

DEL SISTEMA PRESIDENCIAL AL SISTEMA PARLAMENTARIO

Juan Carlos Mendonça Bonnet

1. INTRODUCCIÓN

“... ya no debemos limitarnos al análisis de las instituciones establecidas por la Constitución y los textos que la completan, sino que debemos también estudiar su funcionamiento concreto e incluir en ese estudio las instituciones de hecho no previstas en los textos. Algunos lamentan que se hayan mezclado de esta forma dos enfoques muy diferentes de los fenómenos políticos: el enfoque jurídico y el enfoque sociológico.”

Maurice Duverger

Debo confesar que cuando me propuse sostener la tesis de la necesidad de pasar de un sistema de gobierno presidencial a uno parlamentario, sabía que el análisis que iba a emprender significaba abandonar una perspectiva exclusivamente jurídica de la cuestión. Esto va en contra de mi naturaleza y de la ideología que he profesado por mucho tiempo, que me imponen mantener la pureza del análisis jurídico. La solución a mi dilema personal pasa por admitir, simplemente, que no se trata de un trabajo jurídico sino sociológico, con algún componente jurídico (a la ciencia de la sociología no le exigimos la pureza que le pedimos a la ciencia jurídica). Resuelto mi dilema me enfrenté a un problema quizá todavía más grave: mi ignorancia en materia sociológica y política. Así, este trabajo sería, pues, un atrevimiento si no fuera porque las ideas que expongo en su mayoría no son originalmente mías sino de otros que han pensado el tema con profundo conocimiento. Con la debida excusa por ello, creo importante proponer un debate que en nuestro país nunca se ha dado con la necesaria seriedad y profundidad.

A diez años de la Constitución del 92, y con la posibilidad de una reforma total de la misma, deberíamos pensar con serenidad acerca de la conveniencia del paso de un sistema presidencial a un sistema parlamentario. Ya oigo las voces que dicen que nuestra tradición es eminentemente presidencial; que no estamos preparados para un cambio tan radical; que nuestros representantes en el Congreso no son lo suficientemente buenos para un régimen parlamentario; que ese cambio implica también un cambio de estructura política y psicológica de nuestro electorado, etc. Para ser sincero, creo que las objeciones obedecen, en realidad, a que toda transformación importante produce temor y que es más cómodo mantener una actitud conservadora y tratar de resolver los problemas de manera más simple. He llegado a la convicción, sin embargo, de que nuestros graves conflictos políticos obedecen de manera muy importante al sistema de gobierno presidencial y que, en la relación costo – beneficio, es preferible asumir los inconvenientes que acarrea el cambio y no mantenernos en una situación que se volverá crónica (si ya no lo es) y con visos de empeorar todavía más.

2. DIFERENCIAS ENTRE AMBOS SISTEMAS

“El sistema presidencial lleva consigo frenos muy poderosos, pero su motor es débil y no tiene acelerador”

Maurice Duverger

Para poder desarrollar convenientemente mi propuesta entiendo importante recordar, resumida y brevemente, las diferencias más relevantes entre los sistemas presidencial y parlamentario¹.

El sistema presidencial presenta las siguientes características básicas: el Presidente es elegido directamente por el pueblo; él designa sus ministros sin intervención del Congreso; representa al país y es su administrador general (es jefe de estado y jefe de gobierno al mis-

¹ Reservaremos la palabra “Congreso” para referirnos al Poder Legislativo en el sistema presidencial, y la palabra “Parlamento” para referirnos al Poder Legislativo en el sistema parlamentario.

mo tiempo); no depende del voto de confianza del Congreso y sólo puede ser destituido por Juicio Político; carece de la potestad de disolver el Congreso.

Por su parte, el sistema parlamentario se caracteriza sustancialmente por: la jefatura del estado y la jefatura del gobierno se hallan separadas en dos funcionarios diferentes (el Presidente o el Rey, y el Primer Ministro); quien gobierna realmente es el Primer Ministro y el Presidente (o el Rey) adquiere una función casi simbólica; el Primer Ministro no es elegido directamente por el pueblo, sino por el Parlamento; el Primer Ministro puede ser destituido en cualquier momento por el Parlamento a través de un voto de censura; el Gabinete Ministerial requiere la conformidad del Parlamento; el Primer Ministro puede disolver el Parlamento.

De la caracterización que antecede puede advertirse claramente la separación rígida que existe entre los dos poderes del Estado en el sistema presidencial. La justificación teórica de esta separación se encuentra en el hecho de que tanto el Presidente como el Congreso tienen la misma legitimidad democrática emanada de una elección popular, por lo que ambos se encuentran en un mismo nivel (políticamente hablando); el Presidente de la República no le debe su cargo al Congreso sino al electorado. Por el contrario, en el sistema parlamentario la separación entre el Poder Ejecutivo (Primer Ministro) y el Poder Legislativo (Parlamento) resulta no ser tan rígida en razón de que el Primer Ministro le debe el cargo al Parlamento; es más, el Primer Ministro debe necesariamente ser un parlamentario. Esta circunstancia crea una relación más estrecha entre ambos poderes y la división se hace más flexible y muchos menos nítida. De aquí se sigue también que el Parlamento pueda destituir en cualquier momento al Primer Ministro y a su Gabinete Ministerial por virtud del voto de censura. Para mantener el equilibrio, en compensación, se otorga al Primer Ministro la facultad de disolver el Parlamento y convocar a nuevas elecciones.

Sin duda que los diversos sistemas contienen matices que a los efectos de este trabajo no merecen ser remarcados. Sin embargo, quiero señalar que en nuestro sistema presidencial es notoria la su-

premacía del Congreso por encima del Poder Ejecutivo. En efecto, en la Constitución de 1992 se ha producido un evidente desplazamiento de poder a favor del Poder Legislativo en detrimento del Poder Ejecutivo, dejando a éste en una situación de cuasi subordinación que en nada favorece al régimen presidencial². Esto, entre otros elementos de juicio que se desarrollarán, nos induce a pensar que es mejor el paso al sistema parlamentario.

3. DESVENTAJAS DEL SISTEMA PRESIDENCIAL

“Paradójicamente las constituciones presidenciales incorporan dos premisas y principios opuestos. Por un lado se proponen crear un Ejecutivo estable y poderoso, con legitimidad popular y con una tendencia hacia legitimaciones plebiscitarias capaces de oponerse a los intereses particularistas representados en el Congreso, ... Por otro lado, estas mismas constituciones se basan en un temor a la personalización del poder y en la memoria del caudillismo, ... y, por lo tanto introducen un gran número de mecanismos para limitar ese poder que podría convertirse en arbitrario ...”

Juan J. Linz

El temor –fundado en atendibles antecedentes históricos- hizo que la Constitución de 1992 exacerbara los mecanismos de limitación de poder del Presidente de la República, de tal manera que el sistema ha quedado tan desnaturalizado que resulta poco menos que ineficaz como sistema de gobierno. A esto hay que agregar las características de nuestro sistema de partidos, que en nada favorece a la elección de los mejores candidatos y a la estabilidad y gobernabilidad de la República.

² Juan Carlos Mendonca Bonnet, *El equilibrio de poder en la Constitución de 1992*, Emilio Camacho y Luis Lezcano Claude (comp.) Comentario a la Constitución – Homenaje al Quinto Aniversario, Asunción, Corte Suprema de Justicia, 1997.

Como señala Juan J. Linz, para que el sistema presidencial resulte equilibrado y eficiente es necesario tener un Presidente estable y políticamente fuerte (lo cual no significa ni autoritario ni arbitrario), si esto se ha perdido, creo que es mejor desistir del modelo. En el caso nuestro entiendo que la situación del Poder Ejecutivo es prácticamente irreversible, ya que no será posible garantizarle por medios institucionales ni la estabilidad ni la fortaleza que requiere, puesto que esto sería considerado, a la vista de la opinión pública, como un retroceso inconcebible. Así, recuperar esas dos características sólo podrá hacerse por medios no institucionales, lo cual me parece inadmisibles. En otras palabras, resulta un contrasentido tener un sistema presidencial con un Ejecutivo inestable y débil, política e institucionalmente hablando, cuya legitimidad está permanentemente puesta en entredicho. Esto es, precisamente, lo que sucede con nuestro sistema presidencial. Ante esta situación fundó mi opinión de que resulta mejor apelar al modelo parlamentario que, de por sí tiende a una mayor estabilidad y fortaleza del Poder Ejecutivo, dentro de un marco de absoluta institucionalidad democrática.

El sistema presidencial, con un ejecutivo unipersonal, implica lo que se ha dado en llamar un “régimen de suma cero”³ o de “ganador único”, ya que quien obtenga la mayoría (aunque ésta no sea absoluta o aunque la diferencia sea mínima), se lleva íntegramente todo un poder del estado: el Ejecutivo. En el régimen presidencial el Ejecutivo no se comparte. Esta característica aumenta de manera dramática la tensión y la polarización de las fuerzas políticas, dificultando enormemente la posterior gobernabilidad y, en algunos casos, la misma estabilidad del gobierno.

Ciertamente que en el régimen presidencial el pueblo elige directamente a quien lo va a gobernar y el Presidente, supuestamente, tiene un mandato directo del pueblo. Pero la verdad es que en regímenes donde no existe segunda vuelta (ballotage), como el nuestro,

³ Juan J. Linz, *Democracia: Presidencialismo o Parlamentarismo ¿Hace alguna diferencia?*, Oscar Godoy Arcaya (ed.) “Hacia una Democracia Moderna”, Santiago de Chile, Ediciones Universidad Católica de Chile, 1990, pp. 52/53.

se puede dar el caso de que quien gana las elecciones no tenga la mayoría absoluta y que, además tenga un margen muy pequeño de ventaja frente al candidato que le sigue, por lo que la legitimidad de su mandato podría no tener tanto sustento como el que se pretende. En las próximas elecciones presidenciales casi con toda seguridad que ningún candidato habrá de obtener el cincuenta por ciento del total de votos, dada la cantidad de candidatos que es de presumirse competirán en ellas y considerando, además, las divisiones que han sufrido recientemente la ANR y el PEN. De acuerdo con la situación actual, podemos suponer que participarán en la contienda candidatos de la ANR, del PLRA, de PAIS SOLIDARIO, del movimiento independiente PATRIA QUERIDA y, tal vez, del PEN y de UNACE⁴. No es de esperarse, pues, un Presidente de la República con alto grado de legitimidad de origen, y mucho menos, un escenario de tranquila gobernabilidad.

El sistema presidencial presenta, además, la característica de su extrema rigidez en los períodos de crisis, lo cual lleva a una necesaria ruptura o quebrantamiento de la paz política de la República, y hasta de su misma institucionalidad. En efecto, resolver una crisis importante significa resolverla por medios traumáticos, ya que el sistema no tiene la suficiente flexibilidad para hacerlo de manera fácil y carece de los mecanismos aptos para facilitar una salida civilizada. Ejemplos muy recientes en Latinoamérica nos recuerdan esta situación, ya que un número considerable de presidentes elegidos en elecciones democráticas han terminado cayendo como producto de revueltas populares con intervención de las fuerzas de seguridad y con costo de vidas humanas inclusive. Recordamos, por ejemplo, los casos de Mahuad en Ecuador, Cubas en Paraguay, De la Rúa en Argentina y Chavez en Venezuela (si bien este último volvió a recuperar el poder en cuarenta y ocho horas). El tiempo es demasiado corto y el número demasiado grande para atribuirlo a una mera coincidencia, más justo sería considerar seriamente la posibilidad de que el sistema

⁴ Llamamos ANR a la Asociación Nacional Republicana (Partido Colorado), PLRA al Partido Liberal Radical Auténtico, PEN al Partido Encuentro Nacional, UNACE a la Unión Nacional de Ciudadanos Éticos (partido en formación).

tuviese una grave carencia. Hay que agregar que los siguientes presidentes también concluyeron su mandato antes del término: Collor de Mello, Alfonsín, Bucaram, Fujimori y Banzer (aunque éste por razones de salud). Lo apuntado indica, sin lugar a dudas, que el sistema presidencial en Latinoamérica no se caracteriza, precisamente, por su estabilidad. Hablando de la sustitución del presidente en el sistema presidencial, dice Linz: *“Es difícil concebir que el problema se resuelva entre los líderes políticos sin que entre el pueblo en el debate y sin hacer uso de la amenaza de instituciones no democráticas, como los tribunales y, con mayor frecuencia, la intervención política de las fuerzas armadas”*⁵.

Se suele decir que el sistema presidencial tiene un “reaseguro de permanencia”, el cual está dado por el doble mecanismo de: 1) la duración fija del mandato por cinco años (el número de años puede variar), y; 2) por la destitución a través —exclusivamente— del juicio político. Sumados estos dos factores existe una aparente estabilidad del Presidente de la República que, como se ha visto, está lejos de ser verdad en la práctica; es más, los factores señalados resultan en extremo importantes para entender la rigidez del sistema presidencial de la cual hablábamos antes y sobre la cual volveremos más adelante. Esta dificultad del cambio durante el lapso que dura el período es lo que lleva a soluciones altamente traumáticas, sobre todo atendiendo a que dicho cambio usualmente contiene, además, un componente “conspirativo”. Como se puede ver, el “reaseguro de estabilidad” del sistema presidencial se funda exclusivamente en la legitimidad de origen del Presidente ya que no se puede destituir al Presidente durante cinco años más que por juicio político, en razón de que él ha sido elegido democráticamente por el pueblo. Así, la legitimidad de origen prima por sobre la legitimidad de ejercicio, puesto que ésta sólo puede ser restaurada por medio del juicio político, con las consabidas dificultades que el mismo representa por la alta mayoría exigida⁶. Por

⁵ Juan J. Linz, op. cit., p. 64/65.

⁶ La Constitución en su artículo 225 exige dos tercios de votos de los presentes en la Cámara de Diputados para que proceda la acusación, y dos tercios de votos del total de miembros de la Cámara de Senadores para que prospere el juicio político y la consiguiente destitución del funcionario.

el contrario, en el sistema parlamentario la legitimidad de ejercicio tiene clara prevalencia por sobre la legitimidad de origen en razón de que, siendo ésta indirecta por no emanar de una votación popular, cede fácilmente ante la otra y así, cuestionada la legitimidad de ejercicio, ella puede ser restaurada sin mayores obstáculos. Es importante hacer notar que en los países latinoamericanos los Presidentes tienen el hábito de atentar frecuentemente contra la legitimidad de ejercicio; y, al volverse difícil su restauración por medios institucionales, se produce la crisis traumática del sistema.

Debemos insistir en que el “reaseguro de permanencia” puede favorecer la continuidad en el poder, pero no es necesariamente sinónimo de estabilidad política. Paradójicamente, ese “reaseguro de permanencia” puede ser causa, en muchos casos, de un estado de inestabilidad. Creo que en nuestro país esta situación puede verse con bastante claridad. El Presidente González Macchi ha enfrentado en menos de un año dos pedidos de juicio político, lo cual significa un estado de permanente inestabilidad política que no puede ser superada por culpa del “reaseguro de permanencia”. Es de suponer que la oposición seguirá insistiendo en el juicio político (que no prosperará) y que la inestabilidad continuará hasta el fin del período.

Por el contrario, en el sistema parlamentario el Primer Ministro puede no permanecer en el poder por cinco años si es destituido por un voto de censura; pero su tiempo de permanencia en el poder se caracterizará por su estabilidad, ya que apenas pierda estabilidad perderá también la permanencia. En el sistema parlamentario hay, pues, una relación directa entre permanencia y estabilidad, que no se da en el presidencial. En otras palabras, en el sistema parlamentario difícilmente pueda darse la situación de inestabilidad prolongada e indefinida de un gobernante, que es harto frecuente en los sistemas presidenciales. Al respecto dice Valenzuela: *“Por definición, un primer ministro y su Gabinete tienen más poder que un Presidente y el suyo —hasta perder el apoyo mayoritario en el Parlamento—, generándose*

*en breve tiempo una solución para el impasse político*⁷.

Es importante señalar que la estabilidad política está en directa relación con la gobernabilidad. En efecto, un sistema inestable conduce a un estado de ingobernabilidad, ya que la estabilidad es un factor fundamental –aunque no el único– de la gobernabilidad.

Por si todo fuera poco, parece recurrente la situación de que en presencia de un Presidente con liderazgo débil, éste pierda el apoyo en el Congreso con sus partidarios desvinculándose de él “*sin pagar el precio de provocar una crisis de gobierno como en un sistema parlamentario*”⁸, para prepararse para las elecciones legislativas y la próxima elección presidencial. Asimismo, el fenómeno del “abandono” es muy común en nuestro sistema, y se da de manera inexorable hacia el final del período presidencial, en el que todos los grupos toman distancia del Presidente, dejándolo prácticamente casi sin apoyo y sumiendo al sistema político en un estado de agravada ingobernabilidad, sin consecuencia importante para el Congreso, a diferencia de lo que ocurre en el sistema parlamentario, tal como se verá más adelante.

El sistema presidencial, según muchos autores, lleva “congénito” el conflicto, en razón de que tanto el Presidente como el Congreso gozan de la legitimidad propia que les confiere el hecho de haber sido ambos elegidos por el pueblo, así: “*Los conflictos entre los poderes se fundan, en última instancia, sobre el mismo principio, a*

⁷ Arturo Valenzuela, “Partidos Políticos y Crisis Presidencial en Chile: Proposición para un Gobierno Parlamentario” en *Hacia una Democracia Moderna*, Ediciones Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile, 1990, p. 183.

⁸ Juan J. Linz, op. cit., p. 58.

saber, el mandato que ambos poderes han recibido del pueblo”⁹.

Esta “competencia” entre los dos poderes democráticos –a la que algunos autores han dado en llamar “la democracia dividida”- no presentaría mayores problemas si no fuera porque en algunas circunstancias el Poder Ejecutivo se ve en la necesidad de gobernar con un Congreso mayoritariamente opositor, que frecuentemente obstaculiza su programa de gobierno así como la adopción de medidas importantes que requieren de su aprobación. En nuestro caso tal situación puede resultar de ribetes dramáticos ya que el Congreso, según tenemos dicho, ha adquirido poderes que pueden llegar a neutralizar la labor del Ejecutivo. Este es, señala Lijphart: “... uno de los problemas básicos del presidencialismo: el problema de un Presidente en oposición a una mayoría legislativa hostil, que es probable que guíe hacia el inmovilismo y el estancamiento”¹⁰.

En el sistema presidencial generalmente se da alguna de estas dos alternativas: se tiene un Presidente fuerte (que no es sinónimo de autoritario) o un Presidente débil. En el primer caso “*el sistema es demasiado de mayoría*”¹¹, ya que el Presidente impone su criterio a través de la mayoría con la que cuenta en el Congreso, sin necesidad del consenso y con muy pocas concesiones. En el segundo, muy frecuentemente “*la regla de mayoría no es reemplazada por el consenso sino por el conflicto, la frustración y el estancamiento*”¹². La última alternativa señalada es de gran importancia en nuestro caso, ya que en el Paraguay se tiene un Presidente débil, sin que el sistema conduzca al consenso (ni siquiera ante la posibilidad del cogobierno posterior a marzo de 1999), tal como era previsible, sino al conflicto, la frustración y el estancamiento, como bien señala Lijphart.

⁹ Oscar Godoy Arcaya, “El Régimen Parlamentario: una opción política para Chile”, en Oscar Godoy Arcaya (ed.) *Hacia una Democracia Moderna*, Santiago de Chile, Ediciones Universidad Católica de Chile, 1990, p. 17.

¹⁰ Arend Lijphart, “Presidencialismo y Democracia de Mayoría” en Oscar Godoy Arcaya (ed.) *Hacia una Democracia Moderna*, Santiago de Chile, Ediciones Universidad Católica de Chile, 1990, p. 118.

¹¹ Arend Lijphart, op. cit., pp. 124 y sigtes.

¹² Arend Lijphart, op. cit. p. 128

Recordemos que la mejor democracia requiere de la participación de todos y no solamente de la mayoría en la toma de decisiones, en esto generalmente flaquea el sistema presidencial de “presidente fuerte”. Para que la democracia de mayoría tenga legitimidad es necesario, además, que garantice una verdadera alternancia del poder, y que permita que la minoría pueda efectivamente llegar a ser mayoría en un futuro próximo¹³. Mientras que el sistema de “presidente débil”, como lo tenemos dicho, lleva generalmente al conflicto y al estancamiento. En nuestro país hemos tenido la experiencia de ambas alternativas, con los resultados ampliamente conocidos por todos.

Otro elemento importante que suele señalarse se relaciona con el efecto que produce la prohibición de reelección que tienen algunos sistemas presidenciales como el nuestro. Esta circunstancia, se ha dicho, con frecuencia provoca que llegado un momento los presidentes cuentan con escaso apoyo en el Congreso, e incluso con una oposición declarada. Los partidos pierden interés en prestar apoyo activo al Presidente. Como el Presidente no puede ser reelegido, carece de la autoridad política que nace de esa posibilidad. En cierto momento hasta su propio partido puede estimar más ventajoso apartarse del Presidente y sus problemas y preparar la próxima candidatura¹⁴. La situación no parece desconocida en el Paraguay¹⁵.

De auténtica gravedad resulta la situación de un presidente sin apoyo en el Congreso. Así, Valenzuela señala: “*El dramático caso de Brasil y Argentina, donde los presidentes perdieron el poder real al perder su apoyo parlamentario, demuestra el peligro de un mandato presidencial minoritario que se prolonga sin posibilidades reales de dimitir antes de completar su periodo constitucional*”¹⁶. Lamentablemente en nuestro país ésta ha sido la constante en los últimos

¹³ Oscar Godoy Arcaya, op. cit., p. 36.

¹⁴ Arturo Valenzuela, op. cit., p. 181

¹⁵ Conviene recordar que el Ministro de Educación del Presidente González Macchi renuncia al cargo para lograr la presidencia de la Junta de Gobierno de la ANR y llegar por este medio a la candidatura presidencial, llevando luego a su partido a una posición crítica frente al gobierno.

¹⁶ Arturo Valenzuela, op. cit., p. 183.

tiempos. En efecto, los tres últimos presidentes han tenido que gobernar con un Congreso, en la práctica, mayoritariamente opositor, en razón de la composición de los partidos políticos.

Algunos autores cuestionan, sin embargo, las críticas hechas al sistema presidencial, confiando en la posibilidad de recuperarlo para Latinoamérica, sin necesidad de pasar al sistema parlamentario. En este sentido Dieter Nohlen propone el estudio de reformas para su adecuación funcional¹⁷.

4. LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN NUESTRO SISTEMA PRESIDENCIAL

“En lo que atañe al sistema de partidos, el hecho de que la presidencia sea la mayor recompensa política a ganar, y que sólo los partidos más grandes tengan posibilidad de obtenerla, representa un impulso fuera del multipartidismo y en dirección a un sistema bipartidista”

Arend Lijphart

Sin ánimo de hacer un análisis profundo de nuestro sistema de partidos, podemos sí indicar algunas de sus características más relevantes en cuanto guardan relación con este trabajo.

En primer lugar, hay que señalar que el nuestro fue durante bastante tiempo, en la práctica, un régimen de partido único, luego pluripartidista con tendencia al bipartidismo¹⁸, para convertirse en claramente pluripartidista desde la aparición del PEN; y con más

¹⁷ Dieter Nohlen "Sistemas de gobierno: perspectivas conceptuales y comparativas", en Dieter Nohlen y Mario Fernández B. (ed.), *El Presidencialismo Renovado*, Caracas, Nueva Sociedad, 1998.

¹⁸ Aparte de la ANR y el PLRA existían otros partidos políticos que fueron perdiendo fortaleza de manera progresiva hasta carecer de toda relevancia electoral, tal como aconteció con el Partido Revolucionario Febrerista (PRF), la Democracia Cristiana (DC) y otros de todavía menor importancia.

razón ahora que se han incorporado a la arena política el partido PAÍS SOLIDARIO y el partido UNACE (en formación).

Asimismo, se trata de un régimen de “partido dominante”, ya que la ANR ha sido durante largo tiempo un partido mucho más fuerte que los demás, con una importante desproporción tanto en el caudal electoral como en los espacios de poder ocupados (Presidencia de la República, Congreso, Gobernadores, Intendentes, Juntas Municipales, Juntas Departamentales, etc.). Se trata de un partido electoralmente muy fuerte frente a otros partidos hasta ahora condenados a la oposición. Durante aproximadamente medio siglo la ANR no ha podido ser separada del poder, sin embargo los demás partidos mantienen una oposición, una discusión, un control, una crítica, un pluralismo¹⁹.

Es, también, un régimen de partidos “elásticos”, en cuanto es usual que los miembros de un mismo partido voten de manera diferente y hasta en contra sus propios partidarios, incluso en la composición de la mesa directiva de las Cámaras. En este sentido -creo no equivocarme- el más “elástico” de todos ha sido la ANR, al punto que se ha comportado en el Congreso no como un partido, sino como dos o tres partidos diferentes. Baste recordar que en la Cámara de Diputados la ANR ha tenido en el último período nada menos que cuatro bancadas, el PLRA ha tenido dos bancadas y el PEN dos bancadas desde la escisión de PAÍS SOLIDARIO²⁰. Si fuésemos a atender al número de bancadas deberíamos concluir que en la práctica existen ocho partidos diferentes en el Congreso. Esto no favorece al régimen presidencial que funciona mejor con el sistema bipartidista. Creo importante detenerme por un momento en la situación de la ANR. Este partido ha funcionado ejemplarmente (salvo una vez) como máquina electoral ya que usualmente recauda el voto disciplinado de sus simpatizantes; sin embargo, producida la elección, en el Congreso no se revela la misma unidad e inmediatamente después aparecen dentro de él una o más facciones que sistemáticamente se convierten en la

¹⁹ Maurice Duverger, *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, Barcelona, Editorial Ariel, 1980, p. 149.

²⁰ Diario ABC Color, Domingo 7 de abril de 2002, p. 4

oposición más fuerte al Presidente de la República, que pertenece su propio partido²¹. Dada esta circunstancia ningún presidente colorado ha podido gobernar en los últimos tiempos con su propia mayoría en el Congreso. La actual situación interna dentro de la ANR no nos hace pensar que éste estado de cosas vaya a cambiar luego de las próximas elecciones. Es más, la cúpula partidaria usualmente pertenece a una facción opositora, por lo que el Presidente ni siquiera cuenta con el apoyo de su propio partido. Que la ANR sea un solo partido ha sido en los últimos tiempos una mera ilusión que ahora parece desvanecerse finalmente con la aparición del partido UNACE²². Desde cierto punto de vista, la escisión parece saludable para el sistema político, desde que no hace sino sincerar una situación de hecho de larga data. Debemos recordar que la disciplina electoral de la ANR terminó por quebrarse en las últimas elecciones para Vicepresidente de la República, en las que parte del Partido Colorado (perteneciente al UNACE) votó por el candidato del PLRA. Si la división termina por concretarse, tendrá importante incidencia en la conformación del Congreso y acentuará todavía más la “democracia dividida” que vive nuestro sistema político desde hace casi una década.

En suma, como los Presidentes pertenecientes a la ANR no han podido gobernar con mayoría en el Congreso, esto los pone en la categoría de presidentes políticamente “débiles”, agréguese a esto las debilidades institucionales impuestas por nuestra Constitución y se comprenderá por qué el sistema presidencial resulta en un evidente fracaso.

Hablando de debilidades, también el sistema de partidos lo es. En efecto, aparte de su poder electoral y prebendario, los partidos carecen de la fortaleza necesaria para disciplinar a sus miembros en el Congreso, para imponer programas de gobierno, para fijar un ideario que los identifique claramente, para educar cívicamente a sus partidarios, para concitar la confianza de los electores, para influir decisiva-

²¹ La situación señalada se ha dado con Wasmosy, con Cubas y con González Macchi.

²² La división se advierte, incluso desde la época de Stroessner, en que ya existían los irreconciliables “tradicionalistas” y “militantes”.

mente en el gobierno de las autoridades locales y nacionales que pertenecen a su partido, para depurar sus cuadros directivos, para moralizar la administración pública, para colaborar en la solución de problemas nacionales, para resolver situaciones de crisis intrapartidaria, etc. En suma, nuestros partidos políticos están muy lejos de cumplir con sus funciones²³ y de ser verdaderos instrumentos de la democracia. Cuando Duverger caracteriza a los partidos de Latinoamérica señala los siguientes defectos, en mi opinión, generalmente aplicables a los nuestros: 1) recibir influencias de otras partes, como ejército, grupos de interés o de presión, sindicatos, etc.; 2) no tener una organización fuerte, articulada y permanente; se manifiestan con ocasión de elecciones y sólo sus jefes y directivos garantizan su continuidad; 3) la falta de homogeneidad y de cohesión que lleva a frecuentes disidencias y escisiones²⁴.

Para concluir con nuestro análisis del sistema de partidos, quiero agregar que se señala usualmente que el régimen presidencial lleva al elector al empleo del "voto útil", ya que al ser uno solo el ganador, no puede desperdiciar su voto en aquel que tiene pocas oportunidades de ganar. Esto produce, obviamente, una distorsión de la voluntad de voto de una parte del electorado, que se ve en la necesidad de votar no por el candidato de su preferencia, sino por el "menos malo". Esta situación no se da en un sistema parlamentario —o al menos se da en mucho menor medida—, puesto que el elector puede votar por un partido minoritario en conocimiento de que éste puede llegar al poder a través de alianzas parlamentarias.

Como puede advertirse, el escenario de los partidos políticos resulta de por sí malo y todavía peor para un régimen presidencial.

5. VENTAJAS DEL SISTEMA PARLAMENTARIO

"Si tuviéramos que resumir la diferencia básica entre el sistema presidencial y el parlamentario podríamos decir que es la rigidez que el presiden-

²³ Constitución, art. 124.

²⁴ Maurice Duverger, op. cit., p. 618.

cialismo introduce al proceso político y la mayor flexibilidad de este proceso en los sistemas parlamentarios. ... La búsqueda de un poder fuerte y la predictibilidad parecen favorecer al presidencialismo, pero, paradójicamente, eventos inesperados, que van desde la muerte del titular a serios errores de juicio, especialmente cuando se enfrentan con situaciones cambiantes, hacen el mandato presidencial menos predecible y muchas veces más débil que el del primer ministro, quien siempre puede imponer su autoridad y su legitimidad democrática solicitando un voto de confianza. Las incertidumbres de un período de transición y consolidación de régimen hacen, sin duda, la rigidez de la Constitución presidencial más problemática que la posibilidad de respuestas flexibles a una situación de cambio en sistemas parlamentarios”

Juan J. Linz

Dadas las características actuales de nuestro escenario político y constitucional, creo sinceramente que un sistema parlamentario puede contribuir enormemente a mejorar la situación, otorgándole al sistema un mayor grado de estabilidad y de gobernabilidad, así como una mayor fortaleza a un Ejecutivo extremadamente debilitado. Asimismo, considero que influirá decisivamente para un mejoramiento en el Poder Legislativo y un fortalecimiento de los partidos políticos. Podemos empezar por decir que una mayor responsabilidad política de cada uno de éstos hará que necesariamente tengan un mejor rendimiento. En efecto, al estar tanto el partido como el Parlamento “pegados” al Poder Ejecutivo, sufrirán las consecuencias electorales de un mal gobierno, y no como ahora que resulta extremadamente fácil tomar distancia del Presidente, aislarlo y cargar en él la exclusiva responsabilidad de los errores cometidos, en realidad, por toda la clase política. No cabe duda de que el paso a un sistema parlamentario requerirá, asimismo, un cambio institucional que permita elegir mejor a los miembros del parlamento y que permita, asimismo, una depuración de los cuadros de los partidos políticos, ya que ambos tendrán una relevancia desconocida en el sistema presidencial. Al

respecto dice Godoy: *“Se comprende fácilmente que tal interacción es muy diferente cuando el jefe de gobierno es elegido por el mismo Parlamento. En este caso, opera otro tipo de responsabilidad y de lealtad, porque los compromisos que los atan están enmarcados en el éxito de la gestión gubernativa misma, y no solamente en los intereses coyunturales de los grupos parlamentarios”*²⁵.

De cualquier manera, con o sin sistema parlamentario, el Congreso y los partidos políticos no pueden seguir funcionando como lo han hecho hasta ahora. Algún cambio importante deberán sufrir a corto plazo, so pena de que su creciente desprestigio los lleve a una crisis verdaderamente grave que repercutirá en todo el sistema político.

Dado que el Primer Ministro depende del Parlamento en cuanto a su elección y permanencia en el poder, resulta evidente que desaparece toda posibilidad de aquella falta de apoyo mayoritario que debilita enormemente nuestro sistema político presidencial. Así se soluciona el primer gran problema: el de la constante oposición al Presidente desde el Congreso. Si un partido político quiere ser gobierno, no le queda más alternativa que apoyar a su Primer Ministro desde el Parlamento, dado que la falta de apoyo significaría su inmediata caída. La parálisis gubernamental y el enfrentamiento entre los dos poderes queda necesariamente superada, dando lugar a un gobierno más eficiente y ágil²⁶.

Ya hemos dicho que el sistema parlamentario tiene las características esenciales de que el Poder Ejecutivo surge a partir del apoyo mayoritario que logra en el Parlamento y de que responde permanentemente ante él, de manera que si el apoyo le es retirado a través de un voto de censura debe elegirse un nuevo Primer Ministro. Así, el cambio en la mayoría parlamentaria incide inmediatamente en el Poder Ejecutivo con el nombramiento de un nuevo Gabinete Ministerial o con un llamado a elecciones para elegir un nuevo Parlamento en razón de su disolución por el Ejecutivo. De este mecanismo surge el

²⁵ Oscar Godoy Arcaya, op. cit., p. 30.

²⁶ Arturo Valenzuela, op. cit., p. 183.

“reaseguro de permanencia” del Primer Ministro. En efecto, si el Parlamento quiere destituir al Primer Ministro éste tiene la posibilidad, en contrapartida, de disolver el Parlamento y convocar a nuevas elecciones parlamentarias. Esto tiene la consecuencia de que el Parlamento no se atreverá a destituir al Primer Ministro sino por causas muy serias y cuando el partido gobernante tiene la semi plena certeza de que logrará nuevamente la mayoría en caso de ir a elecciones. Es importante señalar la circunstancia de que el abandono al Primer Ministro por el Parlamento produce casi necesariamente la disolución del mismo, por lo que dicho abandono resulta extremadamente difícil de darse. El régimen parlamentario contiene de su propio “reaseguro de permanencia” (y de gobernabilidad), *más racional que el del sistema presidencial*, porque abandonar al Primer Ministro significa casi con toda seguridad la disolución del Parlamento, con la consiguiente pérdida del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo, situación que muy pocos partidos pueden estar dispuestos a afrontar. *“Así la disolución desempeña el papel del arma atómica en la teoría de la disuasión: es un ‘disuador’ destinado a impedir las crisis ministeriales”*.²⁷.

En cambio, abandonar al Presidente no significa la pérdida del Poder Legislativo, y como el juicio político exige una mayoría extremadamente alta, tampoco significará necesariamente la caída del Ejecutivo, pero sí una situación de estancamiento y de falta de gobernabilidad.

La mutua dependencia de Parlamento y Primer Ministro produce la necesaria colaboración que no se advierte en el sistema presidencial. En efecto, la imposibilidad del Presidente de la República de disolver el Congreso, priva al Poder Ejecutivo de un medio de presión altamente efectivo sobre aquél cuando requiere de la aprobación de una cuestión que el Presidente considera de vital importancia. Diferente es lo que sucede en el sistema parlamentario en el que *“plantear una cuestión de confianza sobre un proyecto permite a un gobierno parlamentario compeler a los diputados a votarlo para evitar una crisis ministerial, bien porque seguiría una disolución que ellos*

²⁷ Maurice Duverger, op. cit., p. 146.

*no quieren, bien porque el estado de la opinión pública no permite derribar el gobierno*²⁸.

La disolución del Parlamento por el Poder Ejecutivo es uno de los elementos más importantes del entramado parlamentario porque importa el contrapeso a la influencia del Parlamento sobre el Gabinete Ministerial. El Primer Ministro sin la posibilidad de la disolución se encontraría en una situación de inadmisibles desventaja ante un Parlamento que podría sustituirlo a su talante. Así, la disolución resulta ser el factor de equilibrio entre los dos poderes. Frente a un voto de censura contra el Gabinete, éste disolverá el Parlamento y será el pueblo quien decida el conflicto, en atención a sus intereses. En semejante situación resultan ser los electores los árbitros de la contienda entre Ejecutivo y Legislativo. *“El arbitraje del pueblo por medio de las elecciones generales es así la piedra angular del régimen parlamentario”*²⁹.

Como lo tenemos dicho, en el sistema parlamentario se da la situación de una mayor fortaleza del Ejecutivo —aunque parezca paradójico— que en un sistema presidencial de “presidente débil” como el nuestro. En efecto, aquél sistema contribuye altamente a la estabilidad del Ejecutivo y a la concreción de sus políticas públicas porque *“... en cada votación importante, los legisladores deben emitir su voto no sólo sobre los fundamentos del asunto en particular, sino también sobre mantener el gabinete en ejercicio: el hecho de que la mayor parte de los legisladores no quieran derribar el Gabinete muy frecuentemente otorga a éste un poder muy fuerte sobre el proceso legislativo”*³⁰.

Quiero hacer notar que nuestro sistema político se ha caracterizado por numerosas crisis muy graves en los últimos tiempos, que no han podido ser resueltas de manera satisfactoria, fundamentalmente porque no se contempla la posibilidad de que la ciudadanía medie en la situación. El Ejecutivo y el Congreso no han sido capaces de dar

²⁸ Maurice Duverger, op. cit., p. 151.

²⁹ Maurice Duverger, op. cit., p. 143.

³⁰ Arend Lijphart, op. cit., p. 121.

solución a los problemas, por lo que encuentro en la participación del elector una válvula de escape que nos proporciona el sistema parlamentario y del cual nosotros carecemos actualmente. Este es otro motivo muy importante a considerar al tiempo de reflexionar sobre el paso al sistema parlamentario.

El sistema parlamentario tiene, además, la ventaja de la no limitación en el tiempo del ejercicio del gobierno por el Gabinete Ministerial, en el sentido de que no existe prohibición de reelección, la cual conspira no solamente contra la gobernabilidad, ya que bastante tiempo antes de la finalización del período el Presidente va perdiendo poder de manera progresiva y evidente, sino también contra la consecución de un buen programa de gobierno que difícilmente pueda concluir en el breve lapso de cinco años que dura el período presidencial. Por el contrario *“un primer ministro que puede esperar que su partido o la coalición que lo apoya gane la próxima elección, es improbable que esté bajo ese tipo de presión; hemos visto a primeros ministros que han permanecido en el cargo en el transcurso de muchos periodos parlamentarios sin ningún temor a que esto constituyera un paso en dirección a la dictadura, porque existía la creencia que su remoción tendría lugar en cualquier momento sin recurrir a medios inconstitucionales. El límite de tiempo y el principio de no reelección, cuyo valor no puede ser cuestionado, significa que el sistema político tiene que producir un líder capaz y popular cada cuatro años, y que el capital político acumulado por un líder exitoso no puede ser usado más allá de ese punto”*³¹.

Finalmente, quiero indicar que el sistema parlamentario conduce, mucho más que el presidencial, a una democracia de consenso y de pactos, que resulta tan útil en los períodos de crisis y de transición. Ese consenso surgirá, en primer lugar, al tiempo de constituir gobierno, toda vez que ningún partido (o grupo) tenga en el Parlamento la mayoría necesaria para hacerlo solo. El consenso deberá seguir vigente ya que, de no darse, ello significaría la caída del gobierno. Por otra

³¹ Juan J. Linz, op. cit., p. 67.

parte, la misma “...naturaleza colegiada de las operaciones ejecutivas parlamentarias las conducen a tales pactos”³².

6. CONCLUSIÓN

Creo que nuestra Constitución de 1992 ha dado lugar a un sistema de “presidente débil” desde el punto de vista institucional, con facultades muy limitadas y sometido a mecanismos de control tan poderosos que lo convierten en un instrumento ineficaz para gobernar. A esto debemos sumar nuestro sistema de partidos y su composición en el Congreso que hace que el “presidente débil” tenga, por si fuera poco, que gobernar con un Congreso opositor. Hay que agregar el estado de crisis que se ha instalado en el sistema político y que no puede resolverse de manera civilizada y sin traumas importantes. Pero lo que es más grave aun, no puede ser resuelto por los dos poderes democráticos (el Ejecutivo y el Legislativo), lo que ha llevado a la necesidad de buscar un árbitro en el Poder Judicial. No me opongo a que el Poder Judicial oficie de árbitro en algunas pocas situaciones eminentemente políticas y cuando ya no queda otra alternativa, pero no es sano que este método se instale. Los conflictos políticos tienen que ser resueltos por los poderes políticos -entre los que está el mismo electorado-, y no por los jueces, aunque menos aun por las Fuerzas Armadas.

Recuperar el equilibrio, la estabilidad, la gobernabilidad y superar el estado de crisis creo que puede lograrse con relativa facilidad a través del sistema parlamentario. Como tenemos dicho, el Primer Ministro le devolverá al Poder Ejecutivo la fortaleza perdida; la relación de fuerzas entre Parlamento y Gabinete hará que se recupere la gobernabilidad y la estabilidad, a través de un régimen de consenso y de pactos, y; para el final lo no menos importante, el sistema parlamentario convertirá al elector en el árbitro final de cualquier crisis entre el Ejecutivo y el Legislativo, ejerciendo un eficaz mecanismo de control sobre ambos poderes, que hoy no se tiene por parte del pueblo.

³² Arend Lijphart, op. cit., p. 121.

El origen de las crisis políticas no guarda relación necesaria con el sistema de gobierno, aunque éste puede tener su influencia, lo que sí tiene estrecha relación con el sistema de gobierno es la forma de solución de esas crisis políticas y es aquí donde se advierten las flaquezas del sistema presidencial y las ventajas del sistema parlamentario. El sistema presidencial por su falta de flexibilidad y por el sistema de "democracia dividida", muchas veces conduce a una solución no civilizada del conflicto, que concluye en enfrentamientos traumáticos no siempre exento de víctimas fatales, tal como se ha visto últimamente en nuestro continente.

BIBLIOGRAFÍA

BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo, *Derecho Constitucional*, Madrid, Tecnos, 1987.

DUVERGER, Maurice, *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, Barcelona, Editorial Ariel, 1980.

GODOY ARCAYA, Oscar, "El Régimen Parlamentario: una opción política para Chile", en Oscar Godoy Arcaya (ed.) *Hacia una Democracia Moderna*, Santiago de Chile, Ediciones Universidad Católica de Chile, 1990.

LIJPHART, Arend, "Presidencialismo y Democracia de Mayoría" en Oscar Godoy Arcaya (ed.) *Hacia una Democracia Moderna*, Santiago de Chile, Ediciones Universidad Católica de Chile, 1990.

LINZ, Juan J., "Democracia: Presidencialismo o Parlamentarismo ¿Hace alguna diferencia?", en Oscar Godoy Arcaya (ed.) *Hacia una Democracia Moderna*, Santiago de Chile, Ediciones Universidad Católica de Chile, 1990.

MENDONCA BONNET, Juan Carlos, "El equilibrio de poder en la Constitución de 1992", en Emilio Camacho y Luis Lezcano Claude (comp.) *Comentario a la Constitución – Homenaje al Quinto Aniversario*, Asunción, Corte Suprema de Justicia, 1997.

NOHLEN, Dieter y FERNÁNDEZ B., Mario (ed.), *El Presidencialismo Renovado*, Caracas, Nueva Sociedad, 1998.

THURBER, James, *La Democracia Dividida – Cooperación y Conflicto entre el Presidente y el Congreso*, Bs. As. Editorial Heliasta, 1995.

VALENZUELA, Arturo, "Partidos Políticos y Crisis Presidencial en Chile: Proposición para un Gobierno Parlamentario" en Oscar Godoy Arcaya (ed.) *Hacia una Democracia Moderna*, Santiago de Chile, Ediciones Universidad Católica de Chile, 1990.