

¿DEBEMOS CORREGIR NUESTRO SISTEMA DE GOBIERNO?

Jorge Reinaldo VANOSI

Creo que nuestro sistema de gobierno necesita introducir algunos elementos correctivos. Pero no soy partidario de un salto cualitativo que implique, lisa y llanamente, abandonar la forma de gobierno que estableció la Constitución (no por capricho, sino por tradición histórica) para abrazar otras que se adaptan a regímenes políticos muy distintos y distantes de los nuestros y que difícilmente serían objeto o artículo de importación. Porque si hay un tema en el cual las aduanas deben tener algún cuidado proteccionista, es en materia de importación o exportación de instituciones políticas.

¿Qué quiero decir cuando me pronuncio por una corrección al sistema vigente? El sistema vigente tiene una característica "alberdiana", para llamarlo de alguna manera; y todos saben fácilmente qué alcance se le quiere dar a la expresión: un Ejecutivo fuerte, en el sentido de disponer de todo el poder a través de la Constitución. Juan Bautista Alberdi era partidario de un poder ejecutivo que asumiera y resumiera muchas facultades, porque consideraba que un poder ejecutivo activo era la única forma de salir del estancamiento, y ese argumento no ha perdido del todo validez. Alberdi consideraba que si no existía un poder de acción, un poder de establecimiento con la suficiente fuerza para afianzar el sistema constitucional, se corría el riesgo de que el mantenimiento del estado de cosas existente al tiempo de la organización nacional se prolongara indefinidamente.

Alberdi estimaba que nuestra tradición tenía que conjugar de alguna manera notas de caudillismo, por un lado, pero también había que enervar notas de anarquía o de anarquismo, por el otro, de manera tal, que se pudiera conseguir dentro de la Constitución y a través de la ley, un sistema que permitiera cambiar el estado de cosas. Ese estado de cosas era el desierto, la no consolidación de la integración territorial del país, la falta de riqueza, la falta de trabajo, la falta de cultura; y para salir de eso, es decir, conseguir trabajo, población, riqueza y cultura, era menester tener un juego de poderes en el cual uno, el Ejecutivo, dispusiera de una fuerte iniciativa.

Esto fue así en el pensamiento alberdiano y en la letra de la Constitución, bastante “emprolijada” con la reforma de 1860, es decir, después que Alberdi perdiera su influencia y luego de que Buenos Aires se incorporara a la Confederación Nacional.

En la práctica, a partir de allí, esto derivó no sólo en la utilización de todas las facultades que la Constitución le acordaba al presidente, sino también en la dilatación de las competencias que implícitamente se le podían reconocer al Poder Ejecutivo, cuando, en realidad, si competencias implícitas había, las eran las del congreso. Pero se produjo en el Ejecutivo un uso abusivo, casi diríamos patológico, que pudo ser tal por la falta de control, porque los órganos de control resultaron, al menos, insuficientes; o no siendo insuficientes resultó, en cambio, insuficiente el ejercicio concreto del control para equilibrar el sistema. Acá la palabra *equilibrar* es la que da, en definitiva, la clave. Un sistema de democracia constitucional sólo funciona, sólo está y sólo se mantiene como tal, en la medida en que los coeficientes de poder se mantengan en la situación de equilibrio que responda a las pautas del modelo. Si ese equilibrio se rompe, si se produce realmente una exorbitancia o invasión de un poder sobre otro, el sistema degenera, aunque la letra de la Constitución y de las normas no lo haya establecido. Como diría Heller, la “normalidad” se impone sobre la “normatividad” y se produce entonces una obvia distorsión.

Hoy en día sabemos que en todas partes del mundo este proceso ha sido observado. Incluso en los regímenes parlamentarios y en los que se llamaban hasta hace poco “regímenes de asamblea”, como el de la Unión Soviética y los de las democracias populares, donde en principio había un solo ente de poder de base, la asamblea. Sabemos que esto era teóricamente así porque, en la práctica, al estar dinamizado a través de la polea de transmisión de un partido único, en definitiva era el esquema de la estructura interna del partido el que se transmitía o transfería a la estructura formal del poder constitucional. Pero, más allá de ese detalle, lo notable es que cualquiera sea el tipo de literatura o de autores que utilicemos comparativamente, el proceso ha sido semejante en los presidencialismos propiamente dichos, en los parlamentarismos más ortodoxos y en los sistemas teóricamente autotitulados de asamblea o de base: es decir, un acrecentamiento del brazo, del departamento o de la facultad del órgano ejecutivo.

Y esto ha sido así por distintas razones. No vamos a hacer aquí etiologías, ni análisis históricos y morfológicos de cómo se llega a ese resultado. El hecho cierto es que las democracias constitucionales han rescatado como un principio necesario de mantener, aún en esas situaciones, el del *equilibrio*. Entonces, la ecuación contemporánea, cualquiera sea la fórmula y cualquiera sean las formas, es la siguiente: a todo acrecentamiento del poder debe corresponder un vigorizamiento de los controles, un perfeccionamiento de las garantías y un mejoramiento de las responsabilidades. Dado que el poder crece y sigue creciendo —no sólo el poder

público sino también los poderes de hecho— esto es igualmente válido como fórmula de equilibrio para toda la composición del poder, no sólo el estatal sino también los paraestatales y extraestatales.

Si el *poder* crece, hay que restablecer el equilibrio. ¿Cómo? Mejorando el control, las garantías y las responsabilidades. Mejorando el *control*, desde el punto de vista de los órganos del poder que tienen que cumplir esa función; mejorando las *garantías*, desde el punto de vista de potenciar más en los ciudadanos o en los entes colectivos acciones eficaces y concretas para obtener una protección real frente al abuso de los poderes de derecho o de hecho; y mejorando las *responsabilidades*, en el sentido que finalmente descubre el derecho constitucional: el control sin responsabilidad es prácticamente como un derecho sin una garantía, es decir, una faz declamatoria a la que le falta la herramienta y el arma concreta para efectivizar, en términos reales, la situación de derecho que se quiere concretar.

El problema contemporáneo no es, en definitiva, discutir nominalísticamente presidencialismo o parlamentarismo como dos opciones a manera maniqueísta, donde todo el bien está de un lado y todo el mal del otro. Tampoco se trata de contraponerlos como si fueran dos polarizaciones extremas, dos tipos químicamente puros (presidencialismo puro por un lado y parlamentarismo puro por el otro), ya que en la práctica, esa pureza no existe. La encontramos, sí, en la letra de algunas constituciones, pero la dinámica del comportamiento político se ha encargado en definitiva de desmentirla.

De lo que se trata es de buscar términos reales con instrumentos concretos que permitan reequilibrar las cosas de manera tal que la interacción de los poderes haga posible compatibilizar varios valores que están en juego y que, fundamentalmente, hoy en día, se traducen en democracia, eficacia y justicia. *Democracia*, en cuanto al origen, a la legitimidad, a los límites del ejercicio del poder, a todo lo que llevamos dicho sobre controles y responsabilidad. *Eficacia*, desde el punto de vista de la funcionalidad gubernamental, dado que la ciencia política moderna reconoce que ya no es posible desglosar eficacia y democracia, cosa que tantas veces ha ocurrido en la Argentina y que tanto daño ha causado a nuestro sistema democrático. *Justicia*, en el sentido del aseguramiento de ciertos componentes valorativos o axiológicos que se pueden llamar solidaridad, cooperación, lucha contra la opresión u otros, según las distintas terminologías. Esta última, aunque parezca mentira, es la que utiliza la Suprema Corte de los Estados Unidos: la *libertad frente a la opresión*, que apunta a lo mismo; es decir, a la necesidad de que la completitud política incluya elementos tendentes a contemplar a la sociedad real tal como es.

Conocemos dos posiciones extremas, la del liberalismo clásico del siglo pasado, típicamente individualista, que concebía a la sociedad como una suma de individualidades (uno más uno más uno, igual a cinco millones, todos iguales

entre sí) y la contraria, propia de los totalitarismos de cualquier signo ideológico, de una sociedad uniformada, hegemónicamente conformada de arriba hacia abajo. Diferenciándose de ellas, la posición de las democracias constitucionales parte de considerar a la sociedad tal como es: rica, variada, plural, contradictoria, con grandes sectores emergentes y grandes sectores sumergidos. De esa base se quiere partir, por medio de la *igualdad de oportunidades*, que es una herramienta de trabajo para conseguir que los factores de la necesidad no priven a algunos sectores del goce de libertad.

Entonces, democracia, eficacia y justicia pasan a componer esta ecuación a la cual nos estamos refiriendo. Esto quita detonación y belicosidad al debate discursivo, en que el tema es presentado en formas donde, en apariencia, hay que optar entre modelos químicamente puros.

Lo mismo ocurre —dado que estamos hablando de las formas de gobierno— con respecto a lo que clásicamente se llaman las formas de Estado. El viejo debate entre unitarismo y federalismo, unidad y federación, está agotado; no porque el tema esté superado sino porque el discurso monotemático con que fue instalado quedó agotado al cabo de más de un siglo de debate, durante el cual se estereotiparon las formas y se esclerotizaron las alternativas de manera tal, que sólo se presentaban opciones en el terreno de la teoría, pero que no se registraban en los términos de la práctica o de la realidad.

Hoy, ya no se puede reeditar el debate sobre unitarismo o federalismo, sino que hay que discutir acerca de las formas concretas de descentralización, dado que se admite que la centralización —concebida en términos demasiado amplios, propia de sistemas políticos pretéritos— no resulta ni políticamente asequible por su peligrosidad, ni prácticamente útil desde el punto de vista de su disfuncionalidad. Entonces, hoy lo que se discute es *qué grado* de descentralización, *qué figuras* de descentralización son las que realmente cuadran para que un Estado funcione bien, respetando su historia, su tradición y sus tendencias, respetando también necesidades de aquí en adelante, es decir del presente hacia el futuro. Esto es así, por la sencilla razón de que cualquier verificación empírica demuestra que los rótulos han perdido sentido, son meros ruidos.

Hay países de nuestro continente que se llaman federales, pero que tienen mucho menos descentralización que algunos países unitarios descentralizados, como son contemporáneamente Italia y España. Países cuya forma de Estado es, formalmente hablando, unitaria, pero que funcionan de hecho descentralizados por regiones. Real y efectivamente hay en España y en Italia un grado de descentralización, pero ¿qué otra cosa existe en la Argentina, donde cacareamos —como diría Félix Luna—, un “engaña prichanga”, pregonando un federalismo de la boca para afuera?

Esa discusión entre unitarios y federales, arcaica, consumida y consumada, es tan poco útil como definir un sistema político diciendo que es una monarquía o

una república Si a alguien le preguntan cuál es el sistema político de Suecia o de Noruega o de Dinamarca y se conforma con contestar que tiene una monarquía, no dice absolutamente nada desde el punto de vista de lo que el observador contemporáneo quiere conocer, que son los datos arcaicos, los datos decisivos y decisivos acerca de cómo es un régimen político. Y así, como en la época de Aristóteles eran ciertos datos y en la época de Maquiavelo eran otros, y en la de Rousseau y Montesquieu otros, cada uno de esos autores y veinte o treinta más que huelga mencionar, hicieron otras tantas clasificaciones que no eran ni verdaderas ni falsas, sino que eran útiles para su tiempo.

El observador contemporáneo quiere conocer los datos que hoy interesan: cómo es el régimen de partidos políticos, cómo es el pluralismo de su sociedad, de los cuerpos intermedios que la animan, cómo es el sistema concreto de garantías, cómo funcionan la separación y la distribución del poder, qué grado de seguridad social está abastecido desde el poder y cuáles dependen directamente de la propia sociedad, etcétera. Es decir, los datos que hoy, sociológica y políticamente nos pueden permitir construir el verdadero perfil de lo que es un sistema político constitucional. No las normas puras por un lado, ni tampoco el hiperfactualismo —es decir, la mera definición de los hechos—, por el otro, sino una descripción integral del sistema.

Creo que esto nos ayuda, entonces, a colocar en términos más desapasionados la discusión sobre la forma de gobierno. Resumiendo, creo que debemos modificarla y rehacerla en todo aquello que se ha traducido en una *degeneración patológica*. Es decir: el presidencialismo ha devenido en cesarismo, la autoridad se ha transformado en autoritarismo, la centralización se transformó en un concentración total del poder. Eso es lo nocivo. Es lo que ha provocado la *anomia*, lo que ha llevado al decrecimiento, y ha producido la disfuncionalidad general del sistema. Eso es, por lo tanto, lo que hay que corregir. Ahora bien, hay que tener muchísimo cuidado en cuál es la fórmula sustitutiva por la que se lo quiere remplazar. Aquí aparece un debate que no está finiquitado y que, quizás, sólo está iniciándose, porque hasta aquí las notas de emocionalidad han predominado con respecto a las notas de racionalidad.

Encontramos, por un lado, a quienes opinan que lo fundamental es cambiar el régimen constitucional para ir lisa y llanamente a un sistema mucho más próximo, al del parlamentarismo o al del presidencialismo, porque parten de un dato a nivel de tesis; esto es: que el único presidencialismo que en el mundo ha funcionado bien es el de Estado Unidos, mientras que en todas las demás partes ha fracasado. Yo, personalmente, discrepo en el punto de partida de ese razonamiento.

Por otro lado, estamos los que creemos que es preferible hablar en términos más modestos pero más realistas, para ir a un neopresidencialismo o cuasipresidencialismo, o a un *presidencialismo moderado o morigerado*, si se lo quiere llamar así, donde lo fundamental sea esta línea de reequilibrio: aumentar el

control, potenciar las garantías, vigorizar las responsabilidades desde el punto de vista político y no meramente desde el de la legislación.

Los que partimos del análisis sobre estas bases, a lo mejor llegamos en algún momento a las mismas conclusiones que los que parten del análisis sobre otras bases, pero la diferencia está en que los que así pensamos, creemos que se pueden ir abandonando el presidencialismo cesarista y el presidencialismo remarcado, sin necesidad de reformas constitucionales. Ello es así, sobre el fundamento de ir generando prácticas, hábitos y costumbres que conduzcan al parlamentarismo o a formas más parlamentarias o de mayor potenciamiento congresional, o como se quiera llamarlas.

Creemos entonces, en síntesis, que se puede empezar por las prácticas, por la modificación de las leyes, por la exigencia de actitudes y comportamientos que implique, en términos reales, demandar una mayor transferencia de poder hacia los órganos de control. Porque el control no se agota solamente en el órgano legislativo, sino que empieza por ese órgano y tiene en el Estado contemporáneo una pluralidad de órganos que lo ejercen.

Esto conviene puntualizarlo, porque el debate institucional muchas veces se esteriliza sobre la base de repetir hasta el cansancio que hay tres funciones, hay tres poderes y hay tres órganos: el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial. Y esto, hoy en día, no es así. Hay muchas más funciones, muchos más órganos. Aquéllas están depositadas y distribuidas en una diversidad grande de órganos que forman el subconjunto, el enjambre o el tejido del aparato estatal. Hay funciones de *asesoramiento* previo, como los consejos económicos y sociales existentes en algunos países de Europa a nivel institucional, que no deciden, pero asesoran a los que van a decidir, es decir, a los parlamentos y ejecutivos. Hay funciones de *decisión*; hay funciones de control para verificar si la decisión se ha ejecutado de acuerdo con los términos en que fue tomada; hay también funciones de *responsabilidad*. Asesoramiento, decisión, ejecución, control y responsabilidad, que son las sucesivas instancias que componen un ciclo gubernamental en cualquier Estado. Y esto es así en todos los estados, desde uno de máxima competencia hasta uno de mínima competencia; desde los que siguen el modelo del Estado de bienestar hasta los que permanecen fieles, en la medida de lo posible, al criterio de que el mejor Estado es el menor Estado, como se pensaba en el siglo pasado. Todos admiten, en definitiva, que hay muchos más órganos, que hay más funciones y que hay, por lo tanto, un complejo aparato que no puede ser simplificado u observado desde el punto de vista reduccionista de los esquemas clásicos puramente formales.

Creemos que en este proceso se puede comenzar por la creación de un consejo de ministros, con un presidente de ese consejo de ministros, para lo cual nos hemos encargado de demostrar, a través de un proyecto de ley con extensos fundamentos, qué se puede hacer aún bajo la Constitución vigente. Y esto

permitiría que el juego de delegaciones de funciones y competencias dentro del ejecutivo dejara de producirse en una forma que, en definitiva, conduce a la irresponsabilidad. Se trata, en cambio, de que queden individualizadas y titularizadas las responsabilidades a producirse en una forma que, en definitiva, conduce a la irresponsabilidad. Se trata, también, de que queden individualizadas y titularizadas las responsabilidades en alguien que tenga ante el presidente de la República —como jefe de Estado— el compromiso directo de la coordinación general de las tareas de gobierno, para hacerlo sentir a nivel de las instancias previstas en nuestro régimen ante las dos cámaras del congreso y, eventualmente, ante los mecanismos de responsabilidad extremos, como el juicio político, del cual pueden ser pasibles los ministros (y parece que en la historia argentina nunca nadie se ha acordado de hacerlo real y efectivo, pues siempre que se habla del juicio político, se habla de los jueces o del presidente de la República, pero no se habla de los ministros).

A partir de allí se pueden incorporar otras innovaciones. Pero lo fundamental es crear en los partidos políticos y *desde* los partidos políticos *hacia* la sociedad, una conciencia crítica respecto de la necesidad de operar cambios en nuestro sistema. Que esos cambios vayan acompañados de prácticas, usos, costumbres, actitudes y exigencias que broten de la misma sociedad y que no sean puramente el juego de lo que el pueblo puede, a veces despectivamente, descalificar, diciendo que es la anarquía de las cúpulas o el juego oligárquico de las conducciones de los partidos. El temor es que si fuéramos lisa y llanamente a un sistema parlamentario a la italiana, a la inglesa o a un sistema parlamentario a la europea, ocurriría, en definitiva, lo que ocurrió en el Brasil, donde la implantación del sistema parlamentario no sirvió para la finalidad fundamental, que era evitar el golpe de Estado y la discontinuidad. Peligro que, en la Argentina, suponemos que ya no existe. (Por otra parte, tampoco sirvió en Brasil para demostrar una mayor funcionalidad y eficiencia: cuando el tema fue sometido a la consulta popular, el voto mayoritario fue por el retorno al sistema presidencialista.)

Pienso, entonces, que hay que evitar la creación de una expectativa exagerada que, al no poder ser cumplimentada en términos satisfactorios, provoque un resentimiento con el sistema político y que sea, en definitiva, imputado al juego de las dirigencias de esos partidos políticos. Este mecanismo, tan en boga, sería utilizado por los sectores contestatarios del régimen democrático, por quienes quieren el autoritarismo, el caudillismo, la concentración del poder, como un pretexto para demostrar la ineficiencia de las llamadas formas parlamentarias.

Este punto de vista crítico que adoptamos en el debate sobre el cambio de la forma de gobierno, parte de la base de que es imperioso introducir cambios en el sistema de gobierno vigente, para corregir gradualmente los defectos de un *presidencialismo exacerbado*.