirada en la primera,⁴⁹ con la intención de menguar las facultades de un jefe de Estado presidencialista, mediante un funcionario *sui generis*, denominado, respectivamente, “presidente del Consejo de Ministros”, y “jefe de Gabinete de Ministros”. Esto implicaría, al menos como ilusión, pinceladas de parlamentarismo sobre un cuadro decididamente presidencialista, y no erigir un sistema mixto, presidencialista-parlamentario.
2. Tales episodios han tenido varias razones: disminuir el hiperpresidencialismo, agilizar la administración, lubricar los engranajes de diálogo entre el presidente y el Congreso, robustecer sistémicamente la gobernabilidad del régimen —argumentos estos últimos, entre otros, del “puente” y del “fusible”—:

constituye de ningún modo un contrapeso efectivo a las prerrogativas presidenciales”. Cfr. Sabsay Daniel A. y Onaindía José M., *La Constitución de los argentinos*, Buenos Aires, Errepar, 1994, p. 335.

⁴⁹ Algunos autores, como Rodolfo Barra, señalan que el jefe de Gabinete de Ministros argentino es una figura peculiar y original. Muchos hemos estimado que se parece más bien al presidente del Consejo de Ministros peruano. Gómez Sanchís admite tal similitud, aunque puntualiza, con acierto, que en Argentina el presidente de la Nación no puede disolver al Congreso cuando éste ha censurado al jefe de Gabinete, alternativa que es posible, dadas ciertas condiciones, en Perú. Cfr. Gómez Sanchís, Daniel, “La reforma de la Constitución y el jefe de Gabinete”, en *Derecho constitucional de la reforma de 1994*, Instituto Argentino de Estudios Constitucionales y Políticos, Mendoza, Depalma, 1994, t. II, p. 157.

Parlamentarismo y presidencialismo...

3. Nombrado el *minipremier* por el presidente de la Nación —con investidura del poder legislativo en el Perú; sin ella en Argentina—, y removido soberanamente por él —potencialmente, también por el Congreso—, sus competencias, más amplias quizá en el texto constitucional argentino que en el peruano, se han visto encogidas en la práctica por presidentes nacionales renuentes a admitir restricciones a sus facultades propias. Por lo demás, los presidentes de la República se han ocupado de acentuar sus papeles directivos y de avocación sobre los asuntos manejados por el jefe de Gabinete o presidente del Consejo de Ministros.
4. De hecho, el referido jefe o presidente del Gabinete o Consejo de Ministros ha concluido por lo común como un funcionario satelital del jefe de Estado, generalmente secundario y hasta desconocido por gran parte de la población, sin capital político propio —pudo haber excepciones en Perú—. En síntesis, poco ha servido hasta ahora para restringir al presidencialismo. Entre otras cosas, eso le ha restado igualmente sentido a su papel de intermediador entre el presidente y el Congreso, y de funcionar seriamente como *fusible*, válvula de seguridad o, si se prefiere, chivo expiatorio en el caso de crisis sistémicas tensivas del poder ejecutivo que comprometieron la gobernabilidad del régimen democrático.