

SEPARACIÓN DE PODERES EN IBEROAMÉRICA Y EL SUR DE EUROPA (*)

IGNACIO TORRES MURO

I

Comentar, con un mínimo de profundidad, un libro que es una recopilación de estudios, de diversos autores, unidos, eso sí, por un hilo conductor común, resulta siempre complicado, porque en el espacio propio de una recensión no es fácil hacer referencia a todas las tesis interesantes que aquéllos han podido formular en unas aportaciones, por definición, sintéticas.

Es por eso por lo que, a mi juicio, lo primero que hay que resaltar son los rasgos generales de la obra. Por lo que respecta a la que aquí nos ocupa, el más importante es que se trata de un trabajo de ciencia política comparada, limitado por dos coordenadas: en primer lugar, lo apunta el título de esta recensión, se trata de reflexionar sobre cómo se han resuelto los problemas de la separación de poderes, y, en concreto, la posición del ejecutivo, uno de los temas clásicos, y más importantes, de todo régimen político democrático; en segundo, el ámbito de la comparación es el de algunos países de América Latina y Europa Meridional.

Éste es, ante todo, un libro de politólogos, en el sentido de que la mayoría de sus autores tiene una aproximación de este tipo a los problemas que abordan. De politólogos, además, de formación fundamentalmente anglosajona, siendo también verdad que, con la única excepción de Pasquino, nos hallamos ante

(*) Un comentario a Jorge LANZARO (Ed.), *Presidencialismo y Parlamentarismo. América Latina y Europa Meridional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2012, 360 págs.

profesores latinoamericanos. Salvo en algunos casos, sus estudios de postgrado los han hecho en universidades británicas, o estadounidenses, y eso se nota en la manera de aproximarse a los supuestos concretos que analizan.

No creo que haga falta gastar mucha tinta en descartar prejuicios sobre la utilidad de este tipo de análisis para los juristas dedicados a problemas constitucionales: parece indiscutible que una cosa es la tan irrenunciable, como seguramente imposible de alcanzar, «pureza metódica»; y otra que no se deba estar al tanto de lo que enseñan, con claridad, otras aproximaciones a las realidades que nos interesan, descargadas de «leguleyismo».

Lo cierto es que el elenco de autores del libro es impresionante. Creo que, en este momento, sería difícil encontrar, en el panorama iberoamericano, un grupo de científicos sociales de una excelencia comparable, que aúnan una excelente formación, con un anclaje serio en las realidades de sus diversos países. ¿Qué se les puede contar, por poner un par de ejemplos, a Diego Valadés, o a Gian Franco Pasquino, sobre México, e Italia? Más bien poco. Y en éste, como en otros casos en el libro, la gran ventaja es que estamos ante autores de una trayectoria, a veces incluso de práctica política, que hace que sus aportaciones puedan ser, a la vez, relativamente breves, y demoledoramente esclarecedoras. Además, por supuesto, tienen un bagaje teórico muy bueno, hablan con soltura el lenguaje de la ciencia política moderna; y, por otra parte, su formación comparada les sirve para poner en su contexto, y, por ello, entender mejor, unos casos concretos, que no son en absoluto despreciables, a la hora de extraer conclusiones relevantes para el progreso de los análisis politológicos en nuestros días.

Es cierto, sin embargo, que también puede criticarse el que las soluciones de otros países del área latinoamericana, y del sur de Europa, no hayan sido objeto de estudio. Está claro que, a esta objeción, bien puede responderse que no se trataba de hacer un libro exhaustivo, o enciclopédico. Pero lo cierto es que a este lector le hubiera gustado encontrarse con algo sobre el «turnismo» costarricense; o el frenazo por la Corte Constitucional colombiana de la deriva «semiplebiscitaria» e «hiperpresidencialista» del entonces Presidente Uribe; o hasta qué punto los regímenes «bolivarianos» (Venezuela, Ecuador, Bolivia, si acaso Perú) se apartan, o no, de pautas verdaderamente democráticas; o las dificultades de la consolidación de prácticas de este tipo en Centroamérica; o, puestos a hablar de semipresidencialismo, decir algo sobre el francés, aunque a alguno pueda ofenderle que le consideren Europa Meridional, dado que se trata del modelo clásico de estas soluciones, pero con una evolución en los últimos tiempos, respecto al mismo, que es muy curiosa, en el sentido de una cierta parlamentarización.

Quizás haga falta para ello preparar otro libro, y siempre sería discutible si algunos de los casos que acabo de citar son verdaderamente supuestos de constitucionalismo, en el sentido clásico, o ejemplo de realidades diferentes, que conviene distinguir de las que se abordan en esta obra. No quiero decir sino que me hubiese gustado ver trabajos sobre los regímenes que se han quedado fuera, hechos con el rigor, y el nivel técnico, que se ha alcanzado en la descripción de los que constituyen el objeto de los ensayos que aquí se publican. Sabiendo que lo mejor es enemigo de lo bueno, tampoco sería inteligente llevar esta objeción mía demasiado lejos, y, por ello, conviene que abordemos la, lógicamente somera, reflexión sobre cada una de las aportaciones que forman la obra a comentar.

II

Jorge Lanzaro, en tanto que editor del libro, firma, en primer lugar, una introducción al mismo (págs. 1 y sigs.); y, además, una reflexión general sobre el presidencialismo en América Latina (págs. 15 y sigs.).

En el primer caso, hace de «introducción de embajadores», ligando el esfuerzo de la obra a la tradición iniciada por Juan Linz, y sintetizando el contenido de los diferentes capítulos de la obra. Añade, sin embargo, una reflexión muy interesante, en el sentido de que los diferentes sistemas de partidos son decisivos para entender los casos que se van a analizar, señalando la «diferencia sustancial entre las democracias con partidos y las democracias sin partidos o con sistemas de partidos débiles o en colapso, en cuanto a la calidad democrática y a la estabilidad, al funcionamiento de las instituciones de gobierno y a la dinámica de los procesos políticos» (pág. 8).

En el segundo, hace un ejercicio de comparación, en el que revisa el debate parlamentarismo-presidencialismo, habitual en los últimos años en Iberoamérica, alcanzando conclusiones interesantes como la de que estos sistemas no pueden considerarse como «intrínsecamente perversos o intrínsecamente virtuosos» (pág. 22), y que el «presidencialismo latinoamericano dista mucho de presentar un panorama uniforme» (pág. 22). Hablando sobre tipos de presidencialismo, claves del presidencialismo pluralista, presidencialismo con partidos y sin partidos, y recursos de poder y modos de gobierno, el autor realiza una síntesis interesante que orienta sobre el contexto general de los casos concretos en los que se detienen el resto de sus colegas.

Sobre Argentina nos encontramos con el trabajo de Bonvecchi y Zelaznik (págs. 63 y sigs.), que está centrado en el estudio de los recursos del Presidente

para dominar ese sistema constitucional, como el control del gabinete, el poder de veto, o los decretos de necesidad y urgencia. A ello hay que añadir sus relaciones con los diferentes grupos políticos representados en las Cámaras (poderes partidarios), y los recursos fiscales. La conclusión, tras el análisis del juego en la práctica de todos estos factores, es la de que el presidencialismo argentino es «un régimen político en el que el Poder Ejecutivo tiene a su disposición recursos para superar en forma condicional los problemas típicos de la división de poderes, pero no para transformar al presidente en un “dictador electivo”» (pág. 100).

De Brasil se ocupa Octavio Amorim Neto (págs. 103 y sigs.), matizando la idea habitual de que en este caso nos hallemos ante un Presidente que es uno de los más fuertes del mundo, con la de que «un importante contrapeso al Poder Ejecutivo... es el fragmentado sistema partidario del país, que fuerza al presidente, al organizar su gabinete, a acomodar a una gran diversidad de fuerzas partidarias» (pág. 128).

Peter M. Siavelis aborda los problemas en Chile (págs. 133 y sigs.), ciertamente peculiares desde el momento en que, como se subraya, «la estructura institucional legada a las autoridades democráticas en 1989 no había sido diseñada por éstas» (pág. 136), lo que condiciona todos los desarrollos del presidencialismo chileno, que se describen con detalle en el artículo, y que se basan en «un Congreso débil y un gobierno extremadamente fuerte» (pág. 138), y el llamado «cuoteo», que parece la versión chilena de la *lottizzazione* europea, teniendo en cuenta siempre que «la relación entre las redes informales y el gobierno formalmente nombrado es crucial para entender el funcionamiento de cada administración» (pág. 147). La receta para el futuro sería «una fórmula que tenga en cuenta la distribución formal de carteras ministeriales y la estructura de la red informal que invariablemente acompaña a un presidente, pero que al mismo tiempo evite la imagen negativa que tiene el cuoteo» (pág. 161).

Como ya hemos apuntado más arriba, México es tratado por Diego Valadés (págs. 165 y sigs.). Tras un repaso de la historia, afirma que los constituyentes de 1917 «pusieron los cimientos jurídicos para el ejercicio autoritario del poder presidencial», con algunos rasgos que «en la actualidad se han atenuado» (pág. 170), pero no sin que no pueda seguir hablándose de una «alta concentración de poder» (pág. 173), aunque con fenómenos interesantes, más recientes, como el ejercicio por parte de los gobernadores de los Estados de un «presidencialismo vicarial a escala», al ser beneficiarios de un «estado de cosas en el que disfrutaban de autonomía y de impunidad», de modo que «el antiguo poder presidencial se trasladó» a ellos (pág. 181).

Propone el autor una serie de reformas, en el sentido de un mayor protagonismo del Congreso, que pueda llevar a un «presidencialismo racionalizado» (pág. 185), y un «sistema constitucional que permitiera cohesionar las libertades públicas con las responsabilidades políticas» (pág. 186). Sin duda, la larga experiencia de Valadés en la vida pública mexicana (Procurador General, Ministro de la Corte Suprema, Embajador) está detrás de su ensayo, en el que se conjuga el análisis del científico, que también lo es, como destacado investigador de la UNAM, con las propuestas de reforma propias del académico con una larga trayectoria en el servicio público.

Jorge Lanzaro hace su tercera aportación, al libro colectivo que nos ocupa, examinando el caso uruguayo. Destaca que este país es un supuesto, desde hace muchos años, y no usual en su entorno, de democracia de partidos, en la que se da «una competitividad abierta... que da cabida a la disputa democrática entre los partidos rivales y al interior de ellos» (pág. 193). La evolución del sistema supera un bipartidismo tradicional (Colorados y Blancos, a los que se suma poco a poco el llamado Frente Amplio, que agrupa a la izquierda), con la consecuencia de que, en un primer momento de la misma, «el presidencialismo uruguayo retoma las prácticas de compromiso y entra en experiencias inéditas de coalición», derivadas de una «política incluyente» (pág. 199).

Los cambios de los últimos tiempos en el panorama político de base (acceso al poder del Frente Amplio), y en el constitucional (reforma de 1996), son descritos con cierto detalle, para concluir que «el presidencialismo pluralista uruguayo... pierde algunas de las características que hicieron su fama y pasa a tener visos de corte mayoritario», de modo que «la democracia de partidos uruguayo recupera su vigencia, pero adquiere características diferentes a las que la distinguieron a lo largo del siglo XX» (pág. 209).

Marina Costa Lobo aborda en el siguiente ensayo (págs. 213 y sigs.) una breve revisión comparada de los regímenes parlamentarios, y semipresidenciales, en Europa, con algunas reflexiones sobre los conceptos teóricos básicos en este campo, de la mano de clásicos de la ciencia política, como Duverger, o Sartori, y autores más recientes, como Elgie. No deja de destacar que «los regímenes semipresidenciales son actualmente mayoría en la UE» (pág. 217), y que una de las claves para entender todos ellos son los sistemas de partidos, en los que se nota una cierta tendencia a la «fragmentación», menor, por ahora, en la Europa del Sur (pág. 222).

El caso español es el objeto de los trabajos de Juan Luis Paniagua, y José Tudela. Ambos constituyen una síntesis muy bien hecha de los rasgos principales de un sistema en el que todos sabemos que se han combinado unas reglas constitucionales, cuyo objetivo era la estabilidad, estabilidad que se pretende

alcanzar implantando, de manera implacable, una versión, aún más radical, de una «Kanzlerdemokratie» (democracia de canciller), a la alemana; y un sistema político de base, en el que las tendencias personalistas, y la férrea disciplina en los partidos, han acabado con todas las posibles disidencias significativas frente a las directrices de los «líderes».

La influencia de las realidades históricas, y comparadas, sobre este diseño, la describe muy bien Paniagua, que, además, repasa con toda exactitud las consecuencias del sistema electoral, y de la fortaleza de los partidos, que conducen, por ejemplo, a un Parlamento partidocrático, con falso bicameralismo, y que forma parte de los denominados «débiles o reactivos» (pág. 247).

Además, el Presidente del Gobierno goza de una «preeminente posición» (pág. 251) dentro del Gobierno, monopolizando la agenda legislativa, con el apoyo de la Secretaría de Estado de Relaciones con las Cortes. Instrumentos normativos como el Decreto-ley, y el Decreto Legislativo, reservados al Ejecutivo, facilitan su control sobre la producción de reglas jurídicas generales, lo que no es óbice para que se dé también «una alta racionalización del trabajo de las Cámaras y una notable eficiencia en sus resultados» (pág. 255).

Por otra parte, «los Presidentes de Gobierno han evolucionado... hacia el ejercicio de una forma presidencial (o presidencialista) de su función de gobierno» (pág. 258). No han hecho más que ejercer, sin concesiones, sus poderes constitucionales, que se sintetizan adecuadamente (págs. 258 y sigs.), apoyados, además, por un diseño de las campañas electorales, y de las relaciones con los ciudadanos, caracterizado por una «creciente personificación» de las mismas, que «lleva a una concentración de liderazgos (y jefaturas)» (pág. 263).

José Tudela se suma, en su estudio, a la mayoría de estas afirmaciones, proyectándolas sobre la realidad de las Comunidades Autónomas, y recordando que «todo el diseño institucional y su reflejo normativo están pensados para una “racionalización” del trabajo del Parlamento y para el fortalecimiento del Gobierno» y que «ninguna formación política ha tenido excesivo interés en reforzar la posición» de las Cámaras «en el sistema institucional» (pág. 277). Esto en el marco de una situación en la que «la representatividad y legitimidad del sistema se encuentran erosionadas» (pág. 278). Los rasgos principales del mismo son la «presidencialización», que es «todavía más aguda en las Comunidades Autónomas» (pág. 285), y el hecho de que «nada relevante sucede fuera de los partidos» (pág. 286). Además, preocupa «la marginalidad creciente de la institución parlamentaria» (pág. 286).

Las diferencias respecto a la posibilidad de coaliciones, en la nación en general, en donde no se conocen en el nivel del Gobierno (todos han sido monocolors), y en las Comunidades Autónomas, donde han sido frecuentes, se resaltan

adecuadamente, para pasar de inmediato a reflexionar sobre las consecuencias que, para el sistema constitucional, ha tenido el fuerte proceso de descentralización abordado desde 1978, con la aparición de una «nueva clase política» (pág. 296), una «élite regional» que «ve incrementado su poder» (pág. 298), hasta el punto de que el «Estado autonómico ha podido con el Estado de partidos» (pág. 298). Concluye que «la comprensión de la forma de gobierno en España y su sistema político exige tomar en consideración la forma de la organización territorial del poder y su evolución» (pág. 303).

Este apunte es quizás el más interesante de ambos trabajos sobre España, y lo resalta, también, Paniagua al final del suyo, cuando nos dice que «la profunda descentralización política habida en España está introduciendo ya cambios relevantes en las formas organizativas de los partidos políticos, en sus procesos de toma de decisiones y en las formas de ejercicio de la dirección política en su seno» (pág. 264). Si ésta será la original manera de frenar la tendencia a la realización plena, en nuestro país, del modelo de la «dictadura electiva», con un Primer Ministro controlando todo el sistema político, teorizado por Lord Hailsham hace ya algunos años (Richard Dimbleby BBC Lecture, *The Listener*, 21 de octubre de 1976), el tiempo lo dirá.

Sobre el «parlamentarismo al estilo italiano» contamos en el libro con un ensayo de Gian Franco Pasquino, que explica primero las reglas constitucionales, dominadas por el «complejo del tirano» consecuencia de la experiencia mussoliniana (fascista), y que imponen una «profunda debilidad... del gobierno y de su jefe con respecto al Parlamento» (pág. 308). Revisa, a continuación, la práctica, distinguiendo la época de la llamada «Primera República» (antes de 1994), y la posterior a este año, en la que las reformas electorales dan luz a una «nueva era política» (pág. 317) con un sistema de partidos «simplificado drásticamente», y «más eficiente» (pág. 319), basado en una «competencia bipolar» (pág. 320), que poco a poco se consolida. Apunta también la «importante función política y constitucional» (pág. 321) del Presidente de la República (actualmente, *Il Rè-Rey-Giorgio Napolitano*, como le llama la prensa), reforzada, por cierto, en desarrollos posteriores a la aportación de Pasquino, dada la fragmentación del Parlamento italiano, con la entrada en el mismo de fuerzas decididamente antisistema (*Movimiento Cinque Stelle*).

Reflexiona el autor sobre lo que llama «problemas contingentes», como la interpretación del mandato popular que hace Berlusconi, «demasiado amplia y exagerada» (pág. 322). También los hay «estructurales»: el principal «está representado por el Parlamento, su naturaleza y su funcionamiento» (pág. 325), singularmente un bicameralismo sin sentido, y «su tamaño excesivo» (pág. 326), con freno a las posibles reformas por una *partitocrazia* que «está defendiendo

su territorio y sus privilegios» (pág. 326). Aborda, asimismo, el tópico de la famosa *centralità* parlamentaria, afirmando que «el Parlamento italiano no ha desempeñado en absoluto un papel central» (pág. 327), aunque no deje de tener cierto poder, fundamentalmente «negativo» (pág. 328).

La conclusión general es que nos encontramos ante un problema no sólo de diseño institucional, sino, sobre todo, de «cultura política», en el marco de la cual «la calidad de la clase política (y antipolítica) es la responsable del mal funcionamiento del sistema político italiano, y de su modelo parlamentario». Alguna responsabilidad tienen también «los votantes por su falta de cultura cívica, su comportamiento y sus elecciones» (pág. 334).

El libro se cierra con el curioso caso de la posición del Primer Ministro en un régimen semipresidencial, como el portugués, tema que aborda Marina Costa en las páginas 337 y sigs. En ellas resalta que aquél se ha convertido en la «figura central de la toma de decisiones políticas» (pág. 338). Repasa la historia del constitucionalismo posterior a la revolución de los claveles (texto de 1976, y revisión de 1982, principalmente), en una andadura que ha pretendido «sacar a los militares del sistema político y... subordinarlos claramente al poder civil» (pág. 344). Respecto al Primer Ministro, ha ido recibiendo cada vez más poderes constitucionales, basados también en una remodelación en clave «presidencialista» del gobierno central, la creciente irrelevancia de los partidos (elección directa de los líderes por los militantes, que refuerza los liderazgos), y la domesticación del Parlamento, que «ha llegado a ser una mera caja de resonancia del gobierno» (pág. 354). Estos rasgos, sin embargo, pueden estar en peligro, como consecuencia de que, a partir de las elecciones de 2009, «el control del electorado ejercido por los dos grandes partidos se está debilitando», y puede ocurrir que se dé un nuevo «equilibrio en el que el Primer Ministro tenga menos importancia frente al Parlamento» (pág. 359).

Este estudio tan brillante nos reafirma en la idea de que hubiera sido necesario, en este libro, reflexionar sobre el semipresidencialismo francés, cuya evolución al respecto es llamativa, como otro caso en el que el dualismo dentro del ejecutivo (Presidente de la República-Primer Ministro) ha dado mucho juego. El contraste hubiese provocado, probablemente, reflexiones de cierto interés.

III

El lector medianamente avisado se habrá ya dado cuenta de que esta recensión no le hace justicia al texto que se comenta, que es de una riqueza imposible de sintetizar en pocas páginas. Teniendo presente que, aun así, hemos rebasado,

un poco, el espacio que se nos concede habitualmente, parece necesario cerrar, de una forma un poco abrupta, señalando que este libro es una obra a leer, principalmente por dos razones: 1) porque contiene una información exhaustiva (con muchos datos, y abundantes referencias bibliográficas, en ambos casos bastante actualizadas) sobre los casos que se estudian en la misma, y 2) porque sobre esta base, los autores de las diversas aportaciones, que son personas abiertas a las experiencias comparadas, y, a la vez, ancladas en las realidades particulares que analizan, construyen unas reflexiones muy interesantes a partir de estas últimas; ese tipo de reflexiones que trascienden los problemas concretos, y son, por tanto, útiles en cualquier tiempo y lugar.

Sólo nos queda señalar que la aparición de este libro es consecuencia del apoyo de la Fundación Manuel Giménez Abad de las Cortes de Aragón, y del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Un ejemplo, en todo caso, de cómo puede gastarse bien el dinero público.