

CONSTITUCIONALISMO PRESIDENCIALISTA O PRESIDENCIALISMO CONSTITUCIONALISTA, UN DILEMA DE AMÉRICA LATINA*

Jorge MORENO COLLADO

Tiene razón el profesor Vanossi respecto a calificar la introducción en el régimen constitucional argentino del jefe de Gabinete como un sistema híbrido, pues el hibridismo constituye en materia política no el producto de un injerto, sino un injerto sin producto, una creación racional sin sustento en la realidad, o como lo llama el ponente: “Una suerte de ilusionismo propio del racional-normativismo”. Esto lo planteó pese a que regímenes eficaces como el semipresidencialismo o el semiparlamentarismo son, al decir de Juan Linz, híbridos.

El estupendo trabajo que presenta el profesor Vanossi está enmarcado en este Seminario, cuya materia es: “La forma de gobierno en América Latina”, cuyas dos alternativas están circunscritas a la pregunta ¿presidencialismo o parlamentarismo?

El cuestionamiento no es únicamente una señal para trazar las fronteras de la preocupación académica de este ciclo; es también el eco de los debates cada vez más frecuentes acerca de la solución práctica a los asuntos y problemas de la gobernabilidad en las sociedades políticas en transición. Así lo estima Juan Linz, para quien la elaboración o revisión de Constituciones iniciadas en numerosos países de nuestro tiempo, no pueden dejar de lado el tema central “y hacerse parte de lo que Sartori ha llamado Ingeniería Política; en un esfuerzo para sentar las bases de la consolidación y estabilidad democráticas”.

Una institución como la de jefe de Gabinete debe analizarse a la luz de su asimilación a cualquiera de las dos formas de gobierno: presidencial o parlamentario y su posible incidencia en el régimen presidencial argentino, en el que ocupa únicamente el espacio institucional de cualquier mi-

* Comentarios a la ponencia “¿Régimen mixto o sistema híbrido? El nuevo presidencialismo argentino” de Jorge Reinaldo Vanossi.

nistro, sin funciones sustantivas reales. Baste ver que el capítulo constitucional en el que se inscribe, lleva como denominación: “Del Jefe de Gabinete y demás ministros del Poder Ejecutivo.”

Para comprender mejor los alcances de una institución como la comentada, veamos que características destacan de cada una de las formas de gobierno que interesan a este ciclo:

1. Según Linz, en los sistemas parlamentarios la única institución democráticamente legitimada es el Parlamento, ya sea mediante mayorías parlamentarias o por la tolerancia parlamentaria de gobiernos minoritarios; los sistemas presidenciales, por el contrario, se basan en el principio opuesto. Un Ejecutivo con considerables y numerosos poderes en la Constitución, con absoluto control de la composición del gobierno y elegido por el pueblo por un tiempo fijo, sin depender de un voto de confianza de los representantes en el Parlamento.

El presidente ejerce el Poder Ejecutivo, pero también es jefe de Estado y no se le puede destituir (salvo excepciones) mediante el juicio político.

2. En el sistema presidencial destaca: *a*) tanto el presidente, que controla el Ejecutivo y es elegido por el voto popular directo, como el Legislativo —también elegido— tienen la misma característica de legitimidad democrática; es un sistema de “legitimidad democrática dual”; *b*) tanto presidente como Congreso son elegidos por un periodo fijo, independientemente uno de otro, lo cual caracteriza “la rigidez del sistema presidencial”.

Por supuesto que existen otros rasgos distintivos de los dos sistemas. Duverger ubica la distinción de ambos tipos en el tema más amplio de las relaciones Parlamento-gobierno, como expresión de la división de poderes. El maestro francés afirma que no todo régimen donde hay un Parlamento es un régimen parlamentario, ni siquiera donde el parlamento tiene poderes reales que le sirven de contrapeso al gobierno; la prueba de ello es el régimen presidencial (de Estados Unidos, por supuesto) donde el Parlamento a menudo es más poderoso que en los regímenes parlamentarios. La nota esencial del régimen parlamentario es que el gobierno está dividido en dos elementos, uno de los cuales —el “gabinete” o gobierno en el más estricto sentido de la palabra— es políticamente responsable ante el Parlamento y tiene el derecho de disolverlo.

El Gabinete es el conjunto de los ministros, entre los cuales existen jerarquías: hay superministros y subministros; es un órgano colectivo, que toma decisiones en común y a cuya cabeza está situado el jefe de gobierno, llamado: primer ministro, presidente del Consejo, presidente del gobier-

no o canciller. Este jefe de gobierno escoge a los demás ministros del Gabinete y los presenta al consentimiento formal del jefe de Estado.

La responsabilidad política del Gabinete es la piedra de toque o llave maestra del régimen Parlamentario y consiste en el hecho de que el Parlamento puede obligar al Gabinete a dimitir por un voto de desconfianza o por una moción de censura. La responsabilidad política es una especie de revocación de los miembros del Gabinete por las asambleas.

Dice Duverger que aun cuando no existan los otros dos elementos del régimen parlamentario, si existe responsabilidad política, hay régimen parlamentario.

Por otra parte, la responsabilidad política es colectiva: el Gabinete en pleno es alcanzado por el voto hostil del Parlamento y es el que dimite. Si sólo es atacado un ministro, normalmente todo el Gabinete se solidariza con él; es el principio de la solidaridad ministerial.

Adicionalmente, el Parlamento participa en la investidura del nuevo Gabinete, la cual puede ser expresa, cuando el primer ministro debe ser investido personalmente antes de elegir a sus ministros o cuando el Gabinete en conjunto debe obtener un voto de confianza antes de empezar a gobernar; o bien, porque deban darse ambos procedimientos. También puede ser una investidura no expresa, que funciona en Escandinavia, pues basta que el Parlamento no haya tomado la iniciativa de votar la desconfianza.

El derecho de disolución del Parlamento es en el régimen parlamentario la prerrogativa del gobierno para disolver al Parlamento, o a una de las Cámaras si el régimen es bicameral. En el régimen parlamentario clásico el derecho de disolución del Parlamento restablece el equilibrio de poderes:

ante un voto de desconfianza de la Cámara, el gabinete pronunciará la disolución y los electores serán llamados a decidir el conflicto. El arbitraje del pueblo por medio de las elecciones generales es así la piedra angular del régimen parlamentario, si bien el sistema de partidos modifica profundamente las relaciones formales entre el Parlamento y el gabinete, a grado tal que el bipartidismo de la Gran Bretaña lleva a un parlamentarismo mayoritario en que el partido puede muy bien cumplir su programa, pues el gabinete cuenta con la confianza del Parlamento durante toda la legislatura y la disolución cae en desuso.

En este bipartidismo la separación de poderes es más aparente que real, pues se opera una gran concentración del poder en las manos del primer ministro.

El régimen parlamentario con multipartidismo es todo lo contrario de lo anterior. El gobierno debe apoyarse en coaliciones de partidos que le producen fragilidad y menor estabilidad ministerial. Se provoca una tendencia a la demagogia partidista, pues es fácil prometer mucho y culpar a los otros partidos por lo no cumplido y alcanzado.

Aunque puedan darse gobiernos de minoría, que son de gabinetes homogéneos, el apoyo parlamentario suele no ser duradero. Este gobierno está desarrollado en Escandinavia. Sin embargo, los gabinetes son producto de negociaciones entre los estados mayores de los partidos. Cuando esto ocurre, significa que el pueblo votó sin saber quien lo gobernará finalmente: es la democracia mediatizada, no la "directa" en el sentido moderno, por lo que se constituyen así los llamados "parlamentarismos no mayoritarios".

El régimen presidencial clásico, el de Estados Unidos, implica un Ejecutivo unitario, no dual. El presidente es jefe de Estado y jefe de gobierno y tiene poderes reales; los ministros no tienen autoridad política propia, son secretarios del presidente, no forman un órgano colegiado y cuando se reúnen a convocatoria del presidente, es para que éste recoja su parecer.

Además, el presidente es elegido por toda la nación por medio del sufragio universal directo, lo cual le da una gran investidura, poder y representatividad.

En el régimen presidencial clásico el Ejecutivo y el Parlamento son independientes entre sí, se opera entre ellos una separación de poderes "tajante" o "rígida", que implica que el Parlamento no puede derribar al presidente mediante un voto de desconfianza, pero tampoco el presidente puede disolver el Parlamento. Esto le concede al presidente estabilidad.

Sin embargo, siendo cierto que el régimen presidencial conduce a un gobierno estable, no conduce necesariamente a un gobierno fuerte, como a menudo se afirma y se cree, lo cual es confirmado además de Duverger, por Sartori, quien afirma: "El supuesto básico acerca de los sistemas presidenciales es que conducen a un gobierno fuerte y efectivo —por sí mismos y en comparación con los sistemas parlamentarios— pero este supuesto —enfatisa Sartori— tiene poco fundamento." El sistema estadounidense funciona, o ha funcionado a pesar de su Constitución y difícilmente gracias a su Constitución y requiere para destrabarse de tres factores: falta de principios ideológicos, partidos débiles e indisciplinados y una política centrada en asuntos locales. Concluye diciendo: "Lo que

tenemos estructuralmente, de hecho, es un Estado débil”, y apoyándose en V.O. Key, ratifica: “Lo que aun es cierto, es que el control partidista común del Ejecutivo y el Legislativo, no asegura un gobierno fuerte, en tanto que la división del control partidista lo impide.”

Al referirse a la experiencia latinoamericana, nos hace ver que “el historial de los países gobernados por un presidente varía —con una sola excepción— de malo a desalentador y nos lleva a preguntarnos —dice Sartori— si su problema político no se debe al propio presidencialismo”.

En realidad la separación entre presidente y Parlamento no es sólo estructural y funcional en términos constitucionales, sino de legitimidad, en el sentido en que lo explica Juan Linz. La legitimidad democrática dual que tiene que resolver problemas como el de los gobiernos divididos, puede no resultar suficiente para asegurar un gobierno estable, pues todavía es necesario dirimir quién está más legitimado para hablar en nombre del pueblo: “el presidente o la mayoría en el Congreso que se opone a su política”.

Ni Linz ni Sartori ni Duverger, ni otros varios politólogos interesados en el tema han dejado de manifestar los aspectos negativos y positivos de parlamentarismo *versus* presidencialismo, al grado de que recetan fórmulas a los países latinoamericanos para que se abandone el presidencialismo por un parlamentarismo criollo o por un semipresidencialismo, o por la insólita propuesta de Sartori de un presidencialismo intermitente, que alterne régimen parlamentario y régimen presidencial como producto de una ingeniería constitucional conductista de premios y castigos.

También ha ocurrido que frente a condiciones adversas creadas por el presidencialismo puro, se genera lo que Linz denomina presidencialismo con adaptaciones, “que ignoran o modifican profundamente los principios del presidencialismo”. Gracias a estas prácticas, en algunos casos, se ha hecho posible gobernar, se han prevenido serias crisis e impedido la quiebra de la democracia a cambio de aceptar la violación de la esencia de lo que es el gobierno presidencial, como el reparto del poder exclusivista que ocurrió en Colombia, o reformas constitucionales para una cuasiparticipación o un cuasiparlamentarismo a la manera de Uruguay y Bolivia. En el caso boliviano destaca que la decisión final del Congreso para elegir al presidente entre los tres candidatos que hubiesen obtenido mayoría, frustra a un electorado volátil y facilita próximos populismos oportunistas según Linz.

La solución no sería entonces un presidencialismo con adaptaciones. En general la solución en Latinoamérica ya no es el régimen presidencial, pues el fuerte liderazgo personalizado que éste ofrece, también es compatible, según Linz y Arturo Valenzuela con la democracia parlamentaria. Ésta sirve igualmente para conducir estructuras políticas federales o estructuras sociales multiétnicas, a contrapelo, según Linz, de quienes afirman con cierta dosis de objetividad que el presidencialismo puede servir para dar al presidente el carácter de símbolo unificador y puede representar a la nación como una totalidad de un modo en que un Parlamento no lo puede hacer. Linz recuerda a este respecto el gran número de democracias con una estructura federal que tienen gobiernos parlamentarios, y cita a la India y a la República Federal de Alemania. De igual manera objeta que un presidente sirva siempre y bien como símbolo de integración a pesar de las fuertes divisiones étnicas.

Todos reconocen que no es fácil la transición del presidencialismo al parlamentarismo, que significa, como Arend Lijphart lo comenta, el paso de democracias mayoritarias a democracias consensuales, lo cual requiere de revalorizaciones y cambios culturales que no son fáciles.

Es en este gran marco en el que debemos ubicar la innovación del jefe de Gabinete que analiza el profesor Vanossi. Muestra la inconformidad de base que existe en nuestros países con los presidencialismos, más autoritarios que democráticos y más débiles que eficaces.

Sin embargo, tal como está planteado y regulado por la Constitución argentina de 1994, podemos preguntarnos si aquella institución, más que obedecer a una lógica de acercamiento con el parlamentarismo no constituye un refuerzo al régimen presidencial, pues no implica en realidad una jefatura de gobierno, la cual sigue en manos del presidente. El párrafo número 1 del artículo 99 de la Constitución argentina, el cual enumera las atribuciones del Poder Ejecutivo, determina que el presidente “es el jefe Supremo de la Nación, Jefe del Gobierno y Responsable Político de la administración general del país”.

Adicionalmente, el párrafo 7 atribuye al jefe de Estado una facultad determinante al establecer que: “por sí solo, nombra y remueve al Jefe del Gabinete de Ministros y a los demás Ministros del Despacho”.

Más que una Institución de corte parlamentario, las normas constitucionales hasta ahora transcritas la exhiben como una manifestación del poder presidencial.

El que el jefe de Gabinete de Ministros sea responsable políticamente ante el Congreso no lo convierte en pivote de un nuevo parlamentarismo o cuasi parlamentarismo, dado que no arrastra al gobierno en caso de una caída o remoción, pues no existe la solidaridad ministerial, de manera que a diferencia de lo que ocurre en el régimen parlamentario o en el semipresidencial, el voto de censura al jefe de Gabinete no conduce a una crisis constitucional jurídicamente hablando.

Tiene razón Jorge Reinaldo Vanossi al enjuiciar esa institución cuando dice que puede dar lugar a situaciones de bloqueo del Congreso frente al Ejecutivo, puesto que aquel puede remover al jefe de gabinete mediante voto por mayoría absoluta, de la moción de censura de cada una de las Cámaras, lo cual puede producirse una y otra vez.

El hecho de que el jefe de Gabinete sea nombrado por el presidente de la República, implica, como asegura el ponente, que no haya voto de investidura, ni expreso ni tácito, puesto que no interviene el Congreso en esta decisión. Es decir, no es producto de la composición partidista del Parlamento, ni expresión de un parlamentarismo mayoritario o de coaliciones, porque no está vinculado a los factores electorales ni partidistas. A todas luces es una institución presidencial, no parlamentaria.

La remoción del jefe de Gabinete por parte de las Cámaras quita al presidente de la República la presión que sobre él puede ejercer el Parlamento cuando realiza sus funciones de control, de reivindicación y de oposición, sin que se requiera restablecer el equilibrio mediante la posible disolución de las Cámaras, pues la caída del jefe de Gabinete no implica la caída del gobierno. Actúa, en este caso, dentro de la doctrina del fusible a la que aludió el profesor Vanossi.

Adicionalmente, ¿cómo explicar que el jefe de Gabinete funcione en un sistema donde la Cámara de Diputados se renueva por mitades? Sólo cabe decir que es posible en razón de la falta de relación causal y normativa entre el voto popular y el nombramiento del jefe de Gabinete, lo cual, por otra parte, explica también que no exista solidaridad ministerial en caso de que se produzca la remoción derivada de una moción de censura a cargo de las Cámaras.

Parecería que la lógica de implantar una institución que delata ciertos tintes parlamentarios, pero que es presidencialista, está conducida por la afirmación teórica de que en el parlamentarismo abrevamos

su mayor preocupación a que los gobiernos tengan mayorías que puedan hacer cumplir sus programas; su mayor capacidad para gobernar en un medio multipartido; su menor propensión a que los ejecutivos gobiernen en el límite de la Constitución y su mayor facilidad para destituir al jefe de un ejecutivo que lo haga; su menor susceptibilidad a un golpe militar; y su mayor tendencia a asegurar carreras largas dentro del partido o el gobierno, lo que añade lealtad y experiencia a la sociedad política,

Según la conclusión sintética de Alfred Stephan y Cindy Skach.

Hoy día en México el presidencialismo está sujeto a una dura prueba, cuya salida implicará en cualquier alternativa, un cambio muy importante en el régimen político. La crisis del presidencialismo no sólo es crisis gubernamental en el sentido teórico que he mencionado, sino crisis de instituciones: de partidos, de comportamiento electoral, de funcionamiento parlamentario y político del Congreso y de lucha por la legitimidad de la representación.

Sin embargo, tendremos que aguardar los resultados del proceso político electoral del 2000. Tendremos que observar si las coaliciones sin programa triunfan sobre una democracia electiva de verdadera transición que se espera con fundada expectación. Veamos si la democracia de consenso triunfa sobre las democracias de simples mayorías.

Cualquiera que sea el resultado, al iniciar el nuevo siglo, México será sin duda una nueva democracia y una nueva república.