

EL SISTEMA SEMIPRESIDENCIAL DE ARGENTINA Y LA REFORMA DEL ESTADO EN MÉXICO*

Raúl GONZÁLEZ SCHMAL**

La ponencia del doctor Vanossi es una radiografía sumamente ilustradora de la naturaleza y los componentes del nuevo modelo del presidencialismo argentino adoptado en la Constitución de 1994 que nos permite un acercamiento crítico a dicho sistema de gobierno y que es de especial interés como punto referencial de nuestra transición política, por cuanto aquí también se habla de la necesidad de un reequilibrio de poderes y aun algunos consideran la conveniencia de emitir una nueva Constitución que, entre otros muchos cambios, introduzca un sistema semipresidencialista, y no ha faltado quien postule el cambio hacia un gobierno parlamentario.

Como se sabe, la reforma de 1994 fue consecuencia del llamado “Pacto de los Olivos” entre el presidente en ejercicio, Carlos Menem, jefe del Partido Justicialista, y el ex presidente Raúl Alfonsín, máximo dirigente de la Unión Cívica Radical, principal partido de la oposición. El Justicialismo iba en busca de la reelección presidencial, expresamente prohibida en la Constitución entonces vigente. El radicalismo exigía la atenuación del poder presidencial ejercido con exceso por Menem, como lo probaban los trescientos decretos “por necesidad y urgencia” firmados en el lapso de tres años.¹

Se trataba, entonces, que emergiera un nuevo sistema semipresidencial o cuasi parlamentario, que supuestamente sería el fruto maduro de la discusión en Argentina —que tiene su edición en estos días también en México— entre el presidencialismo y el parlamentarismo. Pero el problema —señala el doctor Vanossi— es que esa discusión no se ha dado nunca en

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

** Profesor numerario de la Universidad Iberoamericana.

1 Quiroga Lavié, Humberto, *Visita guiada a la Constitución nacional*, Buenos Aires, Zavalia, 1995, p. 18.

términos realmente lógicos, sino en términos emocionales y con una cierta dosis de engaño. Otro tanto —*mutatis mutandis*— está sucediendo en México con la famosa discusión de la llamada reforma del Estado y de la transición democrática. En una posición más que emocionalista diría yo voluntarista, algunos pretenden la substitución de nuestro sistema presidencial por un régimen parlamentario, y aun de la forma extrema del parlamentarismo, que es el gobierno por asamblea, el cual, paradójicamente, es la forma de gobierno que prácticamente impide gobernar. Giovanni Sartori² llama a esta forma de gobierno “el lado oscuro del parlamentarismo” y advierte que “la mayoría de las democracias latinoamericanas (si abandonaran sus formas presidenciales) caerían directamente en el asambleísmo”, p. 128.

Vanossi nos muestra en su trabajo, que allá en la Argentina —y nosotros decimos, como aquí en México— por una suerte de ilusionismo se cree que es menester cambiar las normas para cambiar el régimen. Cámbiese la Constitución y se transformará la realidad. Y nos preguntamos en la misma línea de Vannosi : ¿y los usos, y las costumbres, y las conductas éticas, y la cultura política, también se transfigurarían aquí como allá, allá como aquí?

Su profundo conocimiento de la Constitución Histórica de Argentina de 1853 y de su proceso evolutivo tanto como su ilustrada información de la teoría y operatividad de los sistemas constitucionales de América Latina y Europa, llevan al profesor Vanossi a sostener que si bien es cierto que existía la necesidad de reequilibrar el sistema presidencial argentino, la solución no estaba en la proliferación de nuevos órganos de control, sino en la decisión de fortalecer y reimplantar la independencia y la autonomía de los órganos de control creados por la antigua Constitución y por leyes posteriores, preexistentes a la reforma constitucional de 1994, instrumentos perfectamente idóneos para acotar el poder del presidente dentro del marco de la Constitución y evitar su desbordamiento. La reforma confundió el ejercicio de la potestad presidencial con los abusos del presidencialismo, abusos prohijados por las deformaciones patológicas del presidencialismo cesarista, de ese cesarismo que ya Vanconcelos había calificado como el azote de nuestra raza.

Hace ya casi 14 años que el III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional (celebrado del 4 al 8 de noviembre de 1985) se desarrolló

2 *Ingeniería constitucional comparada*, Chile, FCE, 1996, p. 117.

en este mismo benemérito Instituto, el profesor Vanossi advertía que si se quiere mantener el equilibrio del poder en las democracias constitucionales es evidente que a todo acrecentamiento del poder debe corresponder un vigoramiento de los controles y, por supuesto, un mejoramiento de las garantías. “De modo pues —decía Vanossi—, que en cada oportunidad en que el reparto de las competencias entre los poderes del Estado sufra alguna modificación, hay que reajustar el resto de los mecanismos a efectos de que el equilibrio se mantenga.”³

Es incuestionable, pues, que la condición básica y absolutamente insustituible para que los órganos de control funcionen eficazmente es su independencia. No puede haber verdadero control si no hay independencia del controlante respecto del controlado.

Y esta condición de independencia consubstancial al control del poder que —como se ha dicho— ya existía antes de la reforma de 1994, fue violentada en el nuevo sistema presidencialista o de presidencialismo atenuado o semipresidencialista o cuasi parlamentario, implantado en la Constitución argentina. Como lo explica Vanossi, en realidad se robusteció el poder presidencial al ampliar sus atribuciones en tanto que el presidente es el jefe supremo del Estado, jefe supremo del gobierno, jefe supremo de las fuerzas armadas y es el supervisor del jefe de Gabinete. Cuántas discusiones, cuántos cambios, cuántas expectativas para que todo terminara —como decimos en México— en agua de borrajas. Con sobrada razón el presidente Menem podría decir, como don Juan Tenorio: “el hiperpresidencialismo que vos matasteis goza de cabal salud”.

Llega a tal grado en estos días su desmesuramiento, que desconociendo la prohibición expresa del texto constitucional, Menem ahora pretende reelegirse el restaurar el derecho divino, no ya de los reyes sino de los presidentes, al declarar públicamente que su reelección era “un mandato de Dios”, lo que provocó que Raúl Alfonsín pidiera un juicio político contra él.⁴ Lo que no resulta claro es si en el juicio político que se pretende instaurar se apelará también a las “ordalías” o, lo que es lo mismo, al “Juicio de Dios” para determinar si efectivamente Dios quiere que Menem se reelija o es —como se sospecha— una simple invención de éste.

3 “El Defensor del Pueblo o Comisionado Parlamentario en el régimen constitucional argentino”, *Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, 1987, t. II, pp. 1111 y 1112.

4 *Reforma*, 28 de febrero de 1999.

Cuanta razón tiene Norberto Bobbio⁵ al señalar que la única manera de entenderse cuando se habla de democracia, en cuanto contrapuesta a todas las formas de gobierno autocrático, es considerarla caracterizada por un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen “*quién* está autorizado para tomar las decisiones colectivas y *bajo qué* procedimientos”.

¿En qué consiste el buen gobierno democrático —se cuestiona más adelante el mismo pensador político— si no, y sobre todo, en el respeto riguroso de estas reglas?

Personalmente —agrega— no tengo dudas sobre la respuesta a estas preguntas; y precisamente porque no tengo dudas, puedo concluir tranquilamente que la democracia es el gobierno de las leyes por excelencia. En el mismo momento en que un régimen democrático pierde de vista este principio inspirador que le es propio, cambia rápidamente en su contrario, en una de las tantas formas de gobierno autocrático, del que están llenas las narraciones de los historiadores y las reflexiones de los escritores políticos. (p. 189.)

Como lo demuestra Vanossi, el mecanismo mismo del nuevo sistema para lograr una atenuación del hiperpresidencialismo está desfasado, no se diseñó adecuadamente, o, para utilizar la expresión puesta de moda por Sartori, no se hizo una buena ingeniería constitucional.

Lo grave es que este engranaje deficiente sobre el que está montado el nuevo sistema entraña la posibilidad cierta —como prevé Vanossi— de provocar situaciones de bloqueos entre el Congreso y el Poder Ejecutivo que, paradójicamente, pueden afectar más al Poder Ejecutivo que al Congreso, al no estar contemplado el mecanismo de la disolución anticipada de las Cámaras, que es la forma que tienen los sistemas cuasiparlamentarios (y, por supuesto, de los sistemas parlamentarios) para someter el conflicto a la resolución del pueblo. ·

Otro de los problemas que inquieta al profesor Vanossi, y que acusa una imprevisión de la Convención Constituyente de 1994, es que se requieren nada menos que de 26 leyes que tiene que sancionar el Congreso para implementar el nuevo sistema semi presidencialista, y que nadie puede asegurar cuántas y cuáles va a sancionar el Congreso, ya sea por negligencia

5 *El futuro de la democracia*, México, FCE, 1977, p. 25.

del propio Poder Legislativo o por decisión deliberada del propio partido justicialista para que no se menoscaben las facultades del presidente.

No sin ironía, el profesor Vanossi señala que a pesar de la incoherencia de la nueva estructura constitucional del sistema de gobierno, resulta coherente con las dos doctrinas implícitas que combinaron el pensamiento de quienes gestaron esta reforma que denomina el “pacto de dos”, es decir del ex presidente Alfonsín y del presidente Saúl Menem, y que son la doctrina de la *intemperie* y la doctrina del *fusible*. La doctrina de la *intemperie* es el fin: que nadie quede desprotegido, que todos participen del poder, que se diluyan las diferencias entre el gobierno y oposición y, si es posible, se mimetice la oposición con el gobierno. O sea, tratar de eliminar la nota clásica del presidencialismo, donde están claramente separados gobierno y oposición, como también lo están en los parlamentarismos de tipo bipartidista. La otra doctrina, la doctrina del fusible, ya no es el fin, es el medio: el fusible del jefe de Gabinete, es el que va a pagar el costo de su eliminación cuando hacia él se canalicen las protestas o inconformidades por el funcionamiento de una determinada política.

La conclusión a la que llega Vanossi respecto de la creación del jefe de Gabinete, que es la pieza maestra en la que se sustentó el cambio del sistema presidencialista al régimen semipresidencialista, no puede ser más desalentadora, pero también aleccionadora para quienes nos encontramos en la etapa de discusión de cambios constitucionales, para que actuemos con realismo y sensatez : “...la figura del jefe del Gabinete no sirve para lo que realmente importaba, que era aumentar o vigorizar el control del poder del presidente y procurar una mayor descentralización política. Así de sencillo”, concluye Vanossi.

Y ello lo atribuye Vanossi a que el sistema creado por los Constituyentes de 1994 fue producto de muchas transacciones, de muchos acuerdos, de muchos ruidos, y también de falta de lógica y de coherencia, que dieron por resultado, no un sistema mixto, sino un sistema híbrido.

Consideramos, por nuestro lado, que el carácter híbrido del sistema no es en realidad tan relevante, pues el problema está en su defectuoso diseño, en su inadecuada concepción, en que se trata de un injerto fallido en la Constitución, como se desprende del análisis del propio Vanossi. La crítica es porque no funciona y porque no podía funcionar, independientemente de que fuera una forma pura, una mixta o una híbrida. Además, no es fácil definir el semipresidencialismo a menos que —como lo señala Sartori— sepamos de que países podemos inferir sus caracterís-

ticas definitorias (p. 137). El denominador común del presidencialismo y del semipresidencialismo es un presidente electo popularmente, pero hasta ahí. Más allá de esa base común las dos formas se alejan radicalmente la una de la otra, porque el semipresidencialismo es “semi”, porque divide en dos al presidencialismo al substituir una estructura monocéntrica de autoridad con una autoridad dual. En los sistemas presidenciales, el presidente está protegido y aislado de la interferencia parlamentaria por el principio de la división de poderes. En cambio, el sistema semipresidencialista funciona basado en el poder compartido: el presidente debe compartir el poder con un primer ministro; a su vez, el primer ministro debe conseguir un apoyo parlamentario continuo (p. 136). Sin embargo, “si se analizan cada uno de los países que se consideran semipresidencialistas resulta ser un conjunto de sistemas dispares que es imposible definir. De aquí que, o reducimos la lista a los países cuyas formas políticas realmente tienen algún elemento central común, o lo que tenemos es un nombre que nada dice; una categoría meramente residual” (p. 142). Shugart y Carey (citados por Sartori, p. 149) merecen el reconocimiento de haber hecho el primer intento sistemático y serio por definir las formas políticas, y su propuesta para el semipresidencialismo rechaza este nombre y lo divide en dos tipos de regímenes: a) premier-presidencial, y b) presidencial-parlamentario. El primero se caracteriza por la primacía del presidente.

Por ello Giovanni Sartori al preguntarse cuál es la mejor forma política, contesta categóricamente: “la que funciona mejor al aplicarse”.

En esta misma línea, Juan Linz,⁶ adalid académico del parlamentarismo; por su lado, reconoce “la gran variedad y carácter ambiguo de los sistemas denominados semipresidencial o semiparlamentario de ejecutivo dual, que también se han llamado parlamentarismo de premier y parlamentarismo presidencial” (p. 136). Y cuando se pregunta a sí mismo: “¿Qué si entre la mencionada gama de fórmulas mixtas tengo una específica favorita?”, él mismo se da esta respuesta: “No realmente. La mejor forma política es la que sea más aplicable en cada caso.”⁷

Cabe recordar a este respecto que en su famoso discurso de Bayeux (Normandía) el 16 de junio de 1946 —el discurso que contenía las líneas y los principios generales de lo que sería doce años más tarde la Constitución de la Quinta República— el general De Gaulle observó que “los griegos en los tiempos antiguos solían preguntar al sabio Solón: ¿Cuál es

6 *La crisis del presidencialismo*, Madrid, Alianza Universidad, 1997.

7 *Idem*.

la mejor Constitución?” Él solía contestar: “Decidme primero para qué pueblo y para qué época”.⁸

Todo este lúcido análisis del profesor Vanossi debe servirnos de lección, en la medida en que los hombres y los pueblos sean susceptibles de escarmentar en cabeza ajena. Nadie duda de que existe en nuestro país una exigencia imperativa de reformas que consoliden y hagan avanzar nuestra ya cierta pero aún precaria democracia. Pero estas deben asentarse en los datos objetivos de la realidad, en el conocimiento de nuestra evolución constitucional, en la viabilidad de los cambios, y no en la idea inconsistente de quienes —usando la expresión del propio Vanossi— pretenden cambiar prácticas, costumbres, hechos y hábitos, por el simple cambio de normas constitucionales. Es necesario seguir introduciendo las reformas idóneas para una mejor distribución y equilibrio del poder, no sólo entre los poderes federales, sino entre éstos y los locales, pero dentro de nuestra vieja y deturpada Constitución.

Por supuesto que en México se requieren de reformas innovadoras, eficaces y funcionales que establezcan un equilibrio verdaderamente operativo entre los poderes, pero dentro del marco de principios, valores y decisiones fundamentales de nuestra Constitución, los cuales se han ido configurando en una penosa gestación histórica, y que en esta nueva circunstancia del país es necesario asumirlos plenamente en nuestra vida pública e instrumentar su realización en nuestro orden constitucional, antes que inventar otros que mágicamente los substituyan y que al final queden como simples expresiones retóricas de nuestra incapacidad para ver las exigencias y los límites de nuestra realidad. Por ello tiene razón Diego Valadés⁹ al proponer que el nuevo arreglo del poder se realice en torno a lo que él llama consensos operacionales y no en los consensos esenciales o básicos, cuya construcción está en en el largo proceso evolutivo de las instituciones jurídico-políticas mexicanas.

Abrir este camino —dice Valadés— además de innecesario, sería tanto como revivir viejas querellas. Sería reiniciar el camino, cuyo precio histórico ya se pagó, de pugnas por completo ajenas a los temas de hoy ... Todo indica que el caso mexicano es el de la transición de un sistema presidencial a otro sistema presidencial. Este al que se propende, será uno que per-

8 Citado por Suleiman, Ezra N., “Presidencialismo y Estabilidad Política en Francia”, trabajo incluido en el libro *Las crisis del presidencialismo, perspectivas comparativas*, Linz, Juan F. y Valenzuela, Arturo (comps.), Madrid, Alianza Universidad, 1997, p. 211.

9 *El control del poder*, UNAM, 1998, pp. 409 y 410.

mita articular los términos de una democracia consolidada y que ofrezca las posibilidades de reequilibrar las relaciones de poder en México.

El insólito y autocrático sistema presidencialista mexicano que hace cuarenta años Maurice Duverger clasificó como semidictadura y Cossío Villegas como monarquía sexenal y, más recientemente, Mario Vargas Llosa como dictadura perfecta y el historiador Enrique Krauze como presidencialismo imperial, no es consecuencia de nuestra Constitución, que con todos sus defectos, es una Constitución republicana y democrática, sino de su incumplimiento. En forma paralela al sistema presidencial constitucional se creó un sistema político presidencialista como degradación patológica de aquel, cuyas causas son de distinto orden, pero que todas ellas tienen una raíz común de carácter ético: la corrupción endémica y pluriforme de nuestro país, y que se traduce en el ejercicio abusivo y patrimonialista del poder público, al que se le considera como instrumento de dominio de unos hombres por otros y de oportunidad de riquezas mal habidas, pero también de la venalidad de los jueces, la deserción de los intelectuales, la abdicación de las clases directoras de la sociedad, la complicidad de sectores empresariales con el poder y la autocensura de los medios de comunicación. No digo que todos los políticos, ni todos los jueces ni todos los intelectuales ni todos los dirigentes sociales ni todos los empresarios ni todos los periodistas se hubieren contaminado con la corrupción, sería tremendamente injusto y falso afirmarlo, pero sí que la tónica la han dado aquellos y no éstos. El signo ha sido ese, el de la corrupción, que empieza por la corrupción de la palabra y termina en la falsificación de las instituciones.

Por ello, el desarrollo de nuestra incipiente democracia y la consolidación de nuestro Estado de derecho tiene que ser, ante todo y esencialmente, producto de una nueva cultura jurídica que se sustente en la exigencia ética —por parte de gobernantes y gobernados— de cumplimiento inexcusable de nuestra Constitución vigente. Como diría el propio Vanossi, a quien pido prestadas sus palabras para concluir este trabajo como él concluyó el suyo: así de sencillo.