



El Presidencialismo y la Justificación, Estabilidad y Eficiencia de la Democracia

Carlos S. Nino

1. Introducción

En tiempos de prosperidad, prácticamente cualquier organización de la democracia funciona, como lo prueba la amplia variedad de formas de gobierno que tiene éxito en la Europa Occidental de la posguerra en comparación con lo que ocurría en el mismo ámbito en el período precedente: monarquías y repúblicas; sistemas parlamentarios y semi-presidenciales; regímenes federales, regionales y unitarios, sistemas electorales proporcionales, por distritos, mixtos; sistemas bipartidistas, multipartidistas, etcétera. En cambio, cuando hay demandas sociales masivas hacia el sistema político, sin que haya la menor posibilidad de satisfacerlas en una medida considerable, es crucial determinar cuál es el mejor esquema de gobierno para resistir tales

presiones con el menor costo, en legitimidad subjetiva y preservando al máximo la estabilidad. Esto es lo que explica la creciente preocupación, en América Latina, tanto por parte de políticos como de politólogos, acerca del perfeccionamiento del sistema de gobierno.

Esta preocupación es bienvenida: implica superar el voluntarismo que era típico de nuestra cultura: la idea de que hay que ocuparse directamente de los fines que se procura alcanzar (desarrollo, justicia social, etcétera) y no de las estructuras que dan lugar a procesos de interacción dirigidos a lograr esos fines. Los objetivos deseados no se logran con sólo desearlos; al contrario, hay veces -cuando se dan problemas de coordinación- en que si se los pretende obtener directamente se frustran. Lo que hay que materializar son estructuras de interacción que generen procesos dirigidos a satisfacer esos objetivos, aunque los actores sociales se propongan otros.

Sin embargo, en esta preocupación hay al menos dos omisiones que es necesario suplir: una de ellas consiste en que cuando se discuten los relativos méritos de los sistemas de gobierno parlamentario, presidencialista o mixto, o de los sistemas electorales proporcional o por distritos

o por cualquier otra combinación de sistemas, o de tal o cual régimen de partidos políticos, generalmente se hace enfocando una de estas cuestiones en forma aislada de las otras, sin tomar en cuenta que todos los aspectos mencionados, y otros no mencionados, son componentes estrechamente imbricados. El sistema de gobierno, el electoral, el régimen de partidos, el mecanismo de control de constitucionalidad, la distribución territorial de soberanía, son como piezas de un instrumento de relojería. El mismo esquema presidencialista de gobierno, por ejemplo, produce efectos muy distintos según se combine con un régimen bipartidista o pluripartidista o con un sistema de representación proporcional o por distritos. Es el ensamble de todos estos componentes lo que produce una cierta estructura de interacción que genera una determinada dinámica política.

La segunda omisión tiene que ver con los parámetros de evaluación de los sistemas políticos, tomados como un todo complejo: generalmente los politicólogos, y aún los políticos prácticos, toman en cuenta solamente la legitimidad subjetiva del sistema (o sea la adhesión que a él presta la gente) y la consiguiente estabilidad, además de su eficiencia para la toma de decisiones. En cambio, no toma en cuenta la legitimidad objetiva del sistema, o sea su justificabilidad a la luz de ciertas valoraciones morales plausibles. Sin embargo, es obvio que ésta es una consideración ineludible, puesto que antes de determinar qué es funcional para algo hay que determinar qué es lo valioso que vale la pena preservar. Esto es más así en cuanto el de democracia no es un concepto meramente descriptivo sino que es una noción normativa. Como dice G. Sartori (en *Democratic Theory*, Detroit, 1962) lo que es la democracia no puede ser separado de lo que la democracia debe ser. Vale decir que no podemos identificar qué instituciones son centrales a la democracia, y deben por lo tanto ser preservadas y expandidas, y qué otras, en cambio, son periféricas o contingentes, sin tomar en cuenta bajo qué concepción normativa general estamos presuponiendo que la democracia es valiosa.

En esta breve nota me propongo encarar el tema del **presidencialismo argentino**, tratando de no incurrir en las omisiones señaladas. Voy a tratar de tomar centralmente en cuenta la combinación de elementos de nuestro sistema que generan una cierta dinámica política. Y voy a evaluar esa estructura compleja no sólo desde el punto de vista de su estabilidad y eficiencia sino, primariamente, a la luz de una cierta concepción justificadora de la democracia. Pero antes haré una muy somera caracterización de nuestro presidencialismo.

2. El hiper-presidencialismo argentino

Los sistemas democráticos de gobierno pueden ser ordenados a lo largo de un continuo según sean más parlamentarios o vayan acentuando sus componentes de índole presidencialista. Un sistema **parlamentario puro**, como el de Italia, se distingue porque el gobierno depende enteramente de la confianza del Parlamento, habiendo entre ambos una división de funciones pero no una división de poderes. Generalmente se da una relación de dependencia recíproca ya que no solamente el Parlamento puede destituir al gobierno en cualquier momento, sino que el gobierno puede, como contrapartida, disolver el Parlamento y llamar a nuevas elecciones. La Jefatura de Estado, en este sistema puro, es ejercida por un funcionario, monarca o presidente, que no es elegido popularmente, sino que es o hereditario o designado por algún procedimiento indirecto, generalmente con participación del Parlamento. La forma pura se va desvaneciendo en la medida en que se dificulta la censura del Parlamento al gobierno -por ejemplo, con la censura constructiva, como en Alemania Federal, que exige que la oposición se haya puesto previamente de acuerdo en la designación de un nuevo gobierno-, con lo que el gobierno va adquiriendo mayor independencia del Parlamento.

También puede ocurrir que el Presidente o monarca tenga mayores funciones que las meramente simbólicas de representar al Estado -

por ejemplo, cierta discrecionalidad en la elección del primer ministro en situaciones de empate o en algunos otros casos-.

Se pasa a las formas mixtas de gobierno cuando, como en Francia, Portugal o Finlandia, además de un Primer Ministro encargado de las funciones de gobierno y con responsabilidad parlamentaria (que se ejerce a través del voto de confianza o censura), hay un Presidente elegido directamente por el pueblo y que tiene ciertas funciones directas de gobierno -como ocurre en Francia con la defensa y las relaciones exteriores-, además de la función de designar al primer ministro, la que no es moralmente formal cuando el Presidente tiene control de una mayoría parlamentaria, que de tal modo dará confianza o no censurará al primer ministro que designe.

El sistema mixto se va transformando en un sistema presidencialista atenuado, como en el caso del Perú, cuando las funciones de gobierno son primariamente del Presidente, y el primer ministro, aun cuando puede ser censurado por el Parlamento, tiene sólo las funciones que aquél le delegue. Y estamos frente a un sistema presidencialista puro, como el de Estados Unidos y la mayoría de los países Latinoamericanos, cuando los ministros, exista o no uno que sea el jefe de gabinete, duran según la discrecionalidad del Presidente, aunque haya un procedimiento de confianza o de censura, siempre que ésta sea incondicionada, en el caso de la primera, o muy difícil, en el caso de la segunda.

El hiperpresidencialismo

En este continuo, la Argentina, con pocos parangones en el mundo democrático-pluralista, se encuentra ubicada en el extremo del presidencialismo más acentuado: tenemos un hiper-presidencialismo. Esto no es casualidad sino que fue pensado así explícitamente por Juan Bautista Alberdi, en el proyecto originario de Constitución, apartándose conscientemente del modelo norteamericano y siguiendo en esto a la Constitución chilena que regía en la época. En el capítulo XXV de las Bases, su autor decía:

"Llamaré únicamente la atención, sin salir de mi objeto, a dos puntos esenciales que han de tenerse en vista en la constitución del poder ejecutivo tanto nacional como provincial. Este es uno de los rasgos en que nuestra Constitución hispanoamericana debe separarse del ejemplo de la Constitución federal de los Estados Unidos.

"Ha de continuar el virrey de Buenos Aires con todo el lleno de superior autoridad y omnímodas facultades que le conceden mi real título e instrucciones y las leyes de la India", decía el art. 2do. de la Ordenanza de Intendentes para el virreinato de Buenos Aires. Tal era el vigor del Poder Ejecutivo en nuestro país, antes del establecimiento del gobierno independiente. Bien sabido es que no hemos hecho la revolución para restablecer ese sistema de gobierno que antes no existía, ni se trata de ello absolutamente; pero si queremos que el Poder Ejecutivo de la democracia tenga la estabilidad del Poder Ejecutivo realista, debemos poner alguna atención en el modo como se había organizado aquél para llevar a efecto su mandato. El fin de la revolución estará salvado con establecer el origen democrático y representativo del poder y su carácter constitucional y responsable. En cuanto a su energía y vigor, el Poder Ejecutivo debe tener todas las facultades que hacen necesarios los antecedentes y las condiciones del país y la grandeza del fin para el que es instituido. De otro modo habrá gobierno en el nombre, pero no en la realidad; y no existiendo gobierno, no podrá existir la constitución, es decir, no podrá haber ni orden ni libertad, ni Confederación Argentina... Chile empleó una Constitución en vez de la voluntad de un hombre; y por esa Constitución dio al Poder Ejecutivo los medios de hacerla respetar con la eficacia de la dictadura misma. El tiempo ha demostrado que la solución de Chile es la única racional en repúblicas que poco antes fueron monárquicas".

El apartamiento del modelo norteamericano hacia un presidencialismo todavía más exagerado del que rige en ese país -que ya es una absoluta excepción entre las democracias constitucionales consolidadas- se manifiesta en

varios aspectos de la Constitución de 1853/60 que hoy nos rige: el que no sea necesario el acuerdo del Senado, a diferencia de Estados Unidos, para designar a los miembros del gabinete; que tampoco haya censura parlamentaria, aún dificultosa, de tales miembros, como ocurre en varias constituciones latinoamericanas, sino una tenue interpelación sin mayores consecuencias; el que el Presidente pueda dictar el estado de sitio con el Congreso en receso, teniendo entonces el poder hasta para detener a la gente sin juicio previo; el que, según la interpretación que se ha hecho del art. 6to. el Presidente tenga, bajo ciertas circunstancias, la facultad de intervenir provincias; que el período parlamentario sea excesivamente breve y sólo el Presidente esté autorizado a convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, para tratar los temas que él fije, etcétera.,

Pero este exceso de facultades del Presidente, según el mismo texto de la Constitución, se fue ampliando en la práctica por interpretaciones concesivas de los tribunales y por una serie de circunstancias fácticas. Por ejemplo, la doctrina de las "cuestiones políticas" de la Corte Suprema, (a partir del caso "Cullen") Fallos 53: 420), que implicó que los tribunales debieran abstenerse de examinar la forma en que actúa el Presidente en una serie de cuestiones como la declaración y aplicación del estado de sitio -que constituyó un verdadero cementerio de nuestras libertades, estando vigente en buena parte de nuestra vida constitucional de las últimas décadas-; la intervención federal; la doctrina de la delegación de facultades del Congreso al Presidente (a partir del caso "Delfino" de 1927, haciéndose cada vez más concesiva con el correr del tiempo); la doctrina aceptada por varios constitucionalistas de los decretos de necesidad y urgencia, que le permite al Presidente asumir funciones legislativas en ciertas circunstancias; la doctrina sobre la competencia de tribunales administrativos que dependen exclusivamente del Presidente, como los fiscales, los militares y los policiales, habiéndose en un momento hasta aceptado las facultades legislativas del jefe de policía (ver la decisión de la Corte en "Bonevo",

Fallos 155: 178, luego retractada en "Mouviel", Fallos 237: 637).

La discrecionalidad

Al mismo tiempo en que se dieron estos desarrollos normativos, se fue produciendo una serie de circunstancias fácticas que acrecentaron enormemente los poderes reales del Presidente de la Nación en comparación con los de los otros poderes del Estado: Creció la administración central, sin una carrera administrativa bien organizada, lo que dio al Presidente un inmenso poder político debido a la posibilidad de hacer una innumerable cantidad de designaciones en forma completamente discrecional; surgieron poderosísimas empresas del Estado (muchas de ellas más importantes y ricas que varias provincias), cuyos directorios o interventores están normalmente a merced del Presidente; se creó el Banco Central; también exclusivamente dependiente del Presidente, con un enorme poder en muchos casos equivalente al del Parlamento (sus circulares tienen tanto o más impacto que las leyes, y los redescuentos tienen un efecto similar a los subsidios que debe aprobar el Congreso); las Fuerzas Armadas, también dependientes del Presidente -aunque en muchos casos la relación real fuera exactamente la inversa-, se transformaron en un Estado dentro del Estado, con sus propios tribunales y su propio patrimonio.

La ampliación de los poderes del Presidente sobre los del Congreso y del Poder Judicial tuvo una doble vía, ya que también estuvo determinada por factores, a veces auto-generados, que fueron restringiendo la acción de estos otros dos poderes del Estado: Congreso ha ido perdiendo peso paulatinamente, a medida que sus procedimientos se vuelven lentos, con largos períodos de receso, inclusive más allá de los términos constitucionales y con sesiones que abarcan sólo una parte de la semana.

Por otro lado, el Poder Judicial se mueve con un procedimiento vetusto, que hace que los procesos sean extremadamente prolongados, prácticamente secretos, impulsados de hecho por

funcionarios subalternos, dominados por la acumulación de papeles y por formularios rituales. Todo ello ha hecho que estos otros poderes hayan dejado de ser ámbitos importantes del debate de las grandes cuestiones nacionales, las que se concentran en la acción del Presidente.

El avance del Ejecutivo sobre los demás poderes del Estado Nacional fue acompañado por un avance paralelo del gobierno central, básicamente en materia de recursos, sobre otros centros de poder presuntamente autónomos, como los gobiernos provinciales, proceso que también, dado el avance anterior, fue aumentando los poderes del Presidente.

Efectos del golpismo

A todo esto hay que agregar el efecto que han tenido los golpes de Estado sobre la concepción corriente de la institución presidencial: cuando se producía un golpe en el país, se suprimía automáticamente el Congreso, generalmente la estabilidad de los jueces, la autonomía de los gobiernos provinciales y la autonomía y autarquía de una serie de otros entes públicos, como las universidades. Todo ese poder disponible era absorbido por una institución del régimen militar de turno que seguía llamándose "Presidencia de la República", a pesar de ser ocupada por un general auto-designado. Ello fue creando en la población la imagen de un presidente con poderes omnímodos, la que se traslada automáticamente a los presidentes constitucionales. Para buena parte de los ciudadanos, el Presidente de la Nación, aún el que ocupa un cargo sometido a los límites constitucionales, puede hacerlo todo: detener a gente, ponerla en libertad y dictar leyes. Por cierto que esto genera enormes expectativas y presiones sobre la figura presidencial, las que generalmente determinan que el titular del Ejecutivo tenga una tendencia a desbordar las restricciones constitucionales, o al menos a interpretarlas en su beneficio. Sin embargo, esta expansión incontenible de los poderes del Presidente sobre los demás centros de gobierno no siempre ha implicado un poder real ante diferentes grupos

de interés que se fueron organizando a lo largo de la historia del país, dando lugar a una verdadera trama corporativa. El corporativismo argentino, y el latinoamericano en general, tiene, como bien señala Guillermo O'Donnell (ver su artículo "Corporatism and the Question of the State" en *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*, 1977) una estructura bifronte: por un lado sirve de mecanismo de control por parte del Estado de sectores de la sociedad (como ocurre, por ejemplo, con los sindicatos sobre todo en épocas de gobiernos peronistas), y, por el otro, favorece la constitución de enclaves de diversos grupos de interés en la estructura del Estado, lo que les ha permitido conquistar privilegios, regímenes de protección especial, subsidios, exenciones de diversa índole (lo que se aplica fundamentalmente a los grupos económicos, pero también a otros sectores). Estos grupos corporativos encuentran en el hiperpresidencialismo un campo propicio para avanzar en la conquista de privilegios: es más fácil presionar a un órgano unipersonal de funcionamiento no deliberativo, u obtener beneficios de algunos de sus funcionarios subalternos que avanzar sobre un cuerpo colegiado y deliberativo como el Congreso o descentralizado como el Poder Judicial (por ejemplo, se consigue más fácil un redescuento especial del Banco Central que un subsidio del Congreso de la Nación). De este modo, los avances del poder del Presidente sobre otros órganos de la estructura institucional del país no siempre condujeron a un gobierno fuerte frente a los grupos corporativos existentes en la sociedad. Al contrario, la historia argentina está jalonada de situaciones en que sucesivos Presidentes quedaron prisioneros del fuego cruzado de diversas organizaciones corporativas, que en muchos casos provocaron su caída.

El avance del Ejecutivo sobre los demás poderes del Estado Nacional fue acompañado por un avance paralelo del gobierno central, básicamente en materia de recursos,

*sobre otros centros de poder
presuntamente autónomos, como los
gobiernos provinciales, proceso que
también, dado el avance anterior,
fue aumentando los poderes
del Presidente.*

De este modo se cumplió la previsión de Alberdi de tener un Presidente con facultades similares a las de un monarca. Pero obviamente no se cumplió su sueño de que ello sirviera para consolidar la estabilidad y la funcionalidad democrática. Ahora veremos por qué.

3. La legitimidad democrática del presidencialismo

La percepción de que las presiones de grupos corporativos constituyen el mayor peligro para la democracia es tan generalizada que se remonta aún a los documentos que dieron origen a la Constitución democrática más estable: la de los Estados Unidos. En efecto, en *El Federalista*, Nº 10, James Madison advertía contra el peligro de grupos facciosos, sean minoritarios o mayoritarios, que opusieran sus intereses crudos a los derechos de todos. Sin embargo, los padres de la Constitución norteamericana adoptaron una visión del corporativismo o faccionalismo que implica la idea de que la defensa de intereses nudos por parte de esos grupos no puede ser eliminada y lo que puede hacerse es neutralizar los efectos más perniciosos de esa defensa mediante dos expedientes: uno de ellos es la **representación**, o sea la provisión de métodos indirectos de decisión, a través de mandatarios. Se suponía que si se separa a quienes toman las decisiones -incluso físicamente en una Capital aislada de los centros de actividad económica- del ámbito donde se dan los intereses sobre los que deben decidir, la toma de tales decisiones se verá menos sujetas a las presiones facciosas, lo que se acentúa si se va formando una clase dirigente con virtudes cívicas que ayuden a resistir aquellas presiones. El otro remedio era la **división de poderes**. Aquí la suposición era que si se separa la

toma de decisiones en distintos centros, produciéndose una división tanto horizontal -entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial-, como vertical -entre el gobierno federal, estatal y municipal-, es muy difícil que una facción llegue a monopolizar el acceso al poder. Seguramente diferentes grupos de interés influirán en diversos centros de decisión, sin contar con una substitución temporal a medida que cambian los integrantes de cada centro de decisión, lo que va produciendo un equilibrio y una neutralización entre las presiones de los distintos sectores corporativos.

Teoría pluralista

Estas ideas fueron mucho más tarde sistematizadas por teóricos políticos como J. Schumpeter (ver *Capitalism, Socialism and Democracy*, Nueva York, 1950) y R. Dahl (ver *A Preface to Democratic Theory*, Chicago, 1956) en el marco de la teoría de la democracia que fue denominada pluralista o elitista. Esta teoría se suele presentar ambiguamente -según cada autor- como explicación de cómo funciona realmente la democracia o como justificación de cómo debe funcionar para ser valiosa. La base de la teoría consiste en sostener que la democracia, con sus elementos característicos de elecciones periódicas, representación, división de poderes, control de constitucionalidad, impide que un grupo de intereses se apropie de todo el poder y, en cambio, permite que ese poder se distribuya, tanto sincrónica como diacrónicamente, entre una pluralidad de élites. Ello impide la tiranía de persona o grupo alguno, ya que los diferentes grupos de interés y sus agentes políticos se van sucediendo en el acceso al poder y/o van influyendo en diferentes centros de decisión, produciéndose un equilibrio y una neutralización. Los defensores de esta teoría suelen alegar que es la única visión realista, ya que toma a los hombres y a los grupos tal cual son -básicamente auto-interesados- y no pretende transformar sus intereses o preferencias.

La percepción de que las presiones

de grupos corporativos constituyen el mayor peligro para la democracia es tan generalizada que se remonta aún a los documentos que dieron origen a la Constitución democrática más estable: la de los Estados Unidos. En efecto, en El Federalista, N° 10, James Madison advertía contra el peligro de grupos facciosos, sean minoritarios o mayoritarios, que opusieran sus intereses crudos a los derechos de todos.

Sin embargo, este criterio resulta poco atractivo cuando se lo toma como justificación del valor de la democracia. En primer lugar, asigna a la democracia un mérito puramente negativo: el de desconcentrar el poder, evitando la tiranía. Pero es obvio que habría muchas formas diferentes de dividir el poder e impedir el surgimiento de una tiranía, que serían efectivas si ellas fueran aceptadas por los grupos de intereses (hasta se podría efectuar un sorteo periódico de los encargados de cumplir con funciones públicas). La teoría pluralista no presenta explícitamente, por lo tanto, cuáles son los méritos positivos de la democracia sobre cualquiera de tales otras alternativas.

En el fondo, hay sin embargo una apelación coincidente con la de las teorías utilitaristas y economistas de la democracia: la apelación a la maximización de la utilidad general o de la eficiencia que se logra cuando diferentes grupos compiten por el favor del electorado en el marco de un mecanismo parecido al del mercado económico. Sin embargo, si ese valor positivo fuera defendido explícitamente, el pluralismo se haría pasible de las críticas dirigidas a aquella otras concepciones: que el valor que tienen en cuenta es de tipo "holista" sin incluir consideraciones de **distribución** de beneficios y perjuicios entre diferentes individuos; que la maximización de ese valor de cualquier modo no se alcanza por deficiencias que tiene el sistema democrático si es visto en términos de mercado,

como la imposibilidad de medir la intensidad de las preferencias a través de un voto igualitario; etcétera.

Pero tal vez la deficiencia principal que exhibe el pluralismo es la anotada entre otros por C. Macpherson (ver *La Democracia Liberal y su época*, 1981) y Hannah Arendt (ver *On Revolution*, 1981), que hace referencia a la profunda **desigualdad** implicada en un proceso de equilibrio entre grupos cuyo poder no está dado por el número de miembros que representan sino por otros factores, lo que se distancia radicalmente del ideal democrático de que cada hombre debe tener igual influencia efectiva en las decisiones. Esta desigualdad se agrava todavía más cuando se sostiene, por ejemplo por parte de autores como P. Huntington (en el volumen escrito con Croizier y Watanuki, *The Crisis of Democracy*, 1975), que para que la democracia funcione correctamente de acuerdo al modelo pluralista, debe haber una considerable **apatía** política de parte de buena parte del electorado, lo que impide que el sistema se sobrecargue con demandas que no pueden ser satisfechas. Por cierto que, además de estas deficiencias, la justificación pluralista de la democracia debe enfrentar el escollo de que hay situaciones, como ocurre en nuestro país, en que las corporaciones o grupos de poder, lejos de competir entre sí y equilibrar de ese modo sus fuerzas, suelen entrar en acuerdos explícitos o implícitos de reparto de poder -aún apoyando a un régimen dictatorial-, produciéndose una situación parecida a la de los "carteles" en el mercado económico.

Esta falta de atractivos de la concepción pluralista, a la luz de ideales generalmente asociados con la democracia, como el de igualdad, es lo que explica el resurgimiento en los últimos tiempos de otras concepciones justificatorias de la democracia, que, a diferencia de la pluralista, y de la economicista y la utilitarista, están basadas en la *transformación* de los intereses de la gente. Esas concepciones están influidas en buena medida por el espíritu de Rousseau y por la brega de quienes se oponían a los autores de *El Federalista* (llamándose por ello "antifederalistas") en favor de un *republicanismo*

cívico. Entre ellas, me interesa destacar especialmente las que enfatizan los méritos del **diálogo o discusión** pública que es inherente al método democrático de resolución de conflictos.

Estas concepciones tienen también en cuenta que el principal peligro para la expansión democrática son las presiones de grupos facciosos o corporativos que defienden intereses crudos, pero a diferencia del pluralismo, adoptan una visión optimista sobre la naturaleza humana y parten de la posibilidad de que los intereses egoístas de la gente se transformen una vez que son sometidos al disolvente de la justificación pública. Por lo tanto, la terapia que propone este enfoque en contra de las presiones corporativas es casi opuesta a la del pluralismo: en lugar de la representación y la división de poderes, se propicia la discusión pública, tan amplia, libre y directa como sea posible, y la formación de un consenso como resultado de esa discusión.

En otro lugar (ver *Ética y derechos humanos*, 2da. ed., 1989) he defendido una cierta versión de este enfoque, tendiendo a explicar que la democracia concebida como una organización e institucionalización de la discusión pública tiene **valor epistémico**, como un método no infalible pero sí más confiable que otros para acceder a las soluciones más justas en materia de moralidad social. Para decirlo en una forma extremadamente sintética y simplificada, creo que la justicia de las decisiones que se adoptan en el plano intersubjetivo está dada por su aproximación a exigencias de *imparcialidad* - vale decir de consideración equilibrada de los intereses de todos-, y que la democracia tiene una tendencia inherente hacia soluciones imparciales, en términos generales y a largo plazo, debido a la posibilidad que todos tienen de expresar sus intereses, a la necesidad de que esos intereses sean justificados sobre la base de principios generales, a la tendencia a buscar el mayor apoyo posible para la posición de uno (lo que implica intentar satisfacer tantos intereses como sea posible), y a la mayor probabilidad -demostrada por el teorema de Condorcet- de que una decisión sea correcta cuando más personas, que tengan individualmente una tendencia a

adoptar soluciones correctas, la apoyen. Este valor epistémico de la democracia se incrementa en la medida en que el procedimiento que efectivamente se sigue se aproxima lo más posible a un procedimiento de discusión y decisión, cuanto más libres sean los participantes para expresar y fundamentar sus posiciones, cuanto más se esfuercen las partes en justificar tales posiciones en principios generales, cuanto más directa sea la toma de decisiones, y cuanto más amplio sea el consenso que se forma como resultado del proceso.

La justicia de las decisiones que se adoptan en el plano intersubjetivo está dada por su aproximación a exigencias de imparcialidad

La justificación dialogal

Si partimos de esta justificación "dialogal" de la democracia, es relativamente fácil advertir que el sistema presidencialista de gobierno -sobre todo cuando se da en la variante extrema que tenemos en la Argentina- es gravemente **deficiente en términos de sus legitimidad moral**, ya que el sistema incluye factores que afectan considerablemente el valor epistémico de la discusión y decisión democráticas. Aquí voy a señalar solamente tres de esos factores:

a) *La dispersión de la soberanía*: El sistema presidencialista se distingue por el hecho de que en cada nivel de gobierno -el federal, por ejemplo- la soberanía popular se divide entre varias expresiones funcionales -por lo menos entre el Presidente y la Cámara de Diputados-, lo que se agrega a otras dimensiones de dispersión de la soberanía popular, como la temporal, cuando coexisten órganos elegidos en diferentes momentos, y la espacial, cuando se reconocen entidades federativas autónomas y autoridades locales con cierta independencia. Dada esta múltiple dispersión de las expresiones de la

soberanía popular, la solución que se adopta para un cierto problema es el resultado de una acumulación de muchísimas decisiones de diferente origen y no hay ninguna garantía de que esa decisión coincida con el consenso que se forma como resultado del debate público en un momento dado. Tómese un tema cualquiera, como, por ejemplo, el aborto por violación, y se advertirá que si en cierto lugar del país se puede de hecho acudir a un hospital público para producirlo se debe a una combinación casi totalmente casual de decisiones de diferentes órganos que tienen origen en el resultado de debates distintos en diferentes tiempos: puede haber una mitad de la Cámara de Diputados elegida en un momento en que la población general del país tenía una posición proclive a ese aborto, si es que se planteó el problema, pero otra mitad que fue elegida en otro momento posterior en que la generalidad de la población adoptó una posición más conservadora; cualquiera sea el resultado de la combinación de esas dos tendencias, la decisión de la Cámara debe combinarse luego con la del Senado, que está básicamente dominado por representantes de provincias poco pobladas y generalmente conservadoras, no reflejando la opinión mayoritaria del país; ese nuevo resultado debe combinarse con la decisión del Presidente de vetar o promulgar la ley. El Presidente, a su vez, puede reflejar el consenso de una opinión pública en un momento que no coincide con el de la elección de una parte importante de los miembros de las Cámaras; pero la ley promulgada puede ser avalada o endosada por jueces, sobre todo de la Corte Suprema, cuya tendencia más conservadora o liberal seguramente variará con la designación de diferentes miembros por distintos Presidentes y con acuerdo de diversas mayorías senatoriales. Además hay decisiones, como la permitir que se realice un aborto no punible en un hospital público, que dependen de otra combinación de decisiones en los niveles provinciales y municipales, entre las cámaras de las legislaturas, tal vez elegidas en diferentes tiempos, el gobernador, los jueces que pueden descalificar las decisiones, los consejos deliberantes y los

intendentes locales. Como se advierte, si después de esta "complejísima combinación de decisiones de diversos representantes de la soberanía popular la solución es favorable o desfavorable a que la mujer se haga el aborto por violación en un hospital público, depende casi absolutamente del azar y tiene poco que ver con el resultado del debate.

El funcionamiento de una democracia con soberanía sumamente dispersa, como se da en forma agravada en un sistema que además de ser federal y bicameral es presidencialista, tiene poco que ver con el ideal de una discusión que tiende a producir decisiones imparciales.

b) *La dificultad de reflejar en el gobierno el consenso público:* En realidad la dispersión de la soberanía es un factor más entre todos los que impiden en un sistema presidencialista que la formación y acción del gobierno sea resultado del consenso que se forma en la opinión pública luego de un debate abierto y participativo. En primer lugar, los candidatos a Presidente deben formar grandes coaliciones de ideas e intereses para ser elegidos, lo que hace que sus propuestas sean extremadamente vagas para conformar a todos. Ello hace que nunca se sepa muy bien cuál es el consenso subyacente a la elección de un Presidente. En segundo lugar, dada la rigidez y extensión del mandato presidencial y la casi imposibilidad de someterlo a procedimientos de responsabilización, hay una gran tentación del Presidente de cambiar radicalmente su plan de gobierno respecto de los programas de la campaña -lo que ha pasado en nuestro país en el caso de los Presidentes Frondizi y Menem-, cuando advierte que la coalición de intereses que necesita para gobernar no es la misma que necesitaba para ser elegido. Esto implica que se produce de inmediato una fractura, totalmente incompatible con el ideal de la democracia como organización de la discusión colectiva, entre el consenso obtenido como resultado del debate público previo a la elección presidencial y manifestado en esa elección y las soluciones adoptadas desde el gobierno. En tercer lugar, muchas veces la única manera de reflejar el resultado del debate colectivo y de la elección esa través de un

gobierno de coalición o con apoyo multipartidario que exprese de modo equilibrado las diversas ideas e intereses que no tuvieron una resolución clara en la elección, sobre todo cuando el Presidente fue elegido por una escasa mayoría relativa. Sin embargo, es casi imposible formar coaliciones multipartidarias post-eleccionarias en el sistema presidencialista de gobierno: este sistema, principalmente cuando se combina con partidos disciplinados y con el sistema electoral proporcional, crea una acentuada dinámica de confrontación entre los partidos, ya que, como dicen autores como Juan Linz (ver su artículo en el volumen *Presidencialismo vs. Parlamentarismo*, editado por el Consejo para la Consolidación de la Democracia, 1988), el proceso político se vuelve un "juego de suma cero" en el que todo lo que uno gana lo pierde otro, debido a que el principal centro de poder es unipersonal y el gabinete es poco atractivo por su dependencia total del ocupante de aquel centro. Ello hace que los partidos minoritarios tengan poco estímulo para aceptar cargos secundarios con poco poder y mucho compromiso con la gestión del Presidente, en lugar de tratar de confrontar a ese Presidente para bloquearlo y desgastarlo, tratando de desplazarlo por un candidato de tales partidos en la próxima elección presidencial. Finalmente, y tal vez lo más importante, la rigidez, extensión e irreversibilidad del mandato presidencial hace que cuando el Presidente pierde el apoyo del consenso de la opinión pública -lo que en nuestro país suele ocurrir más temprano que tarde al compás de la crisis económica-, el nuevo consenso que se forme no pueda tener impacto alguno en la formación de un nuevo gobierno, quedando un Presidente con inmensos poderes formales, pero desprestigiado y, por ende, con poca capacidad efectiva de ejercer tales poderes, lo que suele ponerlo a merced de las presiones corporativas.

*El funcionamiento de una
democracia con soberanía
sumamente dispersa, como se da en*

*forma agravada en un sistema que
además de ser federal y bicameral es
presidencialista, tiene poco que ver
con el ideal de una discusión que
tiende a producir decisiones
imparciales.*

c) *El empobrecimiento del debate público:* el sistema presidencialista de gobierno es especialmente deletéreo para la expansión de un proceso de discusión pública abierta, libre, centrada en principios, lo que se une a otros factores de distorsión de ese debate en países como el nuestro (como la dificultad de acceso a los medios de comunicación pública y su dependencia de diversos grupos de interés corporativo). Como ya dije, la gran coalición de intereses e ideologías que un candidato a Presidente debe reunir para intentar ser electo hace que se limite a hacer promesas vagas y generales, que de cualquier modo, como vimos, hay una gran probabilidad que deje de lado una vez en el poder. Esto degrada enormemente el debate colectivo, que se convierte en una apelación a las emociones y a las imágenes atractivas; la fisonomía de los candidatos a Presidente, su tono de voz, su trasfondo social o familiar adquieren mucha más importancia que sus ideas. Todo el debate adquiere un aire de irrealidad o cinismo ya que todos saben que todos saben que hay muy poca conexión entre lo que se dice y lo que se hará. Los partidos mismos, en el sistema presidencialista, tienden a polarizarse y albergar en su seno a dirigentes de las más diversas ideologías -lo que se agrava con mecanismos como las primarias abiertas o la ley de lemas-, todo lo cual produce una enorme confusión en el electorado. Por otra parte, una vez elegido el Presidente, los electores saben que no volverán a incidir en el principal centro de poder por un largo tiempo, por lo que adquieren una actitud irresponsable, formulando críticas sin pensar en alternativas positivas, como lo deberían hacer si al poco tiempo debieran participar en una elección que puede influir en la formación del

gobierno.

También el *locus* del debate público en un sistema presidencialista es poco propicio a su profundización: en vez de enfrentarse permanentemente el jefe del gobierno con la oposición en igualdad de condiciones, y en el ámbito organizado del Parlamento, el debate se hace entre declaraciones rápidas del Presidente en el curso de algunos de sus movimientos espectaculares (**todo el carácter imperial del Presidente es poco adecuado para el proceso de discusión pública abierto**) y declaraciones aisladas de este o aquel líder político en diferentes contextos.

d) *El carácter imperfecto de la mediación*: la justificación dialogal de la democracia hace que la representación sea un mal necesario y no una bendición, como lo es bajo la concepción pluralista, ya que estaría más cerca de la discusión moral ideal un sistema en que todos los involucrados participasen en la discusión y decidieran directamente el conflicto. Aunque la representación es necesaria en una sociedad grande y compleja, los métodos de la democracia semi-directa son bienvenidos cuando ellos son posibles bajo la idea de la democracia como discusión organizada. Cuanto más gente se interese en el proceso político y participe en los mecanismos electorales, más se aproximará el proceso político a satisfacer exigencias de imparcialidad. Sin embargo, hay autores como Fred Riggs (ver su artículo en el volumen *Presidencialismo vs. Parlamentarismo*, citado) que sostienen que la apatía política, alabada por los autores pluralistas, es funcional para la estabilidad de un sistema presidencialista, ya que una participación demasiado extendida y directa aumenta las presiones contradictorias que es difícil conciliar a través de una candidatura presidencial. Por otro lado, dado que la representación es necesaria en una sociedad de masas, es importante advertir las deficiencias de la que ejerce el Presidente. En efecto, la idea de representación, como lo ponen de manifiesto autores como Hanna Pitkin (*El concepto de representación*, 1985), no es una idea simple sino que absorbe diferentes nociones, varias de

las cuales son legítimas y deben tener un lugar en el sistema de representación política adoptado: una es la noción de *representación como reproducción*, que alude a la existencia de un cuerpo que refleja en pequeño todos los matices ideológicos y de intereses de la sociedad grande. La otra noción es la de la *representación como mandato responsable*, que alude a la existencia de un órgano identificable capaz de defender ideas e intereses de mandantes identificables ante quienes debe responder. La primera noción se materializa sobre todo en un Parlamento con representación proporcional; la segunda en un Parlamento cuyos miembros representan distritos uninominales (si quiere darse lugar a ambas nociones, pueden ensayarse diversos sistemas mixtos). Pero en un sistema presidencialista lo que importa es principalmente el tipo de representación que asume el Presidente, ya que el Parlamento ocupa de hecho un lugar secundario en buena parte de las decisiones, como vimos en el caso de nuestro país. Pues bien, el cargo presidencial no hace lugar para nada a la primera noción de representación, ya que un Presidente -excepto en el caso de grave esquizofrenia- no puede reproducir con todos sus matices las diversas opiniones existentes en la sociedad. Esto es singularmente grave bajo la justificación dialogal de la democracia, debido a que ella concibe a la representación como una delegación para continuar el debate, en forma más detenida y especializada, a partir del punto en que concluyó la discusión colectiva con la elección. El Presidente sólo asume la representación como mandato, y aún así en una sola de sus facetas: la identificación del mandatario; en cambio es imposible identificar a sus mandantes y a los intereses e ideas objeto del mandato, con lo que la responsabilidad inherente a todo mandato se vuelve ilusoria.

Estos son sólo algunos de los factores que hacen que un sistema presidencialista, sobre todo con el carácter extremo que caracteriza al nuestro, pueda satisfacer una justificación de la democracia basada en la discusión y en el consenso colectivos. El modelo de gobierno presidencialista basado no en la colaboración de

los partidos sino en el conflicto y en la alternancia, en la clasificación de G. De Vergotini (ver *Derecho Constitucional Comparado*, 1987), esta más asociado -como surge de *El Federalista*- con una concepción pluralista de la democracia que con una concepción dialogal. Lo contrario ocurre con las formas de gobierno en que el Parlamento interviene de manera decisiva en la formación del gobierno. Ello reduce la dispersión de la soberanía, haciendo posible que las soluciones adoptadas reflejen el resultado de la discusión pública. Permite además que el gobierno sea el resultado del consenso en diversos momentos de la vida del país, ya que promueve que los candidatos definan con más precisión sus propuestas, desalienta a quienes se sientan tentados a apartarse de ellas una vez llegados al poder (ya que de lo contrario pueden ser censurados por los partidos de la coalición de gobierno), hace posible la formación de tales coaliciones (puesto que los cargos de gabinete tienen mucho más relevancia), y, sobre todo, hace posible que la formación de gobierno refleje en forma mucho más plástica los cambios en la opinión pública (debido a que esos cambios se expresan en elecciones parlamentarias frecuentes y el resultado de tales elecciones incide directamente en la formación del gobierno). Los sistemas parlamentarios y mixtos necesitan y promueven un debate público más enaltecido, en el que los partidos definen los principios que defienden, sabiendo que cuando más preciso se sea más probable es que se tenga alguna representación en el Parlamento, con ulterior incidencia en la formación del gobierno; el electorado sabe que su crítica debe ir acompañada de ideas alternativas, ya que deberá expresarlas en la próxima elección parlamentaria que puede determinar la formación de un nuevo gobierno. La representación como reproducción de las variaciones de ideas e intereses y la faceta de responsabilidad en la representación como mandato se maximizan, de modo que el debate en los cuerpos colegiados es una verdadera prolongación del que se da en la sociedad en su conjunto.

Dada la rigidez y extensión del mandato presidencial y la casi imposibilidad de someterlo a procedimientos de responsabilización, hay una gran tentación del Presidente de cambiar radicalmente su plan de gobierno respecto de los programas de la campaña -lo que ha pasado en nuestro país en el caso de los Presidentes Frondizi y Menem-, cuando advierte que la coalición de intereses que necesita para gobernar no es la misma que necesitaba para ser elegido.

En conclusión, si aceptamos una justificación de la democracia que hace centrar su valor moral en la capacidad epistémica del método de discusión y decisión colectivas para acceder a principios imparciales y soluciones justas, la forma presidencia-lista de gobierno -sobre todo cuando se presenta en la forma extrema que se da entre nosotros de derecho y de hecho- exhibe deficiencias muy marcadas que la alejan de tal justificación, en comparación con las formas parlamentarias y mixtas.

A continuación examinaremos brevemente como resulta valorado nuestro hiper-presidencialismo tomando en cuenta ahora el parámetro de la estabilidad democrática.

4. La estabilidad de la democracia presidencialista

En la Argentina tendemos a creer que el presidencialismo es una forma normal de la democracia, aunque, en realidad, es una verdadera "flor exótica" de las formas de gobierno, que requiere condiciones extremadamente favorables para sobrevivir.

Una vez elegido el Presidente, los electores saben que no volverán a incidir en el principal centro de poder por un largo tiempo, por lo que adquieren una actitud irresponsable, formulando críticas

sin pensar en alternativas positivas, como lo deberían hacer si al poco tiempo debieran participar en una elección que puede influir en la formación del gobierno.

Tengamos en cuenta, en primer lugar, que hay un solo país del primer mundo -o sea el mundo de las democracias pluralistas establecidas y de la prosperidad económica- que tiene un sistema presidencialista puro aunque no extremo: los Estados Unidos de América. Todos los demás países de ese primer mundo -las democracias de Europa Occidental, Japón, Canadá, Australia, Nueva Zelanda, etcétera- tienen gobiernos parlamentarios o mixtos.

Consideremos la increíble estadística que menciona Fred Riggs: sólo 33 países del tercer mundo han adoptado el modelo presidencialista norteamericano; la inmensa mayoría de ellos han sido sumamente inestables, siendo frecuentes en ellos golpes de Estado, revoluciones, guerras internas y externas. En cambio, dos tercios de los países del tercer mundo que han adoptado democracias pluralistas parlamentarias, incluyendo países con tremendas dificultades económicas, raciales, sociales, religiosas, como la India, son estables.

Por cierto que esto no implica que no haya otros factores que incidan en la inestabilidad o estabilidad de los gobiernos democráticos además de la estructura institucional; pero éstos son datos demasiado llamativos como para dejarlos de lado.

Luego, corresponde preguntarse, como lo hace Riggs (ver artículo citado), cuáles son los rasgos para-constitucionales que permiten explicar que prácticamente el único país con un régimen presidencialista puro que ha permanecido estable por largo tiempo ha sido los Estados Unidos (ahora la "performance" de países como Costa Rica y Venezuela -con sistemas presidenciales atenuados- debe tomarse también en cuenta). Hay algunos de esos rasgos que son notables y que precisamente no se dan entre nosotros: entre los que menciona Riggs están el sistema

electoral por circunscripciones uninominales; los partidos, abiertos, con bajo nivel de disciplina y poca definición ideológica; un Congreso que preserva, sobre todo el Senado, amplios poderes de control de derecho y de hecho; una importante descentralización federal; la apatía electoral; un fuerte control constitucional por parte de la Corte Suprema de Justicia, etcétera. A esto hay que agregar el corto término del mandato presidencial, la renovación total de la Cámara de representantes cada dos años, el bipartidismo, la estabilidad de la administración pública y muchos otros factores institucionales, para no hablar de los culturales, sociales y económicos.

Juego de suma cero

Es obvia la incidencia de los rasgos mencionados antes, cualquiera sea su valor intrínseco, en la peculiar estabilidad del presidencialismo norteamericano, cuando analizamos los factores que han provocado inestabilidad en todos los demás ejemplos de regímenes presidencialistas. Uno de esos factores es la dinámica de confrontación entre los partidos, dado el carácter de "juego de suma de cero" que tiene la competencia por el poder cuando el principal centro de éste es un cargo unipersonal no divisible. Esa dinámica de confrontación provoca bloqueos entre los poderes del Estado dominados por diferentes partidos, una gran agresividad de la lucha política -que se traslada a los sectores sociales que cada partido representa-, el ataque constante a la figura presidencial, que termina deteriorada.

En la Argentina tendemos a creer que el presidencialismo es una forma normal de la democracia, aunque, en realidad, es una verdadera "flor exótica" de las formas de gobierno, que requiere condiciones extremadamente favorables para sobrevivir.

Es claro que todo esto se atenúa si, como

ocurre en los Estados Unidos, el mandato presidencial es más bien breve; sí el Presidente tiene un poder limitado en general y principalmente para hacer designaciones (ya que el número de cargos que suele llenar un nuevo Presidente es mucho menor que en nuestro país); si los partidos son poco disciplinados y con escasa definición ideológica -lo que está obviamente ayudado por el sistema electoral por circunscripciones-, circunstancia que permite al Presidente tener apoyo de legisladores de otros partidos en el Congreso (dirigiéndose a los electores que luego presionará sobre ellos), aun cuando su propio partido esté en minoría; si en el proceso político sólo participa una pequeña y relativamente homogénea franja de la población, lo que evita que la confrontación entre los partidos arrastre una confrontación radical entre sectores sociales representados por ellos.

En cambio, en un país como la Argentina se da una combinación explosiva: tenemos un sistema hiper-presidencialista tomado de los Estados Unidos, aunque exagerando al máximo sus rasgos cesaristas junto a otros aspectos del sistema político que coinciden más bien con los que acompañan a los sistemas parlamentarios europeos: gran participación electoral, partidos con cierta definición ideológica y altamente disciplinados; régimen de representación proporcional; débil federalismo y control judicial de constitucionalidad -lo que redundaría en la ampliación de los poderes del Ejecutivo central agravando el juego de suma cero-, extenso mandato presidencial, amplias facultades de designación de nuevos funcionarios, etcétera. Por cierto que esto hace que la dinámica de confrontación se dé en su máximo grado, con una oposición sumamente agresiva que conduce frecuentemente a bloquear la acción de gobierno cuando cuenta con mayoría en alguna de las Cámaras del Congreso y contribuye de cualquier modo a deteriorar la imagen del Presidente, en el caso de transiciones sumamente difíciles entre gobiernos de distinto signo -como las que ha vivido recientemente la Argentina- con el arrastre de una pugna entre sectores importantes de la

población con intereses contradictorios e identificados con los diversos partidos.

Esto incide también en la imposibilidad de formar coaliciones multipartidarias, lo que, de cualquier modo no es estimulado por el sistema presidencialista, y hace imposible en muchos casos encarar reformas estructurales como las que el país puede necesitar para su desarrollo y para la distribución equitativa de la riqueza frente a la resistencia de los grupos corporativos.

Consideremos la increíble estadística que menciona Fred Riggs: sólo 33 países del tercer mundo han adoptado el modelo presidencialista norteamericano; la inmensa mayoría de ellos han sido sumamente inestables, siendo frecuentes en ellos golpes de Estado, revoluciones, guerras internas y externas. En cambio, dos tercios de los países del tercer mundo que han adoptado democracias pluralistas parlamentarias, incluyendo países con tremendas dificultades económicas, raciales, sociales, religiosas, como la India, son estables.

Todo ello, especialmente cuando está acompañado de crisis sociales y económicas graves, conduce indefectiblemente a crisis institucionales que se centran en una falta de consenso respecto de la gestión presidencial. Bien puede ocurrir que el Presidente carezca ya de consenso desde el origen de su gestión por haber sido elegido sólo por una minoría de la población; éste es uno de los rasgos más perversos del régimen presidencialista, sobre todo cuando se combina con sistemas multi-partidistas. Así, es posible que un Presidente comience su gestión con escaso apoyo electoral, como ocurrió en la Argentina con Illia, por la proscripción del peronismo, o con Allende en Chile, debido a la presencia de muchos partidos (quien no obstante

su escaso respaldo electoral, intentó cambios estructurales profundos con los resultados conocidos). Pero lo normal es que un Presidente comience su mandato con un alto consenso, fundado en los programas y promesas a las que se hizo referencia -como ocurrió con Perón, Frondizi, Alfonsín y Menem en la Argentina- y lo pierda, por distintas razones, aunque principalmente por la dinámica de confrontación antes aludida, en algún momento de su gestión (en el caso argentino, más temprano que tarde).

La característica distintiva del sistema presidencialista de gobierno es que no ofrece *válvulas de escape* ante situaciones de crisis que resultan en la pérdida de consenso alrededor de la figura presidencial. Los ministros y aún el gabinete en su conjunto no constituyen *fusibles* importantes dado su escaso poder cuando se lo compara con el del Presidente. Las elecciones parlamentarias constituyen una relativa válvula de escape en los Estados Unidos, dado el considerable poder del Congreso para determinar la política nacional y a la renovación total de la Cámara baja cada dos años; pero ello no es así en la Argentina por las diferencias ya apuntadas.

Ante la inexistencia de válvulas de escape para las situaciones de crisis y falta de consenso se revela la rigidez del mandato presidencial, para lo cual el juicio político no es un remedio adecuado: primero, porque no deriva de una mera censura política sino que requiere una acusación por mal desempeño; segundo, porque el procedimiento de acusación y destitución es sumamente complejo, requiriendo tales mayorías calificadas que sólo con el apoyo del partido del Presidente puede llevarse a cabo (lo que, por cierto, es una especie de suicidio político de ese partido, y resulta imposible de hacerlo cuando el Presidente sigue siendo su jefe). El Presidente suele resistirse a renunciar -aunque Alfonsín tuvo el coraje de hacerlo- puesto que, en general, tiene un sentido de un mandato histórico más allá del consenso real y sabe que, dadas las expectativas puestas en él, el reconocimiento de su fracaso implica un descrédito difícil de superar. Por otra parte, el vice-presidente generalmente no está preparado para reemplazar al Presidente -y a

veces entra en serios conflictos con él, como ocurrió en el caso de Gómez con Frondizi-, y a que generalmente es elegido no por sus cualidades de liderazgo sino como resultado de una negociación entre distintas líneas políticas.

De modo que el presidencialismo tiene una acentuada tendencia a producir gobiernos sin consenso, es decir autoridades con inmensas facultades formales pero sin la capacidad política de ejercerlas en plenitud por falta de credibilidad social, cuando no lisa y llana carencia de legitimidad subjetiva.

Desde ya que esto constituye terreno fértil para el avance de los grupos corporativos, que en muchos casos terminan destruyendo el sistema democrático. Al final, el sistema democrático todo resulta siendo el fusible que salta frente a la tensión política.

Es claro que la capacidad de los sistemas parlamentarios y mixtos para hacer coincidir la gestión del gobierno con el consenso social -lo que, por otra parte, realza su legitimidad objetiva- es mucho más amplia. En la medida en que el gobierno pierde el consenso de la sociedad, cuyo nuevo rumbo se expresa en elecciones parlamentarias frecuentes o en una reformulación de las coaliciones partidarias, el gobierno pierde la confianza parlamentaria y es reemplazado por otro que se beneficia con un renovado consenso. Hay así una mayor plasticidad en la relación entre la formación del gobierno y la orientación de la opinión pública.

El presidencialismo tiene una acentuada tendencia a producir gobiernos sin consenso, es decir autoridades con inmensas facultades formales pero sin la capacidad política de ejercerlas en plenitud por falta de credibilidad social, cuando no lisa y llana carencia de legitimidad subjetiva.

Es particularmente interesante advertir cómo el consenso social incide en la formación del

gobierno, en el marco del sistema mixto dinámico propuesto por el Consejo para la Consolidación de la Democracia y propiciado en sus grandes lineamientos por documentos doctrinarios de la Unión Cívica Radical. Si un Presidente es elegido con gran apoyo popular -sea en la primera elección o en la segunda vuelta del ballottage- tiene amplia capacidad para formar gobierno, designando al primer ministro y a los demás miembros del gabinete. La elección del Presidente probablemente incida en la mayoría parlamentaria, con lo que su primer ministro designado seguramente no será censurado. Si, de cualquier modo, lo es -tal vez porque en la Cámara de Diputados hay una mayoría opositora anterior-, el Presidente tiene la opción de disolver la Cámara, con la expectativa de que su gran apoyo electoral se reflejará en la elección de la nueva Cámara. Si, por las razones indicadas, el Presidente tiene control de la designación del primer ministro, prácticamente controla el gobierno, ya que no obstante que las facultades de fijar las políticas residen en el gabinete, el jefe de Estado puede remover a ese gabinete y nombrar a otro prácticamente a voluntad. De cualquier modo, aún en este caso, es útil al Presidente tener un primer ministro que esté en la trinchera del debate político, amortiguando su propio desgaste. Pero cuando el Presidente, por alguna razón, pierde popularidad y consenso, el sistema se "parlamentariza": tal desgaste de la figura presidencial seguramente se reflejará en las elecciones parlamentarias próximas (según el proyecto, los diputados se eligen por cuatro años en la mitad del período presidencial también de cuatro años). Ello seguramente incidirá en la formación de una mayoría parlamentaria opositora. Esta modificación obliga al Presidente a negociar con la Cámara de Diputados la designación del gabinete, que ahora será el resultado de la convergencia entre los dos órganos representativos de la soberanía popular. Este doble origen dará al primer ministro y a su gabinete una cierta independencia respecto del Presidente, quien ya no lo podrá despedir a voluntad, so pena de que su reemplazante sea inmediatamente censurado por la Cámara. El

Presidente, por lo tanto, deberá circunscribir su actuación a las funciones limitadas pero importantes que se le asignan como propias: designaciones de jueces, diplomáticos y oficiales; declaración de guerra, estado de sitio, intervención federal (todo con acuerdo del Senado), comandante de las Fuerzas Armadas en el marco de la política fijada por el gobierno, etcétera. Este retraimiento quizá sirva al Presidente para reconstituir su popularidad, como ocurrió con Mitterrand, recomenzando de nuevo todo el ciclo (piénsese en el funcionamiento de estos mecanismos en el gobierno de Alfonsín, luego de la pérdida de las elecciones de 1987). El sistema propuesto es "mixto" no sincrónica sino diacrónicamente: de acuerdo al consenso que respalda al Presidente *vis à vis*, la mayoría de la Cámara baja, el sistema oscila entre un mayor presidencialismo o un más acentuado parlamentarismo.

5. La eficiencia del presidencialismo

Uno de los méritos que prácticamente todos los pensadores, incluyendo a Alberdi (recordemos su alusión al "Vigor y energía"), asignan al presidencialismo, es su eficiencia. Voy a entender por "eficiencia" la capacidad de producir decisiones con el menor costo posible de recursos políticos, sobre todo en materia de conflictos. Parece obvio que la concentración de amplios poderes en un órgano unipersonal garantiza al menos la coherencia, la rapidez y la implementación de las decisiones, si es que no garantiza ninguna otra cosa.

Sin embargo, un rápido contraste entre los resultados de las gestiones de gobierno en la Argentina y las del país con gobiernos parlamentarios más frágiles e inestables (Italia), nos debería provocar alguna reflexión.

Aunque esa reflexión requeriría un mayor análisis con otros elementos de juicio, parece a primera vista que algunos de los aspectos de nuestro hiper-presidencialismo tienen que tener cierto impacto en la eficiencia de gobierno: principalmente la falta de consenso respecto de

la gestión presidencial es probablemente un elemento que debe afectar gravemente la eficiencia en la toma de decisiones, ya que determina altos índices de resistencia e inobservancia de las resoluciones adoptadas. Por otro lado, las presiones encontradas de grupos de intereses son considerablemente más difíciles de sortear para un órgano unipersonal y no deliberativo, por lo que en muchos casos provocan una neutralización de la acción de gobierno.

Un rápido contraste entre los resultados de las gestiones de gobierno en la Argentina y las del país con gobiernos parlamentarios más frágiles e inestables (Italia), nos debería provocar alguna reflexión.

A esto hay que agregar, naturalmente, los bloqueos interpodereos a que antes se hizo referencia, distintivos del régimen presidencialista cuando el partido oficialista está en minoría en una o las dos cámaras del Congreso. Aun cuando ello no ocurra, suele haber diferentes criterios entre los funcionarios del Ejecutivo y los legisladores, que provocan a veces grandes demoras, lo que no ocurre cuando el gobierno trabaja permanentemente con y desde el Parlamento. Todo ello está enmarcado por la dinámica de confrontación que crea un ambiente político de agresión y obliga al Presidente a un continuo combate político.

Asimismo no son un factor menor son las amplias facultades de ingerencia en la estructura de la administración pública que tiene un Presidente, y especialmente nuestro Presidente, por oposición a un gobierno parlamentario, cuya misma transitoriedad fortalece la estabilidad de la carrera administrativa; ello probablemente es un factor adicional que explica la ineficiencia de los gobiernos presidencialistas en la toma e implementación de decisiones. Por último, la

degradación del debate colectivo inherente a un presidencialismo extremo debe seguramente afectar la eficiencia en la toma de decisiones, al impedir una explicación y un debate serios sobre las medidas de gobierno a adoptar o a implementar.

Algo parece surgir a priori sin necesidad de una discusión profunda: independiente de que la Argentina necesite menos presidencialismo, como aquí se sostiene, es indudable que no necesita más presidencialismo, como entienden quienes parecen estar preocupados en centrar el objeto de la reforma en permitir la reelección de un Presidente con los actuales poderes.

6. Conclusión

He tratado de mostrar en las secciones anteriores que un sistema político hiper-presidencialista -sobre todo cuando se combina con otros aspectos del sistema que son más afines a regímenes parlamentarios- es seriamente deficiente en punto a su justificabilidad moral, a la luz de una justificación plausible de la democracia, a su estabilidad y a su eficiencia en la toma de decisiones.

También he intentado mostrar que un sistema parlamentario, y tal vez aún más un sistema mixto, si las funciones de gobierno residen en un primer ministro con responsabilidad parlamentaria, satisface en mucho mayor grado estas exigencias de legitimidad, estabilidad y funcionalidad democráticas.

Es difícil pensar en otro aspecto estructural que justifique más la necesidad y la urgencia de una reforma constitucional como éste del régimen de gobierno. No hay otro tema que justifique más la necesidad y la urgencia de *discutir* una posible reforma constitucional.

Algo parece surgir a priori sin necesidad de una discusión profunda: independiente de que la Argentina necesite *menos* presidencialismo, como aquí se sostiene, es indudable que no necesita *más* presidencialismo, como entienden quienes parecen estar preocupados en centrar el objeto de la reforma en permitir la reelección de un Presidente con los actuales poderes. PYC

*Nino, Carlos.
Doctor en Filosofía, graduado en la
Universidad de Oxford. Asesor del
presidente Raúl Alfonsín entre 1983 y 1989.
Coordinador del Consejo para la
Consolidación de la Democracia.
Especialista en Filosofía del Derecho.*