

PRESIDENCIALISMO O PARLAMENTARISMO EN LA REPÚBLICA ARGENTINA

Carlos M. A. MOSCA

SUMARIO: 1. *Introducción*; 2. *El presidencialismo*; 3. *El parlamentarismo*; 4. *El presidencialismo y los derechos sociales*.

1. INTRODUCCIÓN

Hace ya más de un año tuvimos la oportunidad de expresar nuestra opinión en un opúsculo periodístico acerca de este tema comentando el discurso del presidente Raúl Alfonsín del 15 de abril de 1986 ante el Consejo para la consolidación de la democracia.¹ En aquellas circunstancias el presidente de la República delineó diversos aspectos de un ambicioso proyecto político: la fundación de la Segunda República. Sin embargo una de las medidas instrumentales —el traslado de la capital federal a Viedma anunciada en ese mismo discurso— acaparó fundamentalmente la consideración de la opinión pública argentina. No dudamos que resultaba por demás evidente la trascendencia de esta decisión política que ya ha sido acompañada, por otra parte, por medidas concretas que avizoran su concreción a corto plazo. Pero sería empequeñecer el proyecto político contenido en la propuesta de una Segunda República, identificarlo solamente con el traslado de la capital federal que permitirá revertir el creciente proceso de centralización de las estructuras estatales que se ha generado en nuestro país en los últimos cien años.

En aquella ocasión expresó el presidente de los argentinos:

Estamos en una nueva etapa funcional... Se trata entonces no sólo de trasladar la capital federal, crear una nueva provincia, descentralizar las estructuras burocráticas, perfeccionar la administración de justicia o adoptar un nuevo sistema político, sino de crear las condi-

¹ Mosca, Carlos, "Presidencialismo y parlamentarismo", diario *El Día*, La Plata, 2 de febrero de 1987.

ciones para una nueva República que ofrezca nuevos horizontes mentales a los argentinos.²

En ese mismo discurso presidencial se anunciaron otras transformaciones profundas, entre las que merece destacarse la posibilidad de una reforma constitucional que comprende la alternativa de combinar aspectos de nuestro tradicional régimen presidencialista con elementos de los sistemas parlamentarios. La propuesta, en tal sentido, es absolutamente novedosa a nivel oficial y claramente demostrativa de la profundidad y la envergadura de la renovación de las estructuras estatales que se pretende.

Comentando este anuncio presidencial dice un prestigioso constitucionalista argentino:

Al margen de la opinión que pueda tenerse sobre la oportunidad de la reforma constitucional, es necesario admitir que la propuesta —novedosa a nivel oficial— demuestra una proyección de objetivos, que trascienden a los problemas cotidianos; cuyos apremios no deben hacernos perder de vista la perspectiva histórica y que merece ser analizada y debatida en todos los niveles, sin preconceptos; ya que es posible que una respuesta serena y madura del mismo, pueda abrir nuevos senderos en la consolidación democrática de nuestro país, e incluso del subcontinente.³

2. EL PRESIDENCIALISMO

Los constituyentes argentinos adoptaron en 1853 el sistema presidencialista siguiendo el modelo de la Constitución norteamericana de 1787 y también los propios antecedentes históricos del país que reclamaban un Ejecutivo fuerte y concentrado.

“Los nuevos Estados de América —decía Simón Bolívar— necesitan de reyes con el nombre del presidente.”

“Dad al Poder Ejecutivo todo el poder posible —reclamaba Juan Bautista Alberdi— pero dádselo por medio de una Constitución.”

Son elocuentemente demostrativas de estas opiniones las siguientes expresiones de Alberdi:

² Alfonsín, Raúl, “Discurso presidencial ante el Consejo para la Consolidación de la Democracia”, 15 de abril de 1986.

³ Ekmekdjian, Miguel Ángel, “El presidencialismo y el parlamentarismo en la denominada Segunda República”, *La Ley*, 21 de abril de 1986.

En cuanto a la energía y vigor, el Poder Ejecutivo debe tener todas las facultades que hacen necesarios los antecedentes y las condiciones del país y la grandeza del fin para que es instituido. ¿Lo haréis omnímodo y absoluto, para hacerlo más responsable, como se ha visto algunas veces durante las ansiedades de la Revolución? No: en vez de dar el despotismo a un hombre, es mejor darlo a la ley. Ya es una mejora el que la severidad sea ejercida por la Constitución y no por la voluntad de un hombre. Lo peor del despotismo no es su dureza, sino su inconsecuencia, y sólo la Constitución es inmutable. Dad al Poder Ejecutivo todo el poder posible, pero dádselo por medio de una Constitución.⁴

Lo cierto es hoy, a más de ciento treinta y cinco años de la sanción de la Constitución argentina y más allá de su adopción por parte de la mayoría de los países latinoamericanos, parece cada día más concluyente aquella opinión de Maurice Duverger: “el sistema presidencialista jamás ha logrado funcionar como no sea en los Estados Unidos”.

Conviene anticipar que este llamado régimen presidencial —por oposición al parlamentario— no radica su esencia en el hecho de que en vez de un monarca implante un *presidente de la República* (presidentes de la república los hay en sistemas parlamentarios y no presidenciales— por ejemplo: Italia, Francia, Alemania Occidental), sino en que ese presidente de la República detenta el Poder Ejecutivo —o sea, asocia en unidad de órgano la jefatura del Estado y la del gobierno— y no necesita —ni él ni su ministerio si lo hay— de la confianza del parlamento. Es decir, que si en el régimen presidencialista siempre hay un presidente, no siempre que hay un presidente existe presidencialismo (porque puede tratarse de un parlamentarismo).⁵

Al presidencialismo se lo cataloga entre los sistemas de separación de poderes, mientras que al parlamentarismo se lo ubica entre los de colaboración de poderes, según las opiniones de Maurice Duverger y Karl Loewenstein, respectivamente.

En el sistema presidencialista la elección del titular Poder Ejecutivo emana directa o indirectamente del pueblo, lo que le otorga un acentuado liderazgo político. Funcionalmente resume en su ti-

⁴ Alberdi, Juan Bautista, *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina*, Buenos Aires, Ed. Estrada, 1943, cap. XXV, pp. 182 y 183.

⁵ Bidart Campos, Germán J., *El derecho constitucional del poder*, Buenos Aires, Ediciones Ediar, 1967, t. I, p. 113.

tular —habitualmente denominado presidente como se expresa anteriormente— las máximas jefaturas de Estado y gobierno. Estas circunstancias unidas a otros factores políticos, psicológicos y sociológicos han permitido que su enorme gravitación cause como lógica consecuencia un debilitamiento gradual y progresivo del Poder Legislativo. Este sistema de organización ejecutiva que predomina ampliamente en los países de América Latina, presenta otras derivaciones políticas no menos importantes que las ya señaladas. Cuando el presidente logra ejercer un auténtico liderazgo político, su rol es hegemónico y su gravitación tan extraordinaria que la ciudadanía lo identifica con el gobierno todo. Paralelamente, la vastedad de sus atribuciones lo somete a un continuo desgaste. Si el presidente no logra mantener el consuno, su liderazgo se pierde y llegado el caso, dada la excesiva rigidez del sistema, su reemplazo es prácticamente imposible.

La institución del juicio político, previstas generalmente en las Constituciones que adoptan el presidencialismo, contribuye un mecanismo de muy difícil operatividad. En la República Argentina a pesar de los ciento treinta y cinco años de nuestra Constitución nunca se aplicó el juicio político para remover a un presidente. La consecuencia que genera esta situación es igualmente negativa: la caída del Poder Ejecutivo genera la ruptura del sistema.

Comentando el sistema presidencialista, expone el doctor José Luis Lazzarini:

El Ejecutivo presidencial integra el sistema de separación de poderes según la tipología de las formas de gobierno de Duverger. Hay separación de poderes, cuando cada órgano estatal ejerce su competencia: ejecutiva, legislativa o judicial, sin perjuicio del control y fiscalización recíproco entre ellos. La separación además no es total y absoluta, pues cada cual realiza también, en su esfera, algunos actos de naturaleza de otros órganos, así, por ejemplo, el legislativo tiene algunas funciones de tipo jurisdiccional o administrativo. Hay no obstante especialización funcional de cada órgano, que sólo realiza los actos de su función y además tiene independencia orgánica. Ejemplos de regímenes de separación, son en la forma realista, la monarquía limitada y en la forma republicana, el régimen presidencial. El sistema de partidos incide sobre el régimen de separación en un sistema bipartidista, por ejemplo, el partido que gana el poder suele tener mayoría en las cámaras legislativas, que coincide generalmente con la voluntad del Ejecutivo y disminuye la eficacia de la separación de poderes, cosa que generalmente no ocurre en un sistema multiparti-

dario, donde el ejecutivo normalmente no tiene mayoría en las Cámaras.⁶

Nos parece muy importante vincular a los distintos sistemas de organización política con el respectivo régimen de organización de los partidos políticos. No debe olvidarse que la democracia moderna descansa sobre la idea de la representación.

Pensamos, igualmente, que la expresión anotada por Duverger,⁷ en el sentido de que el presidencialismo sudamericano es aquel sistema donde el sable hace ceder a las togas y no el sistema practicado en Estados Unidos, marca con crudo realismo las deformaciones del propio sistema.

3. EL PARLAMENTARISMO

El régimen parlamentario tuvo su origen en Inglaterra de donde pasó a casi toda Europa. El régimen inglés se fue formando a través de una larga lucha de la nobleza primero a la que se suma tiempo después la burguesía. La Carta Magna que el rey *Juan Sin Tierra* en 1215 se ve obligado a conceder a los barones, significa una limitación importante a los poderes de la monarquía, de ahí en adelante la lenta formación del Parlamento y la lucha de éste contra el rey son limitando sus poderes y a su costa se va nutriendo el Parlamento en creciente formación. El Parlamento —como expresa el doctor Lazzarini— ha ido conquistando sus potestades frente al rey; a costa de este último fueron creciendo los poderes parlamentarios. Igualó y superó al rey en poderes cuando asume, en parte, la responsabilidad de gobierno.⁸

En los sistemas parlamentarios el Poder Ejecutivo es dual. Existe un jefe de Estado investido de una prominente autoridad moral y símbolo de la unidad nacional, y un jefe de gobierno responsable de la dirección política ante el Parlamento, que incluso lo puede obligar a dimitir. Su elección emana también del mismo órgano legislativo.

En el parlamentarismo hay dualidad de jefe de Estado y jefe de gobierno; el primero puede ser un rey o un presidente de la Repú-

⁶ Lazzarini, José Luis, "Ejecutivo presidencial y ejecutivo parlamentario", *La Ley*, t. 148, p. 1339.

⁷ Duverger, Maurice, *Francia, Parlamento o Presidencia*, Madrid, Taurus Ediciones, 1962, p. 7.

⁸ *Ibidem*.

blica; el segundo es siempre el primer ministro, aunque a veces reciba otra denominación (canciller, en Alemania, presidente en España, presidente del Consejo de Ministros en Italia).

El jefe de Estado en estos sistemas es políticamente irresponsable. Por eso al presidente parlamentario se lo ha llamado putativo, sin poder de mando ni funciones ejecutivas propias.⁹

Teniendo como elemento distintivo la tripartición de poderes, Duverger clasifica los gobiernos en: 1. de confusión de poderes; 2. de separación de poderes; 3. de colaboración de poderes o parlamentarios. El régimen parlamentario es de colaboración de poderes y se caracteriza por tres ideas fundamentales: 1. distinción de las funciones confiadas a distintos órganos; 2. los órganos no están rigurosamente especializados; 3. los poderes políticos ejercen una acción recíproca careciendo de un riguroso aislamiento. En consecuencia la distinción de poderes, la colaboración funcional y la dependencia orgánica distinguen al régimen de colaboración.

El régimen parlamentario ofrece infinidad de variantes muchas veces difíciles de sistematizar. Comentando esta circunstancia el doctor Bidart Campos cita a manera de ejemplo algunas de esas variantes: a) los ministros o miembros del gabinete pueden o no ser miembros del parlamento. En Gran Bretaña, deben tener asiento en una de las Cámaras y el primer ministro en la de los Comunes. En Francia la Constitución de 1958 hace incompatible el cargo ministerial con cualquier mandato parlamentario. En Italia los miembros del gobierno tampoco forman parte del Parlamento. En Holanda también se prohíbe tal circunstancia. En la India los ministros deben ser parlamentarios (por lo menos, dentro de los seis meses siguientes a su designación).

b) Los actos fundamentales del jefe de Estado pueden estar exentos de refrendo ministerial; así en la Constitución francesa de 1958, la disolución de la Asamblea Nacional por el presidente de la República.

c) La disolución del parlamento puede abarcar a las dos cámaras —como en Italia— o a una sola —como en Francia—, donde se disuelve la Asamblea Nacional, pero no en el Senado, y en Gran Bretaña donde se disuelve la Cámara de los Comunes pero no la Cámara de los Lores. Por excepción, en algún sistema parlamentario no se da la potestad de disolver el Parlamento (caso de Noruega).

⁹ Demicheli, Alberto, *Formación constitucional rioplatense*, Montevideo, 1955, t. I, p. 88.

d) La participación del Parlamento en la designación del jefe de Estado puede existir o no. No existe en la V República Francesa desde la reforma de 1962, que adoptó el sistema de elección directa con escrutinio de doble vuelta. En cambio, en el esquema tradicional del parlamentarismo francés hasta la IV República, el presidente era elegido por las Cámaras reunidas. El parlamento —aunque reforzado con lectores especiales— participa en la elección presidencial en Italia (también lo hacía en Francia entre 1958 y 1962); y asociando representantes de los estados federados participa también en Alemania Occidental o con las asambleas legislativas de los Estados, en la India.

e) La participación directa del Parlamento en la elección del primer ministro es característica de un parlamentarismo como el de Alemania Occidental, cuya constitución de Bonn instaura un mecanismo complejo a cargo del *Bundestag* con intervención del jefe de Estado. Otras veces, el gabinete requiere, inmediatamente después de su nombramiento, el otorgamiento de su confianza por el parlamento —como en Italia—, y en la enmienda brasileña a la constitución federal en 1961.

f) En algunos casos, se instaura la dimisión del gobierno en pleno: Constitución de la V República Francesa, en otros, se admite la crisis parcial de gabinete por la dimisión de uno o varios ministros censurados: Constitución cubana de 1940, Constitución uruguaya de 1966, Constitución de Turquía de 1909; en otros más la dimisión del primer ministro puede arrastrar la caída o dimisión de todo el gobierno, como en Gran Bretaña y Turquía.

g) La censura al primer ministro obliga en algún caso, a que el Parlamento le elija sucesor, como en la Constitución de Bonn.

h) El derecho de disolver el Parlamento puede extinguirse si no se ejercita en un tiempo determinado (veintiún días en la Constitución de Bonn para disolver el *Bundestag*, después que éste no haya expresado su confianza al canciller, pedida por el mismo); o bien preverse el plazo dentro del cual deben realizarse las nuevas elecciones (llegando a establecerse que la cámara disuelta se reunirá de pleno derecho si aquellos no se llevan a cabo como en la enmienda brasileña de 1961).

i) Dimitido el gabinete, puede ser que el mismo continúe en funciones —pero sin poner en juego la responsabilidad política— hasta que asuma el nuevo ministerio (por ejemplo en Italia), o que el jefe de Estado designe un gabinete provisorio, como en la enmienda brasileña de 1961.

j) La disolución de las Cámaras puede aparejar la prórroga de sus sesiones hasta que se reúnan las nuevas, pero sólo para situaciones urgentes (por ejemplo Italia), o la suplencia de la Cámara disuelta (para ciertas facultades) por la Cámara que permanece (por ejemplo enmienda brasileña de 1961, en que el Senado reemplazaba a la Cámara de Diputados), o la suspensión de las funciones de las Cámaras (por ejemplo en la Constitución de Uruguay de 1966, que durante ese lapso deja subsistente el estatuto y fuero de los legisladores.¹⁰

Desde un punto de vista exclusivamente teórico no dudamos en afirmar que el sistema parlamentario ofrece significativas ventajas sobre el sistema presidencialista.

Claro está que cuando se trata de aplicar esos principios a la realidad los resultados suelen diferir.

Tenía mucha razón aquella expresión de Alberdi que señalaba que cuando alguien nos pregunte cuál es la mejor forma de gobierno debemos a su vez inquirir a nuestro interlocutor: ¿de qué país se trata?, ¿a qué momento histórico se refiere?

4. EL PRESIDENCIALISMO Y LOS DERECHOS SOCIALES

La creación del régimen presidencialista en uno de los rasgos de originalidad más característicos de la Constitución de Estados Unidos de 1787, cuya eficacia ha pasado con creces la prueba del tiempo.

Al presidencialismo se lo ubica entre los sistemas de separación de poderes. Su nacimiento precisamente se produce en la etapa del constitucionalismo clásico incluido de la ideología liberal que precisamente tanta influencia histórica tuvo en aquella época y también en la posterior difusión del constitucionalismo.

El presidencialismo norteamericano ha suscitado una invitación importante principalmente en los países latinoamericanos —que lo han recogido con escasas variantes— y algunos Estados africanos como Alto Volta, Ghana, Guinea, Niger, Mauritania, Senegal, Túnez, Costa de Marfil, etcétera.

El régimen presidencialista surgió, como lo señalamos antes, en pleno auge del liberalismo que privilegiaba una cierta concepción del Estado.

Por aquel entonces prevalecía en el ámbito de las relaciones políticas la concepción del Estado gendarme cuya eficacia precisamente residía en no interferir las relaciones individuales. Su manifestación

¹⁰ Bidart Campos, Germán, *op. cit.*, t. I, pp. 91/93.

económica era el capitalismo. Era la época que precisamente privilegiaba los derechos individuales del hombre.

Estimamos que el presidencialismo constituyó el prototipo del sistema político de esa concepción ideológica.

Sin embargo, la aparición de los derechos sociales a través de la prédica doctrinaria (Encíclicas *Rerum Novarum* y *Guadagesimo Anno*) y las primeras constituciones basadas en esta nueva concepción (Constitución de México de 1917 y Constitución de Weimar de 1919) anticiparon una visión distinta del Estado. La concepción del Estado gendarme dejó paso a la de un Estado participativo, activo promotor en la consecución del bien común de todos. Estimamos que es precisamente en este momento histórico donde parecen vislumbrarse las primeras fisuras del régimen presidencialista que no estaba concebido para desarrollar estas nuevas funciones que surgieron como consecuencia de las modificaciones de la realidad. Por su excesiva rigidez el presidencialismo resultó poco apto para adaptarse a esta nueva conformación del Estado social y democrático de derecho. Por el contrario, estimamos que el sistema parlamentario ha demostrado tener una pasticidad y flexibilidad notoriamente superior y además evitará innecesarios desgastes de la figura presidencial.

Que la opinión pública participe activamente de este debate en este momento histórico fundacional que vive la República Argentina, asegurará la legitimidad y la hondura del cambio.

El llamado a la convergencia formulado por el presidente de la República en su mensaje del 2 de octubre de 1986 contiene un aleccionador desafío:

Sólo ansío que compartamos esta nueva manera de coincidir en el esfuerzo; mirar lo recorrido y disfrutar de lo hecho, no sólo lamentarnos de lo que aún falta. Mirar los problemas y saber que los superamos. Comprender cuáles son los obstáculos, sin añoranzas, porque la facilidad de la holgura ya no está entre nosotros.