

# *Presidencialismo o parlamentarismo: una cuestión disputada*

**Antonio Lago Carballo.**

Abogado. Profesor de Regímenes Políticos Iberoamericanos de la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad Complutense y de la Escuela Diplomática de Madrid.

Una de las cuestiones objeto de debate en los últimos años por los científicos políticos interesados en el estudio y análisis de la realidad hispanoamericana es la del sistema de gobierno de aquellos países y más concretamente la de la conveniencia y aun necesidad de cambiar el sistema presidencialista por el parlamentario, con la finalidad de conseguir una más sólida estabilidad democrática y una mayor y mejor gobernabilidad. Por otra parte, este tema no sólo es motivo de discusión en los ámbitos académicos y en los foros políticos, sino también motivo causante de iniciativas gubernamentales.

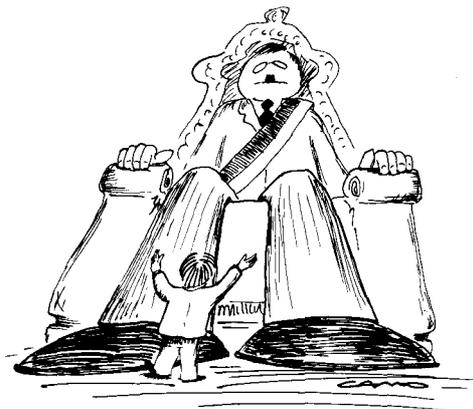
Más para abordar la cuestión se necesita encuadrarla en el marco histórico de los años finales del siglo XVIII y primeros del XIX, cuando coinciden dos hechos tan importantes como son, de una parte, el nacimiento del constitucionalismo escrito en los Estados Unidos y en Francia y, de otra, el proceso ideológico y político de la emancipación de los pueblos iberoamericanos. Esta coincidencia en el tiempo contribuyó a que los nuevos estados desgajados de la Corona española aspirasen a afirmar su personalidad soberana a través de un instrumento jurídico -la Constitución- que estructurase su voluntad de organizar, racional y coherentemente, la vida política. Para ello los protagonistas de los movimientos independentistas tenían ante sus ojos varios ejemplos sumamente atractivos: la Revolución Francesa, cuyo espíritu había inspirado la Constitución de 1791; el proceso de la emancipación norteamericana, culminado en la Constitución de Filadelfia de 1789; y el talante liberal de las Cortes de Cádiz y la Constitución española de 1812.

Entre los principios consagrados por el naci-

te constitucionalismo revistió importancia principal de la división de poderes. Intuido por Aristóteles, desenvuelto por Polibio en su análisis de la constitución romana, fue Locke quien en su «Tratado de gobierno civil» (1690) estableció la clara distinción entre poderes y competencias dentro del Estado. Mas fue Montesquieu en su obra «El espíritu de las leyes» (1748), quien hizo la gran aportación a la ciencia política de describir la separación de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, que Montesquieu creyó encontrar en el sistema inglés. Como ha señalado el historiador de las ideas políticas George H. Sabine, este principio pasaría a ser dogma del constitucionalismo liberal. Por otra parte, en el artículo 16 de la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1791, se afirma: «Toda sociedad en la cual no está asegurada la garantía de los derechos, ni determinada la separación de los poderes, carece de constitución».

Esta Declaración fue muy pronto difundida en algunas ciudades hispanoamericanas y conocida por las minorías, atentas a cuanto de nuevo acontecía en el mundo europeo de las ideas. Y ello fue posible porque tan pronto como en 1794 un próspero letrado y propietario bogotano, don Antonio de Nariño, espíritu ilustrado, dueño y gozador de una biblioteca de seis mil volúmenes, leyó y tradujo la Declaración y él mismo la imprimió en la pequeña imprenta que poseía. La clandestina edición -no llevaba nombre de traductor ni de impresor- se difundió en distintas ciudades: Popayán, Cartagena, Quito, Caracas. Descubierto el autor de la traducción, fue encarcelado, confiscados sus bienes y conducido como prisionero a la península. Lo curioso y aun sorprendente del caso es que la edición francesa

de la Declaración llegó a manos de Nariño a través del español Cayetano Ramírez de Arellano, ayudante del virrey José de Ezpeleta, caballero identificado con las ideas del Siglo de las Luces. Fue Ezpeleta quien llevó consigo a Bogotá un ejemplar de la «Histoire de l'Assemblée Constituante», escrita por Salart de Montjoie, en la que se reproducía el texto de la Declaración.



El principio relativo a la separación de los poderes del Estado fue recogido en los primeros textos constitucionales de las jóvenes repúblicas hispanoamericanas. Son muy significativos y elocuentes estos dos ejemplos: el de la Constitución Federal para los Estados de Venezuela, dada en Caracas el 21 de diciembre de 1811, en cuyas «Bases del pacto federativo que ha de constituir la autoridad general de la Confederación» se lee: «El ejercicio de esta autoridad confiada a la Confederación no podrá jamás hallarse reunido en sus diversas funciones. El Poder Supremo debe estar dividido en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y confiado a distintos cuerpos independientes entre sí, y en sus respectivas facultades».

Y cuando los legisladores colombianos redactan la primera Constitución de Cundinamarca, también en 1811, proclaman expresamente: «La reunión de dos o tres funciones de los poderes ejecutivo, legislativo y federal en una misma persona o corporación, es tiránica y contraria por lo mismo a la felicidad de los pueblos».

Son numerosas las pruebas de la adhesión al principio de la división de los poderes por parte del constitucionalismo hispanoamericano, dado que ha sido incorporado en la mayoría de las cartas magnas de aquellos países a lo largo de su historia y se mantiene en las vigentes en nuestros días.

## I. NORMA CONSTITUCIONAL Y REALIDAD POLÍTICA.

A pesar de estos reconocimientos constitucionales la historia política, pasada y presente, de los

pueblos americanos pone de manifiesto que el equilibrio y armonía entre los poderes del Estado no se ha conseguido y que la idea de Montesquieu de enfrentar a esos poderes para que recíprocamente se contengan y frenen no se ha plasmado en la realidad política cotidiana de aquellos pueblos. Por el contrario, es el poder ejecutivo el que prevalece sobre los otros dos. Este hecho llevó, hace ya más de treinta años, al profesor francés Jacques Lambert a denominar a los regímenes hispanoamericanos como de **preponderancia presidencial**, por cuanto el Presidente como titular del poder ejecutivo no se conforma con ejercer todas las facultades propias, sino que invade ámbitos propios de los otros poderes.

Como principal razón explicativa de esta realidad se da la de que los países hispanoamericanos se organizaron como regímenes presidencialistas, influidos por el modelo brindado por la Constitución de los Estados Unidos.

A esta explicación que, con ser fundada, no es suficiente, habría que añadir que la figura predominante del Presidente aparece en la historia de aquellos países desde la primera hora. Ya Simón Bolívar en su discurso ante el Congreso Constituyente de Bolivia (1825), afirmó con énfasis: «El Presidente de la República viene a ser en nuestra Constitución como el Sol que, firme en su centro, da vida al Universo». Y por su parte el argentino Juan B. Alberdi se complacía en recordarlo llamaba «dicho profundo y espiritual»- el consejo de Bolívar al afirmar: «Los nuevos estados de América, antes española, necesitan reyes con el nombre de presidentes».

El Presidente era tenido por un ser mítico, respetado y temido, en el que coincidían actitudes autoritarias y paternas, de quien cabía esperar lo mejor y lo peor. No puede entenderse la figura histórica del Presidente sin la debida referencia a la tradición y prestigio del «caudillo». El «caudillaje» es una forma histórica político-social característica de los pueblos hispánicos y el «caudillo» fue pieza decisiva tanto en el proceso de emancipación como en el de consolidación de los nuevos estados soberanos. Se trataba de hombres fuertes, jefes militares improvisados, «gobernantes por la voluntad de hombres fuertes sin voluntad», en frase del argentino Carlos Bunge.

John Lynch en su libro «Caudillos en Hispanoamérica 1800-1850» (Madrid, 1993), precisa que «el caudillo poseía tres rasgos básicos definitorios: una base económica, una implantación social y un proyecto político. En un principio, emergió como héroe local, el hombre fuerte de su región de origen cuya autoridad emanaba de la propiedad de la tierra y el control que ejercía sobre los recursos locales, sobre todo acceso a los hombres y abastecimientos. Asimismo, poseía un his-

torial que incluía la realización de determinadas hazañas que causaban viva impresión por su importancia o por el grado de valor demostrado en ellas».

El caudillismo tuvo una época dorada: el medio siglo que va desde 1820 a 1870. Aquellos caudillos, hombres fuertes de muy singular personalidad, sin ideología ni programas, vinieron a cubrir el vacío producido por la desaparición de la autoridad monárquica. Hay toda una escala de liderazgos y obediencias: el caudillo nacional se eleva gracias a que los caudillos locales le proporcionan respaldo y ayuda: hombres, armas, votos. Los caudillos, como ha escrito el historiador argentino Felix Luna, «son figuras, algunas de ellas, que forman parte más de la leyenda que de la historia: pertenecen a la copla, al romance y a la conseja que se cuenta en las noches de la tierra, cuando la intimidad familiar o amistosa va convocando la memoria y los hechos sucedidos o inventados -tanto da- empiezan a desovillarse. Son imágenes mucho más poderosas que la realidad que fueron».

Dentro del período antes señalado conviene subrayar que de 1850 en adelante, el caudillismo sufrió una transformación fundamental: merced a cambios de carácter social y político se produjo la paulatina sustitución de los hombres de armas por los de tendencia civilista. A los generales les sucedían los letrados. Se entraría en la época del «cesarismo democrático» tan finamente analizada por el venezolano Vallenilla Lanz.

El historiador J. Lynch ha propuesto la fecha de 1870 como línea divisoria a partir de la cual los caudillos se transforman en dictadores: «El caudillo ejercía su dominio en un marco económico, social y político, cuyas estructuras eran de carácter simple -por no decir primitivas-. El dictador presidía una economía más desarrollada, una alianza de intereses más compleja y una administración que poseía grandes recursos».

La función de los caudillos en la construcción de las naciones iberoamericanas se canalizó preferentemente en dos vertientes: de una parte, en la unificación del territorio (ejemplo máximo sería el de Rosas en la Argentina); de otra parte, en la configuración de un poder ejecutivo fuerte, en ocasiones arbitrario, cuando no dictatorial y despótico.

Una abundante y espléndida literatura de ficción, inspirada en la realidad, ha retratado -con rasgos caricaturescos- la figura de estos protagonistas de la historia política de aquellos países, a partir de la genial novela de Valle-Inclán «Tirano Banderas». Sirvan como ejemplos relevantes «El señor Presidente», del guatemalteco Miguel Angel Asturias, «El recurso del método», del cubano Alejo Carpentier, «El otoño del patriarca» del colombiano Gabriel García Márquez, «El Yo Supremo» del paraguayo Augusto Roa Bastos.

A los grandes caudillos del siglo XIX -Rosas,

Páez, Santa Anna, Ramón Carrera, el doctor Francia, Benito Juárez...- habría que sumar a quienes continuaron una tradición que empalma con los nuevos tiempos en los que se ha ido afirmando el hecho de la personalización del poder, lo que ha traído consigo una larga y variopinta nómina: Porfirio Díaz, Hipólito Irigoyen, Juan Vicente Gómez, Trujillo, Vargas, Perón, Fidel Castro... Por no prolongar más la lista.

Pero la historia de Iberoamérica es lo suficientemente rica y variada como para presentarnos, también, figuras ejemplares, en cuanto configuradoras de la personalidad política y social de sus pueblos, a través no de arbitrariedades o abusos de poder, sino de la virtud conformadora de la norma jurídica. Un solo nombre resulta harto elocuente: el de don Diego Portales, que con su capacidad de estadista trazó las líneas maestras de la vida institucional del Chile independiente. «La obra de Portales -escribió Alberto Edwards en 'La fronda aristocrática'- fue la restauración de un hecho y un sentimiento, que habían servido de base al orden público, durante la paz octaviana de los tres siglos de la colonia: el hecho, era la existencia de un Poder fuerte y duradero, superior al prestigio de un caudillo o la fuerza de una facción; el sentimiento, era el respeto tradicional por la autoridad en abstracto, por el Poder legítimamente establecido con independencia de quienes lo ejercían».

Al lado de las razones históricas, hay que tener en cuenta a la hora de analizar el porqué de la preponderancia del poder ejecutivo otros factores como es la deficiente calidad de los representantes parlamentarios, debida a que los partidos políticos prefieren situar a sus mejores hombres en los puestos decisivos del gobierno y de la administración pública antes que en los escaños de las Cámaras.

## II. PRESIDENCIALISMO Y PARLAMENTARISMO: NOTAS DIFERENCIADORAS.

No por sabidas debe prescindirse de puntualizar cuáles son las características que la teoría política atribuye a cada una de las dos formas de gobierno:

En un régimen presidencialista, el Presidente, que es a la vez Jefe del Estado y del gobierno, es independiente del poder legislativo. Es elegido por sufragio universal, designa a los ministros y uno y otros no son responsables ante el Parlamento.

Hay que añadir que, en pura teoría, a un régimen presidencialista lo caracterizan tres notas más:

a) La elección popular del Presidente le confiere fuerza y prestigio.

b) Ni el Presidente ni los ministros pueden ser separados de sus cargos por el Parlamento en virtud de un voto de desconfianza.

c) El Presidente no puede disolver el Congreso. En cuanto al régimen parlamentario, está caracterizado por las siguientes notas:

a) Un Jefe de Estado independiente, bien sea por sucesión o por herencia (en las monarquías), bien por elección (repúblicas parlamentarias).

Todos los actos del Jefe del Estado deben estar refrendados por un ministro que, por esta formalidad, endosa la responsabilidad política (en Gran Bretaña, «el Rey o la Reina no pueden equivocarse»).

b) Unos ministros responsables políticamente ante las Cámaras, que por su voto de censura o de desconfianza pueden obligarles a dimitir.

c) Los ministros forman un órgano colectivo, el Gabinete, responsable en bloque ante el Parlamento.

d) El jefe de gobierno o *premier*, puede disolver el Parlamento y convocar nuevas elecciones.

Lo que en la teoría política tiene perfiles nítidos, en la realidad política e institucional se presenta con matices y diferencias. Y así puede afirmarse que los regímenes presidencialistas en Hispanoamérica tienen particularidades que los alejan, en mayor o menor medida, de la pura teoría, a la vez que los diferencian entre sí, como tendremos ocasión de ver más adelante.

### III. VÍAS EN QUE SE MANIFIESTA LA PREPONDERANCIA PRESIDENCIAL.

La preponderancia del Poder Ejecutivo, y especialmente de su titular, sobre los demás poderes del Estado, se ejerce y manifiesta a través de distintos factores institucionales o funcionales. Así la **iniciativa legislativa**, que en la práctica casi siempre es ejercida por el gobierno, aunque en los textos constitucionales también se atribuya a los representantes parlamentarios y aun a los ciudadanos en varias Constituciones -por citar las más recientes, la de Colombia de 1991 en el artículo 155 y la del Perú de 1993 en el artículo 107-.

Otra vía para la acción presidencial es la del **veto**, pieza esencial con la que se pretende restablecer el equilibrio en favor del Presidente, equilibrio que al carecer éste de poder para disolver las Cámaras, podría romperse a causa de la omnipotencia legislativa de las mismas. La facultad del veto está reconocida en el sistema norteamericano, pero se trata del veto total, mientras que en el constitucionalismo iberoamericano se ha introducido además la posibilidad del veto parcial, lo que proporciona al Presidente un medio de

intervenir en el texto legal no sólo para rechazarlo sino para modificarlo.

Las **facultades legislativas delegadas**, es decir, los decretos con fuerza de ley dictados por el poder ejecutivo, constituyen otro de los medios que favorecen el predominio de este poder respecto de los otros. Bastaría citar los centenares de decretos legislativos y de decretos supremos dictados durante los gobiernos de Fernando Belaunde Terry y de Alan García Pérez en el Perú:

- Fernando Belaunde Terry : 348 Decretos Legislativos

- Alan García Pérez : 207 Decretos Legislativos (1985-89)

- Fernando Belaunde Terry : 688 Decretos Supremos

- Alan García Pérez : 933 Decretos Supremos (1985-89)<sup>(1)</sup>

También pueden citarse los 244 Decretos de Urgencia que firmó el presidente Menem en los primeros 42 meses de gestión<sup>(2)</sup>, lo que constituye un verdadero abuso que se pretende ordenar y limitar en el artículo 99 inciso 3 del nuevo texto, sancionado por la Convención Constituyente el 22 de agosto de 1994.

Algo similar podría decirse respecto de las **facultades extraordinarias** concedidas al titular del poder ejecutivo para situaciones de excepción o de emergencia, en ocasiones utilizadas con una amplitud y extensión en el tiempo que superan con creces su finalidad (así en Colombia con la aplicación y vigencia durante décadas del artículo 121 de la Constitución). Estas situaciones de excepción tienen motivos no sólo políticos (conmoción interior, ataque exterior) sino también físicos o naturales (inundaciones, terremotos, epidemias, etc.) y los estados de excepción poseen diversos grados y reciben diferentes nombres: estado de emergencia, de sitio, de defensa, de guerra, etc.

De los cuatro estados iberoamericanos organizados con un sistema federal (Argentina, Brasil, México y Venezuela), sólo los tres primeros responden, en mayor o menor proporción, a las características propias de tal sistema y en sus respectivas constituciones figura una facultad que, aunque constitucionalmente corresponde al Senado o al Congreso, en la práctica es ejercida por el Presidente de la República, contribuye a facilitar, de hecho, la centralización y el poder presidencial: la **intervención** en la vida de los estados o provincias para protegerlos contra la subversión interior o exterior. De

(1) Fuente: BERNALES, Enrique. Democracia y parlamento. Lima, 1990.

(2) Fuente: La Nación, 6 de junio de 1993.

hecho, la intervención se ha solido desviar de sus objetivos para ser ejercida con fines políticos: desplazar a gobernantes elegidos por sufragio popular, pero que no resultan gratos al gobierno federal o que se desvían de la disciplina partidaria, para reemplazarlos por agentes-los **interventores**-designados directamente por el poder ejecutivo.

También hay preponderancia del poder ejecutivo respecto del poder judicial, pues en algunos países la Corte Suprema o Tribunal Supremo de Justicia están sometidos a la influencia presidencial en virtud de la facultad de designar a los magistrados superiores reconocida, en algunos textos constitucionales, al Presidente de la República.

Al hecho de que los propios textos constitucionales establezcan facultades presidenciales que configuren un poder ejecutivo fuerte y predominante, hay que sumar que la existencia de unas Cámaras con mayoría absoluta del partido gobernante -así el PRI en México desde hace décadas y el APRA en el Perú durante la presidencia de Alan García Pérez-, permite al Presidente contar con el asentimiento y respaldo de los parlamentarios a los proyectos de ley que presenta el gobierno, así como con la adhesión a sus actos y decisiones políticas, programas económicos, política internacional, etc.

Ahora bien, si es cierto que en Iberoamérica nos encontramos con regímenes más presidencialistas que en otras partes, también es cierto que en algunos países el presidencialismo no es tan puro como la teoría lo diseña. Y así vemos cómo en distintos países (Argentina, México, Venezuela, Perú, Colombia, Ecuador, Uruguay, entre otros), la Constitución señala la necesidad del refrendo ministerial -que es propio del parlamentarismo- para dar validez a los decretos del Presidente. Es ese refrendo el que permite a la Cámara de diputados, en algunos países, exigir la presencia de los ministros o del gabinete en pleno para someterlos a un voto de censura o desconfianza. Y si prospera el voto, obligar a dimitir al ministro o ministros censurados o a todo el gabinete. A veces y cuando el texto constitucional le da margen de maniobra, el Presidente se anticipa al voto de censura y cambia de cartera al ministro en cuestión (así hizo el presidente chileno Allende en el caso de José Toha).

Nos encontramos en esos casos con situaciones propias del sistema parlamentario. No son las únicas: si una de las características de este sistema es la facultad del jefe del gobierno o *premier* de disolver las Cámaras y convocar nuevas elecciones, resulta que algunas constituciones conceden esa posibilidad al Presidente de la República. Así la muy reciente (1993) del Perú que en su artículo 134 señala que «El Presidente de la República está facultado para disolver el Congreso si

éste ha censurado o negado su confianza a dos Consejos de Ministros» (la Constitución peruana de 1979 señalaba que debían ser tres los Consejos censurados).

Cabe, pues, afirmar que si bien es cierto que en el constitucionalismo y en la realidad política de los países iberoamericanos se da una indudable predominancia del Presidente, del titular del poder ejecutivo, respecto a los demás poderes del Estado, también es verdad que el sistema presidencialista queda matizado en ocasiones, lo que ha llevado a algunos politólogos -entre ellos, Maurice Duverger- a hablar de semipresidencialismo.

---

*“En definitiva, un auténtico orden constitucional exige, como fundamento esencial, la armonía y el equilibrio de todos los poderes del Estado”*

---

#### IV. EL DEBATE ACTUAL DE LA CUESTIÓN.

Los procesos de transición política que en diversas zonas del mundo -Extremo Oriente, sur de Europa, Iberoamérica- se han producido en las dos últimas décadas y los subsiguientes desarrollos de consolidación democrática, han atraído la atención de los científicos sociales hacia el campo del derecho constitucional y del análisis político. Las cuestiones sujeto de estudio son muy diversas: ¿Por qué funcionan con éxito o por qué fracasan las instituciones políticas diseñadas en las constituciones? Los modelos que éstas configuran ¿son los más adecuados a la tradición política, a los hábitos sociales, a la cultura política de las sociedades para las que fueron dictados aquellos textos legales?

También los politólogos y científicos sociales interesados por las cuestiones iberoamericanas se han dado cuenta de que hasta ahora no habían dedicado suficiente atención al estudio de las instituciones políticas, quizá porque sus preferencias iban por cuestiones más próximas a la sociología y a la historia política que al derecho constitucional. «Debates sobre monarquía y república -ha escrito el profesor Juan J. Linz-, regímenes parlamentarios y presidenciales, el Estado unitario y el federalismo, se han postergado y no se han incorporado a los debates sobre el funcionamiento de instituciones y prácticas políticas democráticas».

La atención dispensada en los últimos años al estudio de las instituciones políticas iberoamericanas ha llevado a algunos autores a la conclusión de que la inestabilidad y quiebra de las democracias en aquellos países, encuentran su causa en el hecho de que sean regímenes presidenciales y no parlamentarios. Dicho de otra manera, que si aquellos países hubiesen tenido sistemas parlamentarios, la democracia no habría sufrido los desplomes violentos y traumáticos que tuvieron lugar años atrás.

Lo cierto es que con expresión orteguiana cabría afirmar que para algunos de los politólogos que se ocupan de Iberoamérica -Linz, Lijphart, Sartori, Dieter Nohlen, Horowitz, Alfred Stepan por sólo citar a los extranjeros- el tema de nuestro tiempo es el de **Presidentes versus Parlamentos**, por decirlo con el título con que la revista «Journal of Democracy» (No. 4, 1990) agrupaba varios artículos sobre este tema. Tanto en aquellas páginas como en las de los distintos libros y números monográficos de revistas especializadas, algunas de las cuales han recogido las ponencias y comunicaciones de los varios congresos y jornadas de estudio -entre otros los celebrados en Uruguay (abril, 1987), en Georgetown University (mayo, 1989) o en la Universidad Católica de Santiago de Chile (agosto, 1989)- han servido para debatir una cuestión cuyo interés e importancia no queda limitado al ámbito científico. La tesis de significados participantes en debates y controversias podría resumirse con esta afirmación de Alfred Stepan en una conferencia pronunciada en Madrid (mayo de 1990) en la Fundación March: «Cabe concluir que el presidencialismo ha agravado las situaciones de crisis y que todo parece indicar que es más fácil consolidar un régimen democrático con un sistema parlamentario que con un sistema presidencialista».

Parecidas afirmaciones podríamos encontrar en otros científicos sociales que parecen olvidar la sagaz observación formulada por el alemán Dieter Nohlen: «Al comparar el presidencialismo con el parlamentarismo en América Latina, se está comparando algo que efectivamente existe -en el presente y en el pasado- con algo que nunca existió».

Prueba de que la cuestión debatida no se limita al ámbito científico o académico es que la Constitución brasileña de 1988, en una de sus disposiciones transitorias, señalaba que el 7 de setiembre de 1993 el electorado definiría a través de un plebiscito la forma de gobierno (república o monarquía) y el sistema de gobierno (parlamentarismo o presidencialismo). Como es sabido, el resultado fue claramente favorable a la forma

republicana y al sistema presidencial.

Pero debe recordarse que la tesis defendida por especialistas como Linz, Stepan, Lijphart en favor del parlamentarismo como factor decisivo en la estabilidad política, ha sido compartida por varios especialistas iberoamericanos. Así -por citar sólo tres ejemplos- el profesor chileno Oscar Godoy Arcaya y los politólogos Liliana de Riz, argentina, y Romeo Pérez, uruguayo, en lo que se refiere a sus respectivos países.

De estos tres ejemplos, me referiré al del profesor Oscar Godoy<sup>(3)</sup>, cuya argumentación para proponer las reformas constitucionales encaminadas a la institucionalización de un sistema parlamentario, cabe resumir en los siguientes puntos:

a. Dado el carácter minoritario de los cuatro núcleos políticos básicos chilenos, el sistema les ofrecería instituciones adecuadas para formar coaliciones de mayoría. La inclusión de miembros de la coalición en el Gabinete y los lazos de responsabilidad entre el Ejecutivo y el Parlamento permitiría gobiernos mayoritarios, por alianzas minoritarias y no solamente por compromisos electorales.

b. Las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo estarían balanceadas y en equilibrio. El parlamento otorgaría la confianza para elegir al jefe de gobierno y al Gabinete, y, a la vez, el Ejecutivo dispondría de la facultad de disolver el Congreso, en caso de conflicto insalvable entre los dos poderes.

c. El sistema expresaría mejor y más adecuadamente la realidad del multipartidismo chileno, sin violentarlo a través de una ingeniería política reductora y excesivamente artificiosa.

Estas tres características, concluye el profesor Godoy, configuran un cuadro donde la lógica de acumulación de poder unipartidista e individual es sustituida por la lógica de los pactos, consentidos por una diversidad de minorías.

Es evidente que la tesis defendida por Godoy está referida a una fase concreta de la transición chilena a la democracia desde un régimen autoritario o dictatorial. La bien trabada argumentación se basa en unos factores -larga tradición democrática, salvo el paréntesis abierto por la intervención militar de 1973; una cierta madurez y cultura política; permanencia de cuatro grandes núcleos o partidos políticos, etc-. Pero cabe preguntarse si lo que tendría sentido para Chile y en un momento determinado de su historia política, sería transferible a otros países.

Frente a los argumentos aducidos por teóricos y científicos sociales en favor del sistema parlamentario

(3) GODOY, Oscar. Hacia una democracia moderna. La opción parlamentaria. Santiago de Chile, 1990.

y la conveniencia de su adopción por países de tradición presidencialista, nos encontramos en los últimos meses con iniciativas y proyectos desde el poder político que vienen a reafirmar esa misma tradición. No es necesario subrayar la significación de la nueva Constitución peruana impulsada por el presidente Fujimori y respaldada, aunque por un escaso margen, por el referéndum celebrado el 31 de octubre de 1993, Constitución en la que se aumentan las facultades presidenciales y, lo que es más significativo, se abre la posibilidad de la reelección. Así en el artículo 112 se dice que «el Presidente puede ser reelegido de modo inmediato para un período adicional».

---

*“...si bien es cierto que en el constitucionalismo y en la realidad política de los países iberoamericanos se da una indudable predominancia del Presidente (...) respecto a los demás poderes del Estado, también es verdad que el sistema presidencialista queda matizado en ocasiones, lo que ha llevado a algunos (...) a hablar de semipresidencialismo”*

---

Los principales objetivos de la reforma de la Constitución argentina -el primero de ellos, la reelección del Presidente- fueron acordados entre el presidente Menem y el líder radical Raúl Alfonsín en virtud del pacto firmado en Olivos el 13 de diciembre de 1993. Aparte de la posibilidad de la reelección del Presidente, el texto reformado reduce el mandato presidencial a cuatro años y elimina el requisito de ser católico, hasta ahora obligatorio para ser elegido presidente. Asimismo, y entre otras modificaciones, se reglamenta la

facultad presidencial de dictar decretos de necesidad y urgencia, así como la incorporación de un jefe de gabinete o ministro coordinador con responsabilidad frente al Presidente y al Congreso.

El que en dos países de la importancia de Argentina y Perú se hayan promovido reformas constitucionales encaminadas, fundamentalmente, a asegurar la reelección de los actuales presidentes, es un hecho extraordinariamente significativo, ya que una de las notas definitorias, en lo que a voluntad democrática se refiere, del constitucionalismo hispanoamericano era la no reelección del Presidente para un período inmediato, aunque pueda volver a presentarse en el futuro. El caso límite lo presenta la Constitución mexicana en donde la prohibición de ser reelegido, es de por vida.

Asimismo dos recientes constituciones, la de Colombia de 1991 (art. 197) y la de Paraguay de 1992 (art. 229), establecen la imposibilidad de volver a ser elegido quien ya ocupó la presidencia. Una reforma constitucional en 1983 llevada a cabo en Ecuador, impuso la misma fórmula.

En torno a las ventajas e inconvenientes de la reelección presidencial se ha producido una amplia controversia, con abundantes argumentos en favor y en contra de las dos fórmulas. Jorge Carpizo, excelente constitucionalista mexicano y ministro del gobierno de Salinas de Gortari, escribió hace años en su libro «El presidencialismo mexicano»: «Dentro del contexto político que vivimos, el principio de no reelección es una de las principales reglas de juego del sistema: la limitación al presidente en el tiempo; si esta regla se alterase modificaría el equilibrio sobre el cual se sustentan las bases constitucionales y extraconstitucionales de nuestro sistema político, siendo muy difícil de precisar cuáles serían las consecuencias»<sup>(4)</sup>.

Por otra parte, el tema de la reelección se ha relacionado con la cuestión del liderazgo político. En este sentido es oportuna la cita de Juan J. Linz recordada por Mario D. Serrafiero: «El límite de tiempo y el principio de no reelección, cuyos valores no se ponen en tela de juicio, significan que el sistema político debe producir cada cuatro años un líder capaz y popular y que el capital político acumulado por un líder exitoso no puede ser usado más allá de ese límite. Quien ha sido presidente con todo el poder (...) encontrará siempre difícil renunciar (...) Esta frustración puede tener importantes consecuencias políticas, como por ejemplo, intentar ejercer el poder desde detrás del trono»<sup>(5)</sup>.

---

(4) CARPIZO, Jorge. El presidencialismo mexicano. Edit. Siglo XXI, 7 edición, pág. 59.

(5) LINZ, Juan. Citado por SERRAFIERO, Mario. Las formas de la reforma: Entre Maquiavelo y Montesquieu. Tomo I, pág. 89.

En todo caso parece evidente que la permanencia durante dos mandatos seguidos en la presidencia de la República, supone un fortalecimiento del poder ejecutivo y de quien lo personifica.

## V. LA FIGURA DEL PRESIDENTE.

¿Resultará demasiado aventurado y pretencioso afirmar que más importante y urgente que plantear el debate presidencialismo-parlamentarismo, sería someter a análisis y revisión el papel, funciones y facultades del Presidente?

En todas las constituciones iberoamericanas el Presidente de la República es el titular del poder ejecutivo. En alguna de ellas queda matizada y enaltecida su figura institucional y ello desde la Constitución argentina de 1853/60 en cuyo art. 86 se dice que el Presidente es «Jefe supremo de la Nación». Veamos algunas constituciones recientes: así la uruguaya de 1966 (art. 159): «El Presidente de la República tendrá la representación del Estado en el interior y en el exterior». En la reciente del Perú (art. 110) se repite el mismo texto que en la de 1979: «El Presidente de la República es el Jefe del Estado y personifica la Nación». Y en la de 1985 de Guatemala (art. 182), se lee: «El Presidente de la República es el Jefe del Estado, representa la unidad nacional y los intereses del pueblo de Guatemala». Otra reciente constitución, la de Colombia de 1991, dice en su artículo 188: «El Presidente de la República simboliza la unidad nacional».

Estas definiciones presentan una imagen más amplia que la de simple titular de uno de los poderes -el Ejecutivo- del Estado. Si a ello añadimos que las facultades -entre las que figura la jefatura suprema de las Fuerzas Armadas- reseñadas en las distintas constituciones dan pie a que el poder de decisión del Presidente desborde los límites del Ejecutivo e invada los campos del Legislativo y del Judicial, se entenderá mejor el carácter predominante del Presidente en las constituciones y en la realidad histórica de Iberoamérica.

Pese a todo ello, ¿resultaría impensable la idea de un Presidente que ejerciese su función como un poder moderador y arbitral, por encima de los tres poderes clásicos, guardián y fomentador de la vida de las instituciones políticas, respetuoso defensor de la independencia de los otros poderes, promotor de su relación armónica? Es decir, de un hombre de estado antes que hombre de partido, si bien pertenezca a uno con un programa de acción política y con unos dirigentes entre los que él seleccionará a los que han de acompañarle en las tareas gubernamentales.

Por supuesto, una configuración así diseñada de la figura presidencial requeriría introducir en el

sistema una pieza institucional: la del jefe del gobierno o primer ministro, que sería designado por el Presidente de la República, sin que fuese obligada la ratificación por la Cámara de Diputados. Esa figura está ausente de todas las constituciones iberoamericanas, salvo en la del Perú: «El Consejo de Ministros tiene su Presidente» (artículo 121 de la actual y artículo 125 de la de 1979), el cual es nombrado y removido por el Presidente de la República, quien asimismo nombra y remueve a los demás ministros, a propuesta y con acuerdo, respectivamente, del Presidente del Consejo (art. 122).

En el nuevo texto constitucional argentino, (art. 100 y siguientes), aparece la figura de un jefe de gabinete o ministro coordinador, que ya estaba en el proyecto de reforma presentado en abril de 1986, por Raúl Alfonsín, entonces presidente de la República.

Cuando el jefe de gobierno o primer ministro fuese, al igual que los demás integrantes del gabinete, responsable de sus actos ante la Cámara de Diputados y susceptible de padecer voto de censura o desconfianza que le obligase a dimitir, tendríamos incorporada al sistema presidencial una de las características del parlamentarismo. Tanto el jefe del gobierno o primer ministro como los demás ministros actuarían de **fusibles**, con lo que no quedaría directamente afectado el Presidente-Jefe del Estado. Por otra parte, éste tendría la posibilidad de superar los desgastes y crisis internas del gobierno, mediante la renovación total o parcial del mismo.

## VI. CONCLUSIONES.

Varias conclusiones pueden sacarse de cuanto queda expuesto. Sea la primera que el presidencialismo iberoamericano responde a una tradición histórica en la que se dan determinados hábitos en la relación gobernantes-gobernados así como un **entendimiento** de la función presidencial que se traduce en un talante hegemónico.

La segunda es que allí donde existe un presidencialismo matizado o semipresidencialismo, la experiencia demuestra que se ha hecho caso omiso de las limitaciones o contrapesos marcados al titular del Ejecutivo. Valga como ejemplo el hecho de que tanto el presidente Alan García como su sucesor, Alberto Fujimori, han presidido siempre las reuniones del gabinete, aunque de acuerdo con el texto constitucional podría hacerlo el Presidente del Consejo de Ministros.

La tercera conclusión sería la de que tanto un sistema como el otro tienen -en el papel- ventajas e inconvenientes. El propio Juan J. Linz en un artículo posterior a los escritos postulando al parlamentarismo, ha afirmado: «Para evitar cualquier malentendido, debo subrayar que no arguyo que cualquier sistema parlamentario sea *ipso facto* más apto para asegurar la estabi-

lidad democrática que cualquier sistema presidencial»<sup>(6)</sup>.

Por último, pareciera que el verdadero cambio innovador y aún revolucionario, estaría en que fuese aceptado y respetado el hecho de que el Presidente - «como símbolo de la continuidad del Estado y de la Nación» (Liliana de Riz)- estuviese situado por encima de los poderes del estado y del mismo sistema partidario y garantizase el equilibrio y colaboración entre los distintos poderes y promoviese toda la virtualidad de la democracia.

El problema de fondo, en definitiva, está más allá del campo de las relaciones entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo o de la preponderancia presidencial. Hay otros aspectos no tanto políticos cuanto éticos, ya que no se limitan al ámbito y extensión de las facultades legales del Presidente -sino que afectan a la calidad moral y a la altura de miras con que éste desempeña su oficio-. No pocas veces se alteran sustancialmente los programas electorales una vez ocupado el sillón presidencial, y es más común todavía que la promesa electoral de «seré presidente de todos los peruanos, o de todos los argentinos, o de todos los mexicanos...» se quede, tras las elecciones, en pura y olvidada intención. Con frecuencia son los intereses del partido, cuando no los personales, los que priman sobre los de la comunidad nacional. Que gobierne la mayoría es lógico, pero no es justo que no se respete a las minorías opositoras y que sus iniciativas parlamentarias no prosperen nunca. Se cierra el paso a la participación de la oposición en la posible mejora de los proyectos de ley; se subordina y coacta a tribunales y magistrados; se ocupa todo ámbito posible de poder,

no sólo en las instituciones políticas, también en las fuerzas armadas, en las empresas públicas, institutos académicos, corporaciones profesionales... con personas adictas al Presidente o militantes del partido o coalición gobernante, todo ello con un afán totalizador, cuando no totalitario que ha llevado a algún politólogo (Mario Serrafiero) a hablar de la «voracidad del presidente».

Como es bien sabido los procesos de transición política que Hispanoamérica está viviendo a lo largo de los últimos quince años, han coincidido con una grave crisis económica que justifica que el decenio que arranca de 1980 haya sido calificado de **década perdida**. A pesar de ello, ha habido en aquellos países una voluntad de consolidar la democracia recuperada, si bien es verdad que en el camino hacia la recuperación ha conocido diversos sobresaltos y retrocesos en Perú, Brasil, Guatemala, Venezuela.

También es cierto que ese proceso de consolidación democrática encuentra obstáculos y dificultades por los grandes problemas existentes en buena parte de los países iberoamericanos -terrorismo subversivo, narcotráfico, corrupción, desempleo, marginación de las poblaciones indígenas y mestizas, etc.-, problemas que reclaman continuamente decisiones inmediatas, inteligentes y enérgicas que sólo pueden ser tomadas por un Ejecutivo fuerte, ágil, estable y eficaz, pero que no debe extralimitarse de sus funciones si quiere actuar en el marco de un sistema democrático. En definitiva, un auténtico orden constitucional exige, como fundamento esencial, la armonía y el equilibrio de todos los poderes del Estado.☞

---

(6) Journal of Democracy. No. 4, Vol. I, 1990.