

UP

Trabajo de Integración Final de Grado

Facultad de Humanidades y Cs. Sociales

Presidencialismo y Parlamentarismo

**La discusión que discurre sobre la estabilidad
democrática Argentina**

apellido y nombre | **Borrell, Matías Luis**

legajo | **52028** e-mail | **matiasborrell@hotmail.com**

teléfono | **1558982254**

asignatura | **Trabajo de Integración Final**

docente | **Lic. Verónica Pérez Taffi (tutora)**

carrera | **Ciencia Política** comisión | **---**

cuatrimestre | **Segundo** fecha de entrega | **28/11/2013**

www.palermo.edu

UP

Facultad de Humanidades y Cs. Sociales

ÍNDICE

Introducción

El debate académico entre el presidencialismo y el parlamentarismo surgió hace varias décadas atrás, a partir de fines de la década del 70, durante los años 80 y a lo largo de los años 90 en especial en América Latina¹. El mismo se comenzó a desarrollar en un contexto particular, la tercera ola de democratización. Es a partir de entonces que empezó a plantearse la necesidad de introducir cambios en el sistema político y en las instituciones para asegurar la continuidad y la consolidación democrática. Pero ¿qué es la tercera ola de democratización? De acuerdo al destacado politólogo estadounidense Samuel Huntington (1994) es “un conjunto de transiciones de un régimen a otro, por ejemplo de uno no democrático a otro democrático, que ocurren en determinado período de tiempo y que superan significativamente a las transiciones en dirección opuesta durante ese mismo período” (p. 34). De modo que fue y es un debate teórico que involucró a institucionalistas, que argumentaban en torno al sistema presidencial.

En este sentido, distintos teóricos compararon el sistema político de los Estados Unidos con los Estados de esta región. Las críticas no estaban destinadas únicamente a los países de América Latina, sino que además algunos autores, entre los que destacan Harold Laski (1948) se refería a puntos negativos del sistema norteamericano. Este autor puso énfasis en la debilidad del sistema por su naturaleza, en especial por la conflictividad de la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo.

A partir del clivaje, dado y producto de esa transición, es decir de la caída de gobiernos autoritarios y el advenimiento de regímenes democráticos, se recrudeció el debate sobre la reducción del sistema presidencial y su transformación hacia una organización política del tipo de sistema europeísta, es decir, el sistema parlamentario, en especial en Sudamérica, entre ellos, el de la República Argentina.

Ahora bien, en relación al régimen presidencial se ha hecho referencia a que éste era el responsable de las crisis institucionales y los quiebres constitucionales en los distintos países latinoamericanos, en definitiva que era un sistema negativo en todos los aspectos para esos Estados (Linz, 1988).

¹ América Latina tiene la mayor cantidad de regímenes presidenciales en el mundo. (Véase por ejemplo, Sartori, 1994)

En los últimos años, en la República Argentina se volvió a plantear la discusión entre ambos sistemas a partir de declaraciones de uno de los miembros de la Corte Suprema de Justicia de la Nación el Dr. Eugenio Zaffaroni.

Creemos importante aclarar algunas cuestiones previas, el debate concreto en la República Argentina comenzó en la década de los 80, con el retorno a la democracia de la mano del presidente Dr. Raúl Alfonsín. El sistema presidencialista se planteaba como el causante de la inestabilidad del sistema y de la democracia. Para el año 1985 el Jefe de Estado de Argentina creó el Consejo para la Consolidación de la Democracia. El mismo estaba conformado por una comisión de asesores que planteó la idea de una reforma de la Constitución hacia un régimen parlamentario.

El destacado politólogo Abal Medina en una conferencia (como se cita en González, 2009) afirmó que

No hay que perder la noción que estamos hablando de modelos ideales. No existe un parlamentarismo o un presidencialismo, lo que uno encuentra son distintos tipos de regímenes políticos en un conjunto muy amplio de variables que pueden alejarse o acercarse a estos tipos de gobierno (párr. 3)

Abal Medina pone énfasis en la necesidad de tener presente que estas formas de gobierno en su estado puro son tipos ideales y en relación a estos sistemas existen diversas variables que deben analizarse caso por caso.

Por otra parte, en esa misma conferencia participó el Dr. Eugenio Zaffaroni en la cual destacó (como se cita en González, 2009) que

Hay algo en América Latina que llama la atención. En estos 25 años de gobiernos institucionales, por suerte no hemos tenido golpes de estado, salvo el caso del autogolpe de Fujimori. Sin embargo, hemos tenido presidentes electos interrumpidos. En casi todos los casos se produjeron crisis de sistema, que se superaron de manera violenta. Algo no funciona en la institucionalidad de América Latina” (párr. 15)

Es acertada la afirmación del constitucionalista Dr. Eugenio Zaffaroni, al sostener que, pese a no producirse en América Latina golpes de Estado, hay presidentes que no han podido finalizar con sus mandatos administrativos. En ese sentido y en términos de la realidad actual de América Latina, la ruptura presidencial no genera como en otras épocas un cambio de régimen, si no que la interrupción del mandato presidencial se produce sin la caída del sistema

democrático, es decir, es “un fenómeno nuevo en América Latina, propio de la tercera ola democrática” (Llanos, 2010, p. 176).

Ahora bien, Zaffaroni señala, como causante de las caídas presidenciales, tal como se observará en el último capítulo de este trabajo, al sistema presidencial de gobierno.

En base a lo expuesto, esta investigación versará sobre los argumentos teóricos de distintos autores y sus visiones respecto al presidencialismo y al parlamentarismo.

La discusión pone en cuestión y en relación una serie de ejes, entre los que se destacan la cuestión de la gobernabilidad, la legitimidad y la democracia. Este último punto es el que será materia de análisis y descripción. Un debate intenso en el contexto internacional entre politólogos, sociólogos y científicos políticos en particular y científicos sociales en general.

El debate sobre la estabilidad democrática es uno de los puntos centrales de la discusión teórica en el marco del presidencialismo vs parlamentarismo.

La estabilidad democrática está asociada a los quiebres constitucionales provocados por golpes de Estado, pero desde el retorno a la democracia (década de los 80) han caído presidentes elegidos democráticamente no necesariamente por medio de un golpe de Estado, sino por otros factores. En este sentido, concebiremos a la estabilidad democrática, como la continuidad y permanencia de las reglas del juego democrático y la finalización de los mandatos presidenciales (Chasqueti, 2001).

Nuestra motivación respecto a la elección del tema se debe, en primer lugar, a su viabilidad, en todos sus sentidos y niveles, entre ellos: la disponibilidad de recursos materiales, de tiempo y humanos. En segundo lugar, porque amerita investigar para responder a lo siguiente: ¿cuál es el sistema que aseguraría mayor estabilidad democrática?, ¿es el presidencialista o el parlamentario?, ¿qué virtudes y defectos le asignan los teóricos a dichos sistemas?, ¿es viable la aplicación de un sistema parlamentario en un país como la República Argentina?

Con el objetivo de describir los fundamentos en sentido estrictamente teórico de lo reflexionado por un conjunto de especialistas respecto del tópico a tratar, expondremos las tesis del español Juan José Linz, el italiano Giovanni Sartori, el argentino Eugenio Zaffaroni autores que cuentan con una mirada a favor de los sistemas parlamentarios y críticas hacia el presidencialismo y por otro lado, autores como Mainwaring y Nohlen que destacan virtudes del sistema presidencial y no ven viable la implementación de un sistema parlamentario en países como la República Argentina.

Dichos teóricos han sido seleccionados porque son considerados referentes de la disciplina que han tratado con profundidad ambos sistemas, en algunos casos de forma aleatoria y otros aplicados a casos empíricos.

También hay una serie de conceptos utilizados por analistas que se serán de gran utilidad y que formarán parte de este cuerpo teórico, algunos de ellos como: Democracia, Sistema Presidencialista, Sistema Parlamentario, Sistema político, Sistema de partidos, Sistemas electoral, Estado, Gobierno, entre otros. Los mismos se convertirán en palabras clave dentro de cada uno de los apartados del presente trabajo.

Nuestro objetivo macro es la exposición y la descripción de los fundamentos, las posturas de teóricos de la Ciencia Política que estén a favor de un sistema y en contra de otro fundamentalmente a nivel global y aplicado al caso argentino.

Para cumplir con los objetivos, responder a los interrogantes que se plantearon con anterioridad y abordar nuestro objeto de estudio - los argumentos de teóricos en torno a la conveniencia de ambos regímenes- es necesario plasmar y aplicar un tipo de investigación acorde a nuestro tópico. La modalidad que aplicaremos será exploratoria y de tipo descriptiva.

Para mantener una línea coherente, la elección de estas dos modalidades “tiene que ver con una decisión del enfoque que se le quiere dar a la investigación, pero también con las posibilidades que ella permite” (Mombrú Ruggiero y Margetic, 2010, p. 57).

En esta línea, el método que usaremos será el comparativo, que permitirá marcar las similitudes y diferencias, las ventajas como así también las desventajas de las ideas y los argumentos centrales de los distintos autores.

Para poder realizar una interpretación y descripción de los textos utilizaremos una técnica metodológica específica, la hermenéutica.

Esta investigación está dividida en tres capítulos, en el primero se plantearán las consideraciones teóricas, en el segundo los argumentos teóricos: virtudes y defectos y una breve reseña histórica del debate, es decir, el contexto de discusión. Y finalmente, el tercer capítulo se centrará en el caso argentino intentando señalar los dilemas y las perspectivas para la estabilidad democrática.

Capítulo 1

En este primer capítulo trataremos las consideraciones teóricas, la definición y las generalidades de aquellos conceptos que serán de gran utilidad para el desarrollo de este trabajo de investigación. Dichos términos son considerados de gran importancia para el análisis de la esfera política en general.

1.1 Consideraciones teóricas generales

Dentro de un Estado democrático el poder y las relaciones del poder político en general se distribuyen bajo dos posibles opciones: la forma presidencial ó bajo la forma parlamentaria de gobierno.

Destacados académicos y científicos políticos y sociales han escrito diversos trabajos de distinta índole en relación a estos dos sistemas y los han conceptualizado de diversas formas.

En líneas generales podríamos definir, al sistema presidencial y al parlamentario como formas de gobierno, que claramente se diferencian en varios sentidos. Ahora bien, surge una pregunta inevitable: ¿cuándo se concibe un sistema presidencialista y cuando se dice que estamos frente a un sistema de tipo parlamentario?

En un sistema presidencial el Jefe de Estado es elegido a través del voto directo de la ciudadanía. Creemos importante aclarar que no siempre la elección del Primer mandatario se efectúa por medio de la votación directa de la sociedad civil. Por ejemplo, en la República Argentina antes de la reforma constitucional de 1994, el presidente era elegido a través del Colegio Electoral.

En contrapartida con el sistema presidencial de gobierno, en un sistema parlamentario, la sociedad civil elige a los miembros del Parlamento y el cuerpo legislativo es el que selecciona a la figura del Primer Ministro o Jefe de Gobierno. Es decir, en otras palabras el Primer Ministro es elegido de manera indirecta. Es por ello que en este caso, el Parlamento cumple un rol y papel que es primordial, ya que toma y es participe de las decisiones políticas y legislativas. Además el Poder Ejecutivo requiere de la confianza permanente de los Legisladores. En la actualidad encontramos Estados con esta forma de gobierno, como Gran Bretaña, Italia y Alemania².

Por otra parte, en el caso del presidencialismo, el período de gestión de gobierno es fijo. ¿Qué quiere decir esto? En un sentido macro, esto hace alusión a que el presidente no puede ser

² No todos los sistemas parlamentarios son iguales, hay matices. Existen distintas formas. (véase por ejemplo, Sartori, 1994)

removido por el Congreso³. En el parlamentario, los ministros pueden ser removidos de sus puestos mediante la “moción de censura”⁴. El mandato del Primer Ministro no es fijo, es por ello que el Ejecutivo requiere del apoyo constante del Parlamento (Javier Zelaznik, 2003).

Dentro de un sistema presidencial, el presidente es el que designa a sus Ministros. En el parlamentarismo es similar a la forma presidencial de gobierno ya que el responsable máximo del Ejecutivo, es decir, el Primer Ministro selecciona a las personas que se harán cargo de las distintas áreas del gobierno (salud, educación, seguridad, entre otras).

Además de estos dos sistemas de gobierno, destacamos que existe otro, el semipresidencialismo. Es un sistema político mixto, un intermedio entre el sistema presidencial y la forma parlamentaria, debido a que cuenta con características y elementos de las dos formas de gobierno descritas con anterioridad. El mismo puede ser la opción para ayudar a la gobernabilidad y a la estabilidad democrática en los Estados de Sudamérica como la República Argentina (esta cuestión la abordaremos en el último capítulo de este trabajo). A grandes rasgos esta forma de gobierno se caracteriza por contar con una estructura parlamentarista y por la elección directa del Jefe de Estado. Este último comparte el poder con el Primer Ministro. El presidente tiene autonomía con respecto al Parlamento (Sartori, 1994).

Por otra parte, tal y como señala el destacado constitucionalista Bidart Campos y sostienen autores como Badini, Zarini, entre otros, en los sistemas presidenciales el Poder Ejecutivo es unipersonal, ya que es ejercido por una sola persona.⁵

Es necesario, también definir previamente qué entendemos por democracia. El término proviene del griego, significa “gobierno del pueblo”. Esta definición se puede completar aún más con la idea de que en una democracia se conciben “un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos” (Bobbio, 1984, p. 37).

El sistema democrático se caracteriza principalmente por contar con elecciones libres, el respeto por la pluralidad y diversidad de ideas, la participación política, la regla de la mayoría, entre otros aspectos. La estabilidad democrática depende de varios factores.

³ Excepto en circunstancias extraordinarias como el juicio político, de acuerdo a las constituciones nacionales de los países. Un ejemplo de ello se dio en la República del Paraguay en el año 2012 con el Presidente Fernando Lugo.

⁴ El Primer Ministro puede ser destituido de su cargo a través del voto de desconfianza por parte de los miembros del Parlamento, es por ello que necesitan del aval continuo de dicho poder.

⁵ En el caso argentino, la Constitución Nacional establece en su artículo 87 que “el poder ejecutivo de la Nación será desempeñado por un ciudadano con el título de Presidente de la Nación”.

Daniel Chasquetti (2001) expone que la inestabilidad democrática aparece con la

Interrupción de los mandatos constitucionales. Un golpe de Estado o un autogolpe suponen en si mismo una disolución del orden constitucional. De igual forma sucede con la emergencia de situaciones que suponen un cambio en la titularidad del Ejecutivo, ya sea porque el Presidente se ve obligado a renunciar a su cargo, o porque el congreso, mediante la utilización de procedimientos constitucionales lo obliga a renunciar (impeachment) como producto de una crisis político-institucional. (p. 69)

Podríamos sostener, que una democracia es estable, cuando existe una permanencia de las reglas del proceso democrático y los presidentes finalizan en tiempo y forma sus gestiones administrativas.

Como toda democracia está compuesta por al menos un partido, nos resulta necesario avanzar hacia una definición sobre qué es un sistema de partidos.

Existen diversos modelos que pueden ser utilizados para abordar el estudio de los sistemas de partidos. El reconocido politólogo Francés Duverger (1951) clasificó a los sistemas de partidos de la siguiente manera: Monopartidistas, Bipartidistas y Multipartidistas.

Otro reconocido politólogo, Giovanni Sartori (1976), abordó este tema desde su enfoque de distancia ideológica y cantidad de partidos. Este autor a diferencia del enfoque de Duverger, no considera que los sistemas de partidos deban ser clasificados o tomados únicamente por la cantidad.

En ese sentido, Giovanni Sartori, hace referencia al sistema de partido único (ejemplo Ex URSS), Sistema de partido Hegemónico (Ejemplo México antes de la reforma de los 90), Sistema Predominante (ejemplo Japón, partido democrático-liberal), el Bipartidismo (ejemplo Estados Unidos y Gran Bretaña), Pluralismo Moderado (Bélgica) Pluralismo Polarizado (Chile hasta 1973).

El autor combinó dos aspectos, por un lado la dimensión cualitativa, que es la ideología y por otra parte la dimensión numérica, es decir, la cuantitativa, para que sea como variable de control, con el objetivo de “establecer cuándo la variación en el número de partidos afecta a la dinámica de la competencia, con efectos consecuentes sobre el sistema político” (Andrés Malamud, 2003, p. 335). El sistema de partidos puede interpretarse como un conjunto de distintos partidos políticos que se encuentra en un Estado determinado y aquellos elementos que determinan su estructura son: la cantidad de partidos, las relaciones entre ellos, la

ideología, entre otros puntos. Autores como Pennings y Lane (1998) plantean que un sistema de partidos es una estructura caracterizada por contar con partidos que cooperan y a la vez compiten. En efecto, el sistema de partidos es un estilo de subsistema político. Así como también el sistema electoral⁶ que define según sus características la configuración de los partidos, y con el sistema jurídico- político que establece las reglas de juego según los cuales estos se desarrollan.

Por otra parte, mencionamos que los partidos políticos constituyen un elemento central para el conjunto del sistema político ya que le otorgan a la sociedad un sistema de canalización (Sartori, 1984). De modo tal que, los partidos políticos son organizaciones indispensables para el sistema democrático.

Hay otros dos términos que debemos definir y delimitar y a su vez se vinculan con los conceptos teóricos abordados con anterioridad: Estado y Gobierno.

Existe una contundente y abundante bibliografía en relación al Estado como así también al Gobierno. Veamos el primer término. ¿Qué es el Estado? ¿Cuáles son sus características y elementos principales? Respondamos el primer interrogante.

La noción de Estado es central dentro del análisis político. Distintos autores señalan que no es un concepto simple de definir principalmente porque existen diversas visiones, perspectivas y enfoques en relación a éste.

Ahora bien, hay una definición que logró consenso entre los científicos sociales: concebir al Estado como “una forma particular de ordenamiento político que surgió en Europa a partir del siglo XVIII y hasta fines del siglo XIX o principios del siglo XX, que aún se mantiene y que se ha extendido a lo largo del tiempo en casi todo el planeta” (Abal Medina y Barrotaveña, 2002, p. 1). En otras palabras, es una forma de ordenamiento, una institución y entidad política, soberana y demográfica. Con este último elemento definitorio se hace alusión a que hay una población que vive de manera permanente en el Estado. La Nación es un concepto vinculado al Estado, el mismo está relacionado precisamente con la población, con el idioma en común y con las costumbres.

Ahora respondamos al segundo interrogante, ¿cuáles son las características y elementos principales de un Estado? Para que un Estado sea considerado como tal debe reunir una serie

⁶ Entiéndase como sistema electoral al conjunto de normas legales que determinan cómo se relacionan los votos en bancas y el modo en el cual el elector manifiesta su preferencia por un partido o por un candidato al ejecutivo.

de elementos: un territorio propio, una población, soberanía que le da un status legal único, lo que jurídicamente significa que todos los Estados son iguales en tanto todos son soberanos (en obligaciones y derechos), el monopolio legítimo de la fuerza y el Gobierno. Por consiguiente, ¿qué es el gobierno?

El Estado manda, ordena y dirige la vida de sus ciudadanos y habitantes mediante el gobierno, que es el que actúa por medio de las instituciones que lo componen.

La forma de gobierno - que no es lo mismo que forma de estado- marca y señala la manera en la que están conformados los órganos del Estado, el tiempo que duran en el ejercicio de sus funciones, quién forma parte y las relaciones político e institucionales.

Desde un punto de vista macro, podemos distinguir dos formas de gobierno, por una parte la autocracia y por otra la democracia. En el caso de esta última, a diferencia de la primera el poder reside en el pueblo. Hay división del poder, los poderes son independientes, entre otras cuestiones.

Entonces, cuando hacemos referencia al concepto de gobierno, decimos que hacemos referencia a una acción. ¿Qué tipo de acción? De mandar, dirigir y ordenar. El gobierno está ejercido por personas que según lo establecido por la ley, ejercen justamente la acción de gobernar. Cabe dejar por sentado que además, “la idea de gobierno es central para el estudio de la política [...] el gobierno constituye el centro desde el cual se ejerce el poder político sobre una sociedad” (Javier Zelaznik, 2003, p. 245).

Resaltamos que no todos los Estados tienen un mismo funcionamiento ni una misma organización política e institucional. De aquí que es en función de la forma que adopte cada Estado lo que resulta el modo en que se distribuye el poder dentro de un territorio determinado. Dentro de una forma de gobierno democrática el sistema político puede ser presidencialista o parlamentario y aquí contamos con diferencias y características distintas que ya señalamos al inicio del capítulo.

Estos conceptos que se mencionaron encuadran dentro de uno general que es el sistema político, entendido según Huntington (1968) como el

conjunto formado por unas determinadas instituciones políticas, que tienen unas determinadas expresiones formales identificables en el régimen jurídico, en relación con un cierto nivel de participación que se manifiesta en conductas observables

empíricamente y referidas al ejercicio del poder político por medio de las instituciones y los actos del gobierno (p. 19).

Consideramos pertinente aclarar que existen diversas definiciones sobre los sistemas políticos, las que varían según el tipo de enfoque con el que se los observe.

1.2 Conclusiones parciales

Nos resulta relevante dejar en manifiesto una serie de cuestiones y puntos centrales. En este primer capítulo fueron plasmados aquellos términos que constituyen al marco teórico, esos conceptos son además de gran importancia para el análisis de la política comparada y la esfera política en general.

En primer término, planteamos que existen dos formas de gobierno democrático, el sistema presidencial típico de los países de América Latina inspirados en el prototipo de los Estados Unidos y el sistema parlamentario, que es la organización política de gran parte de los países del viejo continente europeo, donde predominan.

Los Estados eligen su organización política e institucional, si adoptan la forma presidencial, parlamentaria o el intermedio de ambos, es decir, el semipresidencialismo. Además dentro de un régimen democrático se cuenta con otros sistemas como: el electoral y el de partidos. En el caso del primero refleja el poder político, organiza la forma de distribución de cargos públicos y en el caso del sistema de partidos teniendo como eje la explicación teórica del politólogo italiano Giovanni Sartori, plantea la combinación de dos aspectos y elementos, la ideología y la dimensión numérica.

Por otra parte, todos los conceptos que fueron descriptos en este capítulo, Sistema Presidencial, Parlamentario, Semipresidencial, Sistema Electoral, Sistema de Partidos, Estado, Gobierno, Democracia, giran en torno a un término general: el Sistema Político.

En el marco de la discusión sobre los diseños institucionales, la estabilidad democrática es una de las variables más estudiadas por los académicos. La inestabilidad democrática aparece cuando se quiebra el orden constitucional o bien por no cumplir con el mandato presidencial en el tiempo que estipulan las constituciones de países democráticos. Por lo que, hablamos de estabilidad democrática cuando se mantienen las reglas del juego democrático.

Tradicionalmente los gobiernos democráticos fueron desplazados por medio de un golpe de Estado generando inestabilidad y quiebre del orden constitucional, si bien este elemento

continúa vigente, en la actualidad de América Latina la ruptura presidencial se produce también por otras causas.

Capítulo 2

El presente capítulo versará sobre las virtudes y defectos del presidencialismo y del parlamentarismo. Expondremos el origen del debate académico y realizaremos una descripción de los argumentos principales de una serie de autores que fueron seleccionados ya que participaron de la discusión teórica en cuestión.

2.1 Origen del debate: contexto de discusión

El debate en relación a los sistemas de gobierno: presidencialismo y parlamentarismo se origina hacia fines de los años setenta. El contexto en el que se desarrolla es durante la denominada tercera ola de democratización.

Gran parte de los países de América Latina para principios de los 80 contaban con gobiernos dictatoriales. Éstos abrieron el juego electoral y convocaron a elecciones presidenciales reanudando y permitiendo la llegada de gobiernos democráticos.

En esa fase y período de transición de un gobierno dictatorial a uno democrático, coincidimos con Linz cuando éste apunta “la elección entre parlamentarismo, presidencialismo y un régimen semipresidencial tiene implicaciones importantes para la transición a la democracia y para su consolidación” (Linz, 1990, p. 22). Esto podría significar que la selección del tipo de sistema es crucial a la hora de lograr una deseada estabilidad y posterior consolidación de la democracia.

En ese marco, distintos teóricos de la Ciencia Política y del Derecho Constitucional comenzaron a ver la necesidad de introducir reformas constitucionales, realizar cambios y modificaciones contundentes en los sistemas políticos con el objetivo de lograr mayor gobernabilidad y estabilidad democrática, con la meta de afianzar y mejorar la democracia.

En este sentido, se ha sostenido que “una forma parlamentaria de democracia permite una mayor distribución de los costos y los beneficios del cambio y de las consecuencias amenazadoras de la toma de algunas decisiones” (Linz, 1990, p. 23). Este autor considera que un sistema parlamentario sería el más conveniente, ya que proporcionaría diferentes ventajas.

Dentro de la polémica académica, diferentes teóricos efectuaron un interesante paralelismo entre el sistema presidencial de los Estados Unidos con el sistema presidencial de los Estados de América Latina.

2.2 ¿Presidencialismo o Parlamentarismo? Debate: Las posturas teóricas

El debate, que se da dentro de un ámbito general y amplio, cuenta con posturas de pensadores que consideran que el sistema presidencial no es una forma de gobierno efectiva, ni positiva sino por el contrario, presenta mayores dificultades. En esta línea, se discutió sobre la división de poderes del Estado.

Lo que algunos planteaban era que el sistema presidencial no había sido confeccionado, armado, ni estructurado para actuar como gobierno dividido. En consecuencia, de ahí el poco éxito del mismo. En cambio, bajo un sistema del tipo parlamentario, quien es la cabeza del Ejecutivo pertenece al partido político que cuenta con mayoría en el Parlamento, por tanto no hay ni aparece el gobierno dividido.

Según distintos especialistas en la materia que estamos abordando, el sistema presidencialista es el más cuestionado. Éste fue y es señalado en términos negativos por un conjunto de teóricos en el área, ya que justamente se lo considera el responsable de las crisis institucionales, como así también de los quiebres constitucionales y salidas anticipadas de presidentes elegidos popularmente en los distintos países de América Latina.

Estos mismos autores afirman, que el estilo de organización política institucional europeísta es más estable para la democracia ya que cuenta con un mejor sistema político, el parlamentario.

En efecto, observamos que se discute acerca de la conveniencia de mantener el presidencialismo en América Latina. Ahora bien, a continuación efectuaremos una descripción de las posiciones de algunos autores de renombre para poder comprender con mayor detalle este enfrentamiento académico en relación a estos dos tipos de sistemas de gobierno.

2.2.1 Juan José Linz y su enfoque

J. J Linz es un destacado politólogo español y uno de los primeros que abrió la polémica y el debate sobre este tema. Es considerado como “uno de los especialistas que más ha contribuido a nuestra comprensión de la democracia, el autoritarismo y totalitarismo” (Mainwaring & Shugart, 1994, p. 397).

Este teórico de la Ciencia Política realizó distintos estudios y diversos análisis a fin de establecer cuáles eran aquellos elementos que ayudaban y contribuían a la poca estabilidad de gobiernos democráticos bajo la forma de un sistema político presidencialista. Analizó la

política y los factores institucionales de muchos países de América Latina y reveló que en esos Estados las democracias eran frustradas y no estaban consolidadas.

En este sentido, destacaremos y describiremos brevemente las críticas que realiza Linz (1988-1990) en torno al presidencialismo, que son parte de la elaboración de su argumento. Veamos los puntos más importantes que plantea.

En primer lugar, hace referencia a la denominada legitimidad dual y al peligro de la parálisis institucional. Esto, ¿a qué hace alusión? a que tanto el presidente, que es el titular del Ejecutivo Nacional como los miembros del Parlamento tienen razones para considerarse como legítimos. Pero, ¿por qué ambos son considerados legítimos? La respuesta es simple, tanto el Ejecutivo como el Legislativo cuentan con legitimidad genética electoral, es decir, son elegidos mediante el voto directo de la ciudadanía. Es por ello, que en caso de conflicto entre poderes, idas y vueltas, peleas y disputas, puede darse y llegar a una situación de parálisis institucional.

En esta línea, los países de América Latina cuentan con sobrados ejemplos de ello. Por ejemplo, si el partido político “X” tiene a su cargo la presidencia de la República, y como oficialismo es minoría en el Congreso ya que la mayoría en ambas cámaras corresponden al partido “H”, de la oposición, podría darse que los legisladores no aprueben proyectos enviados por el Ejecutivo y así se generen trabas para la sanción de leyes. En contraste con ello, según el autor citado, los sistemas parlamentarios son más flexibles porque el Jefe de Gobierno o Primer Ministro puede ser destituido mediante el voto de censura del Parlamento sin necesidad de provocar la llamada “parálisis”.

A su vez, el autor hace alusión a que el período fijo genera rigidez en el sistema político. Bajo un sistema presidencial de gobierno, tanto el titular del Ejecutivo como los miembros del Congreso (Legisladores) al ser elegidos democráticamente por un período fijo de mandato, introduce rigidez al sistema político. En otras palabras, “el Presidente y el Congreso son votados por un período fijo y la duración de sus respectivos mandatos es independiente, lo cual se introduce rigidez del sistema” (Linz & Valenzuela, 1990, p. 32). Esta característica del sistema presidencial es vista como un aspecto negativo para el conjunto del sistema político.

En líneas generales, el argumento es que si hay un Jefe de Estado que carece de popularidad, es incapaz de elaborar políticas públicas eficientes y no da respuestas a las demandas de la sociedad, éste no puede ser sustituido. No obstante, puede ser reemplazado a través del juicio

político. En el caso de un sistema parlamentario, el Primer Ministro puede ser sustituido por el Parlamento.

Por otra parte, otra de las críticas de Linz hacia la forma presidencial, es que dicho sistema tiene una lógica de ganador único, en donde el que se hace cargo del Ejecutivo (aquel que gana la presidencia), se queda con todo y los sectores que no alcanzaron ese resultado pierden y deben esperar una determinada cantidad de años para volver a competir. En el caso del parlamentarismo, permitiría que los que perdieron participen. En este aspecto, el poder se compartiría y se conformarían coaliciones o alianzas entre partidos.

Por último, Linz (1988) explica el “estilo presidencial de hacer política”. Este “estilo”, tiene que ver con la forma a manera de llevar adelante la realización de la política. De acuerdo al teórico es menos favorable que el estilo de hacer política bajo la forma de gobierno parlamentario. Lo que el autor manifiesta con esta afirmación es que el presidente se puede ver como representante de toda la Nación y por tanto no estar inclinado a la búsqueda de consensos con otras fuerzas partidarias.

En definitiva, el sistema presidencialista genera inestabilidad para las democracias de los distintos países, ya que las minorías quedan fuera del poder. Por otra parte, el Ejecutivo cuenta con una independencia, autonomía y poder superior a los otros dos poderes del Estado⁷ y esto genera conflictos entre poderes y por último el mandato fijo produce rigidez para el sistema político.

En consecuencia, el autor concluye que las democracias bajo un sistema parlamentario podrían gozar de una mayor estabilidad, por motivos diversos. Entre ellos, por ejemplo, el parlamentarismo lograría poder sumar e incorporar a los sectores que son del grupo opositor, a través de acuerdos y consensos entre la mayoría y la minoría.⁸

Ahora bien, podemos plantearnos otro interrogante: ¿es posible reemplazar la forma de gobierno de los países de América Latina por un parlamentarismo? Claramente no sería una tarea simple. En sintonía con Linz (1988) sería un desafío complejo y dificultoso, ya que dependería e implicaría de la capacidad de los políticos para buscar consenso y reconocer límites al poder político.

⁷ A este punto se lo conoce con el nombre de Hiperpresidencialismo. Concepto que trataremos más adelante en el último capítulo.

⁸ Hacemos alusión a las alianzas políticas que reducen la competencia y genera una mayor cooperación y colaboración entre los partidos políticos.

Linz para respaldar sus argumentaciones y su teoría cita a distintos países continente europeo y plantea que en los mismos las democracias son estables debido al parlamentarismo. En cambio, la inestabilidad de las democracias de los países latinoamericanos se debe precisamente a las características propias de su sistema, el presidencial, originando menos democracia, conflictos institucionales y quiebres constitucionales.

Ahora bien, dentro de esta misma corriente de pensamiento incluimos a un analista político de relevancia académica, Arturo Valenzuela (1997), quien escribió junto a Juan José Linz “La crisis del presidencialismo”. Este teórico de la Ciencia Política critica al sistema presidencial y es un defensor a ferreo del parlamentario. Sostiene, al igual que su colega que el parlamentarismo es más flexible para el sistema, que la forma presidencial es débil y que no favorece al consenso político ni a la democracia en su conjunto.⁹

2.2.2 Mainwaring / Shugart y su enfoque

Mainwaring y Shugart son otros dos importantes politólogos que se dedicaron a escribir sobre el presidencialismo, sumándose a este debate teórico. Haremos una descripción de sus argumentos plasmados en “Juan Linz: Presidencialismo y Parlamentarismo: Una revisión crítica”. Ahora bien, ¿que plantean?, ¿qué proponen?

En amplios términos, a diferencia de J. J. Linz, los teóricos están en desacuerdo con uno de los puntos de crítica que presenta ese autor y consideran que “el presidencialismo tiene algunas ventajas que compensan parcialmente sus desventajas” (Mainwaring y Shugart 1994, p. 398).

Consideramos pertinente reflejar en un sentido descriptivo aquellos aspectos de no coincidencia, la legitimidad dual. Linz lo ve como un punto negativo que tiene el sistema presidencial, lo que estos dos teóricos plantean es que la legitimidad democrática dual no es un problema que se da solo en el presidencialismo, sino que también puede aparecer en el parlamentarismo (conflictos entre dos cámaras). Además afirman que la cuestión de la legitimidad dual puede ser un punto positivo. ¿Por qué? Principalmente debido a que proporcionan opciones, es decir, alternativas de seleccionar al oficialismo y a los sectores de la oposición.

Además no coinciden con Linz que la rigidez otorgada por el período fijo de gestión, sea un punto negativo, si no que ello es equivalente a estabilidad.

⁹ Arend Lijphart tiene un pensamiento similar en relación a la vinculación entre consenso, presidencialismo y parlamentarismo.

Estos dos autores, coinciden con el español Juan José Linz y con el italiano Giovanni Sartori en sus argumentos referidos a la disciplina partidaria. En esa línea, un elevado grado de disciplina de los partidos hace al correcto funcionamiento del sistema parlamentario, pero además creen que este mismo razonamiento puede ser aplicado al caso del presidencialismo.¹⁰

Mainwaring y Shugart a diferencia de Linz y de Valenzuela, discrepan con la visión que estos dos últimos autores tienen respecto a la sugerencia que les hacen a los países de América Latina de adoptar un sistema parlamentario. Asimismo reconocen que “los sistemas son más propensos a sostener una democracia estable”¹¹ (Mainwaring y Shugart 1994, pp. 681).

Siguiendo esta línea, advierten que “cualquier cambio hacia el gobierno parlamentario se tendrá que proyectar cuidadosamente un conjunto de instituciones que aumenten las probabilidad de que funcione bien” (Mainwaring y Shugart, 1994, p. 682). Esta reflexión es una sugerencia dirigida a aquellos Estados que piensen realizar una reforma constitucional con el fin de modificar el tipo de sistema político democrático.

2.2.3 Arend Lijphart y su enfoque

Ahora bien, tanto el sistema presidencial como el parlamentario están vinculados a dos modelos de democracia. El modelo de democracia de mayoría y el de consenso. Esta es la clasificación del destacado analista y teórico político Arend Lijphart.

Arend Lijphart (1987) realiza un paralelismo entre ambos modelos marcando así las diferencias existentes entre las democracias que lograron mantener su estabilidad desde finales de la Segunda Guerra Mundial. Estableció esa división según sus diferencias institucionales, relativas al tipo de forma de gobierno, vinculado a la relación del poder del Estado con el sistema de partidos, el sistema electoral y al tipo de constitución.

Lijphart, plantea que estos estilos o modelos de democracia surgen de la respuesta a un interrogante: ¿quién debe gobernar una democracia? La respuesta sería “la mayoría” y que la minoría es el grupo opositor que tan solo tiene representación y participación en el Poder Legislativo, es decir, el Congreso, ya que no está en el Ejecutivo. Otros consideran que en el Ejecutivo puede llegar haber participación de mayoría con minoría. Es ahí donde se origina como mencionamos estos dos modelos.

¹⁰ Para contar con más detalle sobre la relación entre disciplina de partidos y formas de gobierno (véase por ejemplo, Mainwaring y Matthew, 1994, p.674).

¹¹ Lo atribuyen a la poca disciplina que tienen varios de los países de América Latina. Punto de coincidencia con el principal argumento de Giovanni Sartori.

Es importante que pasemos a describir las características que señala el autor en relación a estos dos modelos. El modelo de democracia de mayoría es el modelo “Westminster” cuyo tipo de sistema es de carácter competitivo, el Poder Ejecutivo está por encima y por tanto predomina por sobre el Legislativo, el sistema de partidos es bipartidista, el sistema electoral es el de la mayoría de votos (un solo ganador), sistema político es unitario y de carácter centralista, el Poder Legislativo es unicameral y la Constitución es flexible y escrita. En este marco, el sistema presidencial entraría dentro de este modelo, ya que tiene una cantidad importantes de atribuciones, competencias y poder, por tanto esto hace que el Ejecutivo predomine sobre el Poder Legislativo.

El modelo de democracia consensual tiene otros rasgos y características. Básicamente, el gobierno tiende a la composición de coaliciones y no es competitivo como en el caso de la democracia mayoritaria. En ese sentido, “el principio del consenso consiste en permitir a todos los partidos importantes compartir en una amplia coalición el Poder Ejecutivo” (Lijphart, 1987, p. 39).

Otra diferencia establecida entre un modelo y otro, es el estilo que posee la democracia consensual. De acuerdo al teórico, hay un mayor equilibrio entre los poderes del Estado, el sistema de partidos cuenta, a diferencia del otro modelo, con la participación de varios partidos políticos, el sistema electoral es proporcional, el Poder Legislativo es bicameral y la Constitución es rígida y escrita.

Según Lijphart (2000), los sistemas de tipo presidencial son gobiernos unipartidistas, mientras que los parlamentarios de coaliciones (multipartidistas). Esto establece una distribución y reparto del poder político. Lijphart, identifica cuatro formas de sistema de partidos bipartidista (dos y medio), multipartidista (partido dominante) y multipartidista (sin partido dominante).

Ahora bien, existen algunos puntos de coincidencia con Linz vinculados a las críticas referidas a la rigidez en el sistema presidencial y a la legitimidad dual. Lijphart, le suma la idea de la imposición de gobiernos mayoritarios de democracia, como aspecto no positivo del sistema presidencial.

En resumidas cuentas, plantea dos modelos. En primer lugar, el modelo de democracia de mayoría. En este caso, la opinión ciudadanos no es igual que la del resto, es decir, quien manda, quien gobierna es la mayoría mientras que las minorías quedan relegadas a un lado.

En un estudio de Lijphart (como se cita en Nohlen, 1991, p. 48), afirma que “el presidencialismo es enemigo de los compromisos de consenso y de pactos que puedan ser necesarios en el proceso de democratización y durante períodos de crisis... (Así, pues), el presidencialismo es inferior al parlamentarismo”. La visión del autor respecto a la capacidad de generar consenso bajo la forma de gobierno presidencial es contundente.

En segundo lugar, el modelo de consenso. La idea principal del mismo es la de buscar un equilibrio, una distribución equitativa o igual del poder público y político entre el Ejecutivo y el Poder Legislativo. Todo esto en contrapartida con el modelo anterior.

2.2.4 Giovanni Sartori y su enfoque

Contamos en contraposición con las posturas de Valenzuela, Linz y Arend Lijphart, con la visión y teoría propuesta por Sartori (1994). Este autor se suma al debate, brinda interesantes aportes y mantiene una postura clara con un enfoque y visión enriquecedora en torno al tópico en cuestión que amerita describir.

El politólogo italiano, en “Ingeniería Constitucional Comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados”, analiza entre otros puntos, las instituciones políticas democráticas, realiza un paralelismo y aplica criterios para darle una definición al sistema presidencial como así también al parlamentario.¹²

En dicho libro se ofrece una descripción del modelo estadounidense, ya que el mismo fue el modelo institucional que siguió gran parte de los países de América Latina, entre ellos la República Argentina.

En relación al diseño institucional de Estados Unidos, se caracteriza principalmente por contar con división de poderes. (Presidente y Congreso). En líneas generales, el Poder Ejecutivo es autónomo del Congreso, igualmente esto no hace alusión de que no se requiera el apoyo de los miembros de las cámaras legislativas, sino por lo contrario, ya que “cuanto más dividida esta la estructura del poder, tanto más se necesita –parece- un “gobierno unido” (Sartori, 1994, p. 101). Más allá de Estados Unidos, lo que interesa dejar plasmado aquí es la posición que tiene el teórico en relación al sistema político de América Latina.

¹² No es necesario que mencionemos las características generales de ambos sistemas de gobierno democrático, ya que fueron expuestas oportunamente en el capítulo I sobre las consideraciones teóricas generales de dicho trabajo.

En efecto, hay una serie de interrogantes que Giovanni Sartori realiza que permiten organizar parte de la estructura de su trabajo, cuyas respuestas son relevantes debido a que permiten contar con los argumentos básicos de su enfoque referidos al debate académico.

En primer término, se pregunta sobre el caso puntual del presidencialismo. En ese sentido, hace alusión al poder de los presidentes. Cita a Mainwaring. En un estudio de Mainwaring (citado en Sartori, 1994, p. 108), los presidentes pese a tener el poder necesario para llevar adelante los objetivos planteados en las campañas electorales, “no pueden cumplir sus programas políticos que prometieron en sus respectivas campañas electorales y no pueden llevar adelante sus metas”. Es ahí donde Giovanni Sartori empieza a analizar posibles formas de remediar el problema del sistema presidencial de gobierno y expone la cuestión del reforzamiento del poder al Ejecutivo Nacional.

Sartori deja claro que esto se fue haciendo, que un presidente de un país de América Latina, tiene más competencias y atribuciones que un presidente estadounidense.¹³

Este último razonamiento lo podemos aplicar a la República Argentina. No existe un real balance de pesos y contrapesos entre los poderes del Estado. Uno de ellos, que es el Ejecutivo está por encima de los dos restantes, debido a sus grandes competencias y poder concentrado.

Giovanni Sartori luego reflexiona sobre la viabilidad o no del sistema parlamentario para países de Latinoamérica. Aquí como en otra parte del escrito, se evidencia la diferencia y discrepancia que tiene con respecto al enfoque del español J.J. Linz y Valenzuela.

Recapitulemos, Juan José Linz sostiene que el sistema presidencial debe ser erradicado en América Latina y ser reemplazado automáticamente por un sistema parlamentario. Esto se debe, de acuerdo a esta tesis, que la forma de gobierno presidencial genera inestabilidad política y democrática por diversos motivos.

En ese marco, el analista español “no explica de manera convincente por qué y de qué manera el cambio al parlamentarismo resolvería los problemas de gobernabilidad que el presidencialismo genera o no puede resolver” (Sartori, 1994, p. 111). Por tanto, no considera posible ni encuentra grado de viabilidad en la propuesta de Linz de implementar en América Latina un sistema parlamentario.

¹³ En este aspecto, hay dos claros ejemplos que se ven reflejados en el caso de la República Argentina que la Constitución Nacional establece al Ejecutivo Nacional: el poder del veto y el decreto.

Podríamos sostener que este argumento podría deberse a que en los países latinoamericanos no hay “disciplina partidaria”¹⁴ y se le podría sumar una serie de elementos y variables como: la calidad de la clase dirigente, el funcionamiento de las organizaciones políticas que conforman al sistema de partidos, las crisis permanentes de representatividad y el bajo nivel de las estructuras políticas en general, hacen que esto no sea posible.

En relación a la disciplina partidaria, Giovanni Sartori coincide con Juan José Linz en que los partidos políticos como organizaciones son centrales para la democracia y que la disciplina de éstos son una característica primordial para el buen funcionamiento de la forma parlamentaria de gobierno.¹⁵

En este punto, Scott Mainwaring y Matthew S. Shugart (1994) comparten ese fundamento pero agregan que “cierto nivel de disciplina partidaria también facilita el funcionamiento de los sistemas presidencialistas” (...) “los partidos en los sistemas presidenciales no necesitan ser rígidamente disciplinados (p. 411). Esta observación es meritoria, ya que de contar con partidos estrictamente disciplinados podría establecerse un complejo y negativo vínculo entre el Poder Ejecutivo, el Congreso y los partidos políticos.

El teórico italiano en “ingeniería constitucional” deja asentado que no solo el presidencialismo, sino también la forma parlamentaria pueden tener complicaciones.

Considera que hay una alternativa que debe ser considerada a fin de intentar solucionar los conflictos y puntos negativos del presidencialismo en América Latina, por ejemplo el tema de la rigidez que tanto le preocupa a Juan José Linz, y en definitiva atenuar y solucionar los problemas de gobernabilidad e inestabilidad democrática. Sartori se refiere al semipresidencialismo, el prototipo francés.¹⁶

Siguiendo el pensamiento del autor italiano, este sistema proporcionaría un intermedio entre ambas formas de gobierno. Asimismo por sus características, el sistema semipresidencial es más simple de aplicar en aquellos países que desean reformar su constitución para instaurar otro sistema de gobierno.

¹⁴ Según explica Sartori, esta característica es elemental para el correcto funcionamiento del sistema político parlamentario.

¹⁵ Los políticos de países como los de Argentina son volátiles, carecen de disciplina e identidad partidaria. Este es en parte el argumento del politólogo Sartori.

¹⁶ Sartori expone como ejemplo el caso de Francia. Las características del semipresidencialismo ya han sido expuestas en primer capítulo.

Sostiene que la forma semipresidencial no solucionará todos los conflictos y problemas del presidencialismo, pero podría ser una alternativa más viable y prudente para aquellos Estados Latinoamericanos que deseen pasar a un sistema parlamentario.

Finalmente, deja asentado que la forma semipresidencial de gobierno es en algún punto débil. Esta idea del autor podría interpretarse como un reconocimiento en la cual la forma semipresidencial de gobierno también cuenta con distintas fallas de diseño institucional. (Sartori, 1994).

2.3 Conclusiones parciales

A modo de conclusión consideramos central manifestar una serie de cuestiones y puntos. Básicamente presentamos algunas de las posturas teóricas en relación al debate presidencialismo – parlamentarismo, se tomaron una serie de autores que son de gran importancia en el ámbito académico de la Ciencia Política, entre ellos: Linz, Sartori, Lijphart y Mainwaring.

En resumidas cuentas, el analista político Linz, plantea que la inestabilidad democrática y los conflictos de gobernabilidad en los Estados de América Latina se debe al tipo de sistema político – institucional, la forma presidencialista. En esta línea y sentido, la solución sería, según el autor, pasar a un sistema parlamentario. Lo que argumenta es que éste por sus características y funcionamiento en los Estados europeos ofrece mayor equilibrio político y estabilidad democrática.

Ahora bien, ¿es posible esto? De acuerdo a nuestra interpretación no. La teoría y propuesta de Linz no es del todo viable, y así es entendido por Mainwaring, Shugart y Sartori. El principal motivo es que en los países de América Latina, a diferencia de Europa, prevalecen los partidos indisciplinados, la identidad partidaria y cultura política no es la deseada, es decir, hay un bajo nivel de institucionalización.

Igualmente el destacado analista italiano Sartori coincide con Arturo Valenzuela y por consiguiente con Linz en la existencia de inestabilidad en América Latina. Las posturas discrepan sobre cuáles son las causas que derivan en crisis de gobernabilidad e inestabilidad democrática. Arturo Valenzuela (1987) considera que las diferentes y recurrentes crisis vividas en los Estados de América Latina son producto del régimen y no del gobierno.

Otro autor que critica abiertamente al sistema presidencial y coincide en gran medida con el español Linz es Arend Lijphart. El autor considera que hay dos modelos de democracia, el de

la mayoría y el modelo consensual. Dentro del primer modelo, el de mayoría, entraría la forma de gobierno presidencial. Para un funcionamiento óptimo del sistema democrático es central que haya colaboración y cooperación entre las fuerzas partidarias y los principales actores políticos. Esta situación se da en países cuya organización política e institucional encuadra dentro del sistema parlamentario de gobierno, y el modelo es el consensual. En este sentido, la organización presidencial de gobierno va en otra dirección, ya que según Lijphart el presidencialismo no genera consenso político.

Debemos considerar que el funcionamiento del sistema político en general (sea la forma presidencial o la parlamentaria) varía según el país y teniendo en cuenta una serie de ejes y variables tales como: el tipo de dirigencia burocrática, la calidad de las estructuras partidarias, el tipo sistema de partidos y el electoral. Asimismo, todo ello dependiendo siempre del tiempo y lugar.

Capítulo 3

En este tercer y último capítulo abordaremos lo vinculado al sistema presidencial argentino. Se expondrán sus características básicas, su origen, las virtudes y defectos y la posible viabilidad de un sistema parlamentario, cuestión que estuvo y está nuevamente en debate. El objetivo primordial del debate será señalar aquellos elementos que podrían aumentar los márgenes de estabilidad democrática.

3.1 Consideraciones históricas

La historia política, institucional y democrática de la República Argentina ha estado desde siempre marcada por conflictos diversos, por debilitamiento institucional, democracias a medias y endebles y en suma un sistema político inestable.

Por lo tanto creemos primordial mencionar sin desarrollar en profundidad los acontecimientos que evidencian lo mencionado con anterioridad, dándole un breve marco histórico al tema abordado.

Con la revolución independentista de mayo de 1810 cae un orden y era necesario reemplazarlo por otro, es ahí donde se inicia el proceso de construcción del Estado Nacional argentino, que a diferencia de otros países fue un proceso que distintos analistas apuntaron como lento y dificultoso. ¿Por qué? Esto se debió a que había muchas peleas, intereses contrapuestos, recordemos unitarios vs. Federales, se disputaban el puerto, conflictos con la aduana que representaba el 90 % de los recursos generales, entre otras cuestiones.

Hasta llegar a Mitre, Sarmiento y Avellaneda, consideradas las tres famosas presidencias fundadoras. Cada una ponía énfasis en algo particular. Una en lo cultural y educativo, la otra en fomentar las migraciones y finalmente la tercera en los ferrocarriles, pero coincidían en algo central, el Estado debía tener el monopolio de la fuerza y la institución encargada de lograr y preservar el orden público, aplastando levantamientos, rebeldías, e intentos de revolución era el Ejército Nacional. Por ejemplo, cuando Avellaneda era el presidente, Julio Argentino Roca era su Ministro de Guerra y este último fue el encargado de idear y llevar a cabo la conocida campaña del desierto, “barriando” así a los indígenas.

Una vez finalizada la etapa de construcción del Estado – Nación, se da inicio a uno nuevo. Hacemos referencia al período oligárquico/conservador, más conocido como la generación del 80 (1880 – 1914) en el que predominaba un partido político que se sostenía y triunfaba en las elecciones a través de prácticas fraudulentas, el Partido Autonomista Nacional (PAN).

En esos años, Julio Argentino fue en dos oportunidades presidente y cumplía un rol central ya que llevaba las riendas del partido y del país estando o no en el Gobierno.

Tanto Figueroa Alcorta como Roque Sáenz Peña vieron la necesidad de introducir cambios institucionales en el sistema político vigente hasta ese momento. Fue durante el mandato presidencial de Sáenz Peña que se realizó la conocida y famosa Ley que lleva su nombre. Lo que esa ley fue el voto secreto, libre y obligatorio.¹⁷ De esa manera se abrió el jugo electoral. En el año 1914 durante la primera Gran Guerra se celebraron elecciones presidenciales y triunfó el radical Hipólito Irigoyen (1914-1922), quien gobernó en un momento complejo y sufrió complicaciones de gobernabilidad política y conflictos entre el oficialismo y las cámaras del Congreso de la Nación, ya que al tener minoría en el Senado, los proyectos de ley que enviaba el Ejecutivo eran rechazados por los opositores, generando así parálisis institucional.¹⁸

Hipólito Irigoyen fue nuevamente Jefe de Estado en el año 1928 hasta 1930. Su presidencia se vio interrumpida por el primer golpe de Estado, encabezado por Uriburu en un contexto económico global negativo (del Mazo & Etchepareborda, 1984).

Toda la década del 30 se caracterizó por el fraude, la corrupción del sistema político y por tener una democracia que no funcionaba como correspondía. Para 1943 el GOU derroca al Primer Mandatario Castillo y nuevamente otro golpe.

Para 1945 Perón se convierte en presidente. El peronismo en el poder significó uno de los movimientos populistas de América Latina¹⁹. Durante su administración el Poder Ejecutivo persiguió a líderes opositores, como al radical Ricardo Balbín, censuraba a la prensa y el Poder Ejecutivo Nacional se ponía por encima de los otros dos poderes sin importar la división e independencia de los mismos.

Por otra parte, Juan Domingo Perón reformó la Constitución en 1949 y estableció la reelección. A partir de 1952 se inicia la segunda presidencia de Perón. En 1955 con bombardeos en Plaza de Mayo con el objetivo de matar al Jefe de Estado, se produce el golpe.

En 1958 se celebran elecciones y triunfa la Unión Cívica Radical Intransigente (UCRI) Frondizi se convierte en el nuevo Jefe de Estado y llevó adelante el plan del desarrollismo.

¹⁷ Solo los ciudadanos hombres podían votar. El voto femenino llegó en el año 1951 durante la presidencia de Juan Domingo Perón.

¹⁸ Nótese que esta es una de las críticas que hace J.J. Linz sobre la forma presidencial de gobierno.

¹⁹ El movimiento populista argentino ha sido analizado desde diferentes perspectivas. (Véase por ejemplo, Laclau, 2005).

Ahora bien, en las elecciones y luego de ellas el principal actor político estaba proscrito, el peronismo. Por lo tanto, no se gozaba de una democracia plena.

Fronidzi por sus pensamientos, acercamiento al régimen cubano, entre otras cuestiones, generó desconfianzas entre los militares y lo desplazan del poder. Asume en su lugar Guido que era el entonces presidente del senado (perteneciente a la UCR). Al cabo de poco tiempo en 1960 se convoca a elecciones libres y universales y las gana Arturo Illia, líder de la Unión Cívica Radical del Pueblo (UCRP), que representaba al sector más tradicional del partido. El peronismo no participó. Para 1963 nuevamente golpe de Estado y por consiguiente el quiebre constitucional. El gobierno de facto administra al país hasta 1973, ya que Lanusse hace la apertura electoral y convoca a elecciones Nacionales, la gana la formula Perón-Perón. El General Juan Domingo Perón estaba con una edad avanzada y con complicaciones de salud. En el año 1975 fallece y asume su lugar Isabel Martínez. Fue una presidencia débil e influenciada por López Rega. Nos resulta importante expresar que en ese momento estaba la presencia en el escenario político y social la triple A, grupos de izquierda revolucionaria y la derecha peronista enfrentados como así también la UCR, el Partido Socialista y los militares.

En el año 1976 se produce el último golpe encabezado por una Junta Militar que interrumpió al sistema democrático del país. El mismo autoproclamado y denominado “Proceso de reorganización Nacional”.²⁰

Para 1983 hay elecciones y sale victorioso el radical Ricardo Alfonsín. De la mano de dicho presidente tuvimos el retorno a la democracia.

Tal como señalamos oportunamente en el capítulo 2, es a principios de esa década, en el contexto de la tercera ola de democratización donde se inicia el debate académico entre distintos teóricos de la Ciencia Política en relación al sistema presidencial en los Estados de América Latina. La República Argentina se vio influenciada por esa confrontación.

Durante la gestión de Raúl Alfonsín, se desató un proceso inflacionario sin precedentes. La hiperinflación fue el principal motivo por el cual debió adelantar las elecciones seis meses antes de finalizar su período de gobierno. Las elecciones se realizan y triunfa Carlos Saúl Menem perteneciente al partido Justicialista, gobernó hasta 1999.

En las elecciones presidenciales de 1999 sale victorioso el candidato de la alianza, un radical histórico el Dr. Fernando de la Rúa.

²⁰ Fue una etapa de la historia Argentina caracterizada por ser violenta, oscura y traumática, en la cual se llevaron adelante violaciones masivas a los derechos de los habitantes del País.

El gobierno asumió con una importante legitimidad genética, con el 48% de los votos. La administración gobernó en un contexto económico local complejo, crisis social, desempleo, cambios en las políticas de los Estados Unidos, la renuncia del vicepresidente de la Nación, entre otras cuestiones. Todo ello desencadenó en la renuncia de Fernando de la Rúa que el 20 de diciembre del año 2001.

Asumieron varios presidentes, pero fue Eduardo Duhalde quien se encargó de terminar el período que había dejado incompleto la Alianza hasta las elecciones del 2003. En ese año asume la titularidad del Ejecutivo Nacional, Néstor Kirchner. Éste último efectuó reformas en el sistema Judicial.

En el año 2007 nuevamente elecciones y gana Cristina Fernández, fue reelecta en el 2011 y se encuentra en el ejercicio de sus funciones.

Lo que hemos mencionado refleja que la historia política de la República Argentina demuestra hechos y realidades claras. La democracia como la gobernabilidad sufrió procesos de desestabilización y golpes diversos. Si bien es cierto que desde 1983 en la República Argentina no se han registrado quiebres democráticos, dos presidentes no pudieron finalizar el tiempo de duración en el cargo tal como lo establece la Constitución Nacional. En 1989 Ricardo Alfonsín debió abandonar el poder adelantado las elecciones y en el 2001 Fernando de la Rúa presentó su renuncia indeclinable.

Este último, según el propio mandatario y otros analistas políticos, fue víctima de un golpe cívico orquestado por un sector del radicalismo y por el peronismo de la provincia de Buenos Aires. Los factores son diversos: carecer de una democracia debidamente consolidada, tener poca representatividad política, la crisis económica y social, la cultura política y la indisciplina de los partidos políticos. Este último punto, el de los partidos con poca disciplina partidaria y política, es uno de los argumentos centrales de la tesis de Giovanni Sartori para argumentar que no es posible la implementación de una organización parlamentaria de gobierno en los países de América Latina.

La democracia en la República Argentina como así también en otros Estados soberanos del mundo, goza de elecciones libres y obligatorias, es una democracia indirecta, liberal, electoral y representativa. Igualmente más allá de vivir en un Estado que celebre cada determinada cantidad de años un proceso democrático para elegir a los gobernantes y a los representantes, hay que señalar y alarmarse con el poder que tiene el órgano Ejecutivo de la Nación (elegido

por el voto directo de los demos de la República) en contraposición de los poderes Legislativo y Judicial.

Esta anomalía genera un desequilibrio entre los Poderes del Estado, menos democracia, mayor concentración del poder político y en ese sentido, una mayor desigualdad política.

A continuación, desarrollaremos descriptivamente una serie de puntos vinculados a la inestabilidad democrática con la forma de gobierno presidencial.

3.2 Inestabilidad democrática y sistema presidencial

Hasta fines de los años 70 la interrupción democrática estuvo asociada directamente a los golpes militares, a partir de los años 80 cuando gran parte de los países de la región de América Latina reanudaron a los sistemas democráticos, las causas por las cuales hablamos de interrupciones e inestabilidad del procedo democrático, estuvieron vinculados a diferentes factores.

En la República Argentina, desde 1930 hasta 1970/1980 los gobiernos elegidos por el voto de la ciudadanía eran desplazados mediante un golpe de Estado, además existía una continua amenaza al mismo.

A partir de la década del 80, esta situación sigue vigente. No obstante, en la realidad actual de América Latina, pese a que hay mandatarios que no concluyeron con sus gestiones administrativas, el régimen democrático permanece²¹. En otras palabras “las crisis recientes han llegado a la caída de presidentes sin desencadenar quiebres en las democracias” (Pérez Liñán, 2009, pp. 20-21).

Destacamos que son varios los factores que imposibilitan la terminación del mando presidencial, como: las crisis de representación, es decir, de representatividad política, de legitimidad y la crisis económica. Estos elementos generalmente se han presentado en forma conjunta, y han sido muchas de estas las causas principales de generación de inestabilidad democrática y política.

En relación a ello, plantearemos los argumentos que expone el constitucionalista y politólogo argentino Dr. Pérez Liñán en su libro “Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina”. Pérez Liñán hace un interesante análisis de los juicios políticos a

²¹Entiéndase este punto como una contradicción entre estabilidad/inestabilidad y al no cumplimiento de la gestión como elemento de inestabilidad democrática.

los presidentes y se auto pregunta si éste puede ser identificado como un posible golpe de Estado como los vividos en décadas pasadas.

En el texto se deja asentado que en la historia política de la República Argentina no se ha registrado ningún acontecimiento por el cual un Jefe de Estado haya sido deslizado de su puesto por este medio, el juicio político, pero sí hay ejemplos sobrados en distintos países del Cono Sur. El autor en este sentido, cita diversos ejemplos y los describe.²²

El juicio político, es concebido como un mecanismo legítimo incluido en las constituciones de varios países que cuentan con un sistema presidencial de gobierno (ejemplo Argentina), “describe un tipo especial de juicio al presidente mediante el cual se faculta al Congreso a remover al presidente de su cargo” (Pérez Liñán, 2009, pp. 25-26).

En la República Argentina las Fuerzas Armadas en su conjunto han sido muy criticadas y contaron con un rechazo significativo por un elevado porcentaje de la sociedad civil.²³ De modo tal que el juicio político representa a una herramienta constitucional y legítima que “ha surgido como un instrumento poderoso para desplazar presidentes “indeseables”, sin destruir el orden constitucional” (Pérez Liñán, 2009, p. 20).

Concentrándonos y haciendo un análisis estrictamente descriptivo en el caso de la República Argentina, tal como manifestamos al inicio de este capítulo, el Estado transitó por un largo camino inestabilidad democrática e institucional. En este aspecto, diferentes autores señalan que este panorama se debe al tipo de sistema de gobierno democrático, el presidencialista²⁴.

A continuación plantearemos algunos ejemplos de quiebres constitucionales democráticos a través de golpes de Estado.

Un ejemplo de ello fue el del caudillo Hipolítico Irigoyen quien triunfó en las elecciones del año 1916 gracias a la ley Sáenz Peña, que establecía el voto libre y obligatorio masculino, lo cual significó el devenir de una democratización al régimen político vigente. El sistema político durante la presidencia de este mandatario, fue la forma presidencial de gobierno.

Su administración se vio afectada en términos económicos por la primera Guerra Mundial, en términos políticos por los conflictos entre el Ejecutivo Nacional y el Senado de la Nación, cuya mayoría parlamentaria la tenían los conservadores.

²² Ver los casos de Fernando Collor de Mello en Brasil (1992), Carlos Andrés Pérez en Venezuela (1993 entre otros ejemplos.

²³ En el caso argentino este panorama se presento de esa forma debido a la pésima gestión administrativa en términos económicos y por las prácticas de tortura y desaparición de habitantes en el territorio nacional.

²⁴ Véase los fundamentos descriptos de los teóricos Linz, Valenzuela, Zaffaroni, entre otros.

El conflicto político que se desataba entre esos dos poderes del Estado provocó graves enfrentamientos entre el oficialismo y oposición, ya que las leyes enviadas desde la Casa Rosada no eran aprobadas en el Congreso Nacional, provocando así lo que J.J Linz (1988) denominó: “parálisis institucional“. Ésta es una de las principales críticas y elemento negativo que le encuentra el teórico al sistema presidencial.

Ahora bien, Yrigoyen regresó al gobierno en el año 1928. Gobernó hasta el año 1930 bajo un contexto global complejo (crisis económica internacional), y tensas disputas políticas. Un ejemplo claro de ese período fue la disputa entre los personalistas y los antepersonalistas. En 1930 se produce el primer golpe de Estado, generando el quiebre constitucional y democrático en la República Argentina.

Otro ejemplo fue la presidencia de Juan Perón, cuyo gobierno fue derrocado por la autodenominada “Revolución Libertadora” (binomio Leonardi – Rojas y luego Aramburu-Rojas) en 1955. Es a partir de allí de lo que se entiende como inestabilidad democrática e institucional.

Como dato relevante, entre los años 1955 y 1973 la República Argentina fue gobernada por militares, como así también gobiernos “democráticos”. Estos últimos en realidad, si bien fueron elegidos a través del sufragio no pueden ser catalogados de manera plena como democráticos ya que el principal partido político estaba proscripto, es decir, no se le permitía participar de las elecciones. En consecuencia, el país durante las presidencias del Dr. Arturo Frondizi y del Dr. Arturo Illia vivió una democracia restringida. Hasta aquí la finalización de mandatos presidenciales a través de golpes cívicos militares²⁵.

Las presidencias del Dr. Raúl Alfonsín y del Dr. Fernando De La Rúa, son ejemplos de esos nuevos factores de inestabilidad democrática y política en general. Fueron mandatarios que no pudieron finalizar sus gestiones gubernamentales.

Se retorna en nuestro país a la vida democrática de la mano del Dr. Alfonsín y grandes fueron los conflictos de diferentes índoles que debió atravesar su mandato, como: crisis social, política y una severa situación económica (hiperinflación). En este sentido y ante las distintas presiones el Jefe de Estado debió adelantar las elecciones presidenciales.

²⁵ Fueron un golpes cívicos- militares ya que si bien fueron los grupos militares que encabezaron y llevaban a cabo el derrocamiento a los presidentes, éstos contaban con apoyo de diferentes sectores de la sociedad civil.

Claro está que por los factores mencionados no se gozaba de una plena estabilidad democrática, ya que estaba latente un posible quiebre institucional por parte de algunos sectores de las Fuerzas Armadas.

Finalmente como último contamos con la gestión del Gobierno de la Alianza, cuyo presidente fue el Dr. Fernando de la Rúa. El mandatario presentó su renuncia en el año 2001 en el marco de una profunda crisis en todos los niveles (económica, política y social), con una escasa legitimidad funcional y ante un desprestigio de los diferentes partidos políticos ante la opinión pública.

Lo que nos resulta llamativo es que desde el retorno a la democracia en 1982 a la actualidad seis mandatarios presidenciales no pudieron finalizar sus mandatos. Uno de los miembros del máximo Tribunal de Justicia Dr. Zaffaroni, cuya postura se explicará brevemente más adelante, sostiene que distintos países de América Latina, entre ellos, la República Argentina no han lamentado en las últimas décadas golpes de Estado, pero sí rupturas presidenciales violentas.

Otra cuestión que nos llama la atención, es en general el funcionamiento de algunas democracias de América Latina bajo la forma presidencial. A modo de ejemplo, democracias como la de Perú, pudieron mantenerse pese al bajo nivel de institucionalidad, la ausencia de disciplina partidaria, la cultura política no deseada, en un marco y contextos políticos, sociales y económicos pocos satisfactorios y en ese mismo sentido se le puede atribuir dicha reflexión a la Argentina del 2001, con una crisis institucional, política, económica y social sin precedentes, problemas de gobernabilidad, con un sistema de partidos que se “licuó” representando así el fin del bipartidismo en la República Argentina y el paso a un multipartidismo moderado.²⁶

Dentro de la discusión en términos generales sobre los diseños institucionales, también se ha debatido sobre la vinculación entre las formas de gobierno con el sistema de partidos. En este marco, distintos teóricos plantean que se debe efectuar una correcta combinación.

El destacado académico de la ciencia política Duverger (1957) sostenía que el contar con sistemas bipartidistas permitiera una estabilidad para la democracia en su conjunto.

²⁶ La relación referida al vínculo existente entre el tipo de sistema de partido con el funcionamiento de la forma de gobierno presidencial y parlamentaria es un eje central del debate. (véase por ejemplo, Mainwaring y Shugart, 1994).

En contrapartida con esta argumentación y enfoque teórico encontramos el postulado de Lipset (1969), quien asegura que bajo determinadas circunstancias, un sistema de partidos multipartidista puede garantizar estabilidad al régimen.

En oposición a ese enfoque, se cuenta con la visión de Mainwaring. Este autor plantea que la forma presidencial con un tipo de sistema de partidos multipartidista generaría dificultades a las gestiones gubernamentales y no favorecería a la democracia en general. En coincidencia con Mainwaring, el politólogo Sartori coincide que la conjunción entre multipartidismo con el sistema de gobierno presidencial tienden a generar un gobierno dividido.

3.3 Consideraciones relativas al marco constitucional argentino

Consideramos relevante hacer referencias sobre el marco constitucional y lo que establece la Constitución Nacional de la República Argentina. En la misma se plantea la forma de distribución del poder político, la división de poderes de los poderes del Estado (sistema de pesos y contrapesos) y en definitiva, se establece la organización del país y bajo qué forma se basa dicha organización, es decir, el sistema presidencial. Sus características están en ella.

Así como la mayoría de los estados de América Latina comparten similares procesos históricos: la colonización en el siglo XV hasta principios del XIX; la independencia, 1810-1829, San Martín / Bolívar; orden, construcción del Estado, 1824-1870 y el proceso de fortalecimiento del Estado - Nación, comparten también el tipo de sistema político. Los mentores de las Constituciones de los distintos Estados de la región en cuestión, en el caso Argentino fue Alberdi, siguieron el modelo de la Constitución Nacional de Estados Unidos cuya aprobación fue en el año 1787. En otras palabras, “las experiencias presidencialistas en el área datan del siglo XIX, poco tiempo después de la independencia” (Zelaznik, 2003, p. 262).

La gran mayoría de los Estados de América Latina cuenta con un sistema presidencial, como así también países de otras regiones del globo. Veamos algunos ejemplos: la República Oriental del Uruguay, la República de Chile, la República del Ecuador, la República Federativa del Brasil, la República de Colombia, la República de El Salvador, la República del Perú, y la República Argentina que establece en su Constitución Nacional que el sistema de gobierno y Poder Ejecutivo es presidencial y unipersonal.

Nuestra Constitución Nacional está conformada por un preámbulo y 129 artículos agrupados en dos grandes partes: en primer término contamos con las declaraciones, derechos y

garantías y en un segundo lugar con las autoridades de la Nación. En relación a la parte primera de la Constitución Nacional se establecen además la forma de gobierno Representativa, Republicana y Federal, y en relación a la parte segunda, se establecen las atribuciones, competencias, funciones y la organización de tres Poderes, el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial. La constitución le otorga al Poder Ejecutivo importantes competencias y atribuciones.

El Ejecutivo a diferencia del Legislativo es un órgano permanente, actúa los 365 días del año, no hay como en el caso del Congreso receso parlamentario. Es ahí cuando el Legislativo está en receso que el Ejecutivo puede decretar el estado de sitio o la intervención federal.

El artículo 87 de la Constitución Nacional establece que “El poder ejecutivo de la Nación será desempeñado por un ciudadano con el título de Presidente de la Nación”. No es a diferencia del Congreso (Cámara baja y Cámara alta) un órgano colegiado, sino es unipersonal. Una sola persona que conduce el destino de más de cuarenta millones de habitantes.

Puntualmente, lo que caracteriza a nuestro sistema presidencial es la división/separación de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Al explorar y estudiar nuestra Constitución Nacional se puede evidenciar una clara ventaja y grado de superioridad de uno de los poderes por sobre los otros.

Destacamos que, además existe un alejamiento entre la clase dirigente/política con respecto a la ciudadanía en su conjunto. En el Art. 22 de nuestra Constitución Nacional establece que “El pueblo no delibera ni gobierna sino a través de sus representantes” este artículo demuestra la separación entre el pueblo y sus representantes”.

Como sabemos, la construcción del Estado argentino no se estableció de un día para el otro, luego de la independencia se inicio un proceso de luchas internas, durante el cual las provincias actuaron como “estados independientes”. Después de la sanción de la Constitución de 1853, de la unión de Buenos Aires y la Confederación en 1862, se conformó un gobierno central. Hubo una clara centralización del poder. El punto es que ya desde la constitución del año 1853 en su texto se evidencia una separación entre la clase política/dirigente con la ciudadanía.

Otra cuestión que refleja la distancia que hay entre los representantes y la sociedad es lo que plantea el artículo 30 de la Constitución Nacional que habla sobre la reforma constitucional. El mismo dice que “la Constitución puede reformarse en el todo o en cualquiera de sus

partes”. La necesidad de reforma debe ser declarada por el Congreso con el voto de dos terceras partes, al menos, de sus miembros, pero no se efectuará sino por una Convención convocada a tal efecto.

En la República Argentina se efectuaron varias reformas, la última fue en el año 1994 con la participación de dos figuras importantes de nuestra política nacional: Carlos Saúl Menem y el ex Jefe de Estado Raúl Alfonsín. Este encuentro y acuerdo fue conocido con el nombre de “pacto de olivos”. ¿El pueblo participo? Claro que no, quedo en manos de unos pocos, a espaldas del mismo.

A partir de la reforma del 94 se introdujo la figura del Jefe de Gabinete de Ministros. Las atribuciones de éste están expuestas en el artículo 100 incs. 1 al 13 y en el artículo 101. A raíz de su incorporación, este funcionario intentó ser una suerte de Primer Ministro y una suerte fallida, ya que consideramos erróneo hablar de que con la llegada del Jefe de Gabinete se pueda decir que estamos en presencia de un presidencialismo atenuado o un semiparlamentario. ¿Por qué? La figura fuerte continúa siendo el presidente de la Nación que es el Jefe de Estado y de Gobierno, y en caso de no coincidir con el funcionario, quien este al frente del Ejecutivo Nacional puede removerlo de su cargo y reemplazarlo por otro.

El hiperpresidencialismo es otra característica del sistema presidencial argentino ¿Por qué podemos hablar de hiperpresidencialismo en nuestro sistema? Principalmente se debe a que contamos con un presidente con gran cantidad de atribuciones, de competencias y de poder. Como diría Alberdi: el presidente es un “Rey sin corona”. En palabras de Nino (1992)

las facultades que los presidentes fueron adquiriendo por una interpretación extensiva de cláusulas constitucionales, por claudicación de los otros poderes del Estado, o por un ejercicio liso y llano de la musculatura política, muestra que, desde el mero punto de vista normativo, el presidente argentino es, como lo preveía Alberdi, un verdadero monarca (p. 529).

Sumado a esto el distanciamiento o alejamiento entre el Poder Ejecutivo con la sociedad.

Como señalamos en su momento, el poder supremo lo parece tener uno de los tres poderes por sobre los dos restantes. Aquí es donde aparece el término de “democracias delegativas” (O’Donnell, 1997). Este tipo de democracias son en términos estrictamente institucionales frágiles.²⁷ La República Argentina entraría dentro de esta categorización.

²⁷ Entiéndase este punto como debilidad de la tradición republicana.

Ahora bien, el artículo 90 de la Constitución Nacional establece la duración del mandato del presidente y del vicepresidente de la Nación, duran cuatro años²⁸. El período fijo, el tiempo duración de los cargos y la capacidad de reelección fortalecen a aún más la idea de hiperpresidencialismo. Ese mandato fijo como sostiene Juan José Linz genera en el sistema político una rigidez.

A continuación veamos en concreto algunos de los motivos por los cuales el Poder Ejecutivo es el que triunfa y por tanto está por encima de los otros poderes. El Ejecutivo es el encargado administrar el país, los recursos y cuanta con facultades colegislativas.

Las competencias /atribuciones de dicho Poder están expuestas en el Art. 99 de nuestra Constitución Nacional. Estas son: que el presidente es el Jefe de Estado, es decir el “jefe supremo de la Nación” (representa al Estado en el exterior).

Es además el Jefe de Gobierno, esto significa que conduce la política del país. Recordemos, que en un sistema parlamentario el Jefe de Gobierno es el Primer Ministro y el Jefe de Estado es el Rey. En el sistema presidencial el presidente es el Jefe de Estado y de Gobierno.

El presidente es el responsable y Jefe de la administración pública, pero el encargado de llevarla a cabo es el Jefe de Gabinete.

Es también el Jefe de las Fuerzas Armadas.

Por otra parte, elige a los Ministros, al Jefe de Gabinete, negocia y firma Tratados Internacionales, elige con acuerdo del Senado a los jueces de la Corte Suprema de Justicia, al Procurador General de las Nación, da pensiones, jubilaciones, administra el presupuesto, puede declarar el estado de sitio y la intervención federal cuando el Congreso está en receso, puede autorizar ciertas misiones diplomáticas pero usualmente las acepta el Poder Legislativo.

Estas son algunas de las competencias que tiene el Poder Ejecutivo que termina convirtiendo su mandato y al sistema en hiperpresidencialista.

Siguiendo esta línea, por otra parte, si leemos el artículo 76 de la Constitución plantea que está prohibido delegar facultades legislativas al ejecutivo, pero solo en casos de temas vinculado con la administración o emergencia pública.

²⁸ Nótese que antes de la reforma constitucional de 1994, la duración del mandato presidencial era de seis años.

Veamos los decretos o reglamentos. Hay cuatro tipos los de Ejecución, Autónomos, Delegados y los Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU). Analizaremos este último. El presidente los dicta en circunstancias excepcionales cuando se hace imposible los pasos normales previstos por la Constitución para la sanción de leyes.²⁹

Ahora, expliquemos cuando puede dictarse dicho decreto. Según la propia Constitución Nacional, en principio debe haber razones validas de necesidad y urgencia, debe ser firmado por el Jefe de Gabinete y todos los ministros del gobierno, no puede tratar sobre los siguientes tópicos: penal, tributario, sistema electoral y de partidos. El decreto luego de diez días es sometido a una Comisión Bicameral Permanente, para que sea estudiado y se analice, luego se eleva al dictamen de la del Congreso (ambas cámaras) finalmente es el Congreso el que debe dictar una ley “especial” que diga que el decreto tiene o no validez.

En la República Argentina el Poder Legislativo “es el órgano encargado de la elaboración de las normas generales y abstractas que regulan las relaciones que se establecen dentro de la comunidad” (Sabsay, 2004, p. 547). En definitiva cumple el rol de elaborar y aprobar leyes. Sus atribuciones están enumeradas en el artículo 75. También hay atribuciones que no están incluidas en el art. 75 de la Constitución Nacional.

Ahora, sabemos que si bien hay temas específicos que deben tratarse en una o en otra Cámara (temas incongruentes), el Congreso es más bien congruente (mismas competencias).

Cualquier Cámara puede presentar proyectos, pero el Ejecutivo también tiene esa capacidad.³⁰

Nuestro Congreso no es muy fuerte. No solo por que el Ejecutivo Nacional ha ganado más poder, sino que como señala el autor Daniel Sabsay “es un órgano que también la ciudadanía ha demostrado tener una percepción particular del mismo, un grado de insatisfacción importante a partir de casos como el “dipotrucho” o “las coimas en el Senado” (Sabsay, 2004, p. 548).

La fuerte concentración, acumulación de poder, competencias y atribuciones que fue adquiriendo y que tiene en la actualidad el presidente que es el titular del Ejecutivo Nacional fue opacando y tiene un impacto negativo en los otros poderes (Legislativo y Judicial) ya que produce menos democracia.

²⁹ Cada decreto tiene sus características y las formas de utilizarlos varían. (Véase por ejemplo Chasqueti, 2001).

³⁰ Obsérvese que de acuerdo al art. 99 inc. 3 a. de la Constitución Nacional Argentina: “el poder Ejecutivo participa de la formación de las leyes con arreglo a la Constitución, las promulga y hace publicar”.

Pero ¿existen formas para remediar los problemas del presidencialismo a fin de asegurar una democracia estable? La respuesta a dicho interrogante se intentará responder las reflexiones finales de este trabajo.

3.4 Presidencialismo Vs Parlamentarismo en Argentina

La República Argentina cuenta con una “democracia presidencial” caracterizada por dos elementos centrales. En primer lugar la elección popular del Presidente y de los legisladores. En segundo lugar, el período fijo del Ejecutivo Nacional y de los miembros del Congreso (Mainwaring y Shugart, 2002, pp. 21-22).

La democracia presidencial argentina, tal como expusimos en las consideraciones históricas al inicio de este capítulo, atravesó por momentos de inestabilidad generando modificaciones en el sistema político y caídas precipitadas de presidentes elegidos democráticamente.

En efecto, a partir de ahí, en un contexto de caídas presidenciales y de inestabilidad democrática aparece, tras el retorno de la democracia en 1983, la discusión académica sobre los sistemas de gobierno en la República Argentina.

Diferentes especialistas de los diseños institucionales señalaban que los quiebres democráticos en los países de América Latina eran producto de la forma presidencial (Valenzuela, 1994), y el sistema parlamentario por su flexibilidad representaba una forma de gobierno eficiente y estable. (Linz, 1990).

Se afirma que el sistema presidencial es contraproducente en Argentina por características propias del sistema, por contar con un elemento que ya fue definido, el hiperpresidencialismo (Nino, 2002). Esta característica peculiar genera una superioridad de uno de los poderes del Estado (el Ejecutivo) sobre los otros dos (Poder Legislativo y Judicial) y desde luego produce menos democracia.

Recapitulemos brevemente. En el año 1976 se instaló a través de un golpe un gobierno presidido por una Junta Militar. El fracaso en Malvinas y el poco éxito de las políticas económicas – a diferencia del caso Chileno- provocó la salida de los militares (colapso de régimen)

En ese período de transición de un gobierno militar a uno democrático, para el año 1983 hay elecciones y gana Raúl Alfonsín (UCR). Es durante su gobierno que aparece el debate en

cuestión. Se acusaba y responsabilizaba a la forma presidencialista de ser la causante de los males de la democracia, ya que esta generaba inestabilidad en ese aspecto.

Una serie de académicos de la Ciencia Política y del el Derecho Constitucional brindaron asesoramiento al entonces gobierno para buscar y saldar prontamente el inconveniente sobre la inestabilidad democrática en el País.

La solución que ofrecieron fue la de efectuar una reforma en la Constitución Nacional y pasar a un sistema político democrático parlamentario. En esta línea, se puede evidenciar un pensamiento idéntico a la teoría y tesis propuesta por el destacado politólogo español Juan José Linz durante esa misma época.

Entonces, Alfonsín para consolidar y lograr tener una democracia estable en un sentido genérico, planifico, elaboró y organizo un “Consejo para la Consolidación de la Democracia”³¹.

Ahora bien, es durante la gestión de Carlos Saúl Menem que se produce la última reforma constitucional (1994). Con ella una serie de cambios como por ejemplo: disminuir el tiempo de duración del mandato del Ejecutivo Nacional de seis años a cuatro años, se fijo el sistema de segunda vuelta y la aparición de un nuevo funcionario: el Jefe de Gabinete de Ministros de la Nación. Este es un asistente directo del presidente y cuenta con atribuciones y facultades propias. Recordemos que sus competencias y atribuciones están establecidas en los artículos 100 y 101 de la Constitución Nacional.

Con las características de dicha reforma, el sistema presidencial democrático se vio en cierta forma alterado, es decir, los recursos de las provincias del país los audita y controla la Nación, el sistema de pesos y contrapesos se ve afectado por la capacidad de intervención del Ejecutivo Nacional en los asuntos judiciales y legislativos.

Pero, ¿qué se pretendía con sumar esta nueva figura, la del Jefe de Gabinete de Ministros? Atenuar el poder presidencial y lograr una mayor estabilidad al sistema, es decir, tal sostuvimos en el capítulo 2 de este trabajo referido a las contemplaciones respecto a los argumentos expuestos por aquellos teóricos de la Ciencia Política que se pronunciaron en contra de el sistema presidencial y a favor del parlamentarismo como el español J. J. Linz, se creía que encarar hacia una organización política institucional al estilo europeísta permitiría

³¹ El “Consejo para la Consolidación de la Democracia” fue un órgano asesor creado por el gobierno radical en 1985. Dicho consejo estaba compuesto por Enrique Nossiglia, Carlos Nino, José Antonio Allende, Daniel Sabsay, Jorge Taiana, entre otros.

una mayor flexibilización del sistema en general ante un panorama de crisis, evitar la parálisis institucional muchas veces vista en la República Argentina, poder dar una renovación y recambio inmediato del gobierno y superar lo que genera el mandato fijo. En efecto, se había señalado que con la llegada e incorporación del Jefe de gabinete éste actuaría como un “Primer Ministro” y controlaría determinados actos del Jefe de Estado, a fin de atenuar al sistema y ser una suerte de sistema semiparlamentario.

Acaso, ¿el sistema parlamentario aumentaría los niveles de estabilidad democrática? Algunos autores que se pronunciaron en favor de un régimen político al estilo europeo, consideraron en su momento con la crisis económica, social y política que se desencadenó en el año 2001 y 2002 en el país, el parlamentarismo hubiera sobrellevado de otra manera esa crisis y la transición se habría dado de otra forma gracias a su flexibilidad y se hubiera seleccionado un Jefe de Gobierno nuevo³². En contraposición con dicha postura quienes defienden al sistema de gobierno presidencial (Lanzaro, 2001), la forma parlamentaria hubiera provocado una mayor inestabilidad y crisis institucional en el país.

Personalidades destacadas de la política y dirigencia partidaria de la República Argentina como el ex Presidente de la Nación Dr. Eduardo Duhalde manifestaron su preferencia a favor de una reforma de la Constitución Nacional para modificar el sistema político actual y reemplazarlo por un sistema de gobierno parlamentario. En este mismo sentido uno de los miembros actuales de la Corte Suprema de Justicia Dr. Eugenio Zaffaroni comparte dicha visión.

En la República Argentina contamos con académicos (ejemplo Sabsay) que comparten la tesis del politólogo Giovanni Sartori acerca de pasarse a un sistema semipresidencialista.³³

Dentro de la polémica entre presidencialismo y parlamentarismo, hay un tema de gran relevancia, el vínculo entre el Ejecutivo y el Congreso (Legislatura). Este aspecto es debatido y no escapa del enfoque del presente trabajo, ya que de acuerdo al tipo de relación que pueda tener un presidente con los legisladores hace a la cuestión de la estabilidad e inestabilidad democrática.

³² Autores como el miembro de la actual Suprema Corte de Justicia de la Nación Argentina Dr. Eugenio Zaffaroni y la del Ex Presidente de la República Argentina Dr. Eduardo Duhalde.

³³ Obsérvese la postura del constitucionalista argentino Dr. Daniel Alberto Sabsay dada en una conferencia sobre presidencialismo en la Universidad Centroamericana (UCA), promovida por la Embajada de Francia.

El problema parte de la base del tipo de legitimidad con las que cuenta ambos poderes del Estado, es decir, la legitimidad genética (electoral). No existe ninguna premisa para solucionar esta cuestión. En palabras de Linz (1990),

Dado que ambos (Presidente y Congreso) derivan su poder del voto del pueblo, hay un conflicto siempre latente y a veces a punto de entrar dramáticamente en erupción; no hay ningún principio democrático para resolverlo, y los mecanismos que pudieran existir en la Constitución son generalmente complejos, altamente técnicos, legalistas, y por consiguiente, de dudosa legitimidad democrática para el electorado (p. 7).

Según el autor, los conflictos entre Ejecutivo y Legislativo son contraproducentes para el sistema democrático de los países.

Hemos ejemplificado en las consideraciones históricas de este tercer capítulo, que en la República Argentina existieron diversos ejemplos que evidencian la existencia de fuertes conflictos entre los poderes del Estado. En la historia más reciente del país, desde 1980 hasta la actualidad se han registrado distintas pujas entre el Ejecutivo y el Legislativo.

La mala relación, la fuerte disputa de poder y otros tipos de conflictos entre el Congreso y el Ejecutivo son negativos para la democracia. Ante este panorama, el sistema presidencial argentino correría el riesgo de enfrentar una parálisis institucional.

Bajo gobiernos cuyos mandatarios son catalogados políticamente como débiles e ineficientes, si agregamos que cuenta con una mayoría opositora en ambas cámaras, el congreso podría optar por no buscar consenso y no aprobar proyectos enviados desde el Ejecutivo Nacional pudiendo provocar la caída de un presidente y generando inestabilidad democrática.

Es por ello que el vínculo entre oposición y oficialismo debe ser lo más armonioso posible, de igual manera la relación entre el Ejecutivo con el bloque oficialista.

En contrapartida con eso, quienes defienden al sistema parlamentario consideran que esta situación no se presenta. Esta última afirmación tiene su argumentación en la independencia que tiene la Asamblea con el Ejecutivo.

Asimismo, en sintonía con lo que acabamos de mencionar, anteriormente, bajo un sistema de gobierno parlamentario los conflictos entre cámaras no escapan de la realidad y representa un conflicto interno del Poder Legislativo.

3.4.1 Eugenio Zaffaroni y su enfoque sobre el presidencialismo argentino

Tal como planteamos en la parte introductora de este trabajo, en la República Argentina se volvió al debate que había sido olvidado en los últimos años acerca de la conveniencia de mantener como forma de gobierno al presidencialismo. Distintos teóricos consideran que tienen grandes fallas de diseño institucional y desventajas. Por ello, adoptar la forma parlamentaria sería lo más correcto. Todo eso producto de las declaraciones públicas del Dr. Eugenio Zaffaroni.

De modo tal que veamos en concreto la postura del Juez de la Suprema Corte de Justicia de la Nación Argentina.

El autor propone abandonar el sistema presidencial y reemplazarlo por la forma parlamentaria. Sostiene que el presidencialismo es el responsable de las diferentes crisis que se dan en el país y asimismo en el resto de los Estados que cuentan con dicha forma de gobierno.

Siguiendo esa línea de pensamiento, pareciera que el abandono del sistema presidencial y la transición hacia la forma parlamentaria representarían el camino a seguir, ya que este proporcionaría una mayor flexibilidad. Zaffaroni considera que un sistema parlamentario “permite superar crisis más fácilmente y con menos trauma que el presidencialismo” (como se cita en Abrevaya, 2012, párr. 6). Uno de los argumentos que el constitucionalista citado enuncia para fundamentar su posición es la crisis vivida en el 2001 en la República Argentina. Explica que el “2001 no fue una mera crisis política sino que puso al sistema al borde del abismo, en todas las crisis del presidencialismo se salió con el sistema del parlamento”, tras lo cual indicó: “(Eduardo) Duhalde fue un presidente parlamentario”. (Terra, 2011, s/n)

Claro está que el autor tiene una visión pesimista y negativa en relación al presidencialismo en contrapartida con su postura en relación al sistema parlamentario.

Considera a la actual forma de gobierno democrática como a un sistema fuera de juego, en palabras de Zaffaroni, “el esquema está agotado y la política le está pasando por encima” (como se cita en Ventura, 2009, párr. 4). Las características y la definición que elabora sobre el presidencialismo son contraproducentes para el sistema democrático, para su estabilidad como así también para la gobernabilidad.

Finalmente, concibe al parlamentarismo como un sistema más acorde en contraste con el sistema presidencial, ya que “es más flexible y permite cambiar un gobierno sin matar a nadie” (como se cita en Ventura, 2009, párr. 9). Su perspectiva no ve con buenos ojos al

sistema presidencial y eso se debe a que la forma de gobierno presidencial no ofrece, de acuerdo a Zaffaroni ventajas y por tanto ve más viable para solventar a las diferentes crisis que se desaten en la República Argentina al sistema parlamentario debido a que es más apropiado para la estabilidad democrática y para el sistema desde una perspectiva global.

3.4.2 Dieter Nohlen y su enfoque aplicado al caso argentino

El teórico Dieter Nohlen participó del debate entre las formas de gobierno. Sus aportes en la materia, desde el texto “Presidencialismo Vs Parlamentarismo en América Latina (Notas sobre el debate actual desde una perspectiva comparada)”, son sumamente relevantes y por tanto ameritan exponerlos para el presente capítulo, debido a que sus reflexiones y argumentaciones son aplicables al caso de la República Argentina.

El autor afirma que aquellos que argumentan y se pronuncian en favor del sistema parlamentario “al querer descartar el sistema presidencial, puede encerrar riesgos mayores que los que se intenta dejar atrás” (Nohlen, 1991, p. 44). Esta definición alerta que la posible solución puede acarrear dificultades mayores para la estabilidad democrática en su conjunto.

En el texto, Nohlen señala que durante la década de los 70, gran parte de los países de la región de América Latina atravesaron por períodos de crisis y más allá del diseño de las instituciones políticas y del tipo de sistema, producto del “grado de antagonismo ideológico, de estancamiento económico y de desigualdad social se habrían entrelazado de un modo incontrolable por la institucionalidad política”, las consecuencias hubieran sido similares (Nohlen, 1991, p. 45).

Es decir, si para esos años de crisis, en América Latina hubiera funcionado una organización política e institucional al estilo del Continente europeo, el destino y situación habría sido igual o similarmente dramático, justamente por los tres factores que enuncia el autor.

Ahora bien, en relación a democracia, Dieter Nohlen expone que uno de los incentivos por los que hay discusión teórica y académica para cambiar o no los sistemas políticos vigentes tienen su origen a la cuestión de la consolidación democrática.

Destacamos una asociación que realiza el teórico con la consolidación y posterior estabilidad democrática. El mismo explica que más allá del diseño institucional, lo referente al tema de la democracia depende del estilo de gestión gubernamental.

En otras palabras, y coincidiendo con Fernández (1991), si son o no eficaces los gobernantes a la hora de administrar los Estados. En este sentido, estaríamos en presencia de un nuevo tipo de factor y requerimiento para una plena estabilidad democrática, el de la capacidad de los gobiernos.³⁴

Finalmente, creemos pertinente describir los tres motivos que señala Dieter Nohlen (1991) por los cuáles no deberían en países como la República Argentina efectuarse reformas constitucionales para reemplazar la forma presidencial por la forma parlamentaria de gobierno.

La primera dificultad que identifica el autor para la implementación del sistema parlamentario en América Latina en general, es el fracaso de las escasas experiencias parlamentarias en algunos países de América. En segundo término plantea que no existen condiciones para su aplicación.³⁵ Por último, argumenta que “varias constituciones latinoamericanas contienen elementos parlamentarios, pero, en la práctica, no han podido establecerse” (Nohlen, 1991, p. 48).

Según el reconocido académico, ante estas situaciones y en contrapartida con las posturas de autores como las de Juan José Linz, Arturo Valenzuela o Eugenio Zaffaroni y en coincidencia con los argumentos de Giovanni Sartori, se hace inoportuno el parlamentarismo en países como la República Argentina.

3.5 Conclusiones parciales

En este último capítulo nos dedicamos a efectuar de manera estrictamente descriptiva y en ese sentido comparamos una generalidad de posturas de distintos académicos que se pronunciaron a favor y en contra de los sistemas de gobierno democráticos en relación al debate académico entre el presidencialismo y el parlamentarismo en torno a la estabilidad democrática en general para la República Argentina.

Podríamos entonces sostener que la historia política y democrática de nuestro país atravesó por largos períodos de inestabilidad política y democrática.

En ese sentido, en la historia Argentina, la deposición presidencial (Pérez Liñán, 2007) era un fenómeno que constituía en la salida y quiebre del orden político y democrático por medio de

³⁴ Un ejemplo de administración gubernamental ineficiente fue la gestión del Presidente argentino Fernando de la Rúa (1999- 2001)

³⁵ Uno de los motivos por los cuales no existen elementos para la aplicación del parlamentarismo por ejemplo en Argentina sería lo que Giovanni Sartori plantea sobre la identidad partidaria. Remitirse al capítulo II. Pág. 19, 20, 21 y 22.

un golpe de Estado. En relación a este punto, en las últimas décadas las salidas presidenciales se dan por otras causas.

El enfrentamiento presidencialismo vs parlamentarismo aparece finales de los años 70. Se discutía en relación a la estabilidad democrática y sobre qué tipo de responsabilidad tenía el sistema presidencial de gobierno.

Tal como expresamos en el desarrollo del trabajo, Juan José Linz, fue quien argumentó que el presidencialismo provocaba los quiebres democráticos y la llegada de gobiernos dictatoriales en los países de América Latina.

En la historia más reciente de la República Argentina, a diferencia de otras décadas, la terminación del mandato presidencial no fue producto de un golpe de Estado. Si bien se produjo inestabilidad democrática ya que una serie de mandatarios no pudieron concluir con la cantidad de años que establece la duración de sus mandatos en la Constitución Nacional (6 años para el caso de Alfonsín y 4 años para el caso de de la Rúa), el régimen no se derrumbó.

Además abordamos en el capítulo lo relacionado directamente con los aspectos constitucionales. En ese sentido, se explicamos que durante la gestión de Menem se realizó la última reforma constitucional (1994). Uno de los puntos primordiales de dicha reforma fue la incorporación del llamado “Jefe de Gabinete de Ministros” a fin de recortar poder político al presidente.

En términos generales, esta medida no funcionó ya que el que tomaba y de hecho toma las decisiones finales es el Jefe de Estado, de modo tal que ese intento o suerte de semiparlamentarismo no prosperó.

Ahora bien, la discusión teórica en la República Argentina se efectuó durante la presidencia del Dr. Raúl Alfonsín. Durante la gestión gubernamental del mandatario se atravesó por un período y un contexto complejo producto de la amenaza continua y mala relación con las cúpulas militares, es por ello que a fin de consolidar el proceso democrático se creó el “consejo para la consolidación democrática”.

Más allá de sus intentos y ante una severa crisis económica (hiperinflación) el entonces Jefe de Estado presentó su renuncia, si bien la terminación de su mandato no se produjo como en otras etapas por un golpe militar, la inestabilidad del proceso democrático se debió al factor mencionado con anterioridad.

Para el año 2001, en el contexto de una profunda crisis económica, política y social se produce el desenlace de la gestión de Fernando de la Rúa, siendo el segundo Jefe de Estado desde el retorno a la democracia en no poder concluir en tiempo y forma el mandato.

La presidencia de Fernando de la Rúa para numerosos especialistas ha sido un claro ejemplo de gobierno débil (Romero, 2010, p. 306). Durante su gestión se produjeron distintos episodios que evidenciaron el conflicto entre el Poder Ejecutivo y el Congreso.

En relación a ello, si bien la confrontación entre los poderes del Estado dentro del sistema presidencial de gobierno no es favorable para el sistema democrático, esta situación no significa un quiebre de la democracia presidencial. Entendemos que la disputa entre los poderes es un elemento desestabilizador no para el régimen, pero sí para el gobierno.³⁶

Con la renuncia del presidente de la Rúa se volvió a plantear el debate académico: “presidencialismo vs parlamentarismo”, donde distintas personalidades señalaron nuevamente al sistema presidencial como causante directo de inestabilidad, asimismo se pronunciaron a favor del sistema parlamentario de gobierno.

Para el año 2010 con declaraciones de uno de los miembros de la Corte Suprema de Justicia Dr. Eugenio Zaffaroni se reavivó dicha discusión teórica. ¿El presidencialismo genera inestabilidad democrática?

El abogado constitucionalista y actual miembro de la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina Dr. Eugenio Zaffaroni responsabilizó a las crisis institucionales y a la inestabilidad democrática en general a la forma presidencial.

En ese sentido, el autor considera como opción más acorde para solucionar y sobrepasar a las crisis, al sistema parlamentario ya que lo considera “mejor”.

La postura de Zaffaroni en relación al sistema presidencial argentino y general es muy extrema. Ese enfoque pesimista no evalúa posibles características positivas con la que cuenta dicha forma de gobierno. Además los sistemas parlamentarios tienen problemas diversos y no son plenamente garantes que su implementación genere una mayor estabilidad democrática en la República Argentina.

En contraposición con la visión de Zaffaroni, Dieter Nohlen parece ofrecer una postura menos extrema. Coincidiendo con la tesis del Italiano Giovanni Sartori, el pensar en un sistema

³⁶ Un ejemplo de esta situación en Argentina fue el gobierno de la Alianza (1999 – 2001). Durante su gestión se vivió una situación de gobierno dividido.

parlamentario para países como la República Argentina no resulta oportuno, ya que no ofrece elementos de viabilidad para su aplicación.

Además es importante tener en cuenta algunos de los fundamentos plasmados por Dieter Nohlen, como la relación que establece entre consolidación y estabilidad democrática con gestiones administrativas eficientes. Una gestión ineficiente bajo cualquier tipo de sistema de gobierno no contribuye a la estabilidad democrática, debido que puede provocar la salida anticipada de un presidente (ejemplo de la Rúa).

El sistema presidencial argentino, es peculiar, y como sostiene Carlos Nino cuenta con una característica que no tiene el sistema de Estados Unidos, es: “hiperpresidencialista”. Por ello, es que describimos una serie de elementos referentes al aspecto constitucional, ya que uno de los poderes (el Ejecutivo) cuenta con una gran cantidad de recursos, competencias y está por esas características por encima del Poder Legislativo y Judicial. Esto se ve reflejado cuando los gobiernos administran a través de decretos y utilizan el veto presidencial impidiendo que una ley entre en vigencia.

Ahora bien, para lograr una estabilidad no solo en términos de la democracia sino también de gobernabilidad es necesario atenuar al sistema, disminuyendo los poderes del Ejecutivo Nacional a fin de que exista una verdadera división de poderes, buscar mecanismos para lograr una mayor democratización del sistema, contar con partidos socializados y con un grado de disciplina más elevado.

Por ello es necesario que se analice con mayor profundidad al sistema en su conjunto. Debemos ver cuáles son los verdaderos factores de inestabilidad democrática (los cuales algunos fueron planteados) y saber que “el presidencialismo tiene algunas ventajas que compensan parcialmente sus desventajas” (Valenzuela, 1987, p. 34). Fomentar las posibles ventajas del sistema podría permitir no caer en una visión extrema, lo que podría provocar más complicaciones a la institucionalidad y al sistema democrático argentino en su conjunto

Conclusiones finales

El sistema presidencial de gobierno fue sumamente criticado por una cantidad de teóricos, especialistas, politólogos de renombre desde hace algunas décadas atrás, responsabilizándolo de la inestabilidad de las democracias no sólo por ejemplo en la República Argentina, sino además en los países que conforman la región de América Latina.

En la actualidad otros autores señalan sus desventajas, planteando que dicho sistema carece de elementos para brindar soluciones institucionales a las crisis de la democracia y de la gobernabilidad.

Tal como expresamos oportunamente, en la República Argentina (1976) y en otros países de América Latina, se han producido diversos casos de golpes de Estado que provocaron el quiebre constitucional y democrático. Previamente al gobierno dictatorial se contaba con una democracia poco consolidada y conflictos constantemente latentes entre el Poder Ejecutivo Nacional con el Congreso.

Ante este panorama, los argumentos de Linz (1990) no fueron rechazados por sus colegas del ámbito académico, sino por lo contrario, se generó un consenso general (Lijphart, 1990, Valenzuela, 1997), basándose que el sistema presidencial, por sus características era el motivo por el cual distintas democracias latinoamericanas se habían derrumbado.

El debate teórico se inicio en los 80 y tuvo un alcance internacional y por lo tanto influenció a los académicos y dirigentes importantes de la política de ese entonces de nuestro país.

En un sentido global, se pudieron señalar los fundamentos que apuntalaron los argumentos de importantes especialistas que fueron planteando como opción compatible con la estabilidad democrática para América Latina entre ellos, países como la República Argentina, al sistema parlamentario. Fundamentando que por sus características (al ser más flexible que la forma presidencial) brindaría una mayor estabilidad no solo democrática, sino también un mayor nivel de gobernabilidad y estabilidad política en general.

Las características del sistema gubernamental argentino las hemos expuesto, pero es relevante que las mencionemos en concreto nuevamente y para ello ha sido fundamental explorar y analizar descriptivamente la Constitución Nacional, que es la “Ley fundamental”.

En la Constitución Nacional de la República Argentina se establece la forma de gobierno presidencial, caracterizada principalmente por contar con un Poder Ejecutivo nacional

unipersonal, tal como lo expresa el artículo 87 “El Poder Ejecutivo de la Nación será desempeñado por un ciudadano con el título de "Presidente de la Nación Argentina”. Por otra parte, es el Jefe de Estado que tiene la competencia de seleccionar a su equipo de trabajo, es decir, a los Ministros de las diferentes áreas de gobierno (salud, educación, economía)

Las competencias del Poder Ejecutivo están enumeradas en el artículo 99 de la Constitución Nacional. Estas atribuciones hacen que el sistema político de nuestro país sea como sostiene el constitucionalista Carlos Nino, “Hiperpresidencial”.

El mandato presidencial dura un total de cuatro años con posibilidad de ser reelecto por otro período. El Jefe de Estado puede ser destituido a través del juicio político. Este período de gestión fijo es uno de los puntos negativos que señala y forma parte de los fundamentos de la tesis de Juan José Linz para argumentar en contra del sistema presidencial, ya que según el académico produce rigidez en el sistema político.

Continuando con el marco constitucional, en la República Argentina se realizaron varias reformas constitucionales, la última fue la del 94, cuyo principal meta fue la de atenuar al presidencialismo, sumando al ejecutivo de la Nación a un nuevo funcionario bajo el título de Jefe de Gabinete de Ministros, pero su objetivo fracasó.

Tal como señala el politólogo Abal Medina y sostienen autores como Dieter Nohlen, Pérez Liñán, el sistema presidencial (América Latina, ejemplo Argentina) como el parlamentario (Europa, ejemplo Gran Bretaña) son tipos ideales. Ambas formas de gobierno tienen sus pros y sus contras.

Asimismo, sostuvimos que las experiencias parlamentarias en algunos Estados de América Latina no han tenido frutos positivos debido a que no han generado estabilidad.

Ambas formas de gobierno pueden fallar y de hecho lo hacen. De modo tal que a la pregunta sobre, ¿cuál sistema generaría mayor estabilidad democrática, el presidencial o el parlamentario? Esto depende de varias variables, elementos y de acuerdo al contexto en general. En relación a ello, según Dieter Nohlen una variable que debe considerarse es la eficacia de los gobiernos.

En relación a ello, el constitucionalista argentino y actual miembro de la Corte Suprema de Justicia de la Nación sostiene como “mejor sistema” para la estabilidad democrática y política a la forma parlamentaria de gobierno. Esta “calificación” podría parecer en un sentido estrictamente teórico acertado, pero no desde el punto de vista de la práctica.

A ello hay que sumar la relación entre el Ejecutivo con el (Congreso). Esta es una variable considerada por diferentes académicos. Según el tipo de relación, puede o no contribuir a la caída precipitada del presidente y por tanto provocar inestabilidad democrática.

Nos permitimos considerar muy extrema la postura adoptada por el constitucionalista y miembro de la actual Suprema Corte de Justicia Dr. Eugenio Zaffaroni al sostener que el sistema presidencial en Argentina se encuentra agotado, como así también la postura de académico como la de Linz, Valenzuela y Lijphart al señalar únicamente como elemento desencadenante de la inestabilidad a la forma presidencial.

Podríamos inclinarnos hacia dos posibles alternativas. La primera, tal como señalan Mainwaring, Scott y Shugart Matthew, la opción de potenciar las ventajas e intentar revertir los defectos del diseño institucional del presidencialismo. En efecto, se trataría de buscar mecanismos capaces de atenuar al sistema de manera que exista una real división de los poderes del Estado, a fin de lograr un régimen con mayor margen de democracia. La segunda opción posible, es la de realizar una reforma de la Constitución Nacional, pero no para implementar un sistema parlamentario, al estilo de Europa como sostienen autores como Eugenio Zaffaroni, Juan José Linz o dirigentes destacados de la política Nacional como el ex Primer Mandatario Eduardo Duhalde, pero si para aplicar un sistema intermedio entre ambas formas de gobierno, como sugiere la tesis del destacado politólogo Giovanni Sartori.

En relación a la primera alternativa, una ventaja podría ser uno de los puntos de crítica que realizan Linz y Valenzuela hacia el sistema presidencial, el período de gestión fijo. Este elemento característico de los sistemas presidenciales genera en realidad y siguiendo la línea de pensamiento de Mainwaring, estabilidad. En este sentido, no modificar dicha característica.

Ahora bien, una forma de limitar los aspectos negativos del presidencialismo en nuestro país podría comenzar por la disminución del poder presidencial. El Primer Mandatario cuenta con demasiado poder. En consecuencia, limitar las atribuciones legislativas con las que cuenta el Ejecutivo sería una herramienta válida a fin de intentar establecer un verdadero criterio de división entre los poderes del Estado (buscar un real equilibrio de poder).

También consideramos que resultaría pertinente hacer efectivo el funcionamiento del Jefe de Gabinete de Ministros. Esto vinculado con el punto antes mencionado de limitación de poderes presidenciales.

Finalmente, tanto para un sistema parlamentario, presidencial o semipresidencial, la disciplina de los partidos políticos es fundamental.

Para el caso argentino, tendríamos que buscar mecanismos para lograr una deseada disciplina partidaria, debido a que en países como el nuestro hay sobrados ejemplos que permiten fundamentar de que no existe una disciplina partidaria, ya que no se cuenta con una cultura política y partidaria admisible.

En este marco, existen diversas situaciones donde los miembros de un bloque partidario no votan de igual manera en el Congreso, no siguen los lineamientos de las organizaciones políticas las cuales representan, entre otras cuestiones. Es por ello, que la salida hacia una forma parlamentaria de gobierno resulta inviable.

Por lo que hemos visto, es cierto cuando se afirma que la historia democrática y política del Estado argentino vivió una importante cantidad de tiempo de inestabilidad y conflictos diversos, cuestión que fue expuesta en la relación establecida en el capítulo 3 bajo el título “inestabilidad democrática y sistema presidencial”.

Si recapitulamos sintéticamente y efectuamos una descripción y breve análisis, se puede evidenciar que desde el retorno a la democracia en la década de los años 80 a la actualidad no han podido finalizar sus mandatos presidenciales los gobiernos de Dr. Raúl Alfonsín y del Dr. Fernando de la Rúa.³⁷

Con la renuncia del ex presidente Fernando de la Rúa asumieron otros cuatro mandatarios, que también debieron declinar de sus puestos y el último a fin de finalizar con el período 1999-2001 que fue el Dr. Eduardo Duhalde tampoco pudo terminarlo. En ese sentido, esta inestabilidad se debió a varias cuestiones y elementos que actuaron en forma conjunta. En principio se puede identificar para ambos casos, una de las críticas que elaboró Linz en su tesis, la parálisis institucional. Este elemento aparece cuando existe un fuerte conflicto y disputa entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.

El elemento en cuestión es condición necesaria para desestabilizar pero no es condición suficiente para generar un cambio de régimen.

En segundo lugar, en estos dos gobiernos, se han presentado en mayor o menor medida, otros aspectos tales como: presiones y disputas de poder, ausencia de legitimidad funcional del

³⁷ La terminación del mandato fue por renuncia y no por un golpe de Estado como en otras épocas, este aspecto debe ser entendido como elemento de inestabilidad democrática a raíz de diversos elementos.

gobierno, conflicto entre los poderes del Estado, la ineficiencia en cuanto a la elaboración de políticas públicas, un sistema de partidos desdibujado, problemas de representatividad y participación política, entre otras cuestiones.

La República Argentina como otros países, tal como plantean los teóricos Giovanni Sartori y Dieter Nohlen, no cuentan con una adecuada disciplina partidaria, condición que debe según este autor tener el sistema parlamentario para funcionar adecuadamente.

En este marco, también debemos tener en consideración la relación que existe entre el tipo de forma de gobierno con el tipo de sistema de partidos. Diferentes autores como Duverger y Lipse se han dedicado a estudiar sobre este tema, a fin de ver cual combinación contribuye a una mayor estabilidad democrática.

Cada Estado selecciona su forma de organización política- institucional, la República Argentina eligió la suya. No es solución la reforma para establecer un sistema parlamentario al estilo de los países de Europa, sino buscar las herramientas y los mecanismos para poder lograr remediar los diferentes problemas del sistema.

Finalmente, creemos destacable dejar bien claro que la estabilidad democrática no depende solo del sistema político democrático, sea éste la forma presidencial, parlamentaria o bien la semipresidencial, hay otras cuestiones que los autores deberían analizar aun más. La discusión teórica sobre estas formas de diseño institucional debe profundizarse, a los efectos de enriquecer el debate, clarificar ideas, construir proyectos viables y responder a las demandas institucionales que toda la República debe a sus ciudadanos.

Referencias

Abrevaya, S. (28 de enero de 2012). *“Es tiempo de la gestión”*. Pagina 12. Recuperado de <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-186430-2012-01-28.html>

- Bobbio, N. (1984). *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Chasqueti, D. (2001). *Democracia, presidencialismo y partidos políticos en América Latina: evaluando la difícil combinación*. Montevideo: Cause.
- Consejo Para la Consolidación De La Democracia. (1988): *Presidencialismo vs. Parlamentarismo. Materiales para el estudio de la reforma constitucional*. Buenos Aires: EUDEBA.
- Del Mazo, G. & Etchepareborda, R. (1984). *La segunda presidencia de Yrigoyen*. Buenos Aires: Centro editor de América Latina.
- Duverger, M. (1957). *Los Partidos Políticos*. USA: Fondo De Cultura Económica.
- González, L. (2009). *Presidencialismo Vs. Parlamentarismo: El debate interminable*. *Revista 2016*, (28). Recuperado desde <http://www.revista2010.com.ar/politica-nacional/Presidencialismo-vs--Parlamentarismo--El-debate-interminable.php>
- Huntington, S. (1968). *El orden político en las sociedades en cambio*. Barcelona: Paidós.
- Huntington, S. (1994). *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*. Barcelona: Paidós.
- Llanos, M. (2010). Ruptura y Continuidad: *La caída de "Mel" Zelaya en perspectiva Comparada*. *América Latina Hoy*, (55), pp. 173-197.
- Laclau, E. (2005). *La razón populista*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Lanzaro, J. (2001). *Tipos de presidencialismo y Coaliciones Políticas en América Latina*. Buenos Aires : Clacso.
- Laski, H. J. (1948). *El sistema presidencial norteamericano*. Buenos Aires: Siglo XX
- Lijphart, A. (1987). *Las democracias contemporáneas. Un estudio comparativo*. Barcelona: Ariel, S.A.
- Lijphart, A. (2000). *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*. Barcelona: Ariel.
- Linz, J. J. (1988). *¿Democracia presidencial o parlamentaria. Hay alguna diferencia?*. Madrid: Eudeba.

Linz, J. J. (1990). *Presidencialismo o parlamentarismo. ¿Hace alguna diferencia?* (O. Godoy Arcaya, Ed.). Madrid: Eudeba.

Linz, J. J. (1990). "[Transiciones a la democracia](#)", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, (51), pp. 7-33.

Linz, J. J. & Valenzuela, A. (1997). *La crisis del presidencialismo*. Madrid: Alianza.

Mainwaring, S & Shugart, M. (1994). *Juan José Linz: Presidencialismo y democracia una revisión crítica*. Buenos Aires: Desarrollo Económico.

Mainwaring, S & Shugart, M. (2002). *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires: Paidós.

Malamud, A. (2003). *Partidos Políticos*. En J. Pinto, *Introducción a la Ciencia Política* (págs. 321-350). Buenos Aires: EUDEBA.

Margetic, M. R. (2010). *El Hacedor de Tesis* (2 ed.). Buenos Aires.

Nino, C. (1992). *Fundamentos del Derecho Constitucional*. Buenos Aires. Astrea

Nohlen, D. (1991). Presidencialismo Vs. Parlamentarismo en América Latina (Notas sobre el debate actual desde una perspectiva comparada). *Revista de estudios políticos (Nueva Época)*, (74), pp. 43-54.

O'Donnell, G. (1997). *¿Democracia delegativa?* (G. O'Donnell, Ed.) Buenos Aires: Paidós.

Pérez Liñán, A. (2009). *Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Romero, L.A (2010). *Análisis histórico de la relación Partido Político gobernante, Poder Ejecutivo Nacional y gobiernos provinciales*. En M. Alemán, *Aportes al debate sobre federalismo y partidos políticos*.(págs.301-329). Buenos Aires: PNUD.

Sabsay, D. (2004). *El Poder Legislativo*. En Albanesse, Dalla Vía, Gargarella, Hernández, *Derecho Constitucional*, Albanesse, Dalla Vía, Gargarella, Hernández. Buenos Aires: Universidad.

Sartori, G. (1984). *Partidos y sistemas de partidos. Un marco para el análisis*. Madrid: Alianza.

Sartori, G. (1994). *Ingeniería Constitucional Comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. México: Fondo de cultura económica.

Terra. (21 de 9 de 2011). *MINISTRO DE LA CORTE DEFIENDE UN SISTEMA PARLAMENTARIO*. Recuperado <http://noticias.terra.com.ar/politica/ministro-de-la-corte-defiende-un-sistema-parlamentario,3bcf8351f9e82310VgnVCM4000009bf154d0RCRD.html>

Ventura, A. (14 de abril de 2009). *"El presidencialismo está agotado", dijo el juez Zaffaroni*. *La Nación*. Recuperado de <http://www.lanacion.com.ar/1118087-el-presidencialismo-esta-agotado-dijo-el-juez-zaffaroni>

Zelaznik, J. (2003). *Gobierno*. En J. Pinto, *Introducción a la Ciencia Política* (págs. 245-270). Buenos Aires: EUDEBA.