

LA OPCIÓN POR EL PARLAMENTARISMO

Un debate pendiente

**Dr. Arturo Fernández
CONICET - UBA**

Se aborda un tema de recurrente importancia en América Latina, dados los problemas derivados del abuso del poder presidencial en la región.

En el caso argentino, con motivo de la reforma constitucional de 1994 se trató de mitigar el presidencialismo de la estructura estatal argentina con retoques que no modificaron la tendencia a la centralización del poder en la figura del Jefe del Poder Ejecutivo. Más aún, en los últimos años el Parlamento continuó delegando facultades esenciales a diversos Presidentes y perdiendo peligrosamente prestigio y poder de control de las decisiones políticas.

La más general y sustantiva reforma del Estado en nuestro país consistiría en repensar el sistema presidencialista y, tras un pacto social y político sobre los temas esenciales de la organización económica y social del país, madurar la perspectiva de adoptar el parlamentarismo, vigente en la mayoría de las democracias de los países desarrollados.

El propio Presidente Duhalde manifestó, durante la aguda crisis del año 2002, que cabía reflexionar sobre el tema; luego no hubo significativos grupos sociales y políticos que se hicieran cargo de esta preocupación. Es posible que la vieja tradición presidencialista sea difícil de revertir y que la mayoría de la opinión pública quizás siga expresándose a favor de dicha forma constitucional y, más aún, de un Presidente “fuerte”. Cambiar esta realidad es una tarea de largo aliento pero que puede contribuir a mejorar sensiblemente la vida institucional del Estado nacional.

El objetivo de este trabajo es constatar los caracteres esenciales del presidencialismo, comparando su funcionamiento en Estados Unidos y en América Latina y realizando un balance sobre su comportamiento como sistema institucional general. En la última parte aplicaremos dichas constataciones al caso argentino para fundamentar la conveniencia de optar por el parlamentarismo. Ésta sería una reforma del Estado que fortalecería el Parlamento, los partidos políticos y la necesaria independencia del Poder Judicial, sin la cual no puede haber Estado de Derecho. Sin embargo, esa reforma es uno de los factores que incidirían favorablemente en el mejoramiento de la calidad institucional general; pero hay otros condicionantes de esa calidad que se refieren a relaciones socio-económicas y políticas fundamentales que no abordaremos en este texto.

1. Estados Parlamentarios, Presidenciales y Mixtos

En un sentido amplio, la constitución del Estado es un conjunto de normas que regulan su organización interna y sus relaciones con los gobernados; con esta significación, todos los Estados –desde las más remotas épocas- tienen una constitución.

Bajo la influencia de las “nuevas ideas” liberales, la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano, adoptada en 1789 al iniciarse la Revolución Francesa, implicó un giro novedoso; en su artículo XVI decía: “Toda sociedad en la que no está asegurada la garantía de los derechos ni determinada la separación de poderes no tiene Constitución”.

Esta afirmación taxativa se ha erigido en la base del moderno movimiento “constitucionalista”, por el cual se generalizó la elaboración de textos constitucionales escritos que determinaban los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos y aseguraban la organización de los diversos “poderes” y funciones del Estado. En realidad, esta división del Poder Estatal trata de impedir su concentración en las manos de un déspota; por lo tanto, es fundamento de las libertades individuales y de los derechos sociales, los cuales se contraponen con una acción estatal arbitraria. Se partió históricamente de la comprobación de que la monarquía absoluta conducía necesariamente al abuso del poder y para evitar que una sola persona dicte las leyes, las ejecute y juzgue sobre su cumplimiento, se ideó la separación tripartita de “poderes”, recogida por la casi totalidad de las Constituciones contemporáneas.

Quizás esta clásica división de “poderes” sea hoy más formal que real, pero ella preside el funcionamiento de los Estados y está incluida en la legalidad constitucional universalmente aceptada.¹ Por otra parte, contribuye decisivamente a configurar el carácter presidencialista o parlamentario de los sistemas políticos contemporáneos.

En efecto, desde los orígenes del constitucionalismo tomaron forma dos grandes “modelos” de relacionamiento entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo que dieron lugar a la mencionada clasificación de los Estados según sus formas constitucionales. Por un lado, el “modelo inglés” –llamado “Parlamentario”- implica que el Gobierno sea nombrado por el Parlamento elegido por el pueblo; es decir que existe una estrecha vinculación entre la mayoría de los miembros del Poder Legislativo y los del Poder Ejecutivo designados por esa mayoría. Con la consolidación y disciplinamiento de los partidos políticos y su participación en elecciones periódicas se produjo un desplazamiento de la acción y de la decisión estatales hacia la dirección de la fuerza política que fuese mayoritaria en el Parlamento y, por ello, capaz de formar un Gobierno. A partir de ese momento, la división entre Ejecutivo y Legislativo va perdiendo significación ya que las decisiones trascendentes pasan a ser tomadas por la cabeza del partido político mayoritario, generalmente a cargo del Poder Ejecutivo. En una etapa posterior, el Parlamento –cuando está conformado por representantes de Partidos disciplinados- tiende a aprobar las orientaciones adoptadas por la dirección del grupo político mayoritario.²

En este “modelo”, la división de poderes sólo aparece nítidamente en el momento de la pérdida del apoyo mayoritario al gobierno; ello sucede generalmente por la ruptura de una coalición de partidos que se han aliado para formar ese gobierno; o también

¹ Al respecto de esta cuestión, siempre conserva actualidad la obra de K. Lewenstein, “Teoría de la Constitución”, Ed. Ariel, Barcelona, 1964; su autor subraya que la división significativa que subyace en el Estado actual es la de funciones; él distingue la de decisión, la de ejecución y la de control. Pero aun las más recientes Constituciones aprobadas siguen refiriéndose al “Poder” Ejecutivo, al Legislativo y al Judicial.

² En la inmensa mayoría de los partidos políticos actuales (salvo en el caso de los Estados Unidos) rige una disciplina interna por la cual normalmente sus miembros deben acatar las decisiones de la conducción partidaria, aun ejerciendo cargos electivos; en caso de negarse a ello son sancionados con la separación del partido al que pertenecen y, en consecuencia, con la posible pérdida de su carrera política.

puede ser el producto de la división o de la indisciplina del partido gobernante. Tan pronto como se recompone la mayoría parlamentaria y se forma el nuevo Gabinete, la “identidad de poderes” volverá a ser la realidad del sistema parlamentario.

Por el contrario, el “modelo norteamericano” –llamado “Presidencialista”- se ha basado en la elección popular del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo; en algunos casos esas elecciones no coinciden en el tiempo y puede suceder que se elija a un Presidente perteneciente a un partido político distinto de aquél que detenta la mayoría parlamentaria. En este caso, hay división práctica de poderes, pero, existiendo partidos disciplinados, puede llegarse a conflictos institucionales insolubles. Cuando el Presidente y la mayoría parlamentaria integran el mismo Partido disciplinado, tal como en los regímenes parlamentarios actuales, prevalecen las decisiones de la dirección partidaria, a menudo encarnada por el jefe del Poder Ejecutivo. Pero formalmente existe una verdadera separación entre la acción de éste y la del Poder Legislativo, ya que ninguno de ellos puede disolver o destituir al “otro”. En los Estados Unidos, la presencia de sólo dos partidos significativos que carecen de disciplina interna ha permitido el florecimiento de prácticas presidencialistas pluralistas, sin graves escollos de tipo institucional o constitucional.

El “modelo inglés” se fue plasmando a través de una larga evolución histórica que se inició en el medioevo, implicó la abolición de la monarquía absoluta y el nacimiento gradual de la democracia parlamentaria, y luego se extendió por toda Europa y algunos países del resto del mundo, que fueron colonias británicas.

El “modelo norteamericano” fue creado por la Constitución aprobada en 1787 y pretendió crear una “monarquía electiva” y limitada por el Parlamento, a semejanza de las formas imperantes entonces en Inglaterra. Luego, los países latinoamericanos lo adoptaron en el siglo pasado; y, con la descolonización de África y Asia, muchos de los “jóvenes Estados” nacidos después de la Segunda Guerra Mundial se inclinaron por el “presidencialismo”.

Prácticamente no existe un “sistema constitucional” que constituya una alternativa totalmente diferente de los dos “modelos” descritos; aunque pueden encontrarse algunos “sistemas mixtos” que combinan elementos “parlamentarios” y “presidencialistas”. Es el caso de Francia, Austria, Finlandia o Portugal ³, donde el Presidente es electo democráticamente, tal como el Parlamento, del cual emerge un Gabinete con facultades ejecutivas; en estos casos, puede haber dificultades para deslindar las atribuciones del Presidente y las del Primer Ministro. En realidad, poco se ha innovado desde hace dos siglos en materia de organización constitucional del Estado; tanto el “modelo inglés” como el “norteamericano” permanecen sin mayores cambios y han sido “imitados” por la casi totalidad de los ordenamientos estatales contemporáneos, con algunos matices pero sin drásticas variaciones.

³ Algunos autores consideran que Suiza tiene un sistema parlamentario “corregido” o un “sistema convencional”. En realidad, el Parlamento suizo designa al Poder Ejecutivo, que se compone de siete miembros. Cada año el Poder Legislativo designa a uno de ellos para que desempeñe la presidencia del Estado. Pero en la práctica ello no funciona de forma esencialmente distinta a la de un Sistema Parlamentario.

Asimismo, cabe relativizar el carácter “parlamentario” o “presidencialista”; el funcionamiento y la estructura de los partidos políticos determina que uno y otro tipo se diferencien o pasen a confundirse. Aun así, puede afirmarse que, de acuerdo con los textos constitucionales, existen:

- Los Estados Parlamentarios:

Son aquéllos en que el Poder Ejecutivo es bicéfalo, o sea, ejercido por un Jefe de Gobierno que desempeña las funciones esenciales de mando; y por un Jefe de Estado, designado por una mayoría parlamentaria.⁴

A su vez, el Parlamento es electo por el pueblo. El Parlamento puede destituir al Poder Ejecutivo por un “voto de censura” y el Poder Ejecutivo puede disolver el Parlamento, y convocar a nuevas elecciones. Por ello, es frecuente que un Parlamento no llegue al término del período por el cual fue elegido (3, 4, 5 años...), y haya que recurrir a “elecciones anticipadas”. Este sistema puede conducir a inestabilidad política.

- Los Estados Presidencialistas:

Son aquéllos en que el pueblo elige al Poder Ejecutivo y al Poder Legislativo. El Poder Ejecutivo, ejercido por el Presidente, no puede disolver el Parlamento ni éste destituir al Presidente antes de cumplirse los períodos de los respectivos mandatos. En muchos países presidencialistas la duración del mandato del Poder Ejecutivo difiere de la del Legislativo; así sucede en los Estados Unidos, donde las Cámaras se renuevan parcial o totalmente al cumplirse sólo la mitad del período presidencial.

Se trata de dos “Poderes” con idéntica representación de la voluntad popular, lo que supone, al menos teóricamente, que no puede existir supremacía del Ejecutivo sobre el Legislativo ni, inversamente, del Legislativo sobre el Ejecutivo. Entre ambos existen pocos cauces institucionales de comunicación y ellos suelen ser débiles; tampoco disponen de instrumentos constitucionales ordinarios para resolver las crisis políticas que puedan surgir como consecuencia de mutuos enfrentamientos, sobre todo en el caso de que el partido político del Presidente no fuera mayoritario.⁵

- Los Estados Mixtos:

Son aquéllos en los cuales se ha tratado de combinar elementos institucionales del “parlamentarismo” y del “presidencialismo” con la finalidad de paliar las deficiencias del uno y del otro.

Por una parte, se intenta evitar la inestabilidad que deriva de la práctica del Sistema parlamentario estableciendo la elección por sufragio universal del Jefe de Estado como en el citado caso de Francia (V República), Portugal, Finlandia y otros países europeos.

⁴ El jefe de Gobierno suele denominarse Primer Ministro, y el Jefe de Estado puede ser un Rey o un Presidente, con funciones de representación y simbólicas.

⁵ Realmente, el prototipo del “presidencialismo” es el régimen de los Estados Unidos. La mayor parte de los demás Estados formalmente presidencialistas, aun atenuados por la presencia de un Primer Ministro, suelen tender a desvíos dictatoriales, acentuados por las amplias prerrogativas de la figura presidencial.

Por otro lado, se introduce la figura de un Primer Ministro –designado por el Presidente pero con cierta responsabilidad ante el Parlamento- para diluir la excesiva concentración de poder en manos del titular de un Poder Ejecutivo presidencialista.

En la práctica la totalidad de los “Sistemas Mixtos” funcionan tal como los presidenciales o tal como los parlamentarios, de acuerdo a las tradiciones políticas pre-existentes y/o los caracteres del sistema de partidos. Es curioso que la Unión Soviética no-capitalista o el Irán islamista adoptaron constituciones inspiradas en el modelo parlamentario y el presidencialista.

A continuación analizaremos los caracteres del sistema presidencialista, fundado en la experiencia histórica de los Estados Unidos y constataremos el sentido contradictorio de su funcionamiento en países periféricos multipartidistas, donde las fuerzas políticas –al contrario de las norteamericanas- conforman estructuras partidarias disciplinadas y/o ideológicas. Por otra parte reflexionaremos sobre la pertinencia de mantener un sistema institucional que no se compatibiliza con la realidad socio-política actual de América Latina.

2. Las falencias del Presidencialismo

Si bien existen muchos Sistemas Políticos Presidencialistas, el único ejemplo que encontramos en los Países Desarrollados es el de los Estados Unidos. La Constitución escrita norteamericana que creó el Presidencialismo es también la más antigua y su texto, aprobado en 1787, no ha conocido modificaciones sustanciales; sólo se le han agregado veintiséis “enmiendas” sobre temas que no habían sido desarrollados por los “padres” del constitucionalismo estadounidense.

Resulta asombroso que ese texto (un “pacto” entre 13 antiguas colonias de Inglaterra predominantemente agrícolas) pueda servir hasta hoy, siendo los Estados Unidos una Super Potencia planetaria tanto económica como militar y habiendo alcanzado los más altos grados de desarrollo científico y tecnológico.

Por ello, este tipo de sistema constitucional pareciera estar tan ligado a la tradición norteamericana que constituye un modelo y ejemplo únicos. En otras realidades ha servido a menudo para disimular un poder caudillesco o personalizado con escaso o ningún control democrático. Cuando el Presidencialismo es usado fuera del contexto socio-político que lo engendrara, revela muchas de sus falencias; en particular, ellas se hacen evidentes en Estados Subdesarrollados. Pero, significativamente, ninguno de los Países Desarrollados ha adoptado la totalidad de sus mecanismos institucionales.

¿Cuáles son esas falencias del Presidencialismo que lo hacen relativamente contradictorio con las necesidades institucionales de los Sistemas Políticos Pluralistas?

- a) La excesiva concentración de poder en la persona del Presidente, quien acumula el lustre y el boato que simbolizan la autoridad y la real capacidad

de decisión ⁶. Sus atribuciones son tan amplias que pueden afectar las del Parlamento o entrar fácilmente en colisión con las de éste. Ello hace peligrar el equilibrio institucional que facilita el desarrollo de las negociaciones socio-políticas características de una sociedad moderna y compleja. Asimismo, el poder personal del Presidente es tan grande que la institución puede variar sustancialmente su comportamiento según sea el individuo que la ocupe. Las aptitudes y deficiencias de cada gobernante marcarán con un sello distintivo su período de actuación y, en consecuencia, introducirán cierta discontinuidad en la evolución política de un Estado. Esto se agravaría si existiesen partidos que presentasen fórmulas políticas antagónicas y se sucediesen en la Presidencia.

- b) La carencia de recursos institucionales ordinarios para resolver las crisis políticas que puedan surgir de enfrentamientos entre el Presidente y el Poder Legislativo, sobre todo en el caso que el partido del titular del Ejecutivo no fuese mayoritario en el Parlamento. El Presidencialismo no cuenta con los mecanismos de que está asistido el sistema Parlamentario, tales como la disolución de la Asamblea Legislativa, la caída del Gobierno y, en última instancia, la convocatoria a elecciones anticipadas; todos ellos sirven para solucionar democráticamente las diferencias entre los diversos poderes y funciones del Estado.
- c) La existencia de pocos y complejos controles eficaces para contener el poder presidencial. Por ejemplo, el desarrollo de la opinión pública es el principal mecanismo que asegura el funcionamiento democrático de un sistema presidencial. Sin embargo, el conocimiento del estado de esa opinión pública exige un perfeccionado sistema de encuestas fiables y, sobre todo, un tipo de sociedad que reúna condiciones mínimas de desarrollo social y de libertad de expresión. Paradójicamente, las sociedades que podrían controlar el poder presidencial serían las que poseen hábitos más antiguos de vida política democrática y no obstante, casi ninguna de ellas ha desarrollado esos hábitos bajo un Sistema Presidencialista (salvo los Estados Unidos). ¿No será que este sistema dificulta el desarrollo de las prácticas de control del poder?
- d) La necesidad de un sistema de partidos “no-disciplinados”, en los cuales sus representantes puedan votar en el Parlamento de acuerdo a criterios personales en la mayoría de las cuestiones importantes. Como lo demuestra el caso norteamericano, sólo la existencia de este tipo de partidos asegura que no se produzcan conflictos institucionalmente insuperables entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo.
Sin embargo, en todos los Estados desarrollados (y en la casi totalidad de los subdesarrollados) los partidos políticos están organizados en base a grados importantes de disciplina interna. Por lo tanto ¿en qué medida el Sistema Presidencial puede funcionar armónicamente en esos casos?; ¿no serían incompatibles el sistema de partidos “disciplinados” y el presidencialismo?
- e) Los mecanismos del Sistema Presidencialista fueron establecidos por la Constitución de los Estados Unidos y por su ulterior aplicación a través de

⁶ Separar el poder simbólico del efectivo fue uno de los hallazgos más felices del Sistema Parlamentario. El Poder Ejecutivo bicéfalo limita las posibilidades de instauración de una dictadura personal.

dos siglos de ininterrumpida vigencia. Sin embargo, cabe subrayar que la inmensa mayoría de los demás Sistemas Presidencialistas que adoptaron los países subdesarrollados han tratado de imitar la letra de la “Carta Magna” norteamericana. Obviamente que no pudieron repetir el éxito jurídico del modelo creado en 1787, lo cual demuestra con toda claridad que los mecanismos institucionales dependen en última instancia de su contexto social.

3. El Presidencialismo en América Latina

Algunas características generales de los Sistemas Presidencialistas de los Países Latinoamericanos las hemos ido esbozando en el párrafo anterior; aquí trataremos de sistematizarlas y particularizarlas en el contexto regional:

- a) Existe una cierta relación entre la experiencia de la colonización ibérica y la adopción del modelo presidencialista. Desde principios del siglo XIX, las antiguas colonias españolas y portuguesas, a medida que se iban declarando independientes, imitaban la Constitución norteamericana y lo continúan haciendo hasta hoy.
Cabe señalar que la imagen del Presidente norteamericano podía corresponder con una versión liberal del monarca absoluto y, por ello, debe haber atraído a muchos latinoamericanos independentistas del siglo pasado. Sobre todo, el condicionamiento social que imperaba en esos países contribuyó a imponer la tradición presidencialista que, practicada en un marco de subdesarrollo, favoreció el mantenimiento del caudillismo y de las estructuras de poder oligárquicas.
- b) El sistema Presidencialista ha tenido una sorprendente permanencia en los Estados que estamos analizando. En ellos se sucedieron las crisis, se produjeron sucesivos cambios constitucionales que nada resolvieron y gobernaron diversas fuerzas políticas, pero el sistema institucional de tipo norteamericano perdura. Sin embargo, éste no aportó estabilidad ni progreso social y político; en el siglo pasado se alternaron los demasiado largos períodos de gobierno de caudillos más o menos dictatoriales con etapas de frecuentes golpes de Estado; en ambos casos no se respetaron, parcial o totalmente, las normas constitucionales democráticas de elección (y/o reelección limitada) de los Presidentes. En el presente siglo, la inestabilidad derivó de una singular alternancia entre los partidos políticos y las Fuerzas Armadas, las cuales fueron ampliando sus atribuciones políticas por causas sociales, institucionales e internacionales. En América Latina, sólo tres de los Estados Presidenciales actuales eran pluralistas en 1975 y sólo dos de ellos no conocen graves alteraciones del orden constitucional formal en los últimos 25 años (Costa Rica desde 1949 y Colombia desde 1958).
- c) Las instituciones de todos estos Estados Presidenciales son semejantes a las del modelo norteamericano y funcionan formalmente de manera parecida. Sin embargo, sus textos constitucionales suelen estar alejados de la práctica política.

La rígida separación de “poderes” entre el Presidente y el Parlamento surgidos del voto popular dificulta el accionar del Estado, sobre todo en las etapas democráticas en las cuales se elige una mayoría de diputados de un partido opuesto al del Presidente. Sea por las razones socio-económicas, sea por una “cultura política” inclinada a la intolerancia, las situaciones de bloqueo institucional condujeron a intervenciones militares y/o a golpes de Estado. Para evitar esas situaciones, en varios países se ha unificado el mandato presidencial y el del Parlamento y sus respectivas elecciones se hacen el mismo día; pero ello no asegura que el partido del Presidente obtenga mayoría parlamentaria.

Por otra parte, los mandatos presidenciales duran cinco o seis años en 10 de los 18 Estados analizados y a menudo, se prohíbe la reelección inmediata. La extensión prolongada del período presidencial suele incrementar las “impaciencias políticas” de los opositores.

- d) El Sistema de Partidos Políticos contribuye muy poco a la estabilidad del presidencialismo de los países subdesarrollados que estamos estudiando; ello se debe a sus siguientes rasgos:
- los partidos que los conforman son disciplinados, al contrario del caso norteamericano;
 - en 13 de los 18 países latinoamericanos predominan el bipartidismo imperfecto o el multipartidismo limitado que dificultan la obtención de una mayoría simple por cualquiera de los grupos políticos que compiten en las elecciones ⁷;
 - el desarrollo de los partidos “populares” ha sido, después de 1930, mayor que el de los grupos políticos representativos de los intereses económico-sociales prevalentes; sobre todo en los países latinoamericanos, ello favoreció el avance del militarismo transformado en brazo armado de la clase dominante o en el “protector” de la misma.

El mecanismo del “ballotage” o doble vuelta electoral atenúa los inconvenientes de la existencia de tres o más partidos significativos en un Sistema Presidencialista pero, curiosamente, no se adoptó en las elecciones legislativas de los Estados latinoamericanos. En general estos países han recurrido históricamente a diversas formas del Sistema Electoral mayoritario para mantener el bipartidismo imperante a fines del siglo pasado en la gran mayoría de los mismos. Pero ningún sistema electoral puede evitar la creciente complejidad de la vida política de sociedades que sufren profundos cambios sociales.

En algunos de los países estudiados, el Sistema de Partidos no sólo carece de grandes “partidos burgueses” sino que, en general, está desbordado por los intereses particulares de diversas corporaciones e instituciones sociales e ideológicas. Ello se debe a las carencias de las respectivas “clases políticas” pero también a las frecuentes interrupciones del orden constitucional, las

⁷ El bipartidismo imperfecto implica la existencia de dos partidos principales que necesitan el apoyo de un tercero para tener mayoría parlamentaria. El multipartidismo limitado corresponde a una representación parlamentaria significativa de 4 a 7 partidos.

cuales desvalorizan a los partidos y a los políticos; incrementan el rol de “asociaciones intermedias” como las iglesias, los sindicatos, las organizaciones barriales, etc.; y favorecen la militarización del Estado.

- e) Las limitaciones del Sistema Presidencialista agravan los procesos de oligarquización socio-política y de concentración excesiva del poder, lo cual contribuye a la mencionada inestabilidad institucional.

Si el principal medio de controlar la acción del Presidente es la existencia de una opinión pública consistente, en los países donde ésta no está bien articulada, termina siendo sustituida por los aparatos del Estado o por los “clientelismos” políticos. Ello amplía el margen de arbitrariedad que se atribuye al titular del Poder Ejecutivo y, sobre todo, dificulta encontrar la salida de las crisis políticas.

La perdurabilidad del Sistema Presidencialista en países latinoamericanos ha rendido magros frutos en más de 170 años de vida independiente. Es muy posible que un Sistema Parlamentario no pudiese eliminar ni situaciones de privilegio social ni estructuras autoritarias..., pero el Sistema Presidencialista es más adecuado que el Parlamentario para mantener o crear desigualdades sociales y desniveles políticos.⁸

- f) Es plausible que el Sistema Parlamentario y la tradición británica de negociación política puedan contribuir a mantener la estabilidad de los sistemas institucionales por encima de los graves conflictos sociales que los perturben. Los recursos de que está asistido el parlamentarismo para enfrentar las crisis políticas se corresponden ampliamente con la posibilidad que ellos sean frecuentes y graves en los países subdesarrollados. ¿Qué mejor actitud que recurrir anticipadamente al electorado en caso de descrédito de un Gobierno?

En conclusión, el Sistema Parlamentario puede fortalecer la estabilidad política de un país subdesarrollado y potencialmente inestable, coadyuvando a la solución de sus siempre graves conflictos sociales, pero esta solución debe ser alcanzada por los actores socio-políticos y sólo facilitada por el marco institucional; éste no puede substituir la acción social ni generar mágicamente los acuerdos políticos que posibiliten la democracia pluralista. Sin embargo, el simple reforzamiento de la estabilidad política contribuye a combatir el subdesarrollo; sólo sistemas políticos que gocen de cierta previsibilidad pueden atraer las inversiones nativas y extranjeras sin las cuales no habría perspectivas de expansión capitalista y de mejoramiento social.

Si el balance de la experiencia presidencialista en América Latina es más bien negativo, las tendencias actuales de la vida política regional hacen más improbable que este marco institucional contenga debidamente los cambios en curso.

⁸ El impulso democratizador que recorre América Latina desde 1980 ha sido acompañado por diversas críticas a las Constituciones de tipo Presidencialista. Ello ha abierto la posibilidad de ciertas reformas al sistema en Perú y la Argentina, introduciendo la figura del Jefe de Gobierno.

- La conflictividad social latinoamericana no se compadece con las limitaciones históricas y jurídico-institucionales del presidencialismo, antes analizadas. Ellas se agravan a medida que la creciente complejidad de los países del área van transformando su antiguo bipartidismo en un multipartidismo “limitado” (3 partidos significativos) o “amplio” (más de 3 partidos significativos).
- El presidencialismo puede ser parcialmente reformado para mejorar su funcionamiento insuficiente; por ejemplo, podría extenderse el “ballotage” (o doble vuelta) al conjunto de las elecciones legislativas, con lo cual se armonizarían sus resultados con los de los comicios presidenciales a doble vuelta. También podrían unificarse los mandatos y hacer coincidir las elecciones del Ejecutivo y las del Legislativo.
Sin embargo, algunos problemas de fondo del presidencialismo no desaparecerían: el sobredimensionamiento de la figura del Jefe del Ejecutivo, las rigideces de los plausibles conflictos entre el Presidente y un Poder Legislativo opuesto a su línea política, etc.
- Asimismo, si se incrementase el rol del Parlamento a través de la adopción de un sistema parlamentario o con elementos parlamentarios, se fortalecería a los partidos y a sus dirigentes en su función negociadora de los conflictos socio-económicos y político-ideológicos que convulsionan a los países latinoamericanos. Este fortalecimiento retroalimentaría la acción estatal y la legitimaría, al crear vasos comunicantes entre la sociedad civil y poder político. Asimismo, se jerarquizaría el conjunto de la “clase política”, a menudo oscurecida por el papel absorbente de presidentes más o menos caudillescos.
- Las crisis políticas son expresión de desajustes sociales profundos, tals como los derivados del subdesarrollo. Frente a ellos, los mecanismos institucionales más eficaces pueden revelarse insuficientes para lograr soluciones de fondo; pero este tipo de mecanismos puede coadyuvar a amortiguar las tensiones; o al contrario, si ellos no son aptos, a agravar la conflictividad social. En principio, el presidencialismo de tipo americano no parece el medio jurídico-político más apto para afrontar los avatares de países subdesarrollados y a veces socialmente explosivos como los latinoamericanos.

4. Observaciones críticas al funcionamiento del presidencialismo en la Argentina

En diciembre de 2001 se derrumbó el gobierno del Presidente De la Rúa, quien había sido derrotado en las elecciones legislativas de octubre de ese año. La dimensión del rechazo popular manifestado en las urnas, al cual se sumaron las torpezas ulteriores del Poder Ejecutivo, condujo a un desenlace traumático y al margen de los mecanismos institucionales. Se produjo una suerte de golpe de Estado civil, articulado por las estructuras de mayor peso de los dos partidos mayoritarios.

La abrupta renuncia de De la Rúa fue un hecho político-institucional ampliado respecto a lo sucedido en 1989, cuando el Presidente Alfonsín, habiendo perdido toda legitimidad, se vio forzado a acortar su período de 6 años.

En veinte años de gobiernos democráticos dos de los tres presidentes electos no pudieron terminar su mandato. ¿Qué explicaciones pueden derivarse de esta constatación?.

En primer lugar son múltiples los factores que generan debilidad institucional. Quizas el más importante es el creciente subdesarrollo social, por el cual se ha conformado una sociedad dual, con un 45% de la población marginalizada. Por otra parte, cada institución ha perdido calidad a través de un largo proceso de deterioro; por ello es preciso reflexionar sobre el mejoramiento de cada uno de los poderes y funciones del Estado y de las relaciones entre ellos.

La frontera entre la democracia y el autoritarismo no está perfectamente trazada y tiende a ser difusa. La totalidad de los “sistemas democráticos” –según Norberto Bobbio- “no logró eliminar las élites del poder. Nos hemos conformado con reconocer que las democracias se distinguen de los gobiernos no democráticos no ya por haber suprimido las oligarquías sino porque permiten a varias oligarquías participar pacíficamente en el gobierno de la sociedad” (Bobbio, N., 1985:65). Además tampoco se “logró jamás vencer al poder invisible. El advenimiento de los regímenes democráticos había prometido un poder prístino, transparente. Sin embargo, el poder siguió siendo opaco y oscuro”⁹

Uno y otro factor, el elitismo y la fuerza del poder “oscuro” (sobre todo el económico-social), relativizan la facultad de elección y el derecho de control de los gobernados. Ella fue una realidad habitual en la Argentina.

Además, la democracia es en principio una forma de gobierno pero también un estilo de hacer política y de concebir las relaciones de poder; sin ese estilo democrático no podría hacerse funcionar el mecanismo esencial de ese tipo de gobiernos: el control del poder estatal.

Ahora bien, se puede restringir el concepto de democracia a esta significación política; pero abundante literatura clásica y actual lo utiliza también con un alcance social global que es, a veces, sustento de las formas políticas; la democracia pasa a ser considerada entonces como un “modo de vida”; o como una sociedad al límite de la utopía, en la cual se realizan plenamente la justicia y la libertad absolutas.

En consecuencia, el rasgo más significativo de los **Estados Democráticos** es el que los gobernados puedan controlar al Estado (los gobernantes), a través de mecanismos políticos y jurídico-políticos. Entre los mecanismos políticos subrayamos el pluralismo partidario, las elecciones competitivas y otras características de los

⁹ BOBBIO, Norberto, “¿Podrá sobrevivir la Democracia? En “Los límites de la Democracia”, Ed. CLACSO, Buenos Aires, págs. 65 y 66.

Sistemas Pluralistas. Entre los mecanismos jurídico-políticos, destacamos la vigencia efectiva de normas constitucionales que limiten el poder estatal y garanticen las libertades y derechos individuales y sociales.

En materia de “modo de vida” las Democracias son el producto de Sociedades Civiles fuertes que han generado Estados a los cuales pueden limitar de hecho y de derecho. Justamente, en el caso argentino, se suman un profundo debilitamiento institucional, iniciado en 1930 y agravado en 1976, con la añeja tradición de una Sociedad Civil débil y modelada por la acción estatal desde 1880 en adelante.

Esta descripción explicativa de su vida socio-política da cuenta de la inestabilidad que sufriera la Argentina durante el siglo XX; por ello cabe subrayar que, desde 1983, no han habido golpes militares ni ruptura total del orden constitucional.

Sin embargo, la problemática nacional es extremadamente compleja y exige un reforzamiento generalizado de las instituciones estatales y de mediación; ello coadyuva a lograr más previsibilidad y capacidad de resolver conflictos.

En este sentido es que cabe reflexionar sobre la opción por el parlamentarismo, la cual implica una reforma constitucional consensuada.

Por lo expuesto en los párrafos anteriores no nos queda duda que el sistema parlamentario asegura salidas políticas institucionales mucho más flexibles que las previsibles en el Presidencialismo. Por ello creemos que los sucesos de 1989 y 2001 en nuestro país se hubieran podido evitar llamando a elecciones anticipadas tras la objetiva pérdida de legitimidad de los gobiernos de Alfonsín y De la Rúa. Asimismo reiteramos que ningún ordenamiento constitucional puede, por sí mismo, reparar las tensiones sociales derivadas de la desigualdad ni tampoco las carencias del sistema de partidos o del liderazgo político; dicho ordenamiento sólo puede contribuir a superar las crisis que producen inestabilidad. Enumeramos a continuación algunas de las contribuciones que podría ofrecer el Parlamentarismo en la actual coyuntura nacional:

- a) coadyuvar al fortalecimiento del Parlamento, el cual es percibido cada vez más como una institución que está acostumbrada a delegar sus funciones en el Poder Ejecutivo; por ello pasó a ser popular achicarlo y hasta cuestionar su razón de ser;
- b) favorecer a la superación de la crisis de representatividad de los partidos y de los políticos; esta crisis es tan aguda que no puede remontársela sólo con un cambio institucional. Sin embargo, el sistema parlamentario vigoriza el rol mediador de las instituciones partidarias y de sus miembros;
- c) prever que se evolucionará en pocos años a un sistema de partidos donde ninguno obtendría la mayoría en el Parlamento, lo cual genera trabas difíciles de superar en el Presidencialismo aun atenuado. Ello ya sucedió en los años noventa y la creciente fragmentación social que vive la Argentina augura una representación política multipartidaria y que deba gobernar en coaliciones;

- d) limitar el rol negativo del caudillismo autoritario a través de la creación de las figuras de Jefe de Estado y de Jefe de Gobierno. El fuerte liderazgo político se puede ejercer en un sistema parlamentario como lo demostraron en la Europa de la Segunda Posguerra Adenauer en Alemania o De Gásperi en Italia. Pero la concentración excesiva de poder en la persona del Presidente tiende a transformar dicho liderazgo en conducciones que fácilmente desconocen los controles democráticos. Sociedades débiles como la argentina suelen delegar en figuras providenciales la solución de sus problemas. Tampoco ello depende exclusivamente del cambio de la Constitución; pero dividir las funciones del Poder Ejecutivo y aumentar las del Parlamento puede generar hábitos que, gradualmente, se transformen en controles institucionales crecientes sobre el poder de decisión.

La reforma de la constitución de 1994 introdujo figuras como la del Jefe de Gabinete que atenúan el Presidencialismo. Tras diez años de experiencia ha quedado demostrado que ellas no alcanzan ni siquiera para atenuar el desgaste de la figura presidencial. La tradición personalista siguió siendo practicada por los dirigentes partidarios después de 1994 y se continuaron concentrando las principales decisiones en la cabeza del Poder Ejecutivo. Sólo la puesta en funcionamiento de un sistema parlamentario quizás podría establecer nuevos hábitos políticos que vayan eliminando las profundas y arraigadas tendencias autoritarias subyacentes en dirigentes y dirigidos;

- e) desarrollar criterios de negociación y cooperación política entre partidos y parlamentarios para evitar crisis de legitimidad abruptas. Ya hemos señalado que éste es un grave déficit que puso al borde del derrumbe institucional a nuestro país en 1989 y, sobre todo, en 2001; asimismo reiteramos que es difícil imaginar otra solución que la flexibilidad del sistema inglés frente a la posible reiteración de crisis de legitimidad.

Estas seis “contribuciones” que atribuimos al Parlamentarismo son aportes al mejoramiento institucional de la Argentina. Sin embargo hay que ser conscientes de dos aspectos aparentemente contradictorios pero en realidad complementarios:

La reforma constitucional que adopte el parlamentarismo sería la más amplia y profunda reforma del Estado, la cual debe surgir de las demandas de la Sociedad.

A su vez, por importante que la consideremos, no implicaría la solución de los graves problemas derivados del subdesarrollo. A lo sumo ayudaría a encauzarlos.

Algunas consideraciones finales

El proceso de democratización, profetizado por Alexis de Tocqueville hacia 1830, parece haber progresado durante las dos últimas décadas en materia política; hay más constituciones que se aplican y más gobiernos electos en el mundo. Sin embargo, la polarización social plantea serios interrogantes sobre ese proceso. Los pasamos a enumerar:

- La democracia política ha sido producto del desarrollo logrado en unas cuarenta sociedades capitalistas que abarcan menos del 30% de la población humana; y esa democracia fue precedida por pactos sociales explícitos o implícitos que sentaron sus bases estructurales y formales. ¿En qué medida y por cuánto tiempo pueden funcionar democráticamente sociedades y Estados que no llegan a desarrollarse y, en consecuencia, a viabilizar dichos pactos?
- El actual ciclo económico capitalista se caracteriza por la necesidad de incrementar la tasa de ganancia del capital, concentrando la riqueza y restringiendo su redistribución. En este escenario económico, el cual puede prolongarse durante algunas décadas, ¿pueden la sociedad y/o el Estado evitar caer en diversas formas de autoritarismo?

Ejemplos como el de la India permiten responder afirmativamente a esta pregunta. La India, como Jamaica, es un país subdesarrollado y con extrema dualidad. Sin embargo, una serie de factores, entre ellos la tradición parlamentaria inglesa, lo hacen más estable que los países hispanoamericanos, manteniendo prácticas democráticas continuadas sin interrupción desde 1947. Aun así se puede hipotetizar que, sin desarrollo y justicia social, la democracia política languidecerá o retrocederá en los Estados subdesarrollados, independientemente de su organización institucional. Lo institucional es una variable muy importante pero, en última instancia, dependiente.

Bibliografía

- BOBBIO, N., *¿Podrá sobrevivir la democracia?* en *Los límites de la Democracia*, Ed. CLACSO, Buenos Aires, 1985.
- BOBBIO, N.; *Estado, gobierno y sociedad*, FCE, México, 1989.
- CALDERÓN, Fernando y DOS SANTOS, Mario; *Sociedades sin atajos*, Paidós, Buenos Aires, 1995.
- CARNOY, M.; *El Estado y la teoría política*, Alianza Editorial, México, 1993.
- CULVER, William; *El renacimiento de las democracias representativas en América Latina...* en *Contribuciones*, XIV N° 4/1997, Buenos Aires, octubre-diciembre de 1997.
- DAHL, R.; *La democracia y sus críticos*, Paidós, Buenos Aires, 1991.
- DUVERGER, M., *Sociología de la Política*, Ed. Ariel, Barcelona, 1975.
- FLORA, P. y HEIDENHEIMER, A.; *The Development of Welfare States in Europe and America*, Transaction Books Ed., Londres, 1982.
- FRIEDMAN, R.R. et al; *Modern Welfare State. A comparative view, trends and prospects*, New York University Press, New York, 1980.
- GIDDENS, A., *La estructuración de clases en las sociedades avanzadas*, Alianza Ed., Madrid, 1979.
- HELD, D.; *Ciudadanía y autonomía*, Agora, Buenos Aires, 1997.
- LACLAU, Ernesto; *Nuevas reflexiones sobre la revolución de nuestro tiempo*, Ed. Nueva Visión, Buenos Aires, 1993.

- LIJPHART, A., *Democracia en las Sociedades Plurales*, Ed. Gel, Buenos Aires, 1989.
- LINZ, Juan y otros; *Hacia una docencia moderna. La opción parlamentaria*, Ed. Universidad Cat. de Chile, Santiago, 1990.
- MACPHERSON, C.B.; *¿Necesitamos una teoría del Estado?*, en *Ascenso y caída de la justicia económica y otros ensayos*, Manantial, Buenos Aires, 1995.
- MANIN, B.; *Metamorfosis de la representación*, en Dos Santos M. (comp.). *Qué queda de la representación política*, Ed.CLACSO, Nueva Sociedad, Venezuela, 1992.
- MARTINO, Antonio A.; *Sistemas electorales*, Ed. Advocatus, Córdoba, 1990.
- O'DONNELL, G.; *Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías*, en Revista Nueva Sociedad N° 152, Caracas, 1998.
- OFFE, Claus; *Contradicciones en el Estado de Bienestar*, Alianza Editorial, México, 1990.
- PRZEWORSKI, A.; *Capitalismo y socialdemocracia*, Ed.Alianza, México D.F., 1990.
- ROSANVALLON, P.; *La nueva cuestión social. Repensar el Estado Providencia*, Ed.Manantial, Buenos Aires, 1995.
- SEN, Amartya; *Nuevo examen de la desigualdad*, Alianza Editorial, Madrid, 1995.
- SKOCPOL, Theda, et al.; *Bringing the State back in*, Cambridge University Press, New York, 1985.
- VV.AA., *Consejo para la consolidación de la democracia*, Bs. As., Eudeba, 1988.