

PRESIDENCIALISMO VS. PARLAMENTARISMO
UNA DISCUSIÓN ACERCA DEL SEXO DE LOS ÁNGELES

Manuel José García Mansilla - Ricardo Ramírez Calvo

Las ideas que se exponen en esta publicación son de exclusiva responsabilidad de los autores, y no reflejan necesariamente la opinión de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas.

ISSN: 0325-4763

Hecho el depósito legal

© Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas

Avenida Alvear 1711, P.B. - Tel. y fax 4811-2049

(1014) Buenos Aires - República Argentina

ancmyp@ancmyp.org.ar

www.ancmyp.org.ar

Se terminó de imprimir en Pablo Casamajor Ediciones (www.imagenimpresa.com.ar)
en el mes de octubre de 2010.

**ACADEMIA NACIONAL DE CIENCIAS
MORALES Y POLÍTICAS
JUNTA DIRECTIVA 2009 / 2010**

Presidente Académico Dr. JORGE REINALDO VANOSI
Vicepresidente . . . Académico Dr. HUGO O. M. OBIGLIO
Secretario Académico Dr. FERNANDO N. BARRANCOS Y VEDIA
Tesorero Académico Dr. CARLOS PEDRO BLAQUIER
Prosecretario . . . Académico Embajador CARLOS ORTIZ DE ROZAS
Protesorero Académico Ing. MANUEL SOLANET

ACADÉMICOS DE NÚMERO

| Nómina | Fecha de nombramiento | Patrono |
|--------------------------------------|--------------------------|------------------------|
| Dr. Segundo V. LINARES QUINTANA.. | 03-08-76 | Mariano Moreno |
| Dr. Horacio A. GARCÍA BELSUNCE | 21-11-79 | Rodolfo Rivarola |
| Dr. Alberto RODRÍGUEZ VARELA | 28-07-82 | Pedro E. Aramburu |
| Dr. Natalio R. BOTANA | 11-07-84 | Fray Mamerto Esquiú |
| Dr. Ezequiel GALLO | 10-07-85 | Vicente López y Planes |
| Dr. Horacio SANGUINETTI | 10-07-85 | Julio A. Roca |
| Dr. Carlos A. FLORIA | 22-04-87 | Adolfo Bioy |
| Dr. Leonardo MC LEAN | 22-04-87 | Juan B. Justo |
| Monseñor Dr. Gustavo PONFERRADA.. | 22-04-87 | Nicolás Avellaneda |
| Dr. Gerardo ANCAROLA..... | 18-12-92 | José Manuel Estrada |
| Dr. Gregorio BADENI | 18-12-92 | Juan Bautista Alberdi |

ANALES DE LA ACADEMIA NACIONAL DE CIENCIAS MORALES Y POLÍTICAS

| Nómina | Fecha de nombramiento | Patrono |
|-------------------------------------|-----------------------|-------------------------------|
| Dr. Eduardo MARTIRÉ | 18-12-92 | Vicente Fidel López |
| Dr. Isidoro J. RUIZ MORENO | 18-12-92 | Bernardino Rivadavia |
| Dr. Jorge R. VANOSSI..... | 18-12-92 | Juan M. Gutiérrez |
| Dr. Hugo O. M. OBIGLIO..... | 23-04-97 | Miguel de Andrea |
| Dr. Alberto RODRÍGUEZ GALÁN | 23-04-97 | Manuel Belgrano |
| Dr. Fernando N. BARRANCOS Y VEDIA | 28-04-99 | Benjamín Gorostiaga |
| Dr. Dardo PÉREZ GUILHOU | 28-04-99 | José de San Martín |
| Dr. Juan R. AGUIRRE LANARI..... | 27-11-02 | Justo José de Urquiza |
| Dr. Bartolomé de VEDIA..... | 27-11-02 | Carlos Pellegrini |
| Sr. Jorge Emilio GALLARDO..... | 14-04-04 | Antonio Bermejo |
| Dr. René BALESTRA..... | 14-09-05 | Esteban Echeverría |
| Dr. Alberto DALLA VÍA | 14-09-05 | Félix Frías |
| Dr. Rosendo FRAGA | 14-09-05 | Cornelio Saavedra |
| Embajador Carlos ORTIZ DE ROZAS.... | 14-09-05 | Ángel Gallardo |
| Dr. Mario Daniel SERRAFERO | 14-09-05 | José M. Paz |
| Dr. Juan Vicente SOLA..... | 14-09-05 | Deán Gregorio Funes |
| Dr. Carlos Pedro BLAQUIER..... | 27-08-08 | Nicolás Matienzo |
| Ing. Manuel SOLANET | 27-08-08 | Joaquín V. González |
| Dr. José Claudio ESCRIBANO | 27-05-09 | Domingo F. Sarmiento |
| Dr. Rodolfo Alejandro DÍAZ | 14-04-10 | Dalmacio Vélez Sarsfield |
| Dr. Santiago KOVADLOFF..... | 14-04-10 | Estanislao Zeballos |
| Dr. Vicente MASSOT | 14-04-10 | Fray Justo Santa María de Oro |
| Dr. Felipe DE LA BALZE | 14-04-10 | Bartolomé Mitre |

ACADÉMICOS EMÉRITOS

Dr. Pedro J. FRÍAS
Dr. Carlos María BIDEGAIN
Dr. Miguel M. PADILLA

PRESIDENCIALISMO VS. PARLAMENTARISMO

UNA DISCUSIÓN ACERCA DEL SEXO DE LOS ÁNGELES

Por los DRES. MANUEL JOSÉ GARCÍA MANSILLA
Y RICARDO RAMÍREZ CALVO

Introducción

Desde la restauración del orden constitucional en 1983, recurrentemente se propone en la Argentina el abandono del sistema presidencial y su reemplazo por un régimen parlamentario o semi-parlamentario de gobierno¹. En un estudio anterior a la reforma de

¹ Este tipo de propuestas nos son novedosas: ya a comienzos del Siglo XX, se planteó la conveniencia o no de adoptar la forma parlamentaria de gobierno (ver, por ejemplo, la pregunta planteada por Rodolfo RIVAROLA, como director de la Revista Argentina de Ciencias Políticas, en “¿Se debe ir al gobierno parlamentario?” y en “¿Convendrá adoptar para el gobierno de la Nación Argentina el sistema parlamentario?”, ambos en *Revista Argentina de Ciencias Políticas*, Tomo II, pp. 250 y 447, Buenos Aires, 1911 y el trabajo de Raymundo WILMART, “¿Debemos ir al Gobierno Parlamentario?”, en *Revista Argentina de Ciencias Políticas*, Tomo II, pp. 521, 657 y 821, Buenos Aires, 1911). Wilmart incluso sostenía que la organización de nuestro poder ejecutivo seguía el ejemplo inglés y no el estadounidense (WILMART, Raymundo, “Diferencias de atribuciones entre el ejecutivo de los Estados Unidos y el nuestro”, en *Función Constitucional de los Ministros*, Revista Argentina de Ciencias Políticas, Buenos Aires, 1911, p. 147). Matienzo fue más allá y sostuvo que el sistema adoptado por nuestra Constitución no era presidencial, sino parlamentario (MATIENZO, José N., *El gobierno representativo federal en la República Argentina*, Imprenta Coni Hermanos, Buenos Aires, 1910 y en “Miembros Responsables y Amovibles y Órganos Parlamentarios del Poder Ejecutivo”, en *Función Constitucional de los Ministros*, Revista Argentina de Ciencias Políticas, Buenos Aires, 1911, pp. 177 a 196). Más modernamente, Vanossi propuso la creación de un Consejo de Ministros, cuyo presidente sería designado por el Presidente de la Nación con acuerdo de la Cámara de Diputados, y removible en pleno o cada ministro individualmente por voto de censura de esa misma Cámara (VANOSSI, Jorge R., *La Reforma de la Constitución*, Emecé, Buenos Aires, 1988, p. 289). Una propuesta similar realizó

1994, Barrancos y Vedia explicaba las principales objeciones que se hacían al sistema de gobierno adoptado por la Constitución de 1853/60: “Se sostiene que la rigidez del sistema presidencialista de nuestra Constitución (especialmente en lo que respecta a la neta separación de los órganos de gobierno y a los períodos fijos y determinados de duración en el desempeño de cargos públicos electivos) impide un desenvolvimiento adecuado y ágil del funcionamiento político de las instituciones y las alejan del inmediato control del pueblo elector, produciéndose situaciones de tensión o de crisis”².

Esa tendencia crítica hacia el sistema presidencial respondía a una corriente mundial, hoy quizá en retroceso, por la cual se sostenía que el quiebre de los regímenes constitucionales en Iberoamérica era consecuencia del presidencialismo. Incluso, un autor de la relevancia de Loewenstein, sostenía que el sistema de gobierno presidencial de los Estados Unidos “es casi un producto específicamente nacional del pueblo americano, que ha recibido más bendiciones de la providencia que ninguna otra nación en la historia de la humanidad. El milagro de la República americana no se basa en su Constitución, sino que se ha dado a pesar de ella”³. Para nuestro país, entonces, el problema era haber seguido el rígido modelo constitucional norteamericano, el que debía ser reemplazado por un sistema más flexible.

Los autores más representativos de esta tendencia internacional eran Juan Linz y Arturo Valenzuela⁴, y en la Argentina Car-

Ekmekdjian, sobre la base del ejemplo uruguayo (EKMEDJIAN, Miguel A., “Aportes para la reforma constitucional: presidencialismo vs. parlamentarismo”, *El Derecho*, Tomo 120, p. 757).

² BARRANCOS Y VEDIA, Fernando N., “Equilibrio y Control de Poderes”, en *Estudios sobre la Reforma de la Constitución Nacional*, Universidad de Buenos Aires, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Buenos Aires, 1992, pp. 10 y 11.

³ LOEWENSTEIN, Karl, *Teoría de la Constitución*, Ariel, Barcelona, 1986, p. 141.

⁴ LINZ, Juan J. y VALENZUELA, Arturo (comp.), *Las Crisis del Presidencialismo*, Alianza Editorial, Madrid, 1997. Es particularmente ilustrativo el artículo de Linz, que inaugura la obra citada: “Democracia presidencial o parlamentaria. ¿Qué diferencia implica?”, pp. 25 y sgtes. La bibliografía sobre este tema es muy extensa. Entre otros, pueden consultarse los siguientes trabajos: BAAKLINI, Abdo I. y DESFOSSÉS, Helen, *Design for Democratic Stability*, M.E. Sharpe,

los Nino. Este último actuó, por encargo del Presidente Alfonsín, como coordinador del Consejo para la Consolidación de la Democracia y tuvo en sus dictámenes una influencia fundamental. Así es que el dictamen preliminar del referido Consejo expresa que “si bien el sistema presidencialista de la Constitución está entroncado en nuestras tradiciones y presenta ventajas considerables [...] ofrece al mismo tiempo desventajas notorias. Hace depender en demasía toda la gestión del gobierno de las condiciones personales de un hombre; facilita la quiebra de las instituciones al hacerlas tambalear con la amenaza de la sustitución violenta del Presidente; concentra en éste un cúmulo de tareas y responsabilidades que muy difícilmente puede asumir en forma satisfactoria; carece de flexibilidad para adecuarse a situaciones de tensión y crisis graves; y, lo que no es menos importante, no favorece una relación fluida y cooperativa entre aquél y el Parlamento”⁵.

Como consecuencia de ese diagnóstico, el Consejo resolvió “aconsejar la adopción de un sistema mixto, que atenúe las debilidades funcionales del régimen presidencialista mediante la inserción

Armonk, Nueva York, 1997; GODOY, Oscar (ed.), *Cambio de Régimen Político*, Ediciones Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile, 1992; LIPHART, Arend (ed.), *Parliamentary versus Presidential Government*, Oxford University Press, Oxford, 1995; LIPHART, Arend y WAISMAN, Carlos H., *Institutional Design in New Democracies*, Westview Press, Boulder, 1996; LINZ, Juan J. y VALENZUELA, Arturo, *The Failure of Presidential Democracy. The Case of Latin America*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1994; LINZ, Juan J., LIPHART, Arend, VALENZUELA, Arturo y GODOY ARCAYA, Oscar (ed.), *Hacia una Democracia Moderna. La Opción Parlamentaria*, Ediciones Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile, 1990; NINO, Carlos Santiago, “Transition to Democracy, Corporatism and Constitutional Reform in Latin America”, en *University of Miami Law Review*, Tomo 44, p. 129 (1989) y “The Debate Over Constitutional Reform in Latin America”, en *Fordham International Law Journal*, Tomo 16, p. 635 (1993); NOHLEN, Dieter y FERNÁNDEZ, Mario, *Presidencialismo versus Parlamentarismo*, Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 1991; SARTORI, Giovanni, *Ingeniería Constitucional Comparada*, Fondo de Cultura Económica, Santiago de Chile, 1996. Es también interesante la réplica a las críticas al presidencialismo en MAINWARING, Scott y SOBERG SHUGART, Mathew, *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge University Press, Nueva York, 1997 y VON METTENHEIM, Kurt (ed.) *Presidential Institutions and Democratic Politics*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1997. Uno de los autores analizó estas cuestiones en GARCÍA-MANSILLA, Manuel José, “Separation of Powers Crisis: the Case of Argentina”, en *Georgia Journal of International and Comparative Law*, Tomo 32, p. 307 (2004).

⁵ *Dictamen Preliminar del Consejo para la Consolidación de la Democracia*, Eudeba, Buenos Aires, 1986, p. 49.

en él de características propias de los regímenes parlamentarios”⁶. Como lo ilustra Barrancos y Vedia en el trabajo citado anteriormente, se afirma que en el sistema parlamentario “el Primer Ministro actuaría como *fusible*, de modo que (para hablar en términos *eléctricos*, como se suele hacer al tocar este tema), en casos de fuerte tensión política sea necesario cambiar el *fusible*, pero sin que se produzca un cortocircuito que haga saltar todo el sistema”⁷. Si bien las propuestas del Consejo para la Consolidación de la Democracia no fueron llevadas a la práctica, debido a la falta de acuerdo entre los partidos políticos, la prédica contraria al sistema presidencial obtuvo, al menos en la teoría, numerosos seguidores. De ahí que años después, en oportunidad de la reforma de 1994, algunas de las referidas propuestas fueron incorporadas a la Constitución Nacional⁸. Como parte de las modificaciones tendientes a la “atenuación del sistema presidencialista”, la reforma constitucional de 1994, entre otras modificaciones, incorporó en la Constitución Nacional la figura del jefe de gabinete de ministros, reguló el dictado de los decretos de necesidad y urgencia, estableció el Consejo de la Magistratura, fijó las condiciones para la delegación legislativa, limitó el poder presidencial para la declaración del estado de sitio y la intervención federal e incluyó otros institutos de neta filiación europea como, por ejemplo, el Defensor del Pueblo.

Lejos de atenuarse, el poder presidencial se acrecentó notoriamente en los últimos años⁹; y las propuestas de abandonar

⁶ *Dictamen...*, p. 49.

⁷ BARRANCOS Y VEDIA, “Equilibrio y Control...”, p. 11.

⁸ Es cierto que, como lo sostuvo Daniel Sabsay en el reciente XIX Encuentro de Profesores de Derecho Constitucional celebrado en Tucumán en agosto de 2009, las reformas introducidas en 1994 se alejaron notoriamente de las recomendaciones del Consejo para la Consolidación de la Democracia (ver SABSAY, Daniel A., *Presidencialismo y Parlamentarismo*, ponencia presentada en el XIX Encuentro de Profesores de Derecho Constitucional, Tucumán, agosto de 2009, p. 15).

⁹ Antonio Hernández es un ferviente defensor de la reforma constitucional de 1994 y atribuye su fracaso en atenuar el poder presidencial, no al texto de la reforma, sino a la práctica institucional contraria al espíritu de ella. Creemos que, pese a las buenas intenciones de muchos convencionales, la imprecisión de las modificaciones permitió burlar el verdadero espíritu de la reforma constitucional de 1994.

el presidencialismo volvieron a aparecer, al calor de las diversas crisis políticas que sufrimos desde entonces. Después del fracaso del gobierno del Presidente De la Rúa, resurgieron planteos en favor de una nueva reforma constitucional tendiente a la adopción de un sistema parlamentario. Un ejemplo lo encontramos en la propuesta formulada en 2001 a instancias del entonces Presidente Duhalde. Actualmente, tal vez el ejemplo más notorio sea la prédica del Ministro de la Corte Suprema de Justicia de la Nación Dr. Eugenio Zaffaroni, quién en diversas publicaciones periodísticas ha sugerido reformar la Constitución para ir hacia un régimen parlamentario de gobierno¹⁰.

Teniendo en cuenta los términos en que se presenta el debate, surgen dos interrogantes obvios: ¿El sistema presidencial es el responsable de nuestros evidentes problemas institucionales? ¿Podrían solucionarse esos problemas adoptando un sistema parlamentario en nuestro país? Nuestra respuesta a ambos interrogantes es negativa: el sistema presidencial no es el responsable de nuestros problemas institucionales y éstos no se van a solucionar vía adopción de un régimen parlamentario. Sin perjuicio de que el debate está incorrectamente planteado, ya que no se precisa qué gobierno presidencial y qué gobierno parlamentario son los que se comparan (un debate de ruidos, como alguna vez lo sostuvo Vannossi), creemos que la adopción de un sistema parlamentario puede ahondar los problemas institucionales que padecemos. Es más, en nuestra opinión el debate resulta inconducente y presenta el riesgo de convertirse en una cortina de humo que nos impida concentrarnos en las verdaderas causas de los problemas que aquejan a la República Argentina. Es debatir acerca del sexo de los ángeles mientras los turcos están a las puertas de Constantinopla.

¹⁰ En los últimos meses, otros autores han hecho propuestas similares (ver, por ejemplo, SABA, Roberto, “Ventajas del Parlamentarismo”, en *Clarín* del 27 de abril de 2009; BUNGE, Mario, “El Presidencialismo, un Verdadero Cáncer”, en *La Nación* del 21 de julio de 2009, etc). Otros, a su vez, se han pronunciado en contra (ver, por ejemplo, LIENDO, Horacio Tomás, “Federalismo y Democracia”, en *La Nación* del 22 de julio de 2009).

En la primera parte de este trabajo, analizaremos las características generales del sistema presidencial argentino y veremos que su paulatina deformación ha desnaturalizado en la práctica uno de sus elementos centrales: el principio de separación y control recíproco entre los poderes. En la segunda parte, analizaremos algunas omisiones de quienes sostienen la supuesta superioridad del sistema parlamentario. En la tercera parte, veremos que, lejos de la flexibilidad que se suele atribuir al sistema parlamentario, éste ha fracasado en numerosas oportunidades alrededor del mundo. Finalmente, daremos nuestras conclusiones.

I. La deformación del sistema presidencialista argentino

Según Sánchez Viamonte, existen dos formas clásicas o puras de organización del gobierno en la república democrática: (i) el sistema europeo (parlamentario) que tomó del inglés su ejecutivo colegiado (gabinete) y electo por el Parlamento o con el acuerdo de éste; y (ii) el sistema norteamericano (presidencialista o ejecutivo), creación de los Estados Unidos, donde el presidente es electo con independencia del Poder Legislativo y su permanencia en el cargo no depende de éste, y, además, los poderes se encuentran divididos en forma bien definida y se controlan recíprocamente¹¹.

La Constitución de 1853-1860 adoptó el sistema de gobierno presidencialista, siguiendo el modelo de la Constitución de los Estados Unidos de 1787¹². No hay que olvidar que el constitucio-

¹¹ SÁNCHEZ VIAMONTE, Carlos, *Manual de Derecho Constitucional*, 4ª ed., Editorial Kapelusz, Buenos Aires, 1959, p. 15. Existen también las llamadas formas mixtas, tales como el semi-presidencialismo, el semi-parlamentarismo, etc.

¹² Existe una vieja y larga polémica acerca del grado de influencia de la Constitución de los Estados Unidos en nuestro país. Hemos tratado el tema en detalle en dos libros a los que remitimos: ver GARCÍA-MANSILLA, Manuel José y RAMÍREZ CALVO, Ricardo, *Las Fuentes de la Constitución*

nalismo norteamericano significó en su momento una innovación radical, a través de la creación de: (i) un concepto de Constitución completamente nuevo, (ii) la distinción entre poder constituyente y poderes constituidos, (iii) la supremacía formal de la Constitución, (iv) un esquema especial de separación de poderes (*checks and balances*), (v) el sistema federal, (vi) el sistema presidencial, (vii) el control judicial de constitucionalidad y (viii) la consagración de las primeras declaraciones de derechos¹³. Todas esas características centrales del sistema constitucional norteamericano fueron reeceptadas en la Constitución Nacional. Por ello, para poner en perspectiva el debate en torno a la necesidad o no de cambiar nuestra forma de gobierno, resulta necesario efectuar algunas aclaraciones acerca del sistema presidencial.

Hay autores que se refieren al sistema presidencialista o “presidencialismo” como si se tratara de un sistema constitucional en donde el presidente tiene un poder superior al resto de los órganos de gobierno, en comparación con el sistema parlamentario o “parlamentarismo”, donde existiría mayor equilibrio entre ellos, con predominio del Legislativo. Se trata de un error de concepto: el sistema presidencialista creado por la Constitución de los Estados Unidos contempla un equilibrio de poderes, donde el Congreso tiene tanto poder como el Ejecutivo o el Judicial. En realidad, el presidencialismo es “un régimen basado en el ideal de máxima separación de poderes y exclusiva y total responsabilidad del gabinete con el gobierno”¹⁴. Uno de los aspectos más salientes del régimen presidencialista es la separación de los poderes: es innegable que este elemento es vital en la estructura constitucional

Nacional. Los Principios Fundamentales del Derecho Público Argentino, LexisNexis, Buenos Aires, 2006 y *La Constitución Nacional y la Obsesión Antinorteamericana*, Virtudes, Salta, 2008.

¹³ JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael, *El Constitucionalismo. Proceso de Formación y Fundamentos del Derecho Constitucional*, 2ª ed., Marcial Pons, Madrid, 2003, pp. 47 y 48.

¹⁴ SOBERG SHUGART, Mathew y CAREY, John M., *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge University Press, Nueva York, 1992, p. 15.

creada en 1787¹⁵. De ahí que una de las diferencias fundamentales entre el sistema presidencial y el sistema parlamentario sea, precisamente, el grado de separación y control recíproco entre los poderes.

Sin embargo, la mayoría de los autores limitan su enfoque crítico a dos características del presidencialismo: (i) que el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo gozan de legitimación democrática y son electos por el pueblo (la “legitimación democrática dual”); y (ii) que tanto el Presidente como los miembros del Congreso son electos por un período de tiempo prefijado (la “rigidez” del sistema presidencialista)¹⁶. Si bien este enfoque puede ser útil para la revisión del funcionamiento del sistema desde cierta perspectiva teórica, creemos que como premisa resulta equivocada ya que impide el análisis de cuestiones centrales a efectos de ponderar las causas del fracaso de uno u otro sistema. Como explica von Mettenheim, los críticos del sistema presidencial “han hecho hincapié en la elección directa del ejecutivo y han soslayado la separación de poderes, como elemento esencial del sistema presidencial. Ese énfasis omite distinguir entre la elección popular de ejecutivos autoritarios y la elección separada y competitiva de la legislatura y el ejecutivo”¹⁷.

Lijphart, por ejemplo, señala que una de las diferencias cruciales entre ambos sistemas “es que los jefes de gobierno presiden-

¹⁵ Schlesinger señala que: “la gran importancia de la separación de poderes descansa, precisamente, en la vieja teoría que desarrollaron los Convencionales de Filadelfia para evitar el ejercicio arbitrario del poder. Ella es la que permite la autocorrección y autodepuración del sistema. Es el medio de protección contra el resurgimiento del ‘Presidencialismo Imperial’ [...]” (SCHLESINGER, Jr., Arthur, “The Constitution and Presidential Leadership”, en *Maryland Law Review*, Tomo 47, p. 65 [1987]).

¹⁶ Ver, por ejemplo, LINZ, Juan y VALENZUELA, Arturo, *The Failure of Presidential Democracy. The Case of Latin America*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1994, p. 6.

¹⁷ VON METTENHEIM, Kurt, *Presidential Institutions and Democratic Politics*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1997, p. 2. La excesiva importancia otorgada a la elección popular del Presidente ha sido también señalada por MOULIN, Richard, *Le Présidentialisme et la Classification des Régimes Politiques*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, París, 1978, pp. 23 y sgtes.

ciales son elegidos en elección popular, ya sea directa o a través de un colegio electoral, y que los primeros ministros son seleccionados por el legislativo”¹⁸. Ese criterio omite diferenciar entre la elección directa de un presidente autoritario a través de un plebiscito, de la distribución del poder favorecida por la elección separada del legislativo y el ejecutivo en los sistemas presidenciales¹⁹.

En nuestro país, la consolidación del sistema constitucional de gobierno fue un factor fundamental en el éxito que se alcanzó hasta comienzos del Siglo XX, en que la República Argentina llegó a figurar entre los principales países del mundo. Sin embargo, el sistema presidencial argentino fue deformándose paulatinamente desde entonces, en franca violación de diversas disposiciones constitucionales. Como consecuencia de ello, la estructura original de separación de poderes se fue diluyendo, se erosionaron los controles y se otorgó al Poder Ejecutivo un rol omnipotente, cuasi dictatorial, en el desarrollo institucional del país. Entre muchos otros factores que contribuyeron a ese proceso de deformación paulatina de nuestro sistema constitucional, podemos mencionar los siguientes: (i) la admisión de la doctrina de facto por nuestra Corte Suprema después del primer golpe de estado en 1930; (ii) la falta de control de las acciones del Ejecutivo por parte del Poder Judicial a raíz de la pérdida de su independencia a partir del juicio político a la Corte Suprema en 1947; (iii) la falta de control por parte del Congreso; (iv) la larga sucesión de gobiernos de facto; (v) la tolerancia del ejercicio abusivo de los poderes de emergencia durante la mayor parte del período comprendido desde 1930 hasta la fecha; y (vi) el reconocimiento judicial y, posteriormente, constitucional de facultades legislativas al Presidente en casos de necesidad y urgencia. Nada de eso estaba previsto en la Constitución Nacional.

¹⁸ LIJPHART, Arend (ed.), *Parliamentary versus Presidential Government*, Oxford University Press, Oxford, 1995, p. 3. Lijphart explica que utiliza deliberadamente el término general “seleccionados”, porque el proceso de selección varía ampliamente desde la elección formal al acuerdo informal producto de la negociación entre partidos.

¹⁹ Cfr. VON METTENHEIM, *Presidential Institutions and...*, p. 3.

Lamentablemente, nuestro país es un ejemplo de cómo la separación de los poderes puede ser destruida y, por ende, afectada toda la ingeniería constitucional prevista originalmente, a través de malas prácticas de gobierno y del uso de instituciones foráneas incompatibles. La separación y control entre los poderes se ha diluido con estas interpretaciones, prácticas y reformas hasta el punto de tener, actualmente, una suerte de fusión de poderes propia de los sistemas parlamentarios de gobierno²⁰, pero con el agravante de que no se adoptaron ninguno de los mecanismos de control de esos sistemas. Como consecuencia de esa corrupción de nuestro sistema institucional, hemos adoptado en la práctica lo peor de los dos sistemas y abandonado lo bueno que cada uno de ellos tiene. Los controles recíprocos (*checks and balances*) entre los poderes han desaparecido y nuestros presidentes, en la práctica, ejercen constantemente el poder legislativo apelando a mecanismos de emergencia, tales como el dictado de decretos de necesidad y urgencia (“DNU”). Sin embargo, como acabamos de señalar, no existe en el régimen constitucional argentino, que aún mantiene sus rasgos presidencialistas, ninguno de los controles típicos de los países regidos por sistemas parlamentarios y nuestro Congreso no ejerce la función revisora propia de estos sistemas de gobierno. Repasemos, a modo de ejemplo, el caso de los DNU.

En los países que adoptaron el parlamentarismo, el gobierno es ejercido por una comisión del Parlamento: el Gabinete. Por ello, el ejercicio de facultades legislativas por el Poder Ejecutivo que, repetimos, está a cargo de una comisión del Parlamento, es aceptado sin inconvenientes, ya que no se genera ninguna violación de los fundamentos del sistema²¹. La facultad de emitir disposiciones de carácter legislativo está implícitamente incluida dentro de las atribuciones del Poder Ejecutivo. Esto es consecuencia de la fusión de poderes y funciones entre el Ejecutivo y el

²⁰ BAGEHOT, Walter, *The English Constitution*, Cornell University Press, Ithaca, 1966, p. 69.

²¹ BAGEHOT, *The English...*, p. 68.

Legislativo, una de las características principales de los sistemas parlamentarios²². El reconocimiento de estas facultades no genera tensión alguna en estos sistemas, ya sea porque el Parlamento consiente ese ejercicio por el gabinete o lo rechaza provocando su caída. Por el contrario, en un sistema presidencialista como el nuestro, en donde existe separación de los poderes y controles recíprocos (*checks and balances*) entre los mismos, el ejercicio de una facultad exclusiva de un poder por parte de otro (al que se le asigna una función distinta) elimina esa separación y destruye la base misma del sistema institucional²³. Más aún, ese ejercicio socava los fundamentos del régimen constitucional, tanto en el caso de que el Congreso consienta dicho ejercicio o lo rechace. En el primer caso, la función legislativa del Congreso queda anulada y reemplazada por el Presidente; en el segundo, la tensión que se genera carece de un mecanismo de solución, ya que el Presidente continúa en funciones y en conflicto directo con el Congreso.

Quienes abogan por la instauración de un sistema parlamentario, señalan esta última circunstancia, es decir la inexistencia de un mecanismo para solucionar esas tensiones, como uno de los principales defectos del sistema presidencial. Es la supuesta “rigidez” de los sistemas presidenciales a la que hicimos referencia anteriormente. Linz, por ejemplo, afirma que la ausencia de esos mecanismos de salida, debido a los mandatos fijos del presidencialismo, “supone una rigidez en el proceso político que hace todo reajuste en situaciones cambiantes extremadamente difícil”²⁴. Sin embargo, esa supuesta rigidez es la fiebre y no el cáncer que carcome el sistema institucional. Si el Presidente no usurpara atribuciones de otro poder, no existiría tensión alguna.

²² VERNEY, Douglas, *The Analysis of Political Systems*, reproducido en LIHPHART, *Parliamentary versus Presidential...*, p. 33.

²³ RAMÍREZ CALVO, Ricardo, *Los Bienes Colectivos y la Constitución Nacional*, Revista La Ley, 6 de agosto de 2001, p. 4.

²⁴ LINZ y VALENZUELA (comp.), *Las Crisis del...*, Tomo I, p. 39.

Creemos que en el intento de superar esa supuesta rigidez del sistema presidencial, se destruye uno de los pilares básicos de este sistema: la separación de poderes. Se pretenden evitar las fricciones del sistema presidencial, procurando eliminar los disensos entre los órganos de gobierno. Eso es precisamente lo contrario de lo que corresponde hacer. Louis Dembitz Brandeis, juez de la Corte Suprema de los Estados Unidos, en una conocida disidencia en el caso “Myers v. United States”, describió de manera magistral el sistema presidencial: “La doctrina de la separación de los poderes no fue adoptada por la Constitución de 1787 para promover la eficiencia, sino para impedir el ejercicio abusivo y arbitrario del poder. El propósito no fue el de evitar la fricción entre los distintos departamentos en que se divide el gobierno, sino el de salvar al pueblo de la autocracia a través de esta fricción inevitable, incidental a la distribución de los poderes gubernamentales en sus tres ramas”²⁵. Esto que en los Estados Unidos es moneda corriente, en nuestro país genera acusaciones de desestabilización. Se afirma con llamativa ignorancia que un Congreso con mayoría opositora “afecta la gobernabilidad”. Oponerse es sinónimo de “ánimo destituyente”.

Esto es lo que se ha olvidado en la Argentina. So pretexto de la eficiencia y de eliminar las fricciones, se han destruido los controles y, con ellos, los límites al poder gubernamental. A esto nos referíamos cuando afirmamos que el debate está incorrectamente planteado. La comparación entre parlamentarismo y presidencialismo se hace entre el mejor de los sistemas parlamentarios y el peor de los sistemas presidencialistas. En realidad, se utiliza para la comparación a una parodia del sistema presidencialista, que ni siquiera merece el calificativo de tal.

El análisis, una vez más, del caso de los DNU nos ayuda a ilustrar este punto. Pese a no haber sido incluidos en la Cons-

²⁵ Myers v. United States, 272 U.S. 293 (1926).

titudin de 1853/60, los DNU fueron filtrándose poco a poco en nuestro derecho público y comenzaron a ser aceptados en forma gradual²⁶. Como corolario de un largo proceso, a través del cual los DNU se transformaron en uno de los tantos males endémicos de nuestro sistema institucional, la reforma de 1994 terminó por admitirlos expresamente en el texto constitucional²⁷. El artículo 99, inciso 3°, dispone, en su parte pertinente: “El Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo. Solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos, podrá dictar decretos por razones de necesidad y urgencia, los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, juntamente con el jefe de gabinete de ministros. El jefe de gabinete de ministros personalmente y dentro de los diez días someterá la medida a consideración de la Comisión Bicameral Permanente, cuya composición deberá respetar la proporción de las representaciones políticas de cada Cámara. Esta comisión elevará su despacho en un plazo de diez días al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento, el que de inmediato considerarán las Cámaras. Una ley sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara regulará el trámite y los alcances de la intervención del Congreso”.

Obsérvese que en países que adoptaron sistemas parlamentarios, la facultad de dictar decretos de carácter legislativo en ca-

²⁶ La recepción de los DNU se debió, principalmente, a la prédica de autores de derecho administrativo, con la particularidad de que éstos citaban, en muchos casos, en apoyo de su doctrina a autores italianos del período fascista. En este aspecto, resulta de consulta obligada la obra de VÍTOLO, Daniel Roque, *Decretos de Necesidad y Urgencia, Ad-Hoc*, Buenos Aires, 1991, pp. 68 y sgtes.

²⁷ Para ampliar el punto ver GARCÍA-MANSILLA, Manuel José, “La Metamorfosis del Sistema Constitucional Argentino. Decretos de Necesidad y Urgencia y Separación de los Poderes”, *El Derecho*, Tomo 210, p. 746 (2004).

sos de necesidad y urgencia es contemplada en sus constituciones con mayores restricciones que en el nuestro. Por ello, se prevé que el silencio del Parlamento implica un rechazo del DNU²⁸. En Italia, por ejemplo, el artículo 77 de la Constitución de 1947 dispone que: “El Gobierno no puede, sin delegación de las Cámaras, dictar decretos con valor de leyes ordinarias. Cuando en casos de extrema necesidad y urgencia, el Gobierno, bajo su responsabilidad, adopte medidas provisionales con fuerza de ley, debe presentarlas en el mismo día a las Cámaras para su convalidación y, aunque éstas estuvieran disueltas, serán convocadas a propósito y se reunirán en el plazo de cinco días. De no convertirse en ley dentro de los sesenta días desde su publicación, los decretos pierden toda eficacia con carácter retroactivo. No obstante, las Cámaras podrán regular por ley las relaciones jurídicas surgidas de los decretos no convertidos en ley”²⁹. En este país se produjo un fenómeno llamativo: frente a la disposición constitucional referida, se generó la costumbre de reiterar los DNU que no eran aprobados por el Parlamento. De esta forma, se llegó al extremo de reiterar 29 veces un DNU. A su vez, los diversos gobiernos abusaron en forma permanente de este instituto. Sin embargo, en 1996, la Corte Constitucional italiana dictó la sentencia N° 360, que fijó pautas de interpretación que frenaron casi milagrosamente ese abuso: se pasó de 361 DNU dictados en 1996, a tan solo 8, en 1998³⁰. La lección del caso italiano es clara: no hay previsión constitucional escrita que pueda *per se* frenar el abuso del poder. Por ello es que, frente a la conducta inconstitucional del Ejecutivo y la abulia del

²⁸ En nuestro país, en cambio, la Ley 26.122 dispone que para derogar un DNU se requiere el rechazo de ambas Cámaras del Congreso (art. 24). Esa solución es de dudosa constitucionalidad, ya que implica en la práctica consagrar una sanción tácita o ficta, lo cual está expresamente prohibido por el artículo 82 de la Constitución Nacional.

²⁹ CASCAJO CASTRO, José Luis y GARCÍA ÁLVAREZ, Manuel, *Constituciones Extranjeras Contemporáneas*, 2ª ed., Tecnos, Madrid, 1991, p. 147.

³⁰ Ver CELOTTO, Alfonso, “Abuso del decreto de necesidad y urgencia y control de la Corte Constitucional en Italia”, en *Defensa de la Constitución. Garantismo y controles*, Libro en reconocimiento al Dr. Germán J. Bidart Campos, Ediar, Buenos Aires, 2003, pp. 595 y sgtes.

Legislativo que no controla, es el Poder Judicial el que tiene que poner orden haciendo respetar la Constitución.

Como podemos apreciar, el sistema presidencialista previsto en la Constitución estuvo lejos de ser el causante de los males que aquejan a nuestras instituciones. Por el contrario, es en el abandono del rumbo marcado por la Constitución y la violación sistemática de la separación de poderes donde se encuentra el origen de estos males. Sin embargo, en lugar de rechazar frontalmente estos desvíos, parte de la doctrina argentina intentó justificarlos con los más variados argumentos. Ello tal vez explique por qué es que, a pesar de que la Constitución no autoriza la dictadura del Poder Ejecutivo, erróneamente se cree que nuestros constituyentes de 1853 crearon un Poder Ejecutivo omnímodo. También se olvidan las expresas limitaciones explicadas en el Informe de la Comisión de Negocios Constitucionales del Congreso Constituyente de Santa Fe de 1853, que afirmaba que el Poder Ejecutivo sólo podría ejercer facultades expresamente previstas en el proyecto de constitución³¹. Junto a ese olvido, se malinterpretan o deforman los dichos de Alberdi en relación con el Poder Ejecutivo. Si bien es innegable que en sus *Bases* el tucumano abogó decididamente por un ejecutivo fuerte, no debe olvidarse que advertía que el poder debía otorgarse a través de una Constitución, es decir, con límites claros.

Haciendo caso omiso a estas previsiones, un autor llega a sostener que uno de los aspectos en los cuales nuestra Constitución se apartó decididamente de la de los Estados Unidos es “la atribución al Ejecutivo de la facultad de dictar reglamentos de ejecución y la interpretación constitucional consecuente que admitió que, bajo determinados límites, el presidente podía dictar reglamentos con fuerza

³¹ “El Presidente de la Confederación [...] en caso alguno no puede asumir otras facultades que las que expresamente le señala el proyecto”, Informe de la Comisión de Negocios Constitucionales, *La Constitución en el Congreso General Constituyente*, Homenaje de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales en el 90° aniversario, Imprenta de la Universidad, Buenos Aires, 1943, p. 37. El Informe puede consultarse también en SAMPAY, Enrique A., *Las Constituciones de la Argentina - (1810-1972)*, Eudeba, Buenos Aires, 1975, p. 354.

de ley, lo cual se encuentra en la misma línea del artículo 67, inc. 7° del proyecto de Alberdi, que concedía al Congreso la atribución de dar facultades especiales al Poder Ejecutivo para expedir reglamentos con fuerza de ley en los casos exigidos por la Constitución”³². Ya hemos demostrado el grave error en que se incurre trasladando esa interpretación a la Constitución de 1853/60, toda vez que ésta no sólo no incorporó esa facultad prevista por Alberdi, sino que además la prohibió expresamente en el artículo 29³³.

Pero el error es más grosero aún, si se tiene en cuenta que el tucumano jamás incluyó una autorización para que el presidente dictara por sí, sin autorización legislativa alguna, decretos con fuerza de ley, tales como los DNU. En el capítulo IX de Bases, Alberdi repudia expresamente esa posibilidad, al analizar la Constitución del Paraguay de 1844 dictada luego de “la dictadura inaudita del Dr. Francia”. Alberdi critica esta constitución porque era “lo mismo que antes existía, disfrazado con su máscara de Constitución, que oculta la dictadura latente. El título 1° consagra el principio liberal de la división de poderes, declarando exclusiva atribución del Congreso la facultad de hacer leyes. Pero de nada sirve eso, porque el título 4° lo echa por tierra, declarando que la autoridad del presidente de la República es extraordinaria cuantas veces fuese preciso para conservar el orden (a juicio y por declaración del presidente, se supone)”³⁴. Por si quedara alguna duda, Alberdi agrega que “el poder fuerte es indispensable en América, es verdad; pero el del Paraguay es la exageración de ese medio, llevada al ridículo y a la injusticia [...]. Ese régimen es egoísta, escandaloso, bárbaro, de funesto ejemplo y de ningún provecho a la causa del progreso y cultura de esta parte de la América del Sur.

³² CASSAGNE, Juan Carlos, “De nuevo sobre la categoría del contrato administrativo en el derecho argentino”, *El Derecho*, Serie Especial de Derecho Administrativo, 30/08/2001, p. 2.

³³ GARCÍA MANSILLA y RAMÍREZ CALVO, *Las Fuentes de...*, pp. 85 a 87 y 90 a 92.

³⁴ ALBERDI, Juan Bautista, “Bases y Puntos de Partida para la Organización Política de la República Argentina”, en *Obras Selectas*, Librería La Facultad, Buenos Aires, 1920, Tomo X, pp. 45 y 46.

Lejos de imitación, merece la hostilidad de todos los gobiernos patriotas de Sudamérica”³⁵. He ahí la opinión de Alberdi acerca de los DNU y del Poder Ejecutivo incontrolado.

Se olvida también que los constituyentes no siguieron a Alberdi al pie de la letra. Como recordaba Sánchez Viamonte, “son bien conocidas sus exageraciones doctrinarias en favor del Ejecutivo fuerte, y tenemos que agradecer a los constituyentes del 53 el haberlas morigerado”³⁶. Ejemplo de ello es la señalada atribución contenida en el artículo 67, inc. 7° del proyecto de Alberdi, la cual no sólo no fue adoptada por la Constitución de 1853/60, sino que, como ya advertimos, fue expresamente rechazada por el artículo 29 (que sigue vigente). Erróneamente se cree que el modelo de nuestro poder ejecutivo es el de la Constitución chilena de 1833. En una obra anterior señalamos 12 diferencias fundamentales entre el Poder Ejecutivo de la Constitución de 1853/60 y el Poder Ejecutivo chileno de la Constitución de 1833³⁷, las que se soslayan al analizar la conformación del Poder Ejecutivo argentino. La Constitución de 1853/60 estableció claros límites al poder presidencial. Ese sistema no fracasó. Lo que nos ha llevado al fracaso es su violación constante, la que deformó paulatinamente el sistema de gobierno adoptado. Esas deformaciones terminaron por convertir a nuestro sistema constitucional en una mera caricatura del presidencialismo.

³⁵ ALBERDI, “Bases...”, p. 49.

³⁶ SÁNCHEZ VIAMONTE, CARLOS, *El constitucionalismo. Sus problemas*, Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, 1957, p. 325.

³⁷ GARCÍA MANSILLA y RAMÍREZ CALVO, *Las Fuentes de...*, pp. 82 a 85.

II. Omisiones del debate académico

Existen diversos sistemas parlamentarios en el mundo y no todos tienen las mismas características: no es lo mismo el sistema inglés que el alemán y este último se diferencia del español y del italiano, entre tantos otros³⁸. También existen notables diferencias entre sistemas parlamentarios de un mismo país, pero de diferentes épocas. Así, por ejemplo, el sistema parlamentario de la Constitución alemana de Weimar no es igual al sistema parlamentario de la Constitución de Bonn. Por ello es que Sartori sostiene que “los sistemas parlamentarios difieren tanto entre ellos que hacen que su nombre común sea engañoso”³⁹. En consecuencia, a la hora de analizar la conveniencia o no de adoptar un régimen parlamentario resulta central definir qué sistema es el que se propone en reemplazo del previsto en la Constitución Nacional. Dicho en otras palabras, la discusión del tema en abstracto carece de sentido ya que, para poder hacer un análisis serio de la cuestión, resulta necesario definir previamente qué tipo de sistema parlamentario es el que se pretende adoptar.

Además, no hay que olvidar que aun dentro de los defensores del sistema parlamentario, hay quienes critican abiertamente algunas de sus modalidades, tales como el sistema de Westminster, al que se lo ha calificado como inadecuado para sociedades plurales: “el modelo Westminster permite que la mayoría gobernante o los líderes populares incurran fácilmente en excesos. No es de extrañar, entonces, que se advierta una creciente insatisfacción en muchos países respecto del modelo Westminster”⁴⁰.

³⁸ Ver SARTORI, Giovanni, *Ingeniería Constitucional Comparada*, Fondo de Cultura Económica, México, 2000, pp. 116 a 135.

³⁹ SARTORI, *Ingeniería Constitucional...*, p. 97.

⁴⁰ LIIPHART, Arend, “Tamaño, Pluralismo y el Modelo Westminster de Democracia: implicaciones para el Caribe Oriental”, en HEINE, Jorge (comp.), *Revolución e Intervención en el Caribe*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1990, p. 364.

Sin olvidar estas prevenciones, conviene repasar algunos aspectos generales del debate internacional al que hacíamos referencia en la Introducción, a fin de arrojar cierta luz acerca de la postura de aquellos que en nuestro país proponen sin más la adopción de un sistema parlamentario. Para ello, es útil recordar una vieja e interesante discusión que se dio durante las décadas de 1980 y 1990 en el ámbito académico de los Estados Unidos, acerca de cuál era la forma de gobierno más conveniente para los países de Iberoamérica. Algunos profesores de las universidades de Harvard y Yale fomentaban la adopción de sistemas con componentes de corte parlamentario. Otros defendían cerradamente el sistema presidencialista.

Aquellos que defendían el parlamentarismo basaban sus críticas en una supuesta superioridad de este sistema para soportar las crisis y daban como ejemplo a Iberoamérica y sus golpes de estado para afirmar que el sistema presidencialista era, en realidad, la causa de todos los males. Esta crítica, en realidad, partía de una premisa errónea.

Los argumentos elaborados por esta doctrina en contra del presidencialismo se basaban, casi exclusivamente, en la experiencia de países de Iberoamérica⁴¹, la que era contrastada con países de Europa continental. Sin embargo, no se reparaba en que muchos de estos países tenían sistemas de gobierno con componentes parlamentarios que creaban ciertas tensiones en el desarrollo de los mismos⁴². Este es un aspecto importante a tener en cuenta a la hora de analizar la mala experiencia del sistema presidencial en Iberoamérica: aquellos países que incluyeron estructuras parlamentarias en sus constituciones con la intención de mejorar

⁴¹ MAINWARING y SOBERG SHUGART, *Presidentialism...*, p. 12.

⁴² Por ejemplo, Ecuador en su Constitución de 1929, Honduras en su Constitución de 1924, Cuba en su Constitución de 1940, Perú en su Constitución de 1933, Guatemala en sus constituciones de 1945 y 1956, Uruguay en sus constituciones de 1934 y 1942, etc.

sus formas de gobierno tuvieron, generalmente, experiencias fallidas⁴³.

En nuestro país, por ejemplo, la incorporación del Jefe de Gabinete fue un auténtico fracaso: originalmente, se sostuvo que su inclusión iba a significar una suerte de “fusible” para evitar el desgaste de la figura presidencial⁴⁴. Para ello se previó su remoción a través del voto de censura del Congreso. Sin embargo, el Jefe de Gabinete ha sido siempre un funcionario subordinado al Presidente de turno y el Congreso jamás aprobó un voto de censura. La caída del gobierno del Presidente De la Rúa es una prueba irrefutable de la inutilidad de esta figura y de la falta de arraigo en nuestro país de las prácticas propias de los regímenes parlamentaristas⁴⁵.

Por otra parte, el método de comparación utilizado en los trabajos académicos a que hacíamos referencia, además de soslayar diferencias obvias en materia de cultura política y desarrollo cultural y económico entre los países que eran objeto de comparación, parte de una premisa errónea que invalida sus conclusiones: los sistemas que estuvieron en vigencia en muchos países de Iberoamérica, diferían en aspectos esenciales del sistema creado por los Estados Unidos⁴⁶. Este tema es particularmente importante por

⁴³ Cfr. REAL, Alberto Ramón, *Neoparlamentarismo en América Latina*, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Montevideo, 1962, pp. 31 a 45. Ver también SIAVELIS, Peter, *The President and Congress in Post-Authoritarian Chile*, The Pennsylvania State University Press, University Park, 2000, p. 196.

⁴⁴ *Dictamen Preliminar del Consejo...*, p. 50.

⁴⁵ Ver PADILLA, Norberto, “Jefatura de Gabinete y Ley de Acefalía. Experiencias Recientes”, *El Derecho*, serie especial de Derecho Constitucional, 18 de febrero de 2002, p. 9.

⁴⁶ Ver, por ejemplo, ACKERMAN, Bruce, “The New Separation of Powers”, en *Harvard Law Review*, Tomo 113, p. 646 (2000). Ackerman informa que “existen aproximadamente treinta países, la mayoría de América Latina, que adoptaron un sistema de gobierno estilo norteamericano. Todos ellos, sucumbieron a la pesadilla Linziana en un momento u otro”. Sin embargo, este autor no hace una sola referencia a los diferentes matices e instituciones que los sistemas de gobierno de países como Chile, Uruguay, Brasil o México tenían en comparación con el sistema norteamericano. Tampoco se refiere a los largos períodos de estabilidad institucional bajo regímenes presidenciales en varios de esos mismos países.

la tendencia que existe en este debate a prestar más atención a los contrastes y diferencias entre el parlamentarismo y el presidencialismo, y la tendencia concomitante a prestar menor atención a las diferencias que existían entre los sistemas presidencialistas que se usan como base de comparación⁴⁷.

Como ejemplo, Soberg Shugart y Carey establecen que ciertos tipos de sistemas presidenciales pueden producir, más que otros, problemas de gobernabilidad, dependiendo del equilibrio que exista en la relación entre los poderes constitucionales, así como otras variables importantes, tales como el sistema electoral⁴⁸. Este es otro de los aspectos que no fueron tomados en cuenta: la diferencia entre los distintos sistemas electorales utilizados en los países que se pretenden comparar. La forma en que el Congreso y el Presidente son electos juega un rol crítico en determinar el sistema de partidos políticos y la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en los sistemas presidenciales. Por ello, aun en los casos en que los poderes están separados formalmente, el proceso eleccionario de ambas ramas del gobierno actúa de forma tal que puede afectar el funcionamiento del sistema democrático⁴⁹. Coincidimos con Siavelis cuando señala que “la discusión acerca de las bondades o no del sistema presidencialista *per se* no es válida si no se hace referencia al sistema de elecciones legislativas, a la forma de elegir al presidente, al *timing* de las elecciones y a otras variables institucionales”⁵⁰.

Lo mismo sucede en el parlamentarismo y es una nueva demostración de lo que dijimos al principio: el incorrecto planteo del debate, que no precisa qué sistema parlamentario es el que se desea adoptar. La III^a y IV^a Repúblicas Francesas son una prueba

⁴⁷ MAINWARING y SOBERG SHUGART, *Presidentialism...*, p. 3.

⁴⁸ SOBERG SHUGART y CAREY, *Presidents and Assemblies...*, p. 22.

⁴⁹ SOBERG SHUGART y CAREY, *Presidents and Assemblies...*, p. 3.

⁵⁰ SIAVELIS, *The President and...*, p. xix.

de la enorme inestabilidad que puede existir en un sistema parlamentario con partidos políticos fragmentados. Más graves son los casos de la República de Weimar y de la Segunda República Española. Más modernamente, el caso de Italia refleja idénticos inconvenientes. Sin embargo, se soslaya habitualmente la fundamental importancia del sistema electoral. Como ejemplo, quienes muestran la notable estabilidad del sistema parlamentario inglés, olvidan que esa estabilidad se debe a la existencia de sólidas mayorías parlamentarias, las que son consecuencia del sistema electoral mayoritario. Es altamente dudoso que el sistema de Westminster funcione de igual manera con un sistema electoral de representación proporcional. Esta omisión se refleja en la errada creencia de que, en caso de crisis, el sistema parlamentario permite el reemplazo del gobierno mediante la moción de censura: entre 1924 y 2009, en Gran Bretaña se produjo una sola moción de censura (en 1979 contra el Primer Ministro James Callaghan)⁵¹.

Con relación a la separación de poderes y el control recíproco entre éstos, característica central del sistema presidencial, se ha brindado muy poca atención a la actuación del Poder Judicial y su incidencia en la consolidación del sistema constitucional de cualquier país. Ello pese a que, de acuerdo con la opinión de varios autores, el Poder Judicial carece de independencia, se encuentra en situación de inferioridad respecto de los restantes órganos de gobierno y, además, necesita una gran reforma en Iberoamérica⁵². El rol del Poder Judicial, por lo menos en el caso argentino, fue muy importante en el proceso de deformación y

⁵¹ SÁNCHEZ DE DIOS, Manuel, *La Moción de Censura*, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1992, p. 96.

⁵² NAGLE, Luz Estella, "Latin America in the 21st Century: The Cinderella of Government: Judicial Reform in Latin America", en *California Western International Law Journal*, Tomo 30, p. 377 (2000). Nagle señala que "el Poder Judicial de muchos países de América Latina necesita una gran reforma. Sin embargo, esta reforma también debe llevarse a cabo en las otras dos ramas de gobierno que continúan usando al Poder Judicial como una herramienta al servicio de los intereses de la élite gobernante".

decadencia institucional que sufrió nuestro régimen político con la aceptación de la doctrina de facto y la expansión de los poderes del Presidente a través de la convalidación del ejercicio de facultades legislativas y la doctrina de la emergencia, usada y abusada con frecuencia a lo largo de los últimos 80 años⁵³. El Poder Judicial juega un rol clave en el funcionamiento del sistema presidencialista, cuya importancia no puede soslayarse a la hora de analizar la cuestión.

Otra de las falsas premisas que invalidan las posturas de algunos autores que defienden el parlamentarismo es la extrapolación de conclusiones de las estadísticas que utilizan para analizar la experiencia iberoamericana. Estas estadísticas son utilizadas como prueba de una supuesta superioridad del sistema parlamentario sobre el presidencial. Sin embargo, no existe un acuerdo en

⁵³ En este sentido, resulta ilustrativa la evolución jurisprudencial que se produce después de la Acordada del 10 de septiembre de 1930 (Fallos 158:290), en la que la Corte reconoció al primer gobierno de facto: en 1935, en el caso *Administración de Impuestos Internos v. Malmonge Nebreda* (Fallos 172:365), la Corte entendió que el gobierno de facto tenía poderes ejecutivos pero no legislativos o judiciales. Sin embargo, el Máximo Tribunal reconoció que podía darse el caso que un gobierno provisional, en ausencia del Congreso y en situación extraordinaria de necesidad, pueda ejercer poderes legislativos por medio de decretos. De 1930 a 1947, la Corte adoptó la posición de árbitro para determinar el alcance de los poderes de los gobiernos de facto, decidiendo en varios precedentes que los poderes del gobierno de facto eran limitados (ver, por ejemplo, in re “Alfredo Castro s/sucesión”, Fallos 204:359 [1946]). En 1947, el gobierno peronista inició un juicio político a la Corte y removió a todos sus jueces menos uno. Eventualmente, la remoción de los miembros de la Corte Suprema tuvo un gran impacto en su jurisprudencia, en especial en lo que hace al reconocimiento del ejercicio de facultades legislativas por los gobiernos de facto. En Octubre de 1947, en el caso *Ziella v. Smiriglio Hnos.* (*La Ley*, 1947, Tomo 48, p. 361), con las firmas de Casares, Pérez, Longhi, Álvarez Rodríguez y Valenzuela, la Corte decidió que: “los decretos-leyes dictados por el gobierno de facto son válidos por razón de su origen y, puesto que tienen el valor de leyes, subsisten aunque no hayan sido ratificados por el Congreso mientras no sean derogados por otras leyes”. Este principio fue ratificado en numerosos precedentes. Lo mismo puede decirse del caso *Peralta*, fallado en 1990 después de la ampliación de la Corte, lo que permitió al gobierno del Presidente Menem designar nada menos que a 6 de sus 9 jueces. Miller señala que, desde que se produjo la ampliación del número de sus integrantes, “la obediencia de la Corte al Poder Ejecutivo, a veces, ha bordeado lo ridículo” (MILLER, Jonathan M., “Judicial Review and Constitutional Stability: A Sociology of the U.S. model and its collapse in Argentina”, en *Hastings International and Comparative Law Review*, Tomo 21, p. 152 [1997]). En relación con la doctrina de la emergencia, uno de los autores analizó su impacto en nuestro sistema institucional en la ponencia *Emergency Powers as Incentive for Bad Government: the Case of Argentina*, presentada en el VII Congreso Mundial de Derecho Constitucional realizado en Atenas en 2007.

la doctrina acerca del método analítico válido a fin de extraer conclusiones definitivas de la información recogida⁵⁴. Mainwaring y Soberg Shugart explican que muchos de los argumentos en contra del presidencialismo “demuestran una tendenciosa selección y, por ende, una correlación arbitraria”⁵⁵.

En realidad, la información es manipulada para apoyar conclusiones que están lejos de ser definitivas. Soberg Shugart y Carey, por ejemplo, sostienen que durante el siglo pasado, 12 regímenes presidenciales fallaron en comparación con 21 regímenes parlamentarios. Por ello, estos autores nos informan que “el mayor número de fracasos en regímenes parlamentarios no es lo que uno espera descubrir después de leer la mayoría de los libros que tratan el tema. Tal vez estos regímenes parlamentarios hayan recibido más crédito para resolver conflictos políticos del que realmente se merecen”⁵⁶. Más sorprendente es la estadística del llamado Tercer Mundo: 52.2% de los sistemas presidenciales fallaron en comparación con el 59.1% de los sistemas parlamentarios⁵⁷.

En definitiva, si bien el tema ha sido largamente debatido, existen aspectos omitidos en la discusión y que, por ende, no han sido debidamente esclarecidos. De hecho, las más recientes publicaciones reconocen que el sistema de gobierno adoptado tiene

⁵⁴ SARTORI, *Ingeniería Constitucional...*, p. 101.

⁵⁵ MAINWARING y SOBERG SHUGART, *Presidentialism...*, p. 19.

⁵⁶ SOBERG SHUGART y CAREY, *Presidents and Assemblies...*, p. 40.

⁵⁷ SOBERG SHUGART y CAREY, *Presidents and Assemblies...*, p. 41. Según estos autores, el único país que tiene un sistema presidencialista, y que no pertenece al “Tercer Mundo”, es Estados Unidos. Asimismo, resaltan que la mayoría de los países del “Tercer Mundo” que sufrieron golpes de estado en un sistema presidencialista reaparecieron luego como democracias. En cambio, de aquéllos que adoptaron un régimen parlamentario y que sufrieron luego golpes de estado, solo Turquía reapareció como democracia. De todos modos, la metodología de Soberg Shugart y Carey también puede ser cuestionable por la forma en la que se cuentan los fracasos del sistema presidencial.

menos importancia de la que se le suele asignar y que, en cambio, existen otro tipo de factores mucho más importantes tales como el contexto cultural y sociopolítico en que rigen esos sistemas⁵⁸. Lo cierto es que, a pesar de haberse intentado en numerosas oportunidades y con los más variados argumentos, aún no se ha podido demostrar la supuesta superioridad del sistema parlamentario, el que, como veremos a continuación, no estuvo exento de serios tropiezos a lo largo de la historia reciente.

III. Los fracasos del sistema parlamentario en el mundo

No hay que olvidar que el sistema parlamentario ha fracasado en muchísimos países del mundo. En Europa, por ejemplo, uno de los fracasos más rotundos se registró en Alemania en 1933, cuando Hitler accedió al poder en un sistema parlamentario (sin haber obtenido mayoría absoluta), luego de haber sido derrotado varias veces en elecciones presidenciales consecutivas⁵⁹. Idéntico fracaso se registró en España en 1936, lo que derivó en la guerra civil y el gobierno franquista⁶⁰. Italia en 1922, cuando Mussolini accedió al

⁵⁸ ALBERT, Richard, "The Fusion of Presidentialism and Parliamentarism", en *The American Journal of Comparative Law*, Tomo 57, p. 577 (2009).

⁵⁹ La Constitución de Weimar consagraba un sistema parlamentario, pero establecía la elección directa del Presidente del Reich. Por este motivo, Dieter Nohlen lo considera un sistema semipresidencial (NOHLEN, Dieter, *Presidencialismo, Semipresidencialismo y Parlamentarismo*, Fundación Friedrich Ebert, Buenos Aires, 1988, pp. 7 y sgtes.).

⁶⁰ Es importante destacar que aún si el alzamiento militar no hubiera triunfado, la democracia parlamentaria difícilmente hubiera sobrevivido, acosada por los partidos marxistas y por los grupos anarquistas.

poder, Portugal⁶¹, Lituania⁶² y Polonia en 1926⁶³, Letonia⁶⁴, Estonia⁶⁵ y Austria en 1934⁶⁶ y Rumania en 1938⁶⁷, son otros ejemplos de fracasos del sistema parlamentario. Más modernamente Grecia sufrió un golpe de estado en 1967 bajo un régimen parlamentario⁶⁸.

También en África se han registrado notorios fracasos del régimen parlamentario y semiparlamentario⁶⁹. Un autor afirma

⁶¹ La Constitución de 1911 estableció un régimen parlamentario que se extendió hasta el golpe militar del 28 de mayo de 1926. Antes de eso, en 1917, Sidónio Pais había encabezado un golpe que instauró un corto período dictatorial hasta 1918. El balance del sistema parlamentario fue sumamente deficitario: “En quince años de vigencia de esta Constitución, verdadero monumento al idealismo republicano, se asistió a la elección y caída de ocho Presidentes de la República, cuarenta y cuatro gobiernos y siete legislaturas, cinco de las cuales no alcanzaron su período normal de mandato al haber sido disueltas” (FERRANDO BADÍA, Juan (coord.), *Regímenes Políticos Actuales*, 3ª ed., Tecnos, Madrid, 1995, p. 448). La inestabilidad gubernamental es puesta de relieve también por GOMEZ CANOTILHO, José J., *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 2ª ed., Almedina, Coimbra, 1998, p. 169. Según Costa Pinto, la inestabilidad ministerial fue endémica (COSTA PINTO, António, *Salazar's Dictatorship and European Fascism*, Social Science Monographs, Boulder, 1995, p. 101).

⁶² SENN, Alfred E., “Historia de la Teoría y Práctica Constitucional de Lituania”, en FLORES JUBERÍAS, Carlos (dir.), *Las nuevas instituciones políticas de la Europa Oriental*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1997, p. 542.

⁶³ Mirkine-Guetzévitch afirma que el golpe de estado de 1926 fue consecuencia de la crisis profunda del régimen parlamentario (MIRKINE-GUETZÉVITCH, Boris, *Les Constitutions de l'Europe Nouvelle*, 2ª ed., Librairie Delagrave, París, 1938, Tomo I, p. 40). Ver, además, Valvidares Suárez, María, “El Constitucionalismo Polaco: Pasado y Presente”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, Año 22, Nro. 65, Mayo-Agosto, 2002, p. 185.

⁶⁴ PLAKANS, Andrejs, “La República de Letonia y la Reinstauración de la Constitución de 1992”, en FLORES JUBERÍAS, Carlos (dir.), *Las nuevas instituciones...*, p. 497. Este autor afirma: “Hacia principios de los años treinta, aquellos que quisieran argumentar que la democracia parlamentaria letona no estaba funcionando tenían pruebas más que suficientes de ello” (p. 505).

⁶⁵ SUKSI, Markku, “Estonia: un camino largo y tortuoso”, en FLORES JUBERÍAS, *Las nuevas instituciones...*, p. 574.

⁶⁶ BRAUNEDER, Wilhelm, *Österreichische Verfassungsgeschichte*, 10ª ed., Manz, Viena, 2005, p. 233.

⁶⁷ MANER, Hans-Christian, *Parlamentarismus in Rumänien (1930-1940)*, R. Oldenburg, Munich, 1997, pp. 254 y sgtes.

⁶⁸ SPYROPOULOS, Philippos C. y FORTSAKIS, Theodore P., *Constitutional Law in Greece*, Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn, 2009, pp. 52 y sgtes.; STOTZKY, Irwin, “The Fragile Bloom of Democracy”, en *University of Miami Law Review*, Tomo 44, p. 119, n. 34 (1989).

⁶⁹ Este fenómeno ha dado lugar a una extensa bibliografía. Además de la que se cita más adelante, se pueden consultar las siguientes obras: ADELMAN, Sammy, “Constitutionalism, Pluralism and

que “el desarrollo político en África desde la independencia de Ghana en 1957, ha demostrado repetidamente que las constituciones no sólo fracasaron en regular el ejercicio del poder, sino que, de manera devastadora, no se transformaron en el documento fundamental que los autores de tradición analítica predijeron: muy pocos gobiernos africanos las consideraron algo más que retórica”⁷⁰. Es lo que ese mismo autor denomina “Constitución sin constitucionalismo”. Uno de los líderes del movimiento independentista africano, Julius Nyerere, expresaba con llamativa sinceridad: “Nos negamos a someternos a la camisa de fuerza de los mecanismos constitucionales, incluso aquellos hechos por nosotros mismos”⁷¹.

Al obtener la independencia, muchas de las antiguas colonias del Reino Unido se constituyeron como monarquías, con la Reina británica como soberana, y las restantes como repúblicas. Pero todas ellas, monarquías o repúblicas, adoptaron el sistema parlamentario siguiendo el modelo de Westminster⁷² (Sudán en

Democracy in Africa”, en *Journal of Legal Pluralism*, Vol. 42, p. 73 (1998); FLETCHER-COOKE, Sir John, “The Failure of the ‘Westminster Model’ in Africa”, en *African Affairs*, Vol. 63, p. 197 (1964); LE VINE, Victor T., “The Fall and Rise of Constitutionalism in West Africa”, en *The Journal of Modern African Studies*, Vol. 35, p. 181 (1997); MUNSLOW, Barry, “Why has the Westminster Model failed in Africa?”, en *Parliamentary Affairs*, Vol. 36, p. 218 (1983). Una obra imprescindible para el estudio del constitucionalismo en África son los 5 tomos de NWABUEZE, Ben O., *Constitutional Democracy in Africa*, Spectrum Books, Nigeria, 2004. Una excelente y muy accesible historia de los distintos países africanos desde la independencia es la de MEREDITH, Martin, *The State of Africa*, Free Press, Londres, 2006.

⁷⁰ OKOTH-OGENDO, H. W. O., “Constitutions without Constitutionalism: Reflections on an African Political Paradox”, en GREENBERG, Douglas, KATZ, Stanley N., OLIVIERO, Melanie Beth y WHEATLEY, Steven C., *Constitutionalism and Democracy: Transitions in the Contemporary World*, Oxford University Press, Nueva York, 1993, p. 66.

⁷¹ Citado por DENG, Francis M., *Identity, Diversity, and Constitutionalism in Africa*, United States Institute of Peace Press, Washington, D.C., 2008, p. 20. Nyerere fue durante largos años presidente de Tanzania.

⁷² CHAZAN, Naomi y otros, *Politics and Society in Contemporary Africa*, 3ª ed., Lynne Rienner, Boulder, 1999, p. 45; GORDON, Ruth, “Growing Constitutions”, en *University of Pennsylvania Journal of Constitutional Law*, Vol. 1, p. 528 (1999); LAVROFF, Dimitri G. y PEISER, Gustave, *Les Constitutions Africaines*, Éditions A. Pedone, París, 1961, Tomo I, p. 9 y 1964, Tomo II, p. 32; TORDOFF, William, *Government and Politics in Africa*, 4ª ed., Palgrave, Londres, 2002, p. 57.

1956, Ghana en 1957, Somalía y Camerún en 1960, Sierra Leona y Tanganyka⁷³ en 1961, Uganda en 1962, Kenia y Zanzibar en 1963, Zambia y Malawi en 1964, y Gambia en 1965). Sudán fue el primer país subsahariano en obtener la independencia en 1956 (un año antes que Ghana), adoptando una constitución republicana con un sistema parlamentario al estilo de Westminster. Ese régimen duró poco más de dos años y fue suprimido por un golpe de estado en 1958⁷⁴. Ghana, Nigeria, Uganda, Kenia y Tanganyka se transformaron en Repúblicas poco tiempo después de su independencia. Ghana, Tanganyka y Kenia adoptaron regímenes autoritarios de partido único⁷⁵. Idéntico camino siguió Zambia en 1972. El régimen parlamentario nigeriano fue víctima de un golpe de estado en enero de 1966⁷⁶.

Los países colonizados por Francia adoptaron un régimen similar al de la Constitución de la Quinta República⁷⁷. Aun cuando

⁷³ En 1964 Tanganyka y Zanzibar se unieron dando nacimiento a la República Unida de Tanganyka y Zanzibar. Un año después, ésta cambió su nombre por el de Tanzania.

⁷⁴ DENG, *Identity, Diversity, and...*, p. 22.

⁷⁵ NWABUEZE, Benjamin O., *Constitutional Democracy in...*, T. 4, pp. 255 y sgtes. Este autor explica que 43 de los 53 Estados independientes de África han sido en algún momento Estados de partido único (el número de 53 países excluye a la República Árabe Democrática del Sahara y a la República de Somalilandia, las que no han sido reconocidas hasta el momento por la comunidad internacional). Las únicas excepciones son Botswana, Gambia, Lesotho, Liberia, Mauricio, Marruecos, Namibia, Nigeria, Sudáfrica y Suazilandia. El caso de Botswana exige una explicación especial. Si bien nominalmente se trata de un sistema multipartidario, en la práctica un único partido ha dominado todos los gobiernos desde la independencia, algo similar a lo que ocurría en México con el Partido Revolucionario Institucional. El sistema institucional, si bien guarda las formalidades externas, se asemeja al autoritarismo solapado de Singapur (GOOD, Kenneth, "Enduring Elite Democracy in Botswana", en *Democratization*, Vol. 6, N° 1 (1999), pp. 50 y sgtes.). En Sudáfrica, como es bien sabido, imperó un régimen de discriminación racial hasta 1994, en que se celebraron elecciones multirraciales.

⁷⁶ GUTTERIDGE, William F., *Military Regimes in Africa*, Methuen & Co., Londres, 1975, p. 109. Nwabueze sostiene que el gobierno civil cedió el poder voluntariamente a los militares (NWABUEZE, Benjamin O., *Constitutionalism in the Emergent States*, Fairleigh Dickinson University Press, Rutherford, 1973, p. xi). Sin embargo, Gutteridge sostiene que esa cesión fue producto de la presión ejercida por los militares sobre el gobierno civil (op. cit., p. 110).

⁷⁷ SOBERG SHUGART y CAREY, *Presidents and Assemblies...*, p. 40; ANSPRENGER, Franz, *Politische Geschichte Afrikas im 20. Jahrhundert*, Verlag C.H. Beck, Munich, 1999, p. 68; LAVROFF y PEISER, *Les Constitutions...*, Tomo I, p. 32.

estas constituciones refuerzan los poderes del presidente, igualmente mantienen las características esenciales del sistema parlamentario⁷⁸. Sin embargo, tampoco ese diseño institucional ha servido para evitar la inestabilidad. En la práctica, las constituciones africanas que siguieron a la Constitución de la Quinta República, fueron utilizadas para instalar una realidad constitucional firmemente autoritaria⁷⁹. La antigua Dahomey, hoy Benin, sufrió en 13 años de vida independiente 6 golpes de estado, tuvo 6 constituciones y 11 gobiernos diferentes⁸⁰.

Los regímenes de partido único han sido denominados “presidenciales”, enmascarando así en realidad gobiernos autoritarios o directamente tiránicos. Esto demuestra que, como lo advertimos anteriormente, el calificativo “presidencial” o “presidencialista” ha sido utilizado para referirse a sistemas de gobierno que nada tienen que ver con el creado por la Constitución de los Estados Unidos de América. Julius Nyerere explicaba las diferencias entre el sistema de división de poderes y los sistemas africanos de la siguiente manera: “[el sistema africano] difiere del sistema estadounidense en que evita la confusión de las líneas de responsabilidad y permite que el ejecutivo funcione sin ser controlado en todo momento. Porque nosotros reconocemos que el sistema de *checks and balances* es una manera admirable de aplicar frenos al cambio social. Nuestra necesidad no es de frenos –nuestra falta de recursos humanos capacitados y de capital, incluso nuestro clima, ya actúan demasiado efectivamente. Necesitamos aceleradores lo suficientemente poderosos como para superar la inercia de la pobreza y las resistencias que son inherentes a todas las sociedades”⁸¹.

⁷⁸ LAVROFF y PEISER, *Les Constitutions...*, Tomo I, p. 35.

⁷⁹ ANSPRENGER, *Politische Geschichte...*, p. 132.

⁸⁰ GUTTERIDGE, *Military Regimes in...*, p. 90.

⁸¹ NYERERE, Julius, “How much power for a leader?”, *Africa Report*, Vol. 7, N° 7, julio de 1962, p. 5.

Existen numerosos ejemplos de constituciones africanas que se apartaron radicalmente del sistema estadounidense. La Constitución de Ghana de 1960, por ejemplo, otorga al Presidente facultades de emitir disposiciones legislativas con fuerza de ley cuando él considere que lo requiere el interés nacional, es decir, cuando le plazca⁸². La Constitución de Uganda de 1967 otorga al Presidente amplias facultades de legislación estando la Asamblea Nacional en receso o disuelta⁸³. La Constitución de Zambia de 1970 autoriza al Presidente a realizar gastos sin aprobación presupuestaria en cuestiones de defensa y seguridad⁸⁴. Huelga aclarar que todas estas facultades son repugnantes al sistema presidencial tal como fuera creado por la Constitución de los Estados Unidos de 1787. Agréguese a eso, que en 16 países africanos de los que se denomina presidencialistas, no hubo ninguna elección presidencial desde su independencia hasta 1989⁸⁵. Llamar a esos sistemas “presidencialistas” sería lo mismo que calificar de parlamentarios a los regímenes de gobierno de la Alemania nazi y la Italia fascista.

La experiencia en Asia no es más alentadora: en Pakistán, por ejemplo, el régimen parlamentario fue víctima de golpes de estado en 1958, 1977 y en 1999⁸⁶. En realidad, la inestabilidad ministerial fue norma en Pakistán con cualquier tipo de régimen. Eso llevó al líder hindú Nehru a sostener: “Pakistán cambia de primer ministro más seguido que yo de pijama”⁸⁷. El caso paquistaní tiene particular relevancia para demostrar que el cambio de régimen constitucional no es, en modo alguno, solución para los problemas

⁸² NWABUEZE, *Constitutionalism in the...*, pp. 36 y 78 y *Presidentialism in Commonwealth Africa*, C. Hurst & Co., Londres, 1974, p. 260.

⁸³ NWABUEZE, *Presidentialism in...*, p. 261.

⁸⁴ NWABUEZE, *Presidentialism in...*, p. 262.

⁸⁵ NWABUEZE, *Presidentialism in...*, p. 256.

⁸⁶ STOTZKY, “The Fragile Bloom...”, p. 119, n. 33.

⁸⁷ KHAN, Hamid, *Constitutional and Political History of Pakistan*, 3ª ed., Oxford University Press, Karachi (Pakistán), 2004, p. 204.

políticos de un país. A partir de su independencia, Pakistán adoptó un régimen parlamentario. Pese a lo que afirman los defensores de ese tipo de sistema, lejos de proveer estabilidad y respeto por las reglas constitucionales, la inestabilidad y las violaciones de la Constitución fueron permanentes, lo cual desembocó en el golpe de estado de 1958⁸⁸. Luego del mencionado golpe, frente a lo que se consideraba un fracaso del régimen parlamentario, en 1962 se adoptó una nueva Constitución que consagró el régimen presidencial. En 1973, con la sanción de una nueva Constitución, el régimen parlamentario fue reinstaurado. Finalmente, en 1985 se reformó nuevamente la Constitución para reforzar los poderes presidenciales. Si bien se conservó la figura del primer ministro y del gabinete responsable ante el parlamento, se le otorgaron al Presidente importantes poderes, entre ellos el de disolución de la Asamblea Legislativa. Ninguno de esos cambios constitucionales permitió la instauración de un régimen de gobierno estable. Gran parte de su historia, Pakistán vivió bajo ley marcial. Golpes de estado, asesinatos de gobernantes e inestabilidad fueron recurrentes bajo ambos sistemas de gobierno⁸⁹.

Otros países de Asia sufrieron similar inestabilidad bajo regímenes parlamentarios: la antigua Birmania fue una democracia parlamentaria desde 1948 hasta 1962, en que una junta revolucionaria tomó el poder⁹⁰. Tailandia en numerosas ocasiones⁹¹, Tur-

⁸⁸ CHOUDHURY, G. W., "Failure of Parliamentary Democracy in Pakistan", en *Parliamentary Affairs*, Vol. XII, pp. 60 y sgtes. (1958).

⁸⁹ KHAN, *Constitutional and...*, pp. 859 a 866.

⁹⁰ BURNS, Alan, "The History of Commonwealth Parliaments", en BURNS, Alan (ed.), *Parliament as an Export*, George Allen & Unwin, Londres, 1966, p. 33.

⁹¹ CHURCH, Peter, *A Short History of South-East Asia*, 4ª ed., John Wiley & Sons, Singapur, 2006, pp. 170 y sgtes. Un autor afirma que la imposibilidad de establecer gobiernos eficientes en Tailandia, fue el resultado de "la inestabilidad del régimen parlamentario" (HEWISON, Kevin, "Political oppositions and regime change in Thailand", en RODAN, Garry (ed.), *Political Oppositions in Industrialising Asia*, Routledge, Londres, 1996, p. 79).

cuía en 1960, 1971 y 1980⁹² y Fiji en 1987⁹³, fueron víctimas de golpes de estado bajo el sistema parlamentario.

El régimen semipresidencial, al estilo francés, no tuvo mejor suerte. En 1978, Sri Lanka sancionó una nueva Constitución que instauraba un sistema similar al francés, reemplazando a un sistema parlamentario notoriamente inestable⁹⁴. A contramano de lo que afirman los teóricos del parlamentarismo, en Sri Lanka “existía una convicción de que el sistema de Westminster había meramente estabilizado la inestabilidad, las mayorías eran siempre precarias e incluso cuando eran holgadas, eran sistemáticamente erosionadas”⁹⁵.

En nuestro continente, Granada, que se regía por un régimen parlamentario, sufrió un golpe de estado comunista en 1979⁹⁶. Surinam⁹⁷ y Guyana⁹⁸, ambos en 1980, también sufrieron golpes de estado bajo el mismo sistema de gobierno. Entre 1940 y 1952, Cuba tuvo un sistema semiparlamentario que también fracasó y fue interrumpido por el segundo golpe de estado de Fulgencio Ba-

⁹² AKSIN, Sina, *Turkey: from Empire to Revolutionary Republic*, Hurst & Company, Londres, 2007, pp. 262 a 280; SOBERG SHUGART y CAREY, *Presidents and Assemblies...*, pp. 10 y 11.

⁹³ GHAI, Yash y COTTRELL, Jill, *Heads of State in the Pacific: A Legal and Constitutional Analysis*, Institute of Pacific Studies of the University of the South Pacific, Suva, 1990, pp. 199 y sgtes.

⁹⁴ WILSON, A. Jeyaratnam, *The Gaullist System in Asia. The Constitution of Sri Lanka (1978)*, The Macmillan Press, Londres, 1980, pp. 2 y 3. Este autor afirma que el modelo en el que se inspiraron los creadores de la Constitución fue la Quinta República Francesa (p. xvii), si bien con algunas diferencias (p. 10).

⁹⁵ WILSON, *The Gaullist System...*, p. 1.

⁹⁶ NORTON MOORE, John, “Grenada and the International Double Standard”, en *American Journal of International Law*, Tomo 78, p. 145 (1984).

⁹⁷ MEEL, Peter, “The March of Militarization in Suriname”, en PAYNE, Anthony y SUTTON, Paul (eds.), *Modern Caribbean Politics*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1993, p. 130.

⁹⁸ En 1980, el hasta ese momento primer ministro Forbes Burnham asumió poderes dictatoriales. Burnham se mantuvo en el poder desde 1968 mediante elecciones fraudulentas y en 1970 había declarado a Guyana una República Cooperativa de tendencia marxista (PREMDAS, Ralph R., “Race, Politics, and Succession in Trinidad and Guyana”, en PAYNE y SUTTON, *Modern Caribbean...*, pp. 116 y 117).

tista⁹⁹. En 1997, Haití sufrió una seria crisis institucional debida, entre otras cosas, a los institutos propios de los regímenes parlamentarios adoptados por su Constitución de 1987¹⁰⁰.

Perú tuvo primer ministro durante muchos años y el gobierno de Fujimori constituye una prueba cabal de que ello no significó mayor estabilidad en el sistema peruano¹⁰¹. Bolivia también tuvo elementos parlamentarios en sus constituciones, repitiendo idénticos fracasos.

En Uruguay, varias constituciones exigían que los ministros del Poder Ejecutivo tuvieran apoyo parlamentario (es decir que el presidente no podía designar ministros libremente) y las decisiones eran tomadas en Consejo de Ministros, en donde el presidente tenía un voto igual que el resto de los ministros¹⁰². Varios países de Europa desarrollaron sistemas parlamentarios con mucho menos elementos de corte parlamentarista que los que tuvo Uruguay¹⁰³. Sin embargo, para las estadísticas Uruguay fue considerado siempre como un país con sistema presidencial.

El caso del Uruguay es especialmente importante para el estudio del fracaso de las modificaciones constitucionales para hacer frente a crisis institucionales. Uruguay ensayó desde 1830, fecha de su primer Constitución, numerosos sistemas de organización insti-

⁹⁹ STOKES, William S., "The Cuban Parliamentary System in Action, 1940-1947", en *The Journal of Politics*, Vol. 11, p. 335. Ver también ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel, *Sistemas Políticos de América Latina*, Tecnos, Madrid, 1990, Tomo II, pp. 60 y 61.

¹⁰⁰ AUCOIN, Louis, "Haiti's Constitutional Crisis", en *Boston University International Law Journal*, Tomo 17, p. 115 (1999); NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto, *Regímenes Políticos Contemporáneos*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile, 1993, pp. 231 a 233.

¹⁰¹ NINO, Carlos Santiago, "Transition to Democracy, Corporatism and Constitutional Reform in Latin America", en *University of Miami Law Review*, Tomo 44, p. 161 (1989).

¹⁰² Ver GROSS ESPIELL, Héctor y ARTEAGA, Juan José, *Esquema de la Evolución Constitucional del Uruguay*, 2ª ed., Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 1991.

¹⁰³ Es la opinión de GROSS ESPIELL y de ARTEAGA en relación con la Constitución de 1830, de corte notoriamente presidencial (*Esquema de la...*, pp. 40 y 41). Varias de las Constituciones uruguayas posteriores reconocieron expresamente la responsabilidad ministerial ante el Legislativo.

tucional. De un sistema estrictamente presidencial, pasó en 1917 al de un ejecutivo dual, con un Presidente de la República y un Consejo Nacional de Administración. Ambos ejercían en forma independiente el Poder Ejecutivo y contaban con sus ministros. En 1934 se estableció un sistema parlamentario restringido, según el cual el Presidente de la República debía designar 3 ministros de 9 del partido que hubiera seguido en número de votos al partido político triunfante en las elecciones presidenciales. En 1942 se sustituyó esa fórmula rígida por una de neto corte parlamentarista, exigiendo que los ministros contaran con apoyo parlamentario que asegurara su permanencia en el cargo. Los ministros estaban sujetos a remoción por censura del Poder Legislativo. En 1952 se creó un ejecutivo colegiado, siguiendo en parte el modelo suizo. Ese sistema permaneció en vigor hasta 1967, en que se retornó al ejecutivo unipersonal. Los ministros debían contar con apoyo parlamentario y estaban sujetos a censura por parte del Poder Legislativo. El Presidente, a su vez, tenía la facultad de disolver las cámaras. Toda esa rica evolución constitucional que presenta el Uruguay, no lo alejó de las crisis, siendo la última de ellas el golpe de estado de 1973.

En Chile, funcionó un sistema parlamentario desde 1891 a 1925. La característica más saliente de este período fue la inestabilidad del gabinete¹⁰⁴. El sistema parlamentario no dio ninguna estabilidad y orden debido a sus serios defectos de funcionamiento y los numerosos problemas ocasionados por los partidos políticos que usaron la obstrucción en el Congreso como una forma de persuadir al Ejecutivo para adoptar algunas medidas y cambiar miembros del gabinete¹⁰⁵.

Este régimen parlamentario cayó en 1925, a raíz de una crisis desatada cuando el entonces Presidente Alessandri rechazó los

¹⁰⁴ CAMPOS HARRIET, Fernando, *Historia Constitucional de Chile*, 7ª ed., Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile, 1992, p. 285.

¹⁰⁵ RIVAS VICUÑA, Manuel, *Historia Política y Parlamentaria de Chile*, Ediciones de la Biblioteca Nacional, Santiago de Chile, 1964, Tomo I, p. 30.

mecanismos parlamentarios y pretendió ejercer sus poderes de gobierno. La supuesta flexibilidad del régimen parlamentario, que según sus defensores le permite adaptarse a las crisis y superarlas a través del reemplazo del primer ministro y del gabinete, no pudo en el caso de Chile superar esa crisis y terminó derrumbándose por un golpe militar¹⁰⁶.

Durante los 33 años en los que este sistema estuvo en vigencia, desfiló por el gobierno chileno la increíble cifra de 530 ministros¹⁰⁷. El promedio de duración de cada gabinete fue de 133 días¹⁰⁸. A pesar de ello, Valenzuela pretende que “dentro del contexto histórico, el período parlamentario chileno es una de las muestras de éxito más importantes de los gobiernos republicanos en el mundo”¹⁰⁹. A la luz de las evidencias del caso, esta opinión favorable resulta sorprendente¹¹⁰.

Al igual que con Uruguay, los defensores del parlamentarismo han sostenido que en Chile no existió un verdadero régimen parlamentario¹¹¹. Para fundamentar esta afirmación señalan que en el sistema chileno no estaba prevista la disolución del Congreso,

¹⁰⁶ Denominado “el sablazo” (SIAVELIS, *The President and Congress...*, p. 6).

¹⁰⁷ CAMPOS HARRIET, *Historia Constitucional...*, p. 285.

¹⁰⁸ SIAVELIS, *The President and Congress...*, p. 6.

¹⁰⁹ LINZ y VALENZUELA, *The Failure of Presidential...*, p. 142.

¹¹⁰ Contrátese la opinión de Valenzuela con la explicación que hace otro autor acerca del funcionamiento de este sistema: “La inestabilidad ministerial obliga a un ministro a preparar precipitadamente el presupuesto de su ramo y generalmente no le toca enviarlo al Congreso. No es más afortunado su sucesor, que no alcanza a estudiarlo. Dos o tres ministros pasan por la cartera mientras lo discute la comisión mixta de senadores y diputados, y otros son, por último, los que promulgan la ley y la aplican. Esta falta de continuidad en la administración implica un abandono de los servicios públicos y un desconocimiento de las verdaderas necesidades del país. La administración recae por completo en los subsecretarios de Estado y en los jefes de servicio que, cada dos o tres meses, en lugar de recibir nuevas directivas, tienen que enseñar a los ministros la lección de los presupuestos para que la repitan ante el parlamento” (RIVAS VICUÑA, *Historia Política y Parlamentaria...*, Tomo I, p. 74).

¹¹¹ Ver, por ejemplo, PLANAS, Pedro, *Regímenes Políticos Contemporáneos*, 2ª ed., Fondo de Cultura Económica, Lima, 1997; VALENZUELA, Arturo, “La Política de Partidos y la Crisis del Presidencialismo en Chile: una Propuesta para una Forma Parlamentaria de Gobierno”, en LINZ y VALENZUELA (Comp.), *Las Crisis...*, Tomo II, p. 91.

mecanismo que para esos autores constituye una de las características fundamentales del sistema¹¹². Sin embargo, existen algunos países del mundo en los que no está prevista la disolución del parlamento y que, sin embargo, nadie discute que son parlamentarios. Así Noruega e Israel no prevén que el *Storting* o la *Knéset* puedan ser disueltos, salvo por decisión propia¹¹³. En la IIIª República Francesa, si bien las leyes constitucionales preveían la disolución parlamentaria, ésta estaba fuertemente limitada ya que se requería el consentimiento del Senado¹¹⁴. Incluso, después de la caída del primer presidente (el mariscal Mac Mahon) por lo que se entendió como el uso arbitrario del derecho de disolución, nunca más se utilizó ese mecanismo, el que se transformó en letra muerta, una cláusula sin vigencia real alguna¹¹⁵.

Suecia es otro interesante ejemplo de un sistema parlamentario que, debido a las particularidades del sistema, muestra una ausencia casi total de disoluciones parlamentarias, la última en 1958. Las elecciones parlamentarias se realizan cada 4 años. Ese ritmo electoral no es afectado por una eventual disolución anticipada del Parlamento o *Riksdag*. Es decir, que si el *Riksdag* es disuelto y se convoca a elecciones, el Parlamento así electo permanece en funciones hasta completar el mandato del anterior. Por ese motivo, los partidos de oposición toleran gobiernos de minoría¹¹⁶.

Pese a tener la misma característica que el régimen chileno, a la hora de las estadísticas todos esos países se consideran par-

¹¹² LINZ y VALENZUELA, *The Failure of Presidential...*, p. 142.

¹¹³ GROSS, Hermann y ROTHHOLZ, Walter, "Das politische System Norwegens", en ISMAYR, Wolfgang (ed.), *Die politischen Systeme Westeuropas*, 3ª ed., Leske+Budrich, Opladen, 2003, p. 134; PERETZ, Don y DORON, Gideon, *The Government and Politics of Israel*, 3ª ed., Westview Press, Boulder, 1997, p. 175.

¹¹⁴ Ley constitucional del 25 de febrero de 1875 relativa a la organización de los poderes públicos, artículo 5º (GODECHOT, Jacques, *Les Constitutions de la France depuis 1789*, Garnier-Flammarion, París, 1970, p. 332).

¹¹⁵ VON BEYME, Klaus, *Die parlamentarische Demokratie*, 3ª ed., Westdeutscher Verlag, Opladen, 1999, p. 386.

¹¹⁶ JAHN, Detlef, "Das politische System Schwedens", en ISMAYR (ed.), *Die politischen Systeme...*, p. 100.

lamentarios. El régimen chileno, en cambio, resulta generalmente excluido¹¹⁷. Más allá de este evidente defecto a la hora de elaborar estadísticas, el ejemplo chileno demuestra cabalmente que el parlamentarismo tampoco pudo evitar las revoluciones en un país iberoamericano, ya que la verdadera causa de los problemas excede el mero diseño institucional. Por ello, es falso sostener que la culpa de la inestabilidad política en Iberoamérica reside en el sistema presidencial.

Otra muestra del fracaso de un régimen parlamentario digna de ser tomada en cuenta es la de Brasil en 1961. Durante el período comprendido entre 1946 y 1961, el sistema presidencial imperante en el Brasil se caracterizó por los abusos de poder y el fraude en las elecciones¹¹⁸. Los vicios de este sistema político, sumado al descrédito que tenían el gobierno y los partidos políticos en la población, tornaron atractiva la idea de adoptar un sistema parlamentario como solución para atenuar los poderes del presidente. En 1961, el país entró en una grave crisis política. A fin de resolverla, el Congreso brasileño decidió reformar la Constitución adoptando un sistema parlamentario de gobierno¹¹⁹. Este nuevo régimen duró solo 495 días. Apenas 16 meses.

El caso de Brasil nos brinda una gran lección para aquellos que pregonan un súbito cambio de sistema de gobierno como solución de problemas de índole político. Real señala con acierto que “cuando una reforma tan fundamental se implanta de golpe, incluso técnicamente bien articulada, como en 1961 en Brasil, para solucio-

¹¹⁷ Hace ya muchos años, Lalumière y Demichel afirmaban que “el derecho de disolución es mucho más un sobreviviente histórico que una necesidad lógica del sistema”. Esos autores rechazan que el derecho de disolución sea un imperativo jurídico del sistema parlamentario (LALUMIÈRE, Pierre y DEMICHEL, André, *Les Régimes Parlementaires Européens*, Presse Universitaires de France, París, 1966, pp. 23 y 24). Von Beyme sostiene que “no se lo puede considerar [al derecho de disolución] como un requisito esencial del sistema” (VON BEYME, *Die parlamentarische...*, p. 43).

¹¹⁸ VANOSSI, Jorge Reinaldo, *Presidencialismo y Parlamentarismo en el Brasil*, Cooperadora de Derecho y Ciencias Sociales, Buenos Aires, 1970, p. 68.

¹¹⁹ VANOSSI, *Presidencialismo y Parlamentarismo...*, p. 68.

nar dificultades políticas circunstanciales, sin previa preparación de la opinión pública y del electorado, es imposible vaticinar larga vida a las instituciones, improvisadas, del régimen parlamentario”¹²⁰.

La mala experiencia de Brasil en 1961 no puede atribuirse solamente al diseño de su estructura constitucional, que era técnicamente correcta. Los problemas, en realidad, eran mucho más complejos. Real sostiene que en nuestro continente “los problemas de subdesarrollo económico social y cultural, el analfabetismo de las masas, los problemas raciales, el caudillismo, el militarismo, la influencia del clero y del capital extranjero, las características pasionales del temperamento latino, la ausencia general de arraigo de las prácticas democráticas, la carencia de partidos coherentes y disciplinados, etc., etc., han hecho imposible el afianzamiento de regímenes parlamentarios. Estos suponen muy otras condiciones sociales, culturales y cívicas, como las que imperan en Gran Bretaña, Bélgica, Holanda, Luxemburgo y los países escandinavos”¹²¹.

Debemos aprender de la experiencia pasada de países vecinos que intentaron, sin éxito y, a veces, en forma incoherente, la adopción de institutos parlamentarios en sus constituciones. No pueden ser mas acertadas las palabras de Real cuando dice que “el Parlamentarismo sigue siendo una ‘planta exótica’, de difícil aclimatación en América Latina. El parlamentarismo está destinado a fracasar si se le implanta artificialmente [...] la vida política se venga de los constructores teóricos de sistemas irreales y contradictorios”¹²².

Como se puede apreciar, muchos sistemas parlamentarios han fracasado alrededor del mundo y no han asegurado *per se* la consolidación democrática y gobiernos más estables. Con razón, se ha dicho que “si los gobiernos parlamentarios pueden parecer, a veces, superiores a los gobiernos presidencialistas, también pue-

¹²⁰ REAL, *Neoparlamentarismo...*, p. 45.

¹²¹ REAL, *Neoparlamentarismo...*, pp. 44 y 45.

¹²² REAL, *Neoparlamentarismo...*, p. 45.

den ser mucho peores: no sólo poco efectivos sino sumamente inestables”¹²³.

Tal como lo expresáramos en la Introducción, la corriente doctrinaria internacional que proponía la adopción del sistema parlamentario está quizá en retroceso. Y es que, tal como explica Murphy, “aunque lúcidos académicos como Arend Lijphart, Juan J. Linz, Bert A. Rockman, Giovanni Sartori y Alfred Stepan se han preocupado por este tema, tenemos muy pocos estudios científicos que permitan testear las hipótesis propuestas contra datos concretos”¹²⁴. Por otra parte, el argumento acerca de la supuesta estrecha relación entre presidencialismo e inestabilidad democrática no se sostiene empíricamente, ni ha encontrado hasta ahora adecuado fundamento¹²⁵.

En realidad, la gran importancia de la crítica al sistema presidencial en Iberoamérica es que se revelan ciertos aspectos institucionales que deben ser mejorados. A la luz de los complejos problemas que, desde el punto de vista cultural, político, económico y social, afectan a nuestro continente desde hace largo tiempo, parece una exageración atribuir todos los problemas del fracaso institucional a supuestos defectos en el diseño de los distintos sistemas de gobierno. Por ello, coincidimos con Sargentich cuando afirma que la idea de que un país pueda “sortear sus dificultades políticas por medio de un cambio de estructuras constitucionales es extremadamente simplista. Se dejan de lado variables importantísimas en el ámbito cultural, histórico y político que constituyen los elementos vitales de cualquier sistema de gobierno”¹²⁶.

¹²³ WARWICK, Paul V., *Government Survival in Parliamentary Democracies*, Cambridge University Press, Nueva York, 1994, p. 1.

¹²⁴ MURPHY, Walter F., *Constitutional Democracy. Creating and Maintaining a Just Political Order*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2007, p. 216.

¹²⁵ Ver CHEIBUB, José Antonio, *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*, Cambridge University Press, Nueva York, 2007, pp. 165 y sgtes.

¹²⁶ SARGENTICH, Thomas O., “The Limits of the Parliamentary Critique of the Separation of Powers”, en *William and Mary Law Review*, Tomo 34, p. 683 (1993).

Atribuir al sistema presidencial la fuerte y arraigada sensación de descontento que la población tiene respecto de las instituciones, sería dar la espalda a la realidad y obviar nuestra responsabilidad cívica. Teniendo en cuenta la decadencia en la que se encuentran inmersos nuestros partidos políticos, es fácil concluir que un sistema parlamentario hubiera fracasado de la misma forma, ya que nuestros problemas exceden la mera ingeniería constitucional.

Conclusión

El parlamentarismo no se impone por ley, sino que eventualmente llega por la práctica. La experiencia del fracaso de la inclusión de la figura del Jefe de Gabinete, como “fusible” para evitar la caída presidencial, nos demuestra que esa práctica es ajena a las viejas tradiciones presidencialistas argentinas. Si bien con importantes distorsiones e interrupciones, tenemos una larga tradición de más de 150 años de gobiernos presidenciales. En consecuencia, no debemos adoptar un nuevo sistema de gobierno, extraño a nuestras prácticas institucionales, sino restablecer y perfeccionar el sistema presidencial ya arraigado en nuestras costumbres. Incorporar elementos parlamentarios a nuestro régimen institucional es ir a contramano de lo que debemos hacer. En lugar de acen-
tuar la fusión de poderes, lo que es imprescindible es reforzar su separación. En lugar de eliminar controles, debemos mejorar los existentes y sumar nuevos. En lugar de ensayar sistemas que han demostrado su inoperancia, debemos volver a las fuentes en las que se inspiraron nuestros constituyentes¹²⁷.

¹²⁷ La experiencia de los Estados Unidos puede ser de suma utilidad para entender el correcto equilibrio que debe existir entre la separación de los poderes y la autoridad presidencial. Sunstein explica que “En Estados Unidos, la revisión judicial y, con alcance más general, la cultura constitucional de la población son un importante control del accionar del Poder Ejecutivo y, tal vez lo más importante, un freno que evita el eventual accionar ilegal del presidente. La

Hace casi 150 años, Juan Francisco Seguí, constituyente en 1853 y 1860, explicaba que si la Constitución había sido violada, una reforma no la preservaría de nuevas violaciones. Seguí advertía, con razón, que “no es la letra escrita la verdadera garantía de las instituciones, sino la inteligencia y moralidad de los pueblos como reguladores de los Gobiernos. Cuando las leyes de carácter fundamental se violan impunemente por los que mandan, o por los que obedecen, la enfermedad no está en su texto, sino en el organismo material y moral de la sociedad en que ellas rigen. Para esa enfermedad, los artículos más o menos claros [de una Constitución] no son el remedio, sino la propaganda eficaz, aunque lenta, de las buenas doctrinas que moralizan las costumbres, y levantan la esfera común de las ideas sobre libertad, obligaciones y derechos”¹²⁸.

Cualquier sistema de gobierno, aun los que puedan reputarse como más perfectos desde una perspectiva teórica, puede sucumbir cuando se lo viola de forma sistemática y permanente por quienes deben ponerlo en práctica. Como bien dice Real, “no debe olvidarse que la eficacia del gobierno contemporáneo depende, en gran parte, del sistema imperante de partidos políticos, sean cuales fueren las formas institucionales. Los factores dinámicos de la vida política son los partidos, los poderes de hecho, los grupos de presión. Las formas institucionales sólo sirven de cauce al desenvolvimiento de su acción; la regulan, hasta cierto punto, pero no pueden sustituir jamás su vitalidad, potencia y orientación creadora. La bondad de un gobierno seguirá dependiendo, siempre, en gran parte, de las virtudes cívicas de los gobernantes y del

cultura del constitucionalismo y el Estado de Derecho, afianzados por la revisión judicial, han sido muy importantes en evitar los excesos de autoridad de los Presidentes, especialmente en casos de necesidad, que es cuando se considera que los impedimentos legales son irrelevantes” (SUNSTEIN, CASS, “An Eighteenth Century Presidency in a Twenty-First Century World”, en *Arkansas Law Review*, Tomo 48, p. 21 [1995]).

¹²⁸ SEGÚI, Juan Francisco, “Las Doctrinas del General Mitre”, en AUZA, Néstor T., *Juan Francisco Seguí-Bartolomé Mitre. Polémica sobre la Constitución*, Instituto Histórico de la Organización Nacional, Buenos Aires, 1982, p. 155.

electorado, así como del estado de normalidad o perturbación del cuerpo social, que las fuerzas políticas reflejan”¹²⁹.

Por ello, a pesar de lo interesante que pueda resultar el debate en términos académicos, creemos que se incurre en un error si se piensa que nuestros problemas están atados al eventual cambio o no del sistema de gobierno fijado en la Constitución Nacional. Mucho más grave aún, el ensayo de estas fórmulas puede tener como consecuencia un descrédito mayor de nuestras instituciones republicanas. ¿Qué podría esperarse del ciudadano a quien se le enseña erróneamente que el sistema presidencial ha fracasado y debe ser reemplazado por uno parlamentario, cuando vea que ese otro sistema, publicitado como la solución mágica para todos nuestros inconvenientes, fracasa también de manera estrepitosa? Su escepticismo y, más aún, su desprecio hacia la república y la democracia se incrementarían. Como recuerda Barrancos y Vedia, “las fantasías políticas las pagan los pueblos”¹³⁰.

La discusión acerca de la adopción de un sistema parlamentario, lejos de acercarnos a la posible solución de la crisis institucional y moral que sufre nuestro país, nos aleja de la reflexión acerca de las verdaderas causas del problema: la corrupción extendida¹³¹, fomentada en muchos casos por diversos mecanismos legales¹³², la falta de un poder judicial independiente y el permanente incumplimiento de la ley. En este último aspecto, las conclusiones del trabajo elaborado por el Dr. Antonio María Hernández, junto con

¹²⁹ REAL, *Neoparlamentarismo...*, p. 97. En forma coincidente, hay autores como Duverger que sostienen que el grado de separación de los poderes depende mucho más del sistema de partidos políticos que de las disposiciones constitucionales (DUVERGER, Maurice, *Los Partidos Políticos*, 16ª reimpresión, Fondo de Cultura Económica, México, 2000, p. 419).

¹³⁰ BARRANCOS Y VEDIA, “Equilibrio y Control...”, p. 11.

¹³¹ Respecto de este tema, recomendamos la lectura de la nota de Federico PINEDO titulada “El Dominio de los Depredadores”, publicada en *La Nación*, el 16 de julio de 2009, que describe crudamente esta dura realidad.

¹³² MAIRAL, Héctor A., *Las Raíces Legales de la Corrupción: o de cómo el Derecho Público Fomenta la Corrupción en Lugar de Combatirla*, RAP, Buenos Aires, 2007.

otros dos autores, son tristes pero elocuentes: marcan el grado de decadencia al que hemos arrastrado a la República Argentina¹³³.

Baste como reflexión final de este trabajo, el señalar que la solución de los males que aquejan al país no va a venir de la mano de una simple reforma constitucional que implante un sistema parlamentario. Un gran constitucionalista uruguayo, Justino Jiménez de Aréchaga, en un discurso en 1957 explicaba cuál es la verdadera solución: “muchos otros defectos podrían ser señalados al régimen en vigor, si fuera tal el objeto de estas palabras. Pero con ser ellos tantos y de tal magnitud, no pensemos que ahí están las fuentes primeras ni más caudalosas de donde provienen nuestras actuales dificultades, tan graves, tan tristes, tan comprometedoras del prestigio nacional, en algunos sentidos incluso tan absurdas, ni nos ilusionemos suponiendo que habremos de superarlas por el solo y mágico recurso de las reformas constitucionales. La democracia vale tanto –y no más– que los individuos que la integran. Es, pues, en nosotros, en todos nosotros, donde han de investigarse las causas originarias de todo esto que hoy nos preocupa, y nos duele: en nuestros egoísmos, en nuestros apetitos, en nuestras debilidades y complacencias, en nuestras tolerancias excesivas y en nuestras intolerancias soberbias. Aseguradas las libertades esenciales, las garantías imprescindibles, el libre juego de la opinión pública, cualquier comunidad de hombres virtuosos podrá ser convenientemente conducida; pero de poco han de valer las más perfectas estructuras políticas si no las vitaliza, defiende y engrandece un pueblo honesto, orgulloso de su pureza, justiciero y trabajador. Es más fácil hacer instituciones que hacer hombres; pero lo que se necesita es hacer hombres”¹³⁴.

¹³³ HERNÁNDEZ, Antonio María, ZOVATTO, Daniel y MORA Y ARAUJO, Manuel, *Argentina: Una Sociedad Anómica*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2005, pp. 97 y sgtes.

¹³⁴ Discurso pronunciado por Justino JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA al recibir el título de Profesor Emérito, conferido por la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de la República, 30 de diciembre de 1957, reproducido en GROSS ESPIELL y ARTEAGA, *Esquema de la Evolución...*, pp. 114 y 115.

