

## SOBRE EL PRESIDENCIALISMO Y OTRAS MALAS IDEAS. REFLEXIONES A PARTIR DE LA EXPERIENCIA ITALIANA\*

Michelangelo BOVERO

Desde hace tiempo lo he repetido. En todos los países (más o menos) formalmente democráticos, quienes se ocupan y se preocupan de los acontecimientos políticos deberían prestar mucha atención a lo que sucede en Italia, pues es un laboratorio político que se encuentra frecuentemente a la vanguardia: al inicio del siglo XX produjo el fascismo; antes del final de milenio, casi como prefiguración grotesca del apocalipsis, inventó un tipo de gobierno plutocrático-demagógico-autoritario basado principalmente en la idiotización mediática de grandes masas de electores. El primer producto, como se sabe, ha tenido mucho éxito; el segundo puede ser considerado, desde mi punto de vista, una forma extrema, y precoz, de realización de ese modelo político degenerado que he bautizado como *kakistocracia* —el “gobierno de los peores”—, hacia el cual en formas y medidas distintas parecen encaminarse las llamadas democracias reales.

Es necesario recordar que también otros productos, desde luego de distinto valor, han salido del laboratorio italiano: en primer lugar, la Constitución actualmente (y milagrosamente todavía) en vigor, elaborada por una gran asamblea constituyente inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial. Se trata de una de las Constituciones más democráticas del mundo, también ella tomada en muchos aspectos y varias ocasiones como modelo, por

\* Traducción al castellano de Miguel Carbonell.

ejemplo, por los redactores de la Constitución española posfranquista. Pero quiero también recordar, entre los buenos productos del laboratorio italiano, la gran estación de lucha contra la corrupción política que ha pasado a la historia con el nombre de operación “manos limpias”. También ella, por otro lado, encuentra su raíz, o mejor dicho las condiciones mismas de su posibilidad, en la Constitución, que asegura la independencia del Poder Judicial frente al poder político (y específicamente frente al Poder Ejecutivo), fundándola sobre tres pilares institucionales: *a*) la sujeción del juez solamente a la ley; *b*) el autogobierno del orden judicial mediante el Consejo Superior de la Magistratura, y *c*) la obligatoriedad de la acción penal —principio, este último, que implica la incorporación del Ministerio Público en la magistratura y su consiguiente independencia del Poder Ejecutivo—, ya que, como decía un gran constituyente italiano, el jurista Piero Calamandrei: “es contradictorio afirmar, por un lado, el principio de legalidad, y por el otro, considerar al Ministerio Público dependiente del ministro de justicia”.

Las tendencias políticas degenerativas en Italia —que han conducido a la instauración del segundo gobierno kakistocrático en la primavera de 2001— intentan precisamente arrollar (luego de haberlos esquivado) los grandes pilares de la Constitución republicana sobre los que se apoyan los ponderados equilibrios del ordenamiento de los poderes. Y temo que lo lograrán, con el concurso de la deliberada (y ni siquiera demasiado disimulada) voluntad subversiva de algunos sujetos políticos y de la estupidez e ignorancia de otros.

El intento de desfiguramiento de la democracia en Italia, en los tiempos recientes, ha tomado también las rutas oficiales de un proceso de reforma de las instituciones: un largo y atormentado proceso, con alternativas vicisitudes, interrupciones y reanudaciones, cuya historia puede ser brevemente resumida como sigue. Al inicio de los años noventa, el sistema de los partidos que había regido la suerte política de la República por más de cuarenta años se rompe por el peso de la corrupción, y también gra-

cias a los golpes de la operación “manos limpias”. Gran parte de la clase política no arrollada por las ruinas comete el fatal error de endosar las culpas de la degeneración de la democracia justamente a las instituciones democráticas, o mejor dicho, a la manera en que habían sido modeladas por los constituyentes de 1946 y 1947. El primer blanco es la ley electoral: a través de un referéndum, en 1993 se llevó a cabo un rápido cambio en el sistema electoral, que culminó con el paso del original mecanismo proporcional a un sistema prevalementemente (en sus tres cuartas partes) mayoritario, hasta ahora en vigor. Los acontecimientos sucesivos —el fulgurante ascenso y repentina caída del primer gobierno kakisto-telecrático en 1994, su sustitución por mayorías y gobiernos tambaleantes, el enésimo final anticipado de la Legislatura, la victoria electoral en 1996 de una amplia pero frágil coalición antitelecrática— inducen a la mayor parte de las fuerzas políticas a perseverar en el error: al inicio de 1997 se instituyó, por medio de una ley constitucional, una comisión para las reformas institucionales que se integró con miembros de ambas cámaras del Parlamento. La llamada “comisión bicamaral” elaboró un amplio proyecto de reforma de la segunda parte de la Constitución, que abarcó el “ordenamiento de los poderes” (por tanto, en sentido estricto y propio, una “reforma del Estado”); sin embargo, este proyecto, por problemas contingentes en la relación de fuerzas al interior de varios partidos y coaliciones, no fue tomado en cuenta y cayó en el vacío. Al final de la Legislatura, las fuerzas de gobierno propusieron retomar una parte del proyecto elaborado por la comisión bicamaral, referida a la “forma de Estado”: esa propuesta de reforma constitucional, que delinea el paso del Estado unitario (por otro lado corregido por formas de descentralización y autogobierno local) a un Estado federal, se aprueba por una exigua mayoría, y en estos días está sometida a referéndum popular confirmativo. Se trata, a mi juicio, de una pésima reforma, por muchas razones: sobre todo, en general, porque acentúa la importancia y el peso de las formas de poder monocrático (alcaldes de las ciudades, presidentes de las re-

giones), contribuye a difundir y hacer radicar en la opinión pública una idea degenerada, que identifica la democracia con la investidura “directa” de los jefes y jefecillos en todos los niveles. La alternativa que se presenta ahora a los electores italianos, llamados a confirmar o rechazar mediante referéndum esta reforma constitucional, es dramática: o tener esta pésima ley, o abrir las puertas, bloqueándola, a una ley todavía peor que el nuevo gobierno kakistocrático, fuerte por contar con una mayoría parlamentaria aplastante, amenaza con formular y aprobar en breve tiempo. Lo que confirma la validez de un viejo dicho italiano, según el cual “lo peor no está nunca muerto” (*il peggio non è mai morto*).

Pero no basta: la kakistocracia convertida en gobierno parece tener la intención de retomar y empeorar el proyecto (quizá) más fatal que se había delineado en los tiempos de la comisión bicameral, hijo mayor, por así llamarlo, de la misma idea degenerada de la democracia que ha inspirado la reforma (seudo)federalista: se trata del proyecto que intenta el paso del parlamentarismo al presidencialismo. Contra este proyecto no puedo más que volver sobre algunos breves argumentos en los que he insistido por años. Son argumentos que quizá podrían interesar también a quienes, en otras partes del mundo, y especialmente en América Latina, han sufrido el presidencialismo por demasiado tiempo. Enuncio mi tesis en tres fórmulas drásticas, sin duda exageradas (pero lo hago para explicarme sin equívocos): *a*) el presidencialismo es la forma institucional más *antigua* de la democracia moderna, y justamente por esto es una forma *rudimentaria* de democracia; *b*) la forma de gobierno presidencial es la *menos democrática* de las que puede asumir una democracia moderna, porque en ella un poder *monocrático*, en mayor o menor medida *discrecional*, tiende a prevalecer sobre el poder *colegiado* de las asambleas *pluralistas* (el Parlamento), a las que les es confiada la representación política de los ciudadanos; *c*) la única reforma verdaderamente *democrática* del presidencialismo solo puede ser

su *abolición* (drástica o gradual, según lo que puedan permitir o requerir las circunstancias concretas). Argumento mis tesis con el planteamiento del problema en términos teóricos rigurosos.

Los partidarios del presidencialismo, en Italia y más allá, declaran querer “reforzar al Ejecutivo”, hacerlo más “eficiente”, con el fin de asegurar la “governabilidad”; de forma análoga, los que defienden el presidencialismo allá donde ya está instaurado, entienden que su abolición, o incluso también un simple redimensionamiento del Poder Ejecutivo, coincidiría con una pérdida de eficiencia y de “governabilidad”. Pregunto: ¿qué cosa significa “reforzar al Ejecutivo”? Más en general: ¿qué relación se quiere instituir entre gobierno y Parlamento? Éste es el verdadero punto de la cuestión: una cuestión enturbiada por confusiones y distorsiones conceptuales más o menos conscientes e interesadas, por palabras tramposas —como “governabilidad”— y por malas ideas —algunas de las cuales son el fruto de prejuicios largamente difundidos entre los politólogos—. Intentemos sobre todo poner un poco de orden y lograr cierta claridad.

Los sistemas presidenciales y los parlamentarios, y también los sistemas semipresidenciales y semiparlamentarios, se distinguen entre ellos justamente con base en la naturaleza de la relación entre gobierno y Parlamento. Esta relación puede analizarse desde dos puntos de vista: por un lado, atendiendo a la respectiva fuente de legitimación de los dos órganos (es decir, se trata de contestar a la pregunta: “¿quién tiene el poder de instituir y eventualmente destituir a qué órgano?”, o mejor dicho: “¿quién tiene el poder de elegir y/o revocar a los elegidos en los cargos constitutivos de qué órgano?”); por otro lado, atendiendo a las respectivas funciones y competencias (es decir, se trata de contestar a la pregunta: “¿quién tiene el poder de decidir tal cosa?”, o sea “¿a qué órgano corresponden qué competencias?”). En general, los politólogos privilegian el primer aspecto, no poniendo la debida atención en el segundo. Pero esto es, desde mi punto de vista, un error.

Queriendo reducir a lo esencial los caracteres distintivos de cada una de las formas puras, puede decirse, desde el punto de vista de la primera pregunta, que: 1) un sistema es parlamentario cuando el gobierno emana del Parlamento, que es el único órgano electo por el voto popular, y frente a él responde el gobierno por sus actuaciones; 2) un sistema es presidencial —más allá de las cuestiones puramente nominalísticas— cuando *el jefe del gobierno* es electo directa y periódicamente por los ciudadanos por sufragio universal. He dicho “el jefe de gobierno”, con una consciente simplificación, y no “el presidente”, para subrayar que la simple elección directa de un presidente de la república es por sí misma insuficiente, y puede ser irrelevante, para calificar a un sistema como no parlamentario. Para establecer si en verdad es tal, es necesario pasar a la otra pregunta, y por tanto cuestionarse cuáles son los poderes (las funciones, las competencias) del presidente directamente electo: si éste no tiene poderes de dirección del gobierno, es decir, poderes de iniciativa y orientación política, entonces (para simplificar de nuevo) el sistema es sustancialmente parlamentario. Por ejemplo, los sistemas institucionales de Austria, Islandia e Irlanda, en los cuales el presidente es directamente electo por los ciudadanos pero no tiene funciones gubernativas, son “presidencialismos aparentes”. Pero una vez registrada la existencia de sistemas aparentemente presidenciales, que sustancialmente no son tales, debemos también admitir que existen sistemas sustancialmente presidenciales, aun si formalmente no parecen tales. De hecho, siempre que el jefe de gobierno sea electo directamente por los ciudadanos, o sea, que no deba recibir su legitimación del Parlamento ni pueda por este órgano ser deslegitimado, entonces el sistema es no parlamentario, es decir, sustancialmente asimilable al presidencialismo, aunque el jefe de gobierno no tenga formalmente el nombre de “presidente de la república”. Así sucede, hoy en día, en Israel, y también, si bien solamente de hecho, en Italia luego de las últimas elecciones.

En un cierto punto del debate sobre las reformas institucionales, ha tenido mucho crédito la propuesta de adoptar en Italia,

siguiendo el modelo francés, un sistema semipresidencial, que comporta justamente la distinción *formal* entre las figuras del presidente y del primer ministro. Pero la presunta diferencia radical de esta propuesta frente a la de la elección directa del primer ministro es sostenida por argumentos a mi parecer nominalistas y no conclusivos. De hecho, siempre que sea electo directamente por los ciudadanos el presidente de la república, pero éste, como sucede en el sistema semipresidencial, no sea también jefe de gobierno, entonces se trata de averiguar en qué circunstancias y en qué medida el gobierno depende del presidente o bien del Parlamento; si se da la circunstancia de que depende del presidente, en el sentido de que no sólo es formalmente nombrado sino también sustancialmente dirigido por él, entonces el semipresidencialismo es una forma de presidencialismo para todos los efectos. En general, justamente ésta es considerada por la mayor parte de los politólogos la condición “normal” del semipresidencialismo. A quien objete que el semipresidencialismo francés conoce también la circunstancia de la “cohabitación”, en la que un gobierno no depende del presidente sino de una mayoría parlamentaria adversa a éste, es fácil replicar que *a)* se trata de una circunstancia considerada, siempre por la mayor parte de los politólogos, anómala, sino patológica, y que *b)* ciertamente no es en vista de la verificación de esta circunstancia que sus defensores lo recomienden —como por lo demás el presidencialismo estadounidense no es normalmente recomendado en vista de la verificación de la circunstancia análoga llamada “gobierno dividido”, en el que el presidente se enfrenta con un Congreso dominado por una mayoría hostil—. En todo caso, no veo justamente cómo puedan conjugarse sin contradicción el juicio positivo sobre el semipresidencialismo (o sobre el presidencialismo) con “gobierno dividido” y la (presunta) exigencia de reforzamiento del Ejecutivo, de “eficiencia” y de “governabilidad”. Por otro lado, quien quisiera sostener la opción semipresidencialista como una buena vía para debilitar al presidencialismo, se equivocaría de lleno: como enseña la experiencia francesa, cuando no hay “cohabitación” (o

sea “gobierno dividido”) el llamado semipresidencialismo es en realidad un superpresidencialismo.

Con el objetivo de valorar las diversas opciones que se proponen para la elección de una forma de gobierno, el verdadero problema consiste en establecer cuál, entre el gobierno y el Parlamento, resulta ser en cada una de las propuestas el órgano *preeminente*, y de cuánto sea preeminente, considerando el doble aspecto *a*) de la fuente de legitimación y *b*) de los poderes que tienen respectivamente atribuidos el gobierno y el Parlamento. Por simplicidad, formularía en dos pasajes (o momentos) el criterio esencial de distinción: *1*) si el gobierno, en virtud de la elección directa (y separada) de su jefe (sea o no éste el presidente de la república), no es (ya) dependiente del Parlamento, entonces el Parlamento no es (ya) el órgano preeminente; *2*) el gobierno es (se convierte) el órgano preeminente si y en la medida en que los poderes que le son conferidos le permiten relegar al Parlamento a un papel de registro de las voluntades del vértice ejecutivo, o bien a la figura de un simple contrapoder, más o menos eficaz según los arreglos institucionales. Particular atención amerita, en todas las formas institucionales desbalanceadas en favor del Ejecutivo, la amplitud de la facultad reglamentaria reconocida al (jefe del) gobierno. En general, puede decirse que el modelo presidencial, en sus diversas variantes, asigna demasiados poderes, y demasiado discrecionales, a una sola persona, es decir, a un cargo monocrático que cuando más puede ser considerado “representativo” de una parte solamente (y casi nunca ni siquiera de la mayoría efectiva) de la población.

Si luego cualquiera quisiera sostener que en un sistema institucional “eficiente” al Parlamento le corresponde solamente una función de “control”, le preguntaría si el “control parlamentario” significa todavía algo concreto, cuando el Parlamento no dispone de un poder eficaz para oponerse a la acción gubernativa. ¿No debemos decir que en este caso el gobierno ha asumido “plenos poderes”? ¿y para qué serviría entonces el Parlamento? ¿Pero un sistema sin Parlamento, o con un Parlamento vaciado



de poder, sigue siendo una democracia? Si alguien se obstinase en responder que sí, que es todavía una democracia, porque el presidente y/o jefe de gobierno es electo por los ciudadanos bajo la regla democrática de la mayoría, le replicaría que se trata no ya de una democracia, sino justamente de una dictadura electiva de la mayoría (y si luego, en virtud de un mecanismo electoral distorsionador, el gobierno fuera expresión de una minoría de ciudadanos, se trataría de una dictadura y basta, sin adjetivos).

En suma: toda propuesta de transformación en sentido presidencialista o semipresidencialista de la forma de gobierno tiende de hecho a reforzar los poderes del vértice, y con ello a pervertir la dirección ascendente del proceso democrático acentuando los momentos de decisión descendente, y abre las puertas, en la edad del videopoder, a la instauración de una *autocracia electiva*, populista y plebiscitaria. No hay necesidad, creo, de gastar muchas palabras para subrayar el carácter demagógico de la operación de llamar “democracia directa” a la designación inmediata de un “jefe” con grandes poderes discrecionales. Más necesaria es quizá la refutación de la idea equivocada sobre la que esa operación se sostiene: la idea de que la elección directa del presidente o del primer ministro confiere un mayor poder a los electores, más *peso* a sus votos. Es justamente lo contrario, por tres órdenes de motivos: 1) en la elección por sufragio universal de un cargo individual (como el de presidente o jefe de gobierno) el voto de cada elector cuenta menos de lo que cuenta, por el contrario, en la elección de los miembros de una asamblea como el Parlamento (si el Parlamento tiene, por ejemplo, 400 miembros, para elegir a cada uno de ellos, se requiere de 400 veces menos votos que para elegir directamente a un presidente de la República); 2) los votos de los ciudadanos que hayan votado por un candidato a la presidencia derrotado, aunque fueran el 49%, cuentan cero; 3) el poder que los electores del candidato ganador tienen sobre el gobierno en un régimen presidencial es menor que el poder que tiene el Parlamento sobre el gobierno en un régimen parlamentario, ya que en este régimen, si el gobierno en el curso de su

mandato actúa mal o de alguna forma traiciona la confianza, puede ser removido por el Parlamento, mientras que los ciudadanos en un régimen presidencial deben esperar a la terminación prefijada del mandato. ¿Y si los electores se dan cuenta de que eligieron a un incompetente, o a un aprovechado, o incluso a un delincuente, o más modestamente a un incapaz? ¡Gran virtud la de la estabilidad!

En conclusión: las razones de la eficiencia y de la gobernabilidad son a veces usadas como gonzúas, como armas impropias del debate público; y en cualquier caso no deben nunca prevalecer sobre las de la democraticidad de un sistema político. Éste es el principio fundamental que deben inspirar las propuestas de quienes se oponen al presidencialismo.