

1. El escaso desarrollo de la crítica institucional

Basta caminar al azar por cualquier capital latinoamericana y reparar en los nombres de sus calles y plazas, con un mínimo conocimiento de la historia, para reconocer que esta región del planeta se caracteriza por el surgimiento de personalidades fortísimas. Sin duda, somos una región rica en caracteres humanos, pero al mismo tiempo que producimos hombres y mujeres notables –y aunque nos esforcemos por disimularlo- confiamos poco en las instituciones y a veces somos caóticos.

Esto no es signo de inferioridad, sino el producto de la historia de nuestra ciudadanía, que fue ampliando su base de modo doloroso y accidentado, a impulso de movimientos pluriclasistas con tintes personalistas, confrontados con crueles reacciones de contención.

Para extender la ciudadanía, muchas veces se demolieron instituciones que consolidaban privilegios, lo que generó una desconfianza institucional que contrasta con el crédito depositado en los protagonistas. No podemos negar que padecemos una ambivalencia –históricamente condicionada- con referencia a lo institucional.

Hace casi un cuarto de siglo que se modificó el panorama regional con la desaparición de las intervenciones militares y las dictaduras. Con la excepción de Perú y Haití, no hemos padecido golpes de estado. Nuestras instituciones están funcionando, pero sería ridículo negar las dificultades de estas dos décadas largas. Casi veinte presidencias interrumpidas en la región, muchas veces con conmociones violentas y saldo de pérdida de vidas humanas, no es un balance positivo, aunque por supuesto sea mucho menos grave que las dictaduras genocidas de seguridad nacional.

Durante ese período también la concentración de poder posibilitó el festival del fundamentalismo de mercado que retrasó nuestro desarrollo y culminó en algunos países con crisis desastrosas generadoras de exclusión y violencia social. La impotencia –y a veces la torpeza- de los gobiernos para resolver

esas dificultades provocó un serio desprestigio de los partidos políticos tradicionales de cada país y en algunos casos su total desaparición. Emergentes coyunturales capitalizan el temor de las clases medias con incoherentes discursos autoritarios, configurando una incipiente reacción *völkisch* fomentada por la superficialidad o la malicia de los medios de comunicación masiva, especialmente la televisión abierta, cada día más mediocre y anestésica.

Sería tan absurdo negar que algo no funciona en nuestras instituciones como pretender que eso obedece sólo a defectos o características personales de los protagonistas o a cualquier inferioridad de nuestras sociedades.

Es curioso que en la actualidad, casi nadie se atrevería a confesar que desconfía de las instituciones, pero también muy pocos se animan a criticarlas. La confianza en las instituciones no se fortalece con elogios, sino con el acatamiento acompañado de una crítica racional. La confianza acrítica en las instituciones existentes implica la afirmación de su perfección, lo que abre el camino para su demolición, porque en el momento en que las fallas institucionales provocan crisis profundas, dada la carencia de una previa crítica racional, se improvisan reformas antojadizas y coyunturales.

2. El presidencialismo como principio intocable

Para reforzar la confianza en las instituciones deberíamos comenzar por preguntarnos si el sistema de gobierno que tenemos es el más adecuado. Pero criticar en nuestra América el presidencialismo parece hasta hoy un pecado político. Las casi veinte presidencias interrumpidas y la concentración de poder que dejó a los pueblos impotentes frente al festival de las privatizaciones irresponsables y de la destrucción del trabajo, no son suficientes para abrir un debate al respecto. Tampoco lo es la historia previa, que muestra cómo el sistema fue manipulado para establecer las más sangrientas dictaduras. *El Señor*

Presidente, El otoño del patriarca o Tirano Banderas parecen sólo un *divertimento* literario.

Sin embargo, John Stuart Mill dijo que todos los grandes movimientos conocen inevitablemente tres estadios: el ridículo, el debate y la aceptación. Como el primero es inevitable, creemos que en algún momento es necesario afrontarlo, simplemente para pasar al segundo estadio, muy necesario ante los hechos de la realidad política regional.

¿Por qué no el parlamentarismo? Es una pregunta que puede ridiculizarse fácilmente en un país en que nadie piensa en una reforma constitucional y donde nadie parece hablar en voz alta de los defectos de sus instituciones, como si las pudiese exhibir como un modelo ideal insuperable. Pero la crítica institucional no es un tema que se deba abordar en el momento de una reforma constitucional, para después archivarlo para siempre. Una crítica institucional madura debe ejercerse con independencia de la coyuntura política, lo que evitará que cuando el espacio de reforma se abra en la sociedad, la oportunidad se pierda con reformas inconsultas e improvisadas.

Se trata de debatir seriamente y lejos de las urgencias circunstanciales, si efectivamente el presidencialismo es el mejor sistema o si, acaso, no sería mejor el parlamentarismo.

3. El presidencialismo y el sistema electoral

Nuestros países optan por sistemas de representación proporcional para los legislativos, en tanto que el presidente se elige por mayoría en *única* o *segunda vuelta*. Esto dificulta que el presidente tenga mayoría propia en el legislativo, lo que desde el comienzo lo deja en una posición débil. La lógica indica que al sistema parlamentario le corresponde una elección proporcional del legislativo y al presidencialista un sistema de mayoría y minoría, que garantiza al ejecutivo el apoyo al menos en una primera parte de su mandato.

Los parches que intentan resolver esta contradicción no son eficaces y tampoco muy democráticos. Subir el llamado *piso*

electoral perjudica a las fuerzas políticas minoritarias y no es una solución segura, pues no impide el posterior fraccionamiento de los bloques originarios. La otra solución propuesta, que consiste en asignar las bancas a los partidos, convierte a los legisladores en simples mandatarios de sus cúpulas partidarias.

El sistema proporcional permite una mejor representación, en tanto que el sistema de mayoría y minoría obliga a la ciudadanía a una opción entre las dos fuerzas con posibilidades reales de triunfo. Pero el sistema proporcional debilita al ejecutivo y, además, tiende a la fragmentación de las fuerzas políticas. El candidato que sabe que por sí mismo tiene los votos necesarios para ser electo, no se siente tentado a integrar una lista y someterse a la disciplina de un partido, pues le resulta más práctico llegar a la banca con su propia fuerza política pequeña.

4. ¿Por qué no un sistema intermedio?

La incompatibilidad entre el presidencialismo y el sistema de elección proporcional plantea la férrea opción de abandonar uno u otra. La primera opción el paso al parlamentarismo; la segunda una vuelta al presidencialismo de tipo norteamericano.

Cuando la discusión llega a este punto suele causar miedo y para calmarlo suele proponerse un *semiparlamentarismo* o *semipresidencialismo*, no faltando quienes optan por lo último, sin saber muy bien qué es, pero sólo porque aristotélicamente creen que siempre la virtud está en el medio y que todo *semi* es prudente.

En realidad, se trata de un sistema en que el presidente, mientras tiene mayoría parlamentaria, reúne las funciones de jefe del estado y del gobierno, pero cuando pierde esa mayoría, la jefatura del gobierno pasa a un *premier* que cuenta con mayoría parlamentaria y con el que está obligado a convivir. Aproximadamente es el sistema francés de la Quinta República, que reemplazó al parlamentario puro de la Cuarta República.

Debe observarse que este sistema se impuso en 1958, en medio de una gravísima crisis desencadenada por militares golpistas de Argelia que luego desembocaron en el terrorismo. En esa circunstancia, el proyecto de Constitución no se debatió, sino que fue redactado por el ministro de De Gaulle y aprobado por una consulta popular.

¿Se trata de un verdadero sistema parlamentario? Más bien da la sensación de que es un presidencialismo con muletas: si el presidente pierde la mayoría, en lugar de quedar impotente, como sucede entre nosotros, es reemplazado en la función de gobierno y permanece hasta el final de su mandato como presidente parlamentario. En otras palabras: se le permite que termine su mandato como jefe de estado mientras otro gobierna.

¿Qué inconvenientes tiene? La llamada *cohabitación* no siempre es cordial, pero más allá de todas las dificultades prácticas que están sufriendo los países del este europeo que lo adoptaron, media una cuestión de ingeniería institucional que la hace poco viable.

No es verdad que el presidente en el sistema parlamentario carezca de todo poder. Por el contrario, el jefe del estado conserva un poder muy significativo, casi clave, pues ejerce lo que desde el siglo XIX Benjamín Constant llamó el *poder moderador*, que es el ejercido en los momentos de crisis: convocar a los líderes parlamentarios para que formen nuevo gobierno y, en algunos casos, cuando esto es muy difícil y crea que la composición presente del parlamento no representa ya la voluntad popular, tiene el poder de disolver el parlamento y convocar urgentemente a elecciones para conformar uno nuevo.

Para desempeñar este poder moderador, el presidente parlamentario debe tender a una imagen más o menos patriarcal, o sea, que por razones de edad o de larga experiencia política esté un tanto más allá de la coyuntura. En el llamado *semipresidencialismo*, el presidente que perdió la mayoría parlamentaria no puede desempeñar eficazmente este papel

arbitral, porque no se halla por encima de la coyuntura, dado que es el opositor derrotado.

5. ¿Qué modelo es más propio del estado de derecho?

Cabe preguntarse si no es mejor estado de derecho el que opta por un sistema parlamentario que el que lo hace por uno presidencialista. Creemos que la respuesta debe ser afirmativa.

Los estados de derecho nacieron del enfrentamiento con el poder absoluto de los monarcas, lo que los ingleses hicieron desde la Carta Magna hasta que, finalmente, el parlamento inglés consiguió que el ejecutivo lo ejerciera un primer ministro surgido del parlamento. Cuando en el siglo XVII un primer ministro quiso quedarse en el cargo pese a haber perdido el apoyo del parlamento, los diputados lo sometieron a juicio político (*impeachment*) y lo ahorcaron. Desde de esa experiencia, cuando un *premier* pierde la mayoría parlamentaria se apresura a renunciar. Este modelo de monarquía parlamentaria se volvió republicano en la mayoría de los países que lo adoptaron, donde el rey fue reemplazado por un presidente electo.

Cuando los Estados Unidos se independizaron de Gran Bretaña el rey fue reemplazado por un funcionario electo por cierto tiempo (presidente) que concentra las funciones de jefe de gobierno y de estado, que ejerce el ejecutivo al margen de la mayoría parlamentaria y que conserva el poder de veto de las leyes. Este modelo se extendió a toda América Latina, donde retrocedió muchísimas veces hacia caricaturas abiertamente neomonárquicas absolutistas.

Hasta la actualidad se sigue esgrimiendo a favor del presidencialismo su supuesto éxito en los Estados Unidos. Dejando de lado los desaciertos de la administración republicana norteamericana, lo cierto es que la experiencia de la primera elección de Bush no es un ejemplo digno de imitarse. Después de casi cuarenta días de acusaciones de fraude y recuentos, la mayoría republicana de los jueces de la Corte Suprema eligió al candidato republicano. Aún cuando la decisión se haya ajustado a

la verdad de un margen estrecho sobre el candidato perdedor, lo cierto es que la mitad de los votantes no tuvo influencia en el ejecutivo, lo que es clara consecuencia de su originaria naturaleza de monarquía con limitación temporal (como también de los defectos de un tribunal supremo nominado políticamente). Algo parecido puede decirse de lo sucedido en México con motivo de la elección del actual presidente: un pequeño margen descarta la opinión de la mitad del electorado; veinte millones de ciudadanos carecerán por seis años de todo peso en el ejecutivo.

Es bastante claro que un sistema que impone la exclusión de cualquier influencia en el gobierno por parte de todos los que no votaron por el candidato triunfante, aún cuando sean prácticamente la mitad del electorado, está más lejos del modelo ideal de un estado de derecho que el que atenúa notoriamente este defecto, pues siempre deja abierta la posibilidad de alianzas de gobierno.

Para colmo de males, en tiempos de crisis la gobernabilidad democrática sólo es posible con gobiernos de coalición, pero éstos son casi imposibles cuando el ejecutivo es ejercido por una sola persona, salvo que alguien profane un misterio teológico.

Pero además, el ejecutivo en manos de quien no puede ser removido sin una violenta crisis de alto costo institucional, independiza totalmente al presidente de su propio partido. En la ficción se celebra esto como una garantía de objetividad, pero en la práctica hace que los partidos asuman un neto corte personalista. El dirigente no es la expresión de fuerzas políticas orgánicas y fuertes, sino que éstas se debilitan y encolumnan detrás del dirigente, lo que no sólo se produce en los oficialismos sino también en las oposiciones, que asumen esa forma para prepararse a reemplazarlos. Para obtener una candidatura dentro de esas máquinas verticales, la obsecuencia, la docilidad y el clientelismo desplazan a la idoneidad.

6. La renovación de las luchas inglesas

La experiencia latinoamericana ha demostrado que el presidencialismo no sólo dio lugar a claros retornos monárquicos, sino que reabrió las luchas inglesas, en la medida en que muchas veces los parlamentos fueron clausurados por los ejecutivos y más recientemente, sin llegar a este extremo, se los maneja con diputados sumisos o se los subestima mediante el abuso de la legislación por decreto, con lo cual se degrada su función y se los desprestigia. Se trata de una cuestión circular que los partidarios del presidencialismo aprovechan: ¿Cómo podemos pensar en el parlamentarismo si los legislativos están desprestigiados? La respuesta parece clara: no es posible pensar en legislativos prestigiados cuando los presidentes legislan por decreto o negocian o compra los votos de los legisladores, ni cuando no están en las cámaras las principales espadas políticas, porque todo político que aspira a gobernar o a ocupar un ministerio se niega a integrarlo por considerar que se trata de una labor secundaria.

En definitiva, en las crisis latinoamericanas por regla general son los legislativos los que destituyen al presidente y suelen imponer de inmediato a otro controlado por ellos, aunque no hayan faltado tentativas de cerrar las cámaras por parte de los presidentes. Los conflictos entre el presidente y el legislativo son así la clave de las crisis más graves, pero las salidas de las crisis mediante presidentes designados por el legislativo neutraliza otro argumento usual a favor del presidencialismo: suele afirmarse que no tenemos experiencia de gobierno parlamentario, lo que no es cierto, pues en casi todas las crisis hemos optado por salidas parlamentarias, defectuosas ciertamente -por carecer de los instrumentos normativos adecuados- pero parlamentarias al fin.

Dejando a lado el extremo conservadurismo de la objeción de falta de experiencia, que llevaría a la inmovilidad institucional más absoluta, tampoco puede ignorarse que Brasil, el país más extenso y poblado del continente, se organizó bajo la forma de una monarquía parlamentaria que, entre otra cosas, lo preservó

de la balcanización que sufrimos los provenientes de colonización española.

7 ¿Es racional el presidencialismo?

¿Hasta dónde es racional un sistema que concentra las funciones del jefe de gobierno y del jefe de estado en una persona? En América Latina suele defenderse este superpoder con el argumento de una supuesta necesidad de ejecutivos fuertes, porque estamos habituados al caudillismo, lo que encierra varias falacias.

Es verdad que hay personas con particulares dotes de empatía con la ciudadanía, pero esa condición política es personal y no la otorga ninguna ley. Quien la posea se desatacará en cualquier sistema. Se podría reformular el viejo adagio: *lo que natura non da la Constitución non presta*.

La única diferencia -no menor- es que quien ni siquiera tenga condiciones de gobernante discreto, en el sistema presidencialista sólo puede ser removido a costa de una crisis institucional, en tanto que en el parlamentario basta con una simple crisis política pasajera y prevista en la propia ley como un recambio normal. Debido a ello, en el presidencialismo todo el sistema está dependiendo de la salud de una persona y cualquier accidente tiene un costo formidable para la estabilidad institucional y para el propio estado de derecho.

8. Las ventajas del parlamentarismo

Ningún sistema es ideal, pero por lo menos es innegable que el parlamentarismo permite manejar mejor una crisis, entre otras cosas: a) porque no admite gobiernos sin mayoría parlamentaria, o sea, que todo gobierno parlamentario es fuerte; b) porque no hace depender la estabilidad del sistema de la salud de una o de dos personas; c) porque las crisis de gobierno se resuelven como episodios normales de la política; d) porque favorece el desarrollo de partidos fuertes y orgánicos, dado que obliga a coaliciones para ejercer el gobierno; e) porque la

tentación de usurpar el poder de un individuo siempre es mayor que la de usurpar el de un cuerpo; f) porque facilita las soluciones dialogadas; g) porque permite las alianzas de gobierno sin que los partidos pierdan su individualidad y sin que el hecho de realizarlas en modo oculto siembre dudas sobre su corrección ética; h) porque equilibra mejor el sistema de pesos y contrapesos (reparto del poder) y, i) porque en definitiva, no hay ningún ser humano absolutamente sabio y equilibrado (e inmutable) al que pueda confiarse individualmente el poder sin correr riesgos institucionales, aunque sea temporalmente.

En el parlamentarismo las fuerzas políticas pueden ser muchas, pero siempre es necesario que se coaliguen para ejercer el gobierno. La oposición que aspire a reemplazarlo también se verá forzada a coaligarse. Es posible que se objete que esto puede no suceder en países que no están habituados a este sistema y, por ende, quedar sin gobierno por bastante tiempo. Para evitar este inconveniente, en el derecho comparado se conoce la llamada *cláusula alemana*, según la cual un gobierno no cae, pese a que el parlamento formule un voto de desconfianza, si éste no es positivo, es decir, si no va acompañado de una propuesta de nuevo gobierno con mayoría parlamentaria.

Por otra parte, el parlamentarismo cierra las discusiones en torno a las reelecciones, pues el *premier* puede ser reelecto indefinidamente, aunque en la práctica no sea lo habitual. No obstante, Winston Churchill, Hellmuth Kohl, Margaret Thatcher, Tony Blair o Felipe González permanecieron unos cuantos años. La experiencia muestra que para la democracia no es lo mismo mantener en el poder a un *premier* que a quien ejerce conjuntamente las funciones de jefe de estado y de gobierno.

Además, un *premier* que pierde el gobierno no necesariamente desaparece, sino que queda vigente su mandato de legislador y puede seguir activo políticamente. ¿Cuántas veces los políticos italianos volvieron a presidir gobiernos?

Si bien nada de lo dicho pretendemos que tenga valor absoluto ni mucho menos, creemos que, al menos, de estos breves enunciados queda en claro la necesidad de seguir pensando las instituciones y el modo de corregirlas a la luz de la experiencia regional y con el auxilio del derecho comparado.

E. Raúl Zaffaroni

Profesor Titular en la Facultad de Derecho
de la Universidad de Buenos Aires