

FD583 210
1-46745
R:215

Mpe 6/20

UNIVERSIDAD DE LA REPUBLICA
FACULTAD DE DERECHO
BIBLIOTECA

Estudios Jurídicos

Nº 2
2006

Publicación de la Facultad de Derecho
de la Universidad Católica del Uruguay

Consejo de Redacción

*Juan Carlos Peirano
Martín Risso Ferrand
Eugenio Xavier de Mello*

Secretaría de Redacción

Gabriela Aguirre Grompone

Estudios jurídicos /

2006 nro.2 c1



FD-UY/EJ22006C1



Universidad
Católica
DAMAZO A. LABARAZA • URSUDAT

COPIA 1

267
50429

*Relaciones entre
el Poder Legislativo
y el Poder Ejecutivo **

Martín Riso Ferrand **

* Exposición realizada en el Seminario Internacional sobre «Eficiencia del Gobierno y relacionamiento entre el Gobierno y el Parlamento», organizado en marzo de 2006 por la Facultad de Derecho de la Universidad Católica del Uruguay y la Fundación Konrad Adenauer.

** Decano y profesor titular de Derecho Constitucional en la Facultad de Derecho de la Universidad Católica del Uruguay.

RESUMEN. Partiendo de la clásica clasificación de formas de gobierno que distingue entre sistema presidencial, parlamentario y congresional, se realiza una valoración de la subsistencia y utilidad de dicha clasificación, que arriba a un resultado negativo. Detectando algunos de los principales problemas que el análisis de este tema presenta, se propone una nueva clasificación que se sustenta en tres variables: (a) una jurídica que refiere a la existencia de responsabilidad política del gobierno frente al Parlamento; (b) una que puede tener aspectos jurídicos pero que refiere más a la realidad y a la cultura política que sería la estabilidad del gobierno; y (c) por último una variable que hace básicamente a aspectos no jurídicos y que refiere a la eficacia del gobierno. A continuación se procura analizar el sistema uruguayo a la luz de las referidas variables.

SUMARIO. Precisiones preliminares. Las clasificaciones clásicas. ¿Subsiste la clasificación clásica? Nueva clasificación. Modelo presidencial. Sistemas parlamentarios con buenos estándares de estabilidad y eficacia. Sistemas parlamentarios no comprendidos en la categoría anterior. Formas básicas de funcionamiento de los sistemas parlamentarios. Las categorías anteriores en Uruguay. El sistema de la Constitución de 1967 a partir de 1985.

Precisiones preliminares

Voy a procurar que mi exposición sea muy concreta y a tales efectos corresponde realizar algunas precisiones preliminares.

En primer término, realizaré algunas aclaraciones conceptuales y terminológicas, tratando de demostrar rápidamente la terrible confusión que hay en el tema de relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, que complica hasta el infinito su análisis.

En segundo lugar, trabajaré sobre algunos aportes de autores extranjeros en la búsqueda de una nueva clasificación en la materia que nos permita analizar las distintas variantes del derecho comparado, extraer consecuencias importantes y fundamentalmente útiles.

Por último, intentaré trasladar esa nueva clasificación al derecho constitucional uruguayo vigente, ubicando al sistema uruguayo dentro de esta nueva clasificación.

Adelanto que no voy a poder entrar en el análisis de los distintos sistemas que mencionaré en mi exposición y que solamente haré referencia a aquellos aspectos estrictamente necesarios para cumplir con los tres objetivos señalados. De la misma forma prescindiré de ciertas puntualizaciones terminológicas, que tienen consecuencias en los desarrollos teóricos y prácticos, tales como los puntos de contacto y las diferencias entre las nociones de Poder Legislativo, Parlamento y Congreso. Si bien existen diferencias conceptuales e históricas en cada una, a los solos efectos de este trabajo emplearé como sinónimos dichas expresiones. Lo mismo ocurre con las nociones Poder Ejecutivo y gobierno.

Las clasificaciones clásicas

En algún momento histórico apareció en el derecho constitucional una famosa clasificación que, en materia de relaciones entre gobierno y Parlamento, distingue entre sistemas *parlamentarios*, *presidenciales* y *congresionales*. Hoy es casi imposible que se encuentre un manual de derecho constitucional en que no se haga referencia a esta clasificación. Aparentemente, lo que ocurrió fue que en un momento histórico, posiblemente en el siglo XIX, alguien se dio cuenta —analizando los sistemas democráticos vigentes en ese momento— que cuando se estudiaba la forma de relacionamiento entre el Ejecutivo y el Legislativo, todos los sistemas tendían a coincidir con uno de tres grandes modelos: el sistema desarrollado y vigente en Estados Unidos, el sistema nacido en Inglaterra y el sistema suizo. Y alguien les puso nombre a estos modelos: sistema *parlamentario* —el inglés—, sistema *presidencial* —el estadounidense— y sistema *congresional* o de *asamblea* —el suizo.

Es importante tener presente que se trata de una clasificación de tipo descriptivo, es decir, no hay un modelo teórico definido de lo que es un sistema parlamentario o presidencial o congresional, sino que históricamente —en los siglos XIX y principios del siglo XX— se entendía que se era parlamentario, presidencial o congresional según se pareciera o tuviera similitudes importantes con algunos de los tres modelos mencionados.

Esto llevó a una vaguedad absoluta en la materia. ¿Cómo se diferencian los sistemas presidenciales de los parlamentarios? Las propuestas que han dado los distintos autores de Europa y de América son innumerables. Voy a referir sólo a las más difundidas en América Latina.

Determinados autores dicen que la clave para distinguir entre sistemas parlamentarios y presidenciales es la *orientación política*, y que en los sistemas presidenciales la orientación política del gobierno la fijaría el presidente, mientras que en los sistemas parlamentarios la orientación política la fijaría el primer ministro actuando con el Parlamento. Esto parece muy claro y sencillo pero el problema es que no es así, o por lo menos normalmente no es así. No es correcto que en los sistemas presidenciales necesariamente la orientación política sea fijada por el

presidente, sino que el presidente y si realmente son los sistemas parlamentarios la determinación política partiendo de la determinación del Sr. Blair y antes lo del Sr. Major. Esto es confuso, variable

Un segundo punto es que entre los dos sistemas de responsabilidad parlamentaria y presidencial, típicamente frente a la posibilidad de disolución del instituto de dirección

Una tercera característica del sistema parlamentario tiene que ver con la jefatura de gobierno. En el sistema presidencial la posibilidad de disolución —que no es un sistema que cumple con los requisitos de aplicar. Hay algo que puede ser aplicado (que puede ser cómo funcionan los verdaderamente infuncionan estos sistemas

Entonces, ¿cómo se diferencian los parlamentarios hay en estos cuatro países ellos es verdadera

Hacer hoy en día un sistema parlamentario no

¹ DUVERGER, Maurice

² Algunos autores, (p. 470 y ss.), proponen varios

presidente, sino que hay que ver cuál es la posición y la fuerza política de ese presidente y si realmente él es quien puede fijar la orientación política. En los sistemas parlamentarios, a su vez, no es común que en la fijación de la orientación política participe el Parlamento. Normalmente la fijación de dicha orientación la determina el jefe de gobierno.¹ Actualmente en Inglaterra esto lo hace el Sr. Blair y antes lo hacía la Sra. Thatcher; en el medio tenemos el caso menos claro del Sr. Major. Estamos hablando entonces de un criterio de distinción que es confuso, variable y que muchas no se da en la realidad.

Un segundo criterio —quizás el más utilizado en el Uruguay para distinguir entre los dos sistemas (parlamentario y presidencial)— es determinar si hay o no responsabilidad política del gobierno, es decir, si el gobierno es responsable políticamente frente al Parlamento que lo puede censurar y hacer caer sin perjuicio del instituto de disolución.

Una tercera variante requiere realizar una triple distinción. El sistema parlamentario tiene que presentar tres características: distinción y separación de la jefatura de gobierno y jefatura de Estado, responsabilidad política del gobierno y posibilidad de disolución de las cámaras. El problema que presenta esta distinción —que no es un problema menor— es qué pasa cuando nos encontramos con un sistema que cumple con una característica pero no cumple con las otras dos, o bien cumple con una y en otra es confuso. Es un criterio verdaderamente difícil de aplicar. Hay algunos autores que entran en un análisis absolutamente descriptivo (que puede ser lo más sincero y práctico). Lo que ellos hacen es describir cómo funcionan los principales sistemas democráticos contemporáneos.² Esto es verdaderamente interesante para el lector, que se va nutriendo y viendo cómo funcionan estos sistemas en otros países.

Entonces, ¿cuáles son los sistemas parlamentarios actuales? Sistemas parlamentarios hay en Inglaterra, Francia, Alemania y en Italia. Por supuesto que estos cuatro países tienen algo en común, pero es claro que la diferencia entre ellos es verdaderamente enorme.

Hacer hoy la afirmación de que en determinado país existe un sistema parlamentario no quiere decir mucho y puede generar verdaderas complicacio-

¹ DUVERGER, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Ed. Ariel, Barcelona, 1970, p. 265.

² Algunos autores, como Enrique SÁNCHEZ BRINGAS (*Derecho Constitucional*, 7.ª ed., Ed. Porrúa, México, 2002, pp. 470 y ss.), proponen varios elementos para la clasificación.

nes. Es más, creo que la mera afirmación de que en un país existe un sistema parlamentario es una afirmación vacía, que poco aporta para la clasificación o comprensión del sistema en análisis.

En cuanto al sistema presidencial —que mencionaba el doctor Federici—, también se nos plantea un problema terminológico. En Argentina se utiliza «presidencialismo» como sinónimo de la expresión «presidencial» del modelo norteamericano. En otros países, como en México, se utiliza la expresión «presidencialismo», pero con un sentido diferente al de «sistema presidencial», para referir a las deformaciones latinoamericanas del sistema presidencial que tienen un exceso de poder del presidente.³ Esto también genera problemas terminológicos.

Véase cómo en estos temas vivimos discutiendo por palabras y no siempre llegamos al fondo del asunto.

Después aparece el sistema *semipresidencial*, *semiparlamentario*, *cuasiparlamentario*, *neoparlamentario*,⁴ *neocuasiparlamentario*, y así sucesivamente. Es interesante señalar que el *semipresidencial*, que fue el más desarrollado de todos, fue definido por el profesor Maurice Duverger,⁵ quizá quien más lo ha analizado, como el sistema parlamentario en el que el presidente de la República es electo directamente por el cuerpo electoral. Adviértase la dificultad terminológica: sistema *semipresidencial* (o sea, prácticamente presidencial) es un sistema *parlamentario* con atipicidades. La noción de sistema semipresidencial ha sido en general abandonada, ya que complicaba más de lo que ayudaba. Los constitucionalistas franceses,⁶ en general, han dejado de utilizarlo y se limitan a clasificar el sistema de Francia como parlamentario.

Y todavía aparece la famosa *paradoja* de estos sistemas.

³ NARANJO MESA, Vladimiro, *Teoría Constitucional e Instituciones Políticas*, 9.ª ed., Ed. Temis, Bogotá, 2003, pp. 309 y ss.; KORZENIAK, José, *Curso de Derecho Público. Derecho Constitucional*, FCU, febrero de 2001, pp. 398 y ss.

⁴ Al respecto, Alberto Ramón REAL, «Neoparlamentarismo en América Latina», en *Cuadernos de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales*, Montevideo, 1962.

⁵ Maurice DUVERGER (*Jaque al rey*, Ed. Universitaria de Buenos Aires, 1981, p. 4) señala que los sistemas semipresidenciales se caracterizan por la coexistencia de un gobierno de tipo parlamentario y un jefe de Estado presidencial. Del mismo autor: *Instituciones...*, o. cit., pp. 294 y 299 y ss.

⁶ BURDEAU, y otros, *Droit constitutionnel*, 26.ª ed., Ed. Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, EJA, París, setiembre de 1999, pp. 617 y ss.; CHANTEBOUT, Bernard, *Droit constitutionnel et science politique*, 16.ª ed., Ed. Armand Colin, París, agosto de 1999, pp. 150 y ss.; PORTELLI, Hugues, *Droit constitutionnel*, 3.ª ed., Éditions Dalloz, París, 1999, pp. 61 y ss. y 146 y ss.

Quando s
que el actor pol
no es así.⁷ Si qu
cho, porque el
desafío está en
poderoso que e
existe entre el
fuerzas es a fav
Unidos la figur
razonable que s
vorable para Bu
nes.⁸ ¡Y ni que l
Parlamentos má
En este tema po
¿Qué surgen
rios (ejemplo hi
Parlamento sino
bio, el centro de
Y por últi
rar el tema. Ni s
mas parlamenta
lógicos o politic
políticos habl
no contrapuesta
analizan estas ci
sistemas, se adve
tario) la figura p
cado como pres
cuestión resulta

⁷ NARANJO MESA, equilibrado, mientras que

⁸ Como señala D. (Instituciones... o. cit., p

Cuando se repara en la expresión *sistema parlamentario*, se tiende a pensar que el actor político principal en este sistema es el Parlamento. Pero normalmente no es así.⁷ Si quiere encontrarse un Legislativo poderoso no hay que buscar mucho, porque el mejor ejemplo se halla en el Congreso de los Estados Unidos. El desafío está en buscar en las constituciones contemporáneas un Legislativo más poderoso que el Congreso de los Estados Unidos. Si se analiza la relación que existe entre el presidente de los Estados Unidos y el Congreso, la medición de fuerzas es a favor del Congreso. Por supuesto que mirando de afuera de Estados Unidos la figura más visible de la superpotencia mundial es el presidente —es razonable que se vea así—, pero la relación Bush-Congreso es mucho más desfavorable para Bush de lo que es para Blair su relación con la Cámara de los Comunes.⁸ ¡Y ni que hablar del sistema francés! Por definición Francia tiene uno de los Parlamentos más débiles del mundo, recortado en sus competencias drásticamente. En este tema podemos apreciar paradojas y confusiones.

¿Qué surge de lo anterior? Que en los sistemas denominados *parlamentarios* (ejemplo histórico y típico es el sistema inglés) el principal actor no es el Parlamento sino el gobierno. En el sistema presidencial (Estados Unidos), en cambio, el centro de gravedad del sistema está en el Congreso más que en el presidente.

Y por último aparecen problemas metodológicos o de visiones para encarar el tema. Ni siquiera se ha decidido con claridad si cuando hablamos de sistemas parlamentarios o presidenciales estamos utilizando criterios jurídicos, sociológicos o politológicos. La realidad es que cuando los constitucionalistas y politólogos hablamos de estos temas lo hacemos desde visiones distintas, aunque no contrapuestas, lo que complica notoriamente el tema. Doy un ejemplo: si se analizan estas cuestiones con un enfoque realista, basado en cómo funcionan los sistemas, se advertirá que en el sistema inglés (los creadores del sistema parlamentario) la figura principal está en el primer ministro y por ende debería ser clasificado como presidencial. Por el contrario, un enfoque netamente jurídico de la cuestión resulta irrelevante, ya que poca importancia puede tener la letra fría de

⁷ NARANJO MESA, Vladimiro, *Teoría...* o. cit., comparte con BURDEAU que el sistema parlamentario es un sistema equilibrado, mientras que en el presidencial prima el ejecutivo y en el congresional la asamblea (p. 298).

⁸ Como señala DUVERGER, en Inglaterra el poder pasó de la Corona al Parlamento y luego del Parlamento al Gabinete (*Instituciones...* o. cit., p. 248).

la Carta si ésta no se cumple en los hechos o si no se la analiza a la luz de la realidad, del juego de los distintos intereses y fuerzas políticas.

¿Subsiste la clasificación clásica?

A esta altura, en primer lugar, debemos preguntarnos si en la actualidad subsisten modelos. La respuesta es que el sistema presidencial de los Estados Unidos de Norteamérica sigue existiendo prácticamente sin modificaciones o con algunas no relevantes a los efectos de la clasificación.

El *sistema congressional* no se ha extendido. Únicamente existe en Suiza y es obvio que debemos eliminarlo porque no puede haber una categoría integrada con un solo elemento. Por tanto no se justifica su existencia.

El *sistema parlamentario*, por su parte, es de una increíble variedad y dentro del concepto de *sistema parlamentario* ingresan infinidad de variables.

En definitiva, es bastante claro que la vieja trilogía ya no sirve y esto lo vienen diciendo distintos autores desde hace varios años. Hay que tener en cuenta que las clasificaciones no son un fin en sí mismas. Una clasificación debe permitir conocer y mejorar las posibilidades de comprender un fenómeno, y eso no está pasando con la célebre trilogía que estamos analizando; por el contrario, la clasificación complica el estudio del tema.

En nuestro país somos especialistas y tenemos una gran fascinación por discutir y pelearnos por *palabras*. Yo he visto encarnizadas discusiones con politólogos para determinar si el sistema uruguayo es parlamentario o presidencial. Recuerdo esas discusiones y hoy las veo (y me veo) críticamente: éramos unos tontos discutiendo sobre *palabras* que no tenían ni el más mínimo valor porque, en definitiva, el problema era que entendíamos el sistema parlamentario en forma distinta. Entonces, tendíamos a quedarnos en el nivel de las discusiones terminológicas. En nuestro país hay personas —quizás no en el mundo académico— que están «enamoradas» de determinada forma de gobierno que consideran la mejor, y esto también genera problemas increíbles.

Nueve

Hace doc
nal, Guy Carca
girió sustituir la
no y parlamen
Carcassone, de
terminológico.
rra— dentro de
mos con proble

Tomando
zar una clasific

Tomemos
sistema parlam
ponsable polític
trario, es decir,
Hago este plan
trata de una pro

La segun
bierno, y la terc

Profundic

Por *respo*
aquel en el que
bilidad política
ellos, sin perjuic
El cuerpo electo
en la discusión
sólo una propue

⁹ CARCASSONE, C
Ediciones Ciudad Argem

Nueva clasificación

Hace doce años en Argentina, un profesor francés de derecho constitucional, Guy Carcassone,⁹ en una conferencia, propuso una nueva clasificación. Sugirió sustituir la trilogía clásica por el sistema *presidencial*, *parlamentario moderno* y *parlamentario tradicional* o arcaico. Con todo respeto al profesor Guy Carcassone, debo decir que él también fue receptor, en parte, del problema terminológico. Colocaba a los inventores del sistema parlamentario —Inglaterra— dentro del denominado sistema parlamentario moderno, o sea que seguimos con problemas.

Tomando muchas ideas de Carcassone y de otros autores, propongo realizar una clasificación sobre tres variables.

Tomemos como primer criterio o base para la distinción un concepto de sistema parlamentario como sinónimo del sistema en el que el gobierno es responsable políticamente frente al Parlamento. El sistema presidencial sería lo contrario, es decir, aquel en el que el gobierno no tiene responsabilidad política. Hago este planteamiento pero no para discutir sobre palabras; simplemente se trata de una propuesta para ponernos de acuerdo en las expresiones a usar.

La segunda variable para la clasificación referiría a la *estabilidad* del gobierno, y la tercera a la *eficiencia* del gobierno.

Profundicemos más sobre las variables.

Por *responsabilidad política* entendemos que el sistema parlamentario es aquel en el que el Parlamento o una de las cámaras puede hacer valer la responsabilidad política del gobierno forzando a renunciar a los ministros o a alguno de ellos, sin perjuicio de las facultades del jefe de Estado de disolver la o las cámaras. El cuerpo electoral actúa como un árbitro en esta cuestión. Reitero: no entremos en la discusión en cuanto a si esto es un sistema parlamentario o presidencial. Es sólo una propuesta de acuerdo para evitar discusiones terminológicas.

⁹ CARCASSONE, Guy, «Un derecho para la democracia moderna», en *Transformaciones del Derecho Público*, Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1994, pp. 15 y ss.

Por otra parte, por *estabilidad* podemos entender el bajo riesgo —o casi inexistente— de que el gobierno *caiga* en un futuro cercano por la acción directa o indirecta del Parlamento o de una de sus cámaras. Se trata de un gobierno razonablemente sólido. Y este concepto de *estabilidad*, que no es un concepto jurídico, hay que analizarlo en períodos históricos, ya que no podemos analizarlo fotográficamente en un momento determinado. Un sistema es estable cuando presenta una tendencia histórica de estabilidad demostrada.

Tampoco es un concepto jurídico la *eficiencia*. Por *eficiencia* propongo convenir —sin discutir por meras palabras— que es la posibilidad real, más o menos ágil, de que el gobierno ejecute sus decisiones y cumpla con su orientación política. En este sentido el gobierno puede ser más o menos eficiente. Nuevamente estamos hablando de un concepto no jurídico. No es necesario detenerse en que *eficiencia* —por las dudas dejo esto bien claro— no es sinónimo de buen gobierno. El término *eficiencia* nunca es sinónimo por sí solo de algo bueno. Por ejemplo, Jack el destripador puede haber sido uno de los asesinos en serie más eficientes de la historia, pues nunca fue descubierto.

Entonces, sobre esta base podríamos manejar tres nuevos modelos: en primer término, el *presidencial*, que no tiene mayores cambios; en segundo lugar, los sistemas *parlamentarios con buenos estándares de estabilidad y eficiencia* y, por último, los *parlamentarios no comprendidos en la categoría anterior* (esto es, sin buenos estándares de eficacia o estabilidad). Modestamente, con esta clasificación sólo pretendo hacer algo que sea útil para el estudio del tema. Es decir, tomar una clasificación que, utilizada para el análisis de las distintas variables del derecho comparado, nos dé algo concreto, entendible y manejable.

Es importante ver que, de las tres bases de la clasificación, la primera, la responsabilidad política, surge necesaria y básicamente de la Constitución. Es un tema jurídico pero, por supuesto, también tiene que funcionar en la práctica. En cambio, las otras dos claves para la clasificación —la estabilidad y la eficiencia— se pueden encontrar en la Constitución pero fundamentalmente en la realidad política, partidaria y en su cultura.¹⁰ Necesariamente estamos hablando de una clasificación que es mixta, que toma conceptos jurídicos y politológicos.

¹⁰ Juan P SCHNEIDER («El régimen parlamentario», en *Manual de Derecho Constitucional*, 2.^a ed., Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales S.A., Madrid, 2001, pp. 326 y ss.) analiza la incidencia de estos factores sobre el sistema parlamentario.

MODELO PRESIDE

Comencemos
tenido. Este es el m
su presidente y sus
responsables polític
que tiene el Congre
rumpir su manda
político uruguayo,
camente cuando al
bio, la responsabili
la comisión de ning
gobierno simplemen
su gestión, pero este
que diferencia el n
primero no hay res
Congreso; el gobier

Este sistema
ficación— la máxim
Parlamento fuerce
suelva el Congreso.
que constituye la se

En Estados U
es uno de los más
políticos poco hom
contrar tres vertien
nos latinoamerican
el Partido Republic
partidos Demócrata
desde el punto de vi
la baja homogeneid

Las relacione
mente separadas. N
de básicamente de l
ma en que maneje l

MODELO PRESIDENCIAL

Comencemos por el modelo presidencial, que es el que menos cambios ha tenido. Este es el modelo típico de los Estados Unidos de Norteamérica, en el que su presidente y sus secretarios de Estado —que ni siquiera son ministros— no son responsables políticamente frente al Parlamento. La única posibilidad de acción que tiene el Congreso de los Estados Unidos sobre el presidente que puede interrumpir su mandato es por la vía del *impeachment*, que no es igual al juicio político uruguayo, aunque tiene algún parecido. El *impeachment* funciona únicamente cuando al presidente se lo acusa de haber cometido un delito y, en cambio, la responsabilidad política es *política* (valga la redundancia) y no precisa de la comisión de ningún delito. Es decir, en el sistema parlamentario se censura al gobierno simplemente porque la mayoría del Parlamento no está de acuerdo con su gestión, pero esto no es posible en el modelo presidencial. En otras palabras, lo que diferencia el modelo presidencial de la forma parlamentaria es que en el primero no hay responsabilidad política del presidente y sus ministros frente al Congreso; el gobierno no es responsable políticamente frente al Legislativo.

Este sistema presidencial presenta —esta es la segunda variante de la clasificación— la máxima estabilidad posible; es decir, no hay posibilidades de que el Parlamento fuerce la caída del gobierno (salvo el *impeachment*) ni que éste disuelva el Congreso. O sea, que acá tenemos el máximo posible de estabilidad, lo que constituye la segunda característica del sistema presidencial.

En Estados Unidos encontramos un sistema bipartidista muy acentuado, es uno de los más fuertes y más antiguos del mundo, pero que tiene partidos políticos poco homogéneos. Se ha dicho que en Estados Unidos uno puede encontrar tres vertientes ideológicas: el Partido Demócrata del Este, que, en términos latinoamericanos, presentaría una cierta orientación de centro-izquierda; luego el Partido Republicano del Sur, que sería de centro-derecha; y, por último, los partidos Demócrata y Republicano en el resto del país, que tienen pocas variantes desde el punto de vista ideológico y se ubicarían en el centro del espectro. De aquí la baja homogeneidad referida.

Las relaciones entre el Congreso y el presidente están congeladas y totalmente separadas. No hay ningún elemento jurídico de coordinación. Esto depende básicamente de las características del presidente: de su popularidad, de la forma en que maneje la publicidad, la opinión pública y de hechos externos. Posi-

blemente, uno de los momentos de la historia de Estados Unidos en que un presidente gozó del mayor apoyo del Congreso fue en los meses y en los años posteriores al atentado de las torres gemelas, sobre todo cuando este país se alineó —notoriamente para todos— detrás de la figura de su presidente. Pero fuera de estos casos, cuando no hay una buena relación y coordinación entre el presidente y el Congreso, no hay ningún elemento jurídico que permita paliar la situación. Cuando se produce una separación política entre el presidente y la mayoría del Congreso, se puede afectar la eficiencia del gobierno en su conjunto.

De todas formas, no es del todo correcto decir que el Congreso está totalmente separado del presidente. Hay un pequeñísimo correctivo (que muchas veces es olvidado) en el sistema electoral. El Senado de los Estados Unidos está integrado por senadores con un mandato de seis años y se renueva por tercios cada dos años. La Cámara de Diputados está integrada por diputados con un mandato de sólo dos años. El mandato del presidente, en cambio, es de cuatro años ¿Qué significa esto? Durante el mandato del presidente hay una renovación total de la Cámara de Diputados, y la Cámara de Senadores se renueva parcialmente. Es indudable que ese es uno de los momentos en que puede jugar la popularidad o el mal gobierno del presidente en lo que refiere a la orientación política del Congreso y del presidente de los Estados Unidos. La buena gestión del presidente puede mejorar su apoyo parlamentario con un crecimiento de la representación de su partido y sectores más afines; una mala gestión puede reforzar la representación del otro partido político debilitando al presidente en su relación con el Congreso.

SISTEMAS PARLAMENTARIOS CON BUENOS ESTÁNDARES DE ESTABILIDAD Y EFICACIA

Paso ahora a la segunda categoría, o sea, a los sistemas parlamentarios estables y eficientes, o con buenos niveles de estabilidad y de eficiencia. Las características para aparecer en esta categoría son tres: el gobierno tiene que ser responsable políticamente frente al Parlamento y debe presentar buenos estándares de estabilidad y buenos niveles de eficacia en los sentidos ya mencionados.

Dentro de esta categoría podemos mencionar al menos tres subtipos, según cómo y por qué se logran los buenos niveles de estabilidad y eficiencia, y estos tres submodelos corresponden a tres países: Inglaterra, Alemania y Francia.

El sistema:
bles del mundo
que el sistema
Inglaterra está
electoral, el sis
sistema elector
está dividido en
le corresponde
tanto injusto po
didato gana la
que perdió por
sistema mayorit

Este sist
rra, lleva a que
mayoría de la C
actualidad, la m
trascendente es

El tercer
disciplina intern
La disciplina par
hay disidencias i
la realidad de In
ministro, sus mir
Comunes actuar
lidad del sistema
posibilidad de ce

Por supue
ningún partido
hipótesis los inv
mediante, forma
un partido tenía

Se adviert
mismas que las
con mayoría ab

El sistema inglés ha sido uno de los sistemas históricamente más estables del mundo y lo es también en la actualidad, casi con los mismos niveles que el sistema presidencial estadounidense. Las claves de la estabilidad en Inglaterra están dadas, entre otros aspectos, principalmente por el sistema electoral, el sistema de partidos y la disciplina interna de los partidos. El sistema electoral inglés consiste en lo siguiente. El territorio de Inglaterra está dividido en pequeñas circunscripciones electorales y a cada una de ellas le corresponde una banca en la Cámara de los Comunes. Esto puede ser un tanto injusto porque de pronto en una circunscripción muy poblada un candidato gana la elección por un voto y en este caso la banca se la lleva él, y el que perdió por un voto va a quedar fuera de la Cámara. Así funciona el sistema mayoritario en pequeñas circunscripciones.

Este sistema, sumado a un bipartidismo, como tiene actualmente Inglaterra, lleva a que normalmente —no siempre, como se dice a veces con error— la mayoría de la Cámara de los Comunes corresponda a un único partido. En la actualidad, la mayoría de esta Cámara corresponde al Partido Laborista, pero lo trascendente es que normalmente hay un partido con mayoría absoluta.

El tercer aspecto para comprender la estabilidad del sistema inglés es la disciplina interna de los partidos políticos ingleses, que es modelo en la materia. La disciplina partidaria es muy importante en la cultura política inglesa y casi no hay disidencias internas a la hora de votar y actuar en la Cámara. Esto hace que la realidad de Inglaterra tenga al líder del partido de gobierno, o sea, el primer ministro, sus ministros —todos de su partido— y la mayoría de la Cámara de los Comunes actuando en bloque armónico y disciplinado. Ahí se explica la estabilidad del sistema inglés; una estabilidad monolítica y casi tan fuerte —aunque la posibilidad de censura existe— como la del sistema presidencial.

Por supuesto que también en Inglaterra se han dado casos históricos en que ningún partido obtuvo la mayoría de la Cámara de los Comunes, y en estas hipótesis los inventores del sistema parlamentario no han dudado y, negociación mediante, formaron gobiernos de coalición tan eficientes y estables como cuando un partido tenía la mayoría en la Cámara.

Se advierte entonces que las claves de la eficiencia en Inglaterra son las mismas que las de la estabilidad (derivan de que normalmente hay un partido con mayoría absoluta en la Cámara, con una elevada disciplina interna). Acá

habría que agregar aspectos culturales, de cultura política y de tradición, que también influyen en el buen funcionamiento del modelo inglés.

Una segunda variante dentro de esta categoría la encontramos en Alemania. Pero la particularidad alemana es que, siendo el gobierno responsable políticamente frente al Parlamento, la Ley Fundamental de Bonn incluye una variante que refuerza la estabilidad del sistema. Aparece aquí lo que se denomina *la censura constructiva*,¹¹ que luego se ha trasladado, por ejemplo, a España. La moción de censura tradicional en un sistema parlamentario implica que la mayoría del Parlamento o de una de las cámaras puede censurar al gobierno; se precisa una mayoría para censurar. Los alemanes dieron un paso más y dieron un sí a la censura, pero al mismo tiempo decidieron que, en forma simultánea, había que formar un nuevo gobierno. Es sabido que no es fácil para un Parlamento lograr la mayoría para censurar el gobierno. La censura es siempre algo traumático. Pues, si no es fácil censurar, en el sistema alemán, además, se le agrega otro elemento tanto o más complejo: junto con la censura deben ir el acuerdo y el respaldo político para la formación de un nuevo gobierno. La censura y la decisión de formar un nuevo gobierno deben ser simultáneas, lo que dificulta muchísimo la propia censura.

Realmente la censura bajo la Constitución alemana es verdaderamente poco probable. Inclusive, el sistema alemán ha sido fuertemente criticado en el sentido de que se entiende que tiene una fachada de sistema parlamentario pero en realidad esconde un sistema de tipo presidencial. De una forma u otra, la censura constructiva implica un extraordinario elemento que tiende a dar al gobierno una importante estabilidad.

Pero distinto es el caso de la *eficiencia*, ya que ésta no se garantiza con la censura constructiva ni con la Constitución. El gobierno alemán es reconocido como uno de los más eficientes que podemos encontrar en Europa y, en general, en el mundo, pero esto no se explica con consideraciones jurídicas sino con referencias a la cultura alemana. Incluso es interesante mencionar cómo varían los distintos aspectos culturales que explican esta eficiencia. Por ejemplo, si se repara en la Constitución española de 1978, que tuvo una gran influencia de la Consti-

tución alemana y que las cosas no logró una notoria constructiva, pero estos últimos no eficiencia alemana tóricos que, lame

El tercer su de la estabilidad e bierno francés est te francés— y por y los ministros tie que lo coloca en l tiene muchos pod indica que tambié cie de mezcla, de s y el jefe de Estado. por el presidente.

Este sistema un sistema parlam cambie la orientaci francesa afirma ex ha mostrado una g Mitterrand cohabit mismo con un prin gran sabiduría, des

En este caso no puedo analizar

SISTEMAS PARLAN EN LA CATEGORÍA

En la tercera en la categoría ant buenos (medidos es

¹¹ SCHNEIDER, Juan P., «El régimen parlamentario...» o. cit., pp. 359 y ss.

tución alemana y en términos similares tomó la censura constructiva, se advierte que las cosas no son necesariamente idénticas. ¿Qué fue lo que pasó? España logró una notoria estabilidad en su sistema con la incorporación de la censura constructiva, pero no alcanzó los mismos niveles de eficiencia de Alemania, pues estos últimos no derivan de la Carta sino que responden a otros factores. La eficiencia alemana responde a determinados patrones y cánones culturales e históricos que, lamentablemente, no son trasladables de un país a otro.

El tercer submodelo dentro de esta categoría sería el francés. Allí las claves de la estabilidad están dadas por la figura del presidente y del gobierno. El gobierno francés está integrado por el primer ministro —designado por el presidente francés— y por sus ministros. Este gobierno compuesto por un primer ministro y los ministros tiene la típica responsabilidad política frente al Parlamento, lo que lo coloca en la clase de parlamentario. Pero la variante es el presidente, que tiene muchos poderes propios y, además, preside el Consejo de Ministros, lo que indica que también, en cierta medida, está inmerso en el gobierno. Hay una especie de mezcla, de superposición, entre lo que es el gobierno (Jefatura de gobierno) y el jefe de Estado. En el caso de Francia la clave de la estabilidad está asegurada por el presidente.

Este sistema ha sido criticado con cierta ligereza en el sentido de que no es un sistema parlamentario, ya que nunca se puede obligar al presidente a que cambie la orientación política del gobierno. Esto se puede decir, pero la realidad francesa afirma exactamente lo contrario. En los últimos años el sistema francés ha mostrado una gran dosis de sabiduría política y no hubo problemas para que Mitterrand cohabitara con un primer ministro de derecha o que Chirac hiciera lo mismo con un primer ministro de izquierda. El gobierno ha funcionado con una gran sabiduría, desnaturalizando la crítica que se le hacía.

En este caso la clave de eficiencia es variable y responde a otros valores que no puedo analizar en esta ocasión.

SISTEMAS PARLAMENTARIOS NO COMPRENDIDOS EN LA CATEGORÍA ANTERIOR

En la tercera categoría están los sistemas parlamentarios no comprendidos en la categoría anterior por no presentar estándares de estabilidad y eficiencia buenos (medidos estos estándares en períodos históricos más o menos extendi-

Forma de los s

dos). En este caso el ejemplo histórico es Italia,¹² aunque ha cambiado en los últimos tiempos y, por ejemplo, el anterior presidente del Consejo de Ministros, Silvio Berlusconi, superó el récord de permanencia en dicho cargo después de la Segunda Guerra Mundial. Posiblemente el sistema italiano está cambiando, aunque conforme la clasificación propuesta todavía no podríamos confirmar el cambio.

La inestabilidad histórica en el sistema italiano¹³ está dada por tres causas principales: el pluripartidismo muy acentuado, la indisciplina partidaria y, por supuesto, los aspectos culturales. Cuando se analizan estos factores, los aspectos culturales son siempre sumamente trascendentes. La realidad parlamentaria nos muestra que en Italia existe un acentuado pluripartidismo, con diversos partidos políticos con representación parlamentaria sin que ninguno alcance la mayoría absoluta. De la misma forma la disciplina interna en la mayoría de los partidos italianos es muy baja; son frecuentes las disidencias, los cambios, etcétera. Esta realidad partidaria y parlamentaria conspira necesariamente contra un gobierno estable.

Con la eficiencia pasa lo mismo. Pero hay que tener presente que en Italia los conceptos *inestable* e *ineficiente* no significan mal gobierno. En el pasado reciente Italia ha pasado por períodos de importante crecimiento y esplendor económico y social, lo que demuestra que, al menos allí, la inestabilidad y la ineficiencia no han sido siempre malas o perjudiciales.

En cuanto a
de tres formas bás

1. A través de
el que coincide el
do seguramente d
todas formas debe
más, del buen fun
normalmente con
nes y alta disciplin
cia son muy altas,

2. La segunda
la mayoría parlan
luego un quiebre e
este caso el camin
cuenta con apoyo
coalición por surgi
caso sucede lo mis
la estabilidad y de
tenido coaliciones
primeros meses de
otros países, como
numerosas ocasió

¹² GAMBINO, Silvio, *Diritto Costituzionale comparato ed Europeo. Lezioni*, Giuffrè Editore, Milano, 2004, pp. 233 y ss.
BISCARETTI DI RUFFÍA, Paolo, *Derecho Constitucional*, Ed. Tecnos, Madrid, 1973, pp. 253 y ss.

¹³ Sobre la situación de *crisis*, BURDEAU Y OTROS, *Droit ...*, o.cit., pp. 224 y ss.

¹⁴ Javier GARCÍA ROCA
de Derecho Público, Nº 18.
de presidente, para referir a

Formas básicas de funcionamiento de los sistemas parlamentarios

En cuanto al sistema parlamentario, hay que señalar que puede funcionar de tres formas básicas en cualesquiera de sus variantes. A saber:

1. A través de un gobierno de partido¹⁴ (y razonablemente disciplinado), en el que coincide el gobierno con la mayoría del Parlamento. Aquí estamos hablando seguramente de los niveles más altos de estabilidad y de eficiencia. Pero de todas formas debe tenerse presente que la estabilidad y la eficacia dependen, además, del buen funcionamiento del partido. Cuando hablamos del sistema inglés, normalmente con un partido con mayoría absoluta en la Cámara de los Comunes y alta disciplina interna en los partidos, vemos que la estabilidad y la eficiencia son muy altas, pero no siempre es así en otros países.
2. La segunda variante de este sistema aparece cuando ningún partido logra la mayoría parlamentaria (mayoría absoluta) o cuando lográndola se produce luego un quiebre en el partido de gobierno en cuanto a la orientación política. En este caso el camino es la *negociación* a los efectos de formar un gobierno que cuente con apoyo parlamentario, a lo que normalmente se llama *gobierno de coalición* por surgir y ser un acuerdo político entre al menos dos partidos. En este caso sucede lo mismo que en el anterior: la estabilidad y la eficiencia dependen de la estabilidad y de la eficiencia de la propia coalición. Por ejemplo, Inglaterra ha tenido coaliciones muy firmes, estables y eficientes y, en la actualidad, en los primeros meses de gobierno, Alemania formó una gran coalición. Sin embargo, otros países, como Italia, han tenido coaliciones verdaderamente inestables y en numerosas ocasiones ineficientes.

¹⁴ Javier GARCÍA ROCA («La fragilidad de los ministros (de su competencia y responsabilidad directas)», en *Cuadernos de Derecho Público*, Nº 18, enero-abril 2003, Ed. Inap, Madrid) señala la diferencia entre el gobierno de partido y gobierno de presidente, para referir a un exceso de poder presidencial casi sin límites (pp. 59 a 61).

Las c

3. La tercera variante básica dentro del sistema parlamentario —que muchas veces se olvida— es lo que se denomina «sistema parlamentario minoritario». Aquí nos encontramos con un gobierno que no tiene mayoría en el Parlamento (el partido de gobierno no cuenta con mayoría absoluta y no se ha podido conformar un acuerdo de coalición) pero, por motivos políticos, la mayoría del Parlamento no censura al gobierno y tolera la existencia de un gobierno sin respaldo en el Legislativo. Entonces, convive el gobierno con un Parlamento que no necesariamente le es fiel y con el cual no tiene armonía ni sintonía política.

Se ha dicho que esta tercera variante es una forma patológica de funcionamiento del sistema parlamentario y puede que así sea, por lo menos desde el punto de vista europeo. Pero hay que tener presente que existen razones culturales que influyen en este tema. En países en que los procesos electorales se viven como una guerra, es decir, entre *buenos* y *malos*, *puros* y *corruptos*, y no hay ningún matiz, es muy difícil que luego de la elección los *buenos* y los *malos* coaliguen y formen un gobierno. Hay determinadas circunstancias culturales (o de incultura política en ciertas sociedades) que llegan a todos los niveles (en la clase política y entre los votantes), que conducen muchas veces a esta realidad. Incluso, hay una realidad histórica que nos muestra que habitualmente, cuando un país hace sus primeros intentos de pasar a un sistema parlamentario, transita por períodos de sistema parlamentario minoritario antes de llegar al pleno funcionamiento del sistema. Se precisa un período de adaptación y de nacimiento de la cultura del sistema parlamentario, en todos sus niveles, para que pueda funcionar.

Por último, debo insistir en que en este tema no hay una forma ideal. Cada país y sociedad, según su momento histórico y su cultura política, debe buscar su propio modelo. De todas formas, es interesante poder clasificar y analizar las diferentes soluciones del derecho comparado y aprender de ellas.

En nues
denciales: la de
a la forma clás
mentos del sist
con quince mie
tor mayoritari
de ministerios
mentario. Lo n
rio en cuanto :
propuesta prec
ron uno de los
sabemos exacta

En la Co
sistema de cort
ponsables frent
renunciar, sin p
las cámaras y c

¿Cómo fi
uruguayaya? El p
presidenciales—
lo 174 de la Co
los Ministerios

¹⁵ KORZENIAK, JOS
Derecho Público (Versi
Administración de la Un
inclinado por esta posic
refiriendo a la Constituci
III, Edición Cámara de S
considera que la Constit
de gobierno», en *Evoluc*
pp. 33 y ss.) y señala k

Las categorías anteriores en Uruguay

En nuestro país tuvimos dos Constituciones que fueron claramente presidenciales: la de 1830 y la de 1918, la segunda con grandes atipicidades respecto a la forma clásica presidencial. La Constitución de 1934 incorporó muchos elementos del sistema parlamentario pero tenía una estructura atípica: un Senado con quince miembros del sector mayoritario del partido mayor y quince del sector mayoritario del segundo (llamado del «quince y quince») y una cuotificación de ministerios que impedía que el sistema se clasificara claramente como parlamentario. Lo mismo ocurrió con la Constitución de 1952, que es un gran misterio en cuanto a qué fue o cómo la podríamos ubicar dentro de la clasificación propuesta precedentemente. Algunos autores como Bidart Campos la consideraron uno de los pocos ejemplos del sistema congresional. De todas formas no sabemos exactamente qué fue.

En la Constitución de 1942 y en la actualmente vigente se establece un sistema de corte parlamentario,¹⁵ en tanto los ministros son políticamente responsables frente a la Asamblea General, que puede censurarlos, forzándolos a renunciar, sin perjuicio de la facultad del presidente de la República de disolver las cámaras y convocar a elecciones parlamentarias anticipadas en ciertos casos.

¿Cómo funciona esto? ¿Quién designa a los ministros en la Constitución uruguaya? El presidente —como es típico en los sistemas parlamentarios y en los presidenciales— es quien designa a los ministros. Pero, y este es el matiz, el artículo 174 de la Constitución vigente dice: «El presidente de la República adjudicará los Ministerios entre personas que, por contar con apoyo parlamentario, asegu-

¹⁵ KORZENIAK, José, Primer curso... o. cit., pp. 406 y ss (aunque señala atipicidades); CASSINELLI MUÑOZ, Horacio, Derecho Público (Versión de las clases del curso de Derecho Público en la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración de la Universidad de la República, actualizada al 1.º de enero de 1999), FCU, 1999, p. 173. También se han inclinado por esta posición los profesores Gonzalo AGUIRRE RAMÍREZ y también Justino JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA (este último, refiriendo a la Constitución de 1942, señala que se avanza hacia la forma parlamentaria) en La Constitución Nacional, Tomo III, Edición Cámara de Senadores, Montevideo, 1998, pp. 460 y ss. En contra de esta posición, Augusto DURÁN MARTÍNEZ considera que la Constitución de 1967 consagra un modelo semipresidencial «Poder Ejecutivo: Funcionamiento y sistema de gobierno», en *Evolución Constitucional del Uruguay*, Universidad Católica del Uruguay, Ed. Amalio M. Fernández, 1989, pp. 33 y ss.) y señala las opiniones coincidentes de Aníbal CAGNONI y Ruben CORREA.

ren su permanencia en el cargo». Esta es una típica fórmula de un sistema parlamentario. El presidente no tiene libertad absoluta —como ocurre en Estados Unidos— para designar a los ministros, sino que debe reparar en esta variante. Entonces, deberán ocupar esos cargos personas que cuenten con apoyo parlamentario para que se asegure su permanencia, lo que se vincula con la posibilidad de que la Asamblea General censure a uno, a varios o a todos los ministros conforme los artículos 147 y 148 de la Constitución.¹⁶

En lo que refiere a la titularidad de las atribuciones de gobierno —no voy a hablar de jefaturas porque es otro tema que genera discusión terminológica—, éstas no pueden ser ejercidas por el presidente en forma individual. Lo que el presidente puede hacer actuando solo es muy poco, conforme a la Constitución uruguaya, y se trata, salvo alguna excepción menor (como las relacionadas con la Oficina de Planeamiento y Presupuesto), de las típicas competencias de un jefe de Estado parlamentario: la representación interior y exterior, la designación y el cese de los ministros, la observación del voto de censura y eventualmente, si corresponde la disolución de las cámaras, declarar que el gobierno carece de apoyo parlamentario e iniciar el camino del artículo 175 de la Constitución, etcétera. Estamos hablando de las típicas atribuciones de jefe de Estado.

Todas las atribuciones de gobierno, en cambio, corresponden al Poder Ejecutivo, que tiene dos formas de actuación: el *acuerdo* entre el presidente y uno o varios ministros (en el *acuerdo* no se vota sino que tienen que estar de acuerdo, y si alguno no está de acuerdo con el presidente o no hay acuerdo con alguno de los ministros que participan en el acuerdo, no se podrá tomar la decisión que el presidente quiere ni ninguna otra). La segunda variante es el Consejo de Ministros, que se trata de un órgano colegiado presidido por el presidente e integrado por todos los ministros en el que se vota, y perfectamente el presidente de la República puede perder la votación. Por supuesto que elementales criterios políticos hacen que el presidente no convoque al Consejo si sabe de antemano que va a perder (la convocatoria al Consejo puede corresponder también a un ministro en asuntos de competencia de su cartera). Pero perfectamente en la votación del Consejo de Ministros el presidente puede ser derrotado.

Por otro lado, los ministros, sino que el Consejo por votación en el asunto político; ministros *acuerdo* presidente porque

En este se desacertada. Se c tros, si estos no q Eso es correcto e porque sustituir a mundo. Por ejem no quiere firmarl un ministro y por el presidente cese cambios en el Co bie— es muy difícil responde a consi ministro no quier

Asimismo, nica los procedim casos en que el je es el típico esquer posibilidad. En el cierto, ya que desc uno prosperó). Pe último siglo.

En un syster dad es un «castigo ciones negociadora la crisis, la censura

¹⁶ KORZENIAK, José, *Primer curso* ... o. cit., pp. 414 y ss.

¹⁷ Javier GARCÍA Roca presidencial.

¹⁸ También Luis LÓPEZ

Por otro lado, el presidente no puede dar órdenes ni instrucciones a los ministros, sino que tienen que ponerse de *acuerdo* o resolver los temas en el Consejo por votación.¹⁷ Si algún ministro deja que el presidente le dé órdenes es un asunto político; pero jurídicamente no tiene por qué ser así. El presidente y los ministros *acuerdan*, están en una situación de paridad, aunque es más fuerte el presidente porque fue electo por el cuerpo electoral.¹⁸

En este sentido se hace una crítica al sistema uruguayo que considero desacertada. Se dice que, si bien el presidente no puede dar órdenes a los ministros, si estos no quieren firmar lo que el presidente quiere, éste los puede sustituir. Eso es correcto en el plano formal pero en la realidad no sucede de esa forma, porque sustituir a un ministro es extraordinariamente difícil en cualquier país del mundo. Por ejemplo, en un gobierno de coalición, si un ministro de otro partido no quiere firmar algo al presidente, es muy difícil que el presidente sustituya a un ministro y rompa la coalición. ¿Quién puede imaginar, por ejemplo, que hoy el presidente cese al ministro de Economía en nuestro país? Puede haber otros cambios en el Consejo, pero en el momento actual —quizá en unos meses cambie— es muy difícil que esto suceda. La sustitución de un ministro es algo grave y responde a consideraciones políticas complejas y no al mero hecho de que un ministro no quiera firmar algo al presidente.

Asimismo, en nuestra Constitución tenemos establecidos con precisión técnica los procedimientos de censura de uno, varios o de todos los ministros, y los casos en que el jefe de Estado puede llegar a una disolución de las cámaras. Este es el típico esquema parlamentario. Es importante señalar que la censura es una posibilidad. En el Uruguay se dice que este no es un mecanismo frecuente (y es cierto, ya que desde 1967 se han iniciado pocos procedimientos de censura y sólo uno prosperó). Pero las censuras no han sido nada frecuentes en Inglaterra en el último siglo.

En un sistema parlamentario la censura es una posibilidad, pero en realidad es un «castigo», porque se censura cuando los políticos fallaron en sus funciones negociadoras y no fueron capaces de acordar y evitar la última instancia de la crisis, la censura, que no es la mejor. Si los actores políticos actúan con sabidu-

¹⁷ Javier GARCÍA ROCA («La fragilidad ...» o. cit., p. 61) refiere a ciertos procesos de afianzamiento del poder presidencial.

¹⁸ También Luis LÓPEZ GUERRA, citado por GARCÍA ROCA en «La fragilidad ...» o. cit.

ría, las crisis se superan negociando sin necesidad de llegar al trauma que siempre implica una censura.

A veces se dice como crítica que el presidente de la República, conforme a la Constitución vigente, es irresponsable políticamente frente a la Asamblea General (sólo los ministros son responsables políticamente frente al Parlamento). Pero lo típico en los sistemas parlamentarios es que los jefes de Estado, el presidente en nuestro país, sean irresponsables políticamente. Eso está bien.

La atipicidad del sistema uruguayo —que tiene un lejano parecido con el de Francia— es que el presidente actúe también en el Poder Ejecutivo junto con los ministros, tanto en el *acuerdo* como en el Consejo de Ministros, que, a su vez, preside. También es interesante mencionar las diferencias con el presidente francés. No crean que el sistema uruguayo es igual al francés, pues no lo es. Las diferencias entre uno y otro son importantes. El presidente francés es extraordinariamente poderoso, con poderes propios y muchas posibilidades de actuar en temas trascendentes, poderes que el presidente uruguayo no tiene. Y por supuesto que este presidente, en un esquema parecido al francés, es quien asegura la estabilidad del sistema. Incluso en una moción de censura que llevara a la caída de todo el Consejo de Ministros, el presidente de la República debe mantenerse en el cargo y reconstituir su gobierno.

El sistema de la Constitución de 1967 a partir de 1985

Entre los años 1967 y 1973 Uruguay tuvo una experiencia extraordinariamente compleja con problemas sindicales, económicos, guerrillas urbanas, etcétera; fue un período realmente complicado. Es muy difícil evaluar cómo funcionó el sistema constitucional (establecido en 1967) en esa época, aunque la única censura que prosperó en la historia uruguayo fue en ese período. Luego llegó la dictadura militar, y recién en 1985 el país retornó al sistema constitucional. Por

esto, si se preten
debe analizar el

En mi opi
formas posibles

1. En el pe
Sanguinetti) tuvi
rio. El gobierno
General por mot
ción potencialm
sentido, como la
permitía que, au
resolviendo tema
no del doctor Sa
ron ministros. In
Partido Naciona
votado.

Al respect
tario y que el pri
creo que se trata
como un sistema
gobierno —en un
censura al minis
voto. Es cierto q
que esto sucedie
sesión de la Asa
sesión— no se sa
rado o no. O inci
En este esquema
notoriamente era

2. Lo mismo
doctor Luis Alber
entre los partidos

esto, si se pretende estudiar cómo funcionó el sistema de la Carta de 1967, se debe analizar el período que comienza en 1985.

En mi opinión es claro que en este período (1985-2006) tuvimos todas las formas posibles dentro de la variante parlamentaria. Veamos:

1. En el período 1985-1990 (primera presidencia del Dr. Julio María Sanguinetti) tuvimos, en mi opinión, un sistema parlamentario de tipo minoritario. El gobierno no tenía mayoría definida en el Parlamento pero la Asamblea General por motivos políticos no lo censuraba, sino que *cohabitaba* en una situación potencialmente inestable. Hay muchos datos históricos relevantes en este sentido, como la teoría de la *governabilidad* de Wilson Ferreira Aldunate, que permitía que, aun sin existir un gobierno de coalición, se pudiera ir negociando y resolviendo temas puntuales. Si bien no hubo una coalición en el primer gobierno del doctor Sanguinetti, sí hubo varias personas del Partido Nacional que fueron ministros. Incluso en la gestión de las empresas públicas, no sólo participó el Partido Nacional sino también el Frente Amplio, que era el tercer partido más votado.

Al respecto se dice con frecuencia que el sistema de entonces era parlamentario y que el primer gobierno de Sanguinetti funcionó como presidencial. Aquí, creo que se trata de un juego de palabras. Me parece muy claro que funcionó como un sistema parlamentario minoritario, y tanto fue así que en la mitad de su gobierno —en una semana verdaderamente traumática— se realizó un proceso de censura al ministro de Economía, contador Zerbino, que no prosperó por un voto. Es cierto que los analistas políticos habían hecho los cálculos y esperaban que esto sucediera, pero hasta la hora 11 del día siguiente al comienzo de la sesión de la Asamblea General —después de haber pasado toda una noche en sesión— no se sabía si teníamos o no ministro de Economía, si se lo había censurado o no. O inclusive si el presidente disolvería las cámaras en caso de censura. En este esquema me parece que no podemos hablar de sistema presidencial, pues notoriamente era un sistema parlamentario minoritario.

2. Lo mismo sucedió en el segundo gobierno democrático, de 1990-1995, del doctor Luis Alberto Lacalle. Quizá haya mejorado la sintonía y el relacionamiento entre los partidos políticos, por lo menos antes del referéndum de la ley de empre-

sas públicas, pero, de todas formas, deberá coincidir en que nuevamente estuvi-
mos ante un sistema parlamentario minoritario.

3. El gran cambio apareció en el período 1995-2000. Desde mi punto de
vista, aquí tuvimos —esto no implica una opinión sobre el gobierno en sí mis-
mo— el primer y hasta ahora único gobierno de *coalición* bajo la vigencia de la
Constitución de 1967. Quizá puedan recordar aquel rol protagónico del presi-
dente del Directorio del Partido Nacional, doctor Alberto Volonté, en la negocia-
ción de distintos problemas y acordando temas concretos. A mi juicio, nos en-
contramos con el único caso de gobierno de coalición bajo la Constitución de
1967.

4. El siguiente gobierno en lo que refiere al buen funcionamiento del sistema
parlamentario fue una desilusión. El presidente Jorge Batlle fue electo en la se-
gunda vuelta electoral y en el período previo hubo aproximaciones importantes
entre el Partido Nacional y el Partido Colorado que hicieron suponer que ten-
dríamos un segundo gobierno de coalición, seguramente sobre bases más firmes
que las que se habían presentado en el período anterior. La realidad es que no
tuvimos gobierno de coalición durante el gobierno del doctor Batlle, sino algo
que funcionó como un sistema parlamentario minoritario, con una serie de
atipicidades y dificultades.

5. En este último período (2005 en adelante), bajo la actual presidencia del
doctor Tabaré Vázquez, aparece la tercera variante posible del sistema parlamen-
tario: hay un gobierno de partido. Tenemos un partido de gobierno que cuenta
con mayoría en ambas cámaras. Todos los ministerios fueron asignados a perso-
nas de ese partido y así es como está funcionando este gobierno. Es un gobierno
con un grado elevado de estabilidad, pero con una eficiencia dispar, aunque qui-
zá sea importante tener una mayor perspectiva histórica para analizar esta variable.

Si se comparte la clasificación que acabo de mencionar, respecto al período
que va desde 1985 hasta nuestros días, se debería coincidir en que la cultura
parlamentaria no está claramente aceptada ni funciona bien en el Uruguay por el
momento. Es cierto que hemos tenido ejemplos de las tres modalidades posibles
dentro de un sistema de tipo parlamentario, pero es claro que no se ha llegado

aún a niveles bu
políticos como er

Concluyo c
tario con elevad
variable según el j
ante la Asamblea
gurar la estabilid
República). Y, po
cionales sino polí

aún a niveles buenos en materia de cultura parlamentaria, tanto en los actores políticos como en los simples votantes.

Concluyo diciendo que el sistema vigente en Uruguay es de tipo parlamentario con elevados estándares de estabilidad y una eficiencia en general baja y variable según el período que se analice. El gobierno es responsable políticamente ante la Asamblea General. Hay instrumentos constitucionales que tienden a asegurar la estabilidad del gobierno (la posición atípica que tiene el presidente de la República). Y, por último, la eficiencia depende de aspectos que no son constitucionales sino políticos, de cultura política.

Bibliografía

- BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo, *Derecho Constitucional*, Ed. Tecnos, Madrid, 1973.
- BURDEAU, Georges, HAMON, Francis, TROPER, Michel, *Droit constitutionnel*, 26.^a ed., Ed. Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, EJA, París, setiembre de 1999.
- CARCASSONNE, Guy, «Un derecho para la democracia moderna», en *Transformaciones del Derecho Público*, Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1994.
- CASSINELLI MUÑOZ, Horacio, *Derecho Público (Versión de las clases del curso de Derecho Público en la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración de la Universidad de la República, actualizada al 1.º de enero de 1999)*, FCU, 1999.
- CHANTEBOUT, Bernard, *Droit constitutionnel et science politique*, 16.^a ed., Ed. Armand Colin, París, agosto de 1999.
- DURÁN MARTÍNEZ, Augusto, «Poder Ejecutivo: Funcionamiento y sistema de gobierno», en *Evolución Constitucional del Uruguay*, Universidad Católica del Uruguay, Ed. Amalio M. Fernández, 1989.
- DUVERGER, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Ed. Ariel, Barcelona, 1970.
- *Jaque al rey*, Ed. Universitaria de Buenos Aires, 1981.
- GAMBINO, Silvio, *Diritto Costituzionale comparato ed Europeo. Lezioni*, Giuffrè Editore, Milano, 2004.
- GARCÍA ROCA, Javier, «La fragilidad de los ministros (de su competencia y responsabilidad directas)», en *Cuadernos de Derecho Público*, N° 18, enero-abril 2003, Ed. Inap, Madrid.
- JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, Justino, *La Constitución Nacional*, Tomo III, Edición Cámara de Senadores, Montevideo, 1998.
- KORZENIAK, José, *Primer Curso de Derecho Público. Derecho Constitucional*, FCU, febrero de 2001.
- NARANJO MESA, Vladimiro, *Teoría Constitucional e Instituciones Políticas*, 9.^a ed., Ed. Temis, Bogotá, 2003.
- PORTELLI, Hugues, *Droit constitutionnel*, 3.^a ed., Éditions Dalloz, París, 1999.
- REAL, Alberto Ramón, «Neoparlamentarismo en América Latina», en *Cuadernos de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales*, Montevideo, 1962.
- SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, *Derecho Constitucional*, 7.^a ed., Ed. Porrúa, México, 2002.
- SCHNEIDER, Juan P., «El régimen parlamentario», en *Manual de Derecho Constitucional*, 2.^a ed., Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales S.A., Madrid, 2001.