

## **PRESIDENCIALISMO Y REFORMA POLITICA EN AMERICA LATINA.**

**Mario D. Serrafiero**

Instituto Universitario Ortega y Gasset, Madrid

### **PRIMERA PARTE**

#### **1.- INTRODUCCION:**

Uno de los temas que se encuentra en el terreno del debate académico y político en latinoamérica, es el presidencialismo. Se contrastan sus resultados frente al éxito alcanzado por las democracias parlamentarias de Europa Occidental, principalmente en cuanto a la eficacia y estabilidad de sus sistemas políticos. En tal sentido, algunos investigadores señalan la necesidad de reconvertir el régimen democrático a través de nuevas formas institucionales (parlamentarias o semiparlamentarias), como único camino efectivo de superar los resabios de gestión política autoritaria, y de consolidación de las incipientes democracias. Pero el tema dista mucho de ser sencillo, la vuelta de hoja conlleva más de siglo y medio de prácticas, tradiciones y estilos de entender y hacer política.

No sería aventurado sostener que el presidencialismo transitó sin mayores incomodidades de la mano del constitucionalismo liberal decimonónico. Tampoco mantener la hipótesis de que, bajo el agotamiento del modelo liberal y la emergencia de la fase estatista, la institución se complejizó. Y en el período actual la complejidad tributa no pocas dosis de confusión a la cuestión. ¿Hasta qué punto es válido mantener -en todos los casos- la imagen de un cargo «*summum imperium*», cuando se observa la frecuente impotencia de los Presidentes en gobernar las diferentes variables y fuerzas del régimen político?. ¿Qué efectos tendrá el dar mayor poder a los Parlamentos cuando éstos no han utilizan las facultades que ya poseen?. ¿Las insuficiencias del presidencialismo alcanzan para sostener la mayor viabilidad y potencial éxito del parlamentarismo en la región?.

Se aduce también conflicto de poderes entre el Legislativo y el Ejecutivo

en una suerte de recíproco «bloqueo», desde una perspectiva «eficientista» de la producción jurídica de los órganos del Estado. ¿Pero hasta qué punto la promulgación de leyes, implica «per se» la reformulación de la vida política de los países de la región?

¿Suprimiendo el cargo presidencial, disminuirá el personalismo en la política latinoamericana?. Innumerables interrogantes se ciernen sobre las posibilidades y efectos de una reforma política; por tanto, puede decirse que este debate -visión renovada de la discusión decimonónica sobre las «formas de gobierno»-, está en sus comienzos, abierto a diferentes perspectivas y ópticas, en concordancia al crítico nivel de necesidad y complejidad de la actual hora latinoamericana. Una hora que presenta a la «consolidación democrática» como su imperativo categórico.

Es por cierto evidente, que son escasas las investigaciones sobre la estructura y el funcionamiento real de los presidencialismos latinoamericanos, quizá porque la «perspectiva institucional» ha sido desatendida desde hace décadas en los estudios políticos sobre la región.

Los diferentes aspectos que se plantean en este trabajo, intentan contribuir al conocimiento actual sobre el presidencialismo.

## 2.- OBJETIVOS:

Se indagarán los diferentes recorridos teóricos que atraviesan al presidencialismo como problema de investigación, abarcando perspectivas de diversa índole: orden constitucional, régimen y sistema políticos, Estado y Sociedad, etc. En algún sentido, existirán puntos de confluencia, y también de divergencia entre las visiones que surgen desde la Ciencia Política, el Derecho Constitucional, la Sociología y la Historia Política.<sup>1</sup>

Esta multiplicidad de perspectivas, sin duda, genera adicionales problemas de encuadres metodológicos, pero es la única forma de evitar los «reduccionismos» y acercarnos a una mejor respuesta sobre el fenómeno del presidencialismo.

Lejos de intentar un estudio de conclusiones, los principales objetivos transitarán el campo de lo «exploratorio», intentando recomponer las claves del debate teórico, identificando algunos obstáculos, problemas y caminos metodológicos, y —por qué no— insinuando algunas respuestas como modo de terciar en el actual debate sobre la reforma política.

## 3.- ¿AUTONOMIA INSTITUCIONAL O CONDICIONAMIENTO SOCIOECONOMICO?

Se ha planteado, no pocas veces, la viabilidad y posibilidades de ciertos tipos de institucionalidad —en el caso, la que persigue procedimientos y fines democráticos—, en orden a determinadas variables: grado de desarro-

<sup>1</sup> Para una visión de los diferentes enfoques ver: Ferrando Badia (coordinador), *Regímenes políticos actuales*. Tecnos, Madrid, 1985, pág. 28-35.

lo económico, tipo de estratificación social, distribución de la riqueza, etc. ¿Condiciona el éxito de un determinado marco institucional la situación económica sobre la cual se asienta? <sup>2</sup>.

El problema no por ser de vieja formulación se encuentra superado, pero sí puede decirse que, entre la «autonomía» que lo institucional adquiere en la ideología jurídica del liberalismo político y la calidad de «superestructura» que ostenta en el tradicional marco de las doctrinas de filiación economicista, existen grados intermedios, que son también objeto de ciertos consensos sobre el tema.

Lo institucional —podríamos decir— se encuentra condicionado pero no determinado por variables económicas y sociales. Las relaciones pueden reformularse en otros términos: condicionamiento más que determinismo, mutuos efectos más que correspondencia mecánica entre lo institucional y lo económico social.

Hay pues un cierto equilibrio del caso concreto —en un espacio y tiempo definidos— enmarcado en el texto institucional y sumergido en un contexto económico-social. Los efectos que produce la modificación de una variable sobre la otra no han podido ser precisados en el terreno de las Ciencias Sociales, aunque desde hace décadas han tratado de relacionar causalmente el desarrollo económico y el sistema político competitivo, obteniéndose sugerentes relaciones probabilísticas <sup>3</sup>. En el caso de la institucionalidad democrática, parece que esta requeriría de ciertas «condiciones de mínima».

No deja de presentar suma importancia la dinámica de las relaciones mutuas y recíprocos efectos entre lo institucional y lo económico, pues —en gran medida— la viabilidad de la reforma política en América Latina depende de este interrogante, sin respuesta concluida.

#### 4 .- EL PRESIDENCIALISMO EN EL DEBATE SOBRE LA CONSOLIDACION DEMOCRATICA.-

Existe ya una importante producción científica en torno a los procesos de «desplome» de las democracias (breakdown). También en relación a los procesos de transición iniciados en la pasada década. Actualmente, la pregunta de rigor que guía las investigaciones es: ¿Cómo se mantienen y duran las nuevas democracias?, dando comienzo así a los estudios sobre la consolidación de la democracia <sup>4</sup>.

La pregunta trata de resolverse dentro del específico campo de lo institucional, privilegiando el área de investigación de la «democracia política», sin olvidar la importancia de la denominada democracia social o económica; pero se estima —como se ha dicho ya— que en América Latina los estudios institucionales han sido en gran medida descuidados en las últimas décadas, y se hace necesario hoy «aislar» las variables institucionales sometiéndolas a

<sup>2</sup>Ver Duverger, Maurice. *Sociología Política*. Ariel, Barcelona, 1972, pág. 116-127.

<sup>3</sup>Hay que mencionar aquí el clásico trabajo de Seymour Lipset, *Political Man*, New York, 1960, y también a Robert Dahl, *La Poliarquía. Participación y Oposición*, Guadiana, Madrid, 1974.

<sup>4</sup>Nohlen, Dieter. *Régimen político y consolidación democrática*. Mimeo, 1989, pág. 1-3.

un análisis crítico, con el fin de verificar si son conducentes a la estabilidad —o consolidación— de los sistemas democráticos.

El debate sobre el presidencialismo se ha planteado en el ámbito de las propuestas de reforma política, tanto a nivel gubernamental como académico. Se efectuará sólo un recorte de algunos casos que bastarán para este intento analítico.

En Venezuela, el proyecto de reforma integral del Estado trató el tema desde diversas ópticas, pero dentro de un capítulo: «Las reformas en el mediano y largo plazo». Entiende el proyecto que si bien son importantes requieren mayor reflexión, no son tan urgentes, no hay opiniones acabadas sobre el tema y además este tipo de reformas son «muy sensibles» pues se orientan a la redistribución del poder político dentro de la sociedad y, por lo tanto, suscitan no pocas controversias a la hora de tomar decisiones.

No obstante, el presidencialismo es tratado, y desde una óptica que privilegia la complejidad y cantidad de tareas y funciones que implica el cargo. El proyecto estima que puede ser beneficiosa la existencia de un Primer Ministro que ejerza la jefatura del gobierno, cuya función sería: «...dirigir y coordinar el Consejo de Ministros, la marcha administrativa del gobierno, mientras el Presidente ocuparía las funciones específicas de Jefe de Estado, articulando las grandes líneas de dirección del país...»<sup>5</sup>.

Resulta claro que el criterio de creación del cargo de Primer Ministro obedece a la «...creciente complejidad que ha venido adquiriendo la administración del Estado venezolano, y a la necesidad de que el Presidente de la República pueda dedicarse más a la formulación y seguimiento de políticas fundamentales...»<sup>6</sup>.

El proyecto expresa que el Presidente podría remover directamente al Primer Ministro y no deja dudas sobre la diferencias que esta figura presenta en relación a la función que cumple en las democracias parlamentarias. En síntesis, no se cuestiona la «centralidad» del cargo, sólo se intenta despojarlo de aquellas cuestiones que significan una sobrecarga de tareas e información relevantes, comparativamente a las que son más propias de un Jefe de Estado.

Parecería que de lo que se trata es de, por un lado «descongestionar» la tarea del Presidente, y por otro, la de mejorar los medios técnicos con que cuenta el titular del cargo. Esto último surge ante la importancia que se le otorga a la reestructuración de la «Oficina de la Presidencia de la República». Expresa el proyecto: «...Los instrumentos de que dispone el Primer Mandatario Nacional en su contorno inmediato, son completamente insuficientes para poder dirigir el poder ejecutivo. Ni cuenta con adecuada y oportuna información; ni existen mecanismos para hacerle seguimiento a sus instrucciones y asegurar su estricto cumplimiento; ni posee los órganos de asesoría propia, necesarios para poder analizar las proposiciones que emanan del seno de la administración pública...esta reforma de carácter eminen-

<sup>5</sup>Comisión presidencial para la reforma del Estado. *La Reforma del Estado. Proyecto de reforma integral del Estado. I*. Caracas, 1988, pág. 120.

<sup>6</sup>Ibidem, pág. 120.

temente administrativo, aparece como cuestión prioritaria dentro de la modernización de la rama ejecutiva...»<sup>7</sup>.

Quizá no debiera perderse de vista que estas propuestas de reforma política se realizan en una democracia que, al menos por su «durabilidad», podemos calificar como «consolidada», y su forma institucional a lo largo de ya más de treinta años fue el presidencialismo. Existieron además en los primeros años del proceso democrático, pactos institucionales y una nueva Constitución consensuada, que restaron traumatismo a los procesos de transición.

En Argentina, ciertamente el caso es bien diferente. El «proceso militar» prácticamente «cayó» en la democracia luego del desastre bélico de Malvinas<sup>8</sup>, no hubo «refundación institucional», ni tampoco acuerdos entre el viejo régimen y la nueva democracia; confusos fueron también los procesos de transición. Renacida la antigua constitución de 1853-60 hasta el día de hoy no fue posible pactar nuevas bases institucionales. No obstante, el presidente Alfonsín encargó los estudios para una futura reforma política a su «Consejo para la Consolidación de la Democracia», y su lectura resulta de muy apreciable interés.-

Según el proyecto, el elemento central para la consolidación democrática es la sustitución del sistema presidencialista por otro, de tipo «mixto». Aduce que no existen pruebas empíricas que confirmen que el presidencialismo es viable para consolidar un régimen democrático duradero y estable. Pocos años en realidad rigió este sistema, teniendo en cuenta los fraudes electorales, proscripciones, persecuciones políticas, etc. No existen en la experiencia comparada modelos exitosos, las democracias consolidadas poseen regímenes o bien parlamentarios o bien mixtos. El ejemplo de los Estados Unidos no es pasible de extrapolación, pues «...no basta tomar en cuenta las diferencias normativas y prácticas en las relaciones entre la Unión y los Estados, el papel distinto que ha asumido el Congreso y, especialmente, el Senado, el peso considerablemente mayor de la Corte Suprema de Justicia que se debe en parte a una concepción distinta de sus funciones, las diferencias en cuanto al mandato del Presidente, y sobre todo, las distinciones en cuanto al sistema electoral y al régimen de partidos políticos para que el éxito del sistema norteamericano difícilmente pueda tomarse como indicador de la viabilidad del sistema democrático...»<sup>9</sup>.

El informe advierte que fundamentalmente realiza «especulaciones teóricas» con el fin de reflexionar sobre si el sistema presidencial asegura la «estabilidad, continuidad y relativa eficacia de la democracia pluralista». Propone un modelo mixto alternativo (semipresidencial) que atenuaría los problemas inherentes al ejercicio del presidencialismo en la República. Estos problemas son fundamentalmente cuatro:

- 1). problemas relativos a la canalización de tensiones políticas,

<sup>7</sup>Ibidem, pág. 121-122.

<sup>8</sup>Ver aquí Carlos Nino, *Transition to Democracy. Corporatism and Constitutional Reform in Latin America*, en «University of Miami Law Review», Miami, vol. 1989, pág. 130-131.

<sup>9</sup>*Reforma constitucional. Segundo dictámen del Consejo para la Consolidación de la Democracia*, Eudeba, Bs.As. 1987, pág. 11-12.

- 2). problemas relativos a la personalización del poder,
- 3). problemas relativos a las relaciones entre los poderes del Estado, y,
- 4). problemas relativos a la formación de coaliciones o convergencias multipartidarias <sup>10</sup>.

En síntesis, se propone un sistema semipresidencial o semiparlamentario, que si bien mantendría el cargo presidencial, atenuaría los efectos que sus prerrogativas generan en el régimen y sistema políticos, con la introducción de elementos propios del parlamentarismo.

En el Brasil, la reciente Asamblea Constituyente también se las ha visto con este tema. Ante la inexistencia de acuerdo entre los constituyentes, si bien se adopta el sistema presidencial, expresamente se posterga la decisión definitiva de la cuestión hasta la celebración de un plebiscito a celebrarse en 1993 <sup>11</sup>, que decidirá sobre las formas definitivas del régimen político, optando entre la monarquía o la República, y entre la forma de gobierno presidencial o bien la parlamentaria.

No sólo desde el poder de los gobiernos se ha promovido el debate, el foro académico participa también en igual o mayor grado y, en diversos países de América Latina, los cientistas sociales y políticos reflexionan sobre las ineficiencias del presidencialismo y las posibilidades y alternativas de su sustitución.

En Uruguay se ha sostenido la necesidad de abandonar el régimen en discusión y sustituirlo por un parlamentarismo puro, más que por un sistema mixto. Se relaciona al presidencialismo con la «ineficacia del Estado», resultando una suerte de parálisis que prolonga un status conservador en la actividad política. Se visualizan las relaciones entre la política y la sociedad como un mecanismo complejo que se empantana en situaciones de impedimentos mutuos, «...la ineficacia oriental parece derivar ... de una compleja estructura de vetos recíprocos, asentada en el entramado político de la comunidad...» <sup>12</sup>. Para esta óptica la sociedad uruguaya constituiría una totalidad densa, de difícil equilibrio y «fatigosas labores de coalición y negociación». Ante esta situación sociopolítica, se encuentra un Parlamento que no cogobierna ni confiere mandatos gubernamentales, y ante tal situación, «...el ejecutivo se verá constreñido a desplegar sus competencias plenamente y a ejercer la coerción estatal...»; ante este diagnóstico la sentencia no se hace esperar, «...en las condiciones de inoperancia del Estado uruguayo, el presidencialismo está empujado, en tanto verticalista, al autoritarismo...» <sup>13</sup>. Sin más se propone un parlamentarismo, cuyo buen funcionamiento requerirá de partidos múltiples, capaces de coaligarse para gobernar, negociando y

<sup>10</sup>Ibidem, pág. 12-25.

<sup>11</sup>Ver texto de la nueva Constitución del Brasil. Para una visión del caso de Brasil puede consultarse en la «Revista de Ciencia Política», Río de Janeiro, los siguientes artículos: Afonso Arinos de Melo Franco, *Minha evolucao para o parlamentarismo*, 2 vol. 27, 1984; Cornélio Pinheiro Pimenta, *Parlamentarismo, presidencialismo e interesse público*, 1 vol. 28, 1985; Oldegar Franco Vieira, *Um parlamentarismo realista para o Brasil*, 2 vol. 28, 1985; José Afonso da Silva, *Presidencialismo e parlamentarismo no Brasil*, 1 vol. 33, nov. 1989/jan. 1990.

<sup>12</sup>Pérez, Romeo. *El parlamentarismo. La reforma necesaria en Uruguay*, en «Reforma Política y consolidación democrática. Europa y América Latina», Nueva Visión, Caracas, 1988, pág. 291.

<sup>13</sup>Ibidem, pág. 293.

sintetizando los antagonismos sociales. En definitiva, un régimen donde el Parlamento sea el portador de la legitimidad política.

Para el caso de Chile, también se ha argumentado en contra del presidencialismo, y sostenido la conveniencia de un parlamentarismo. Desde esta postura, se ha dicho, que una de las causas determinantes del desplome de la democracia en 1973, fue el sistema presidencial practicado desde 1932. También que este sistema, con un multipartidismo persistente, impide la conformación de mayorías efectivas y de gobierno. En relación con el Parlamento, han existido profundos y graves conflictos interpoderes. Además, «...el liderazgo presidencial se vió fortalecido por las características que asumió el proceso de desarrollo socioeconómico desde los últimos años de la década del treinta. El Estado se convirtió en el rector de la vida económica... Por otra parte, en el hecho, el presidente era el gran jefe de su partido y, en determinadas fases por esa vía dominaba el proceso legislativo en el Congreso...»<sup>14</sup>. El riesgo se potencia, pues además del liderazgo caudillista en los partidos, existe un sistema de centralización administrativa y de concentración política.

Todas estas circunstancias, permiten que algunos conjeturen que también para Chile es necesario un cambio institucional que limite las facultades del cargo presidencial. Además se aduce que dentro de la memoria política de la República, se encuentra también el resabio de una experiencia y práctica parlamentaria, desplegadas a lo largo de un significativo período de la historia chilena.

En la Argentina se ha opinado, también, que «...el presidencialismo tiende a profundizar las crisis políticas al no darles una respuesta inmediata dentro del sistema...»<sup>15</sup>, proponiendo la evolución hacia sistemas mixtos que establezcan en la República una democracia consensual. Se argumenta que el régimen presidencial presupone a su frente «hombres providenciales» que concentra gran poder político y, por su carácter cesarista lleva a desarrollar una «oposición irresponsable», perdiendo los partidos su carácter programático y el necesario protagonismo político que requiere la democracia.

Pueden darse múltiples y variados ejemplos más, para éstos y otros países de la región, pero en realidad los ya señalados constituyen «muestra» suficiente de los términos y contenidos del debate; desde los diferentes casos se brindan similares enfoques críticos.

El no haber traído a cuenta postura y opiniones en defensa del mantenimiento del régimen presidencial, no significa que estas posiciones no existan<sup>16</sup>. En realidad existe debate porque existe confrontación. No son pocos los que estiman que el presidencialismo no es el culpable del drama político

<sup>14</sup>Fernandez Baeza, Mario. *Sistema parlamentario en Chile. Entre la razón y la tradición*, en «Reforma Política y consolidación...», pág. 305.

<sup>15</sup>Sola, Juan Vicente. *Las dos caras del Estado. Presidente y Primer Ministro en una Argentina moderna*. Sudamericana-Planeta, Bs.As., 1988, pág. 14.

<sup>16</sup>Resulta interesante el artículo de Alejandro Garro. *Reforma Constitucional en América Latina. La Propuesta Argentina*, en Revista Española de Derecho Constitucional, año 9, n 27, sep-dic, 1989, pág. 127-159, donde se señala la inconsecuencia de las reformas constitucionales en la región, y para el caso argentino, una extensa lista de opciones contrarias a la reforma.

latinoamericano -ni mucho menos-ubicando las causas de la escarpada vida de los pueblos de la región en otros factores. Aún asignándole al presidencialismo alguna cuota de responsabilidad pasada y disfunciones en el actual devenir democrático, no cesan las voces que señalan el riesgo de una innovación institucional que iría en contra de la tradición política, la experiencia histórica y las realidades específicas del presente político.

A modo ilustrativo y como ejemplo baste esta opinión: «...No hay ninguna razón para hablar de parlamentarismo, ni en Uruguay ni en otro país latinoamericano. Además, personalmente creo... que es poco factible *PARLAMENTARIZAR*. América Latina, ya que por razones históricas pero también porque los partidos políticos no tienen pasta para eso...América Latina da la impresión de vivir en crisis permanente. Los dictadores van y vienen. Actualmente (1987) reinan las instituciones. En momentos de crisis, los pueblos suelen hacer como los romanos: elegir dictadores. Para evitar la vuelta de los militares y los regímenes de hecho, los latinoamericanos quieren ahora fortalecer sus parlamentos. Los votos de desconfianza para derrocar ministros...no han dado los resultados deseados en América Latina...El presidente y el Congreso están interconectados. Más poder para las Cámaras significa necesariamente la disminución del poder presidencial. *EN AMERICA LATINA HA SIDO POCO COMUN MIRAR A LOS PRESIDENTES OMNIPOTENTES COMO UN PROBLEMA...*»<sup>17</sup>.

## 5. ¿ES POSIBLE GENERALIZAR EN TORNO AL PRESIDENCIALISMO?

En realidad, cuando hablamos de un presidencialismo latinoamericano estamos practicando una generalización, que si bien es útil a los fines exploratorios de una investigación, no es reductible a un solo tipo. No obstante, como el debate torno a las formas de gobierno se ha planteado también en términos generales —aún señalando diferencias y especificidades según los países— se brindará una reflexión que apunte a lo general del régimen y luego sí se introducirán elementos más puntuales en relación a los diferentes casos.

Cabe señalar, a pesar de este perfil general en el tratamiento de la cuestión, las siguientes consideraciones de singular importancia:

- 1). existen tantos presidencialismos en la región como países en los cuales fue y es aplicado;
- 2). las diferencias comparativas pueden establecerse tanto desde una perspectiva que privilegie el orden y la normativa constitucionales, como desde otra visión más amplia, que considere la totalidad del régimen político en su funcionamiento efectivo, y en relación a los múltiples factores que interaccionan en la construcción y el ejercicio del poder (partidos políticos, burocracia, corporaciones, etc.);
- 3). aún dentro de un mismo país, un análisis diacrónico mostraría

<sup>17</sup>Lindahl, Goran. *El presidencialismo en América Latina y Uruguay*, cuadernos del CIA.F.H., 43, Montevideo, 1987, pág.121.



diferencias significativas entre diversas formas y contenidos del ejercicio del cargo presidencial, y de acuerdo a las ópticas señaladas en el anterior punto.

En relación a este último aspecto, en el caso de Chile se han diferenciado —al menos— cuatro formas de ejercicio presidencial, en atención a la normativa constitucional y a las relaciones concretas entre el Presidente, el Parlamento y los partidos políticos, en torno al manejo y la distribución del poder. Según fuere la combinatoria de estos elementos, encontramos <sup>18</sup>: El Presidente gobernante (1833-1861); b) el presidente condicionado (1861-1891); c) el Presidente neutral (1891-1925) y d) el Presidente negociador (1933-1973).

En la Argentina también se ha diferenciado a aquel Ejecutivo, incrustado en la conservadora y cautelosa tradición constitucional que se inicia en 1853, del otro denominado «presidencialismo hegemónico» que nace con la efectiva instalación del régimen peronista en el gobierno, e intenta cristalizarse a través de la reforma política de 1949 <sup>(19)</sup>.

Duverger distinguió entre los regímenes presidencialistas, al régimen «presidencial clásico» existente en los EEUU y al «presidencialismo» propio de los países latinoamericanos que consiste en una «...aplicación deformada del régimen presidencial clásico, por debilitamiento de los poderes del Parlamento e hipertrofia de los poderes del Presidente...» <sup>20</sup>. Caracteriza a las naciones de la región por su «subdesarrollo técnico, el predominio agrario, las grandes propiedades agrícolas y la semicolonización por la vecina y su economía superpoderosa de los Estados Unidos».

En su versión, los límites con las dictaduras son bastante atenuados, constituyen en no pocas ocasiones camuflajes institucionales; si bien distingue —según los grados— entre una semidictadura el «presidencialismo» que se inclinaría más hacia el lado de las democracias; pero un mismo país puede pasar —según los periodos— de un régimen a otro sin notarse mayores diferencias. En definitiva, observa que el estado de atraso y subdesarrollo hace «casi imposible el funcionamiento de la democracia liberal» <sup>21</sup>.

El clásico estudio de Jacques Lambert sobre «América Latina», puso en vigencia una nueva terminología: habló concretamente de la existencia en la región de un «régimen de preponderancia presidencial» <sup>22</sup>. Señala también que se imita al régimen de los Estados Unidos, pero con la diferencia de que el Presidente cuenta aún con mayores poderes que en el modelo original. En relativa convergencia con lo señalado por Duverger, expresa: «...La trasposición del régimen presidencial en la América Latina ha sido muy criticada: ciertamente, ha sido incapaz de impedir los golpes de Estado y las dictaduras, pero sería absurdo buscar la causa de estas dictaduras en los amplios

<sup>18</sup>Bravo Lira, Bernardino. *El Presidente en la Historia de Chile*. Chile 1986.

<sup>19</sup>Botana, Natalio. *La reforma política. El caso argentino*, en «Reforma Política y consolidación...», pág. 246 y 247.

<sup>20</sup>Duverger, Maurice. *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*. Ariel, Barcelona, 1970, pág. 213.

<sup>21</sup>Ibidem, pág. 213.

<sup>22</sup>Lambert, Jacques. *América Latina*. Ariel, Barcelona, 1964, pág.387.

poderes concedidos al presidente: por el contrario reside en el atraso de la estructura social, en la insuficiente integración de las poblaciones en la nación, en la inorganización de la vida política y en la frecuencia de los estados de urgencia que de ello se derivan...»<sup>23</sup>. También —y en no pocas ocasiones— bajo el ropaje constitucional del presidencialismo suele funcionar un régimen más próximo a una dictadura.

Nogueira<sup>24</sup> señala en estos términos el límite entre el funcionamiento presidencialista y las dictaduras: «... Este presidencialismo latinoamericano ha sido denominado también *CESARISMO REPRESENTATIVO* por ciertos autores, para quienes el régimen, si funciona correctamente, se diferencia de la dictadura por el hecho de que el poder del Jefe del Estado no es ilimitado ni arbitrario, que existe según una regla institucional preestablecida que respeta las otras instituciones y garantiza las libertades públicas, que su autoridad política proviene de una elección popular competitiva y es limitada en el tiempo, el cual posee amplios poderes de los cuales sólo responde ante el pueblo que lo eligió, aún cuando comparte con un Parlamento con prerrogativas limitadas, ya que el Ejecutivo se convierte en colegislador...».

Han existido también ensayos parlamentarios en algunos países<sup>25</sup>, que han tenido vida efímera (Cuba, Brasil) o han sido incompletos (Chile y Venezuela); en términos generales los resultados han sido infructuosos. Pero quizá la calificación de régimen «parlamentario» a las experiencias ensayadas, resulta un tanto equivocado pues las diferencias con el parlamentarismo fueron más que significativas. Stokes ha señalado<sup>26</sup> —criteriosamente— que cuando los latinoamericanos hablan de sistema parlamentario o semiparlamentario no están pensando en los modelos de la Europa Occidental, sino sólo en el «gobierno de gabinete y la responsabilidad ministerial».

En todo caso, si han existido preceptos constitucionales que reconocen a los Parlamentos algún tipo de facultad «parlamentaria», pero esto dentro de la fórmula presidencialista. Así encontramos la interpelación a los ministros, y en algunos casos, la posibilidad del voto de censura contra éstos.

Quizá es necesario señalar que las funciones del Parlamento en el régimen parlamentario, no son totalmente equivalentes a las que tiene el Congreso —o Parlamento— en el presidencialismo, más allá de la cuestión de la formación y caída de gobiernos. Esta apreciación no es tenida muy cuenta en el actual debate.

## 6.- RASGOS COMUNES DEL PRESIDENCIALISMO LATINOAMERICANO.

Más allá de las diferentes tipologías ensayadas, de la advertencia de diversos presidencialismos en los países y aún dentro de la historia política de uno solo de ellos, se ha intentado siempre conceptualizar los rasgos básicos

<sup>23</sup>Ibidem, pág. 403.

<sup>24</sup>Nogueira Alcalá, Humberto. *El presidencialismo en la práctica política*. Revista Síntesis 3, Madrid, 1987, pág. 13.

<sup>25</sup>Sanchez Agesta, Luis. *Curso de Derecho Constitucional Comparado*. Madrid 1980, pág. 244.

<sup>26</sup>Ver Lindahl, Goran, op.cit. pág. 120.

del sistema. La feliz expresión de Lambert «régimen de preponderancia presidencial» ha servido de guía en cuanto refiere, por un lado a las amplias facultades del cargo, y por el otro, a su lógica consecuencia: el desequilibrio de los poderes del Estado.

Se ha señalado, reiteradamente, que el Ejecutivo concentra en sus manos, las siguientes facultades:

- 1). nombramiento del personal administrativo en sus diferentes niveles, en la cúspide los ministros son materia de decisión discrecional del mandatario tanto en su nombramiento como en su remoción;
- 2). facultades militares: posee el cargo de Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas, aunque la realidad haya puesto en clave de paradoja esta normativa <sup>27</sup>;
- 3). facultad de nombramiento de Magistrados y Embajadores en tarea compartida con el Senado;
- 4). facultades legislativas, es «colegislador» con el Congreso y se encuentra munido del poderoso «veto»;
- 5). a las inmensas facultades ordinarias, deben sumarse las extraordinarias propias de los «estados de excepción».

Sánchez Agesta señala los siguientes resortes y prácticas institucionales del presidencialismo: <sup>28</sup> «...1) la elección plebiscitaria y los poderes ordinarios de la presidencia...2) la iniciativa legislativa de los presidentes y la legislación delegada o por decreto-ley...3) las cláusulas de poderes extraordinarios de la presidencia en estado de excepción...4) la concepción del Juez como órgano de aplicación del derecho establecido...5) el derecho de veto parcial...6) la continuidad de la función presidencial de una persona mediante la reelección...». Otra enumeración <sup>29</sup> aísla siguientes elementos: 1) la iniciativa legislativa; 2) el veto, parcial o total; 3) las facultades legislativas; 4) la intervención federal; 5) las facultades extraordinarias y 6) en muchos casos, la intervención en el nombramiento de los jueces.

Ahora bien, cuando compulsamos los datos que aporta una lectura constitucional de los regímenes políticos latinoamericanos, las diferencias no son pocas. Estos listados descriptivos, si bien son correctos, deberían ser conceptualizados desde una formulación que permitiera aislar los constituyentes esenciales y singulares del presidencialismo.

Resulta un tanto complejo aislar los elementos que constituyen los «rasgos comunes» a TODOS los presidencialismos de la región, siempre existirían casos con algún grado de desviación si decidimos presentar una generalización del régimen. No obstante, pueden consignarse tres rasgos que, a costa de una formulación un tanto ambigua, resisten la prueba de la generalización. Estos aspectos constituyentes del presidencialismo, serían:

<sup>27</sup>Resulta de interés la lectura del trabajo de Felipe Aguero Piwonka, *La Constitución y las Fuerzas Armadas en algunos países de América del Sur y España*, Revista Síntesis n 3, Madrid, 1987, pág. 25-45.

<sup>28</sup>Sánchez Agesta, Luis, op.cit. pág. 245 y 246.

<sup>29</sup>Lago Carballo, Antonio, capítulo de *Los regímenes políticos iberoamericanos*, en Duverger, «Instituciones Políticas...», pág. 588-590.

a). La legitimidad autónoma del cargo presidencial. El presidente es designado de acuerdo a elección popular -directa o indirectamente- y ostenta una legitimidad paralela a la del Parlamento, de ahí la imposibilidad de la práctica del voto de censura por parte del Congreso, y de la disolución de éste por parte del Presidente.

b). Las amplias facultades del cargo. En todos los presidencialismos el cargo tiene amplias facultades ordinarias y extraordinarias, pero es necesario apuntar que a pesar de ser «rasgo general», la extensión de las competencias varía según los casos. El presidente es al mismo tiempo Jefe del Estado y Jefe del gobierno si tomamos como referencia los regímenes políticos de Europa Occidental.

c). La ausencia de control institucional suficiente. Ni el Parlamento ni el Poder Judicial ejercen —por diferentes razones— un control limitativo de la magnitud de las competencias, legales y extralegales, en que se desenvuelve la práctica presidencial.

Si el primer factor aislado impone —al menos en términos teóricos— un orden de separación de poderes, el segundo factor, introduce un elemento de desequilibrio entre los órganos del Estado, el cual no es compensado por la ausencia de control considerada como el tercer factor del régimen.

Estos tres factores comunes a todos los presidencialismos latinoamericanos, imposibilitan el juego de «checks and balances» y he aquí una de las importantes diferencias con el régimen presidencial de los EEUU, señalado siempre como el modelo de las formas políticas adoptadas por los países de América Latina.

La teoría de división de poderes —anticipada por Locke y formulada por Montesquieu— como se sabe fue en parte un producto racionalista justificado en la intención de imponer límites al poder de la Monarquía absoluta o de la opresión tiránica.

Exceptuando el caso norteamericano y volviendo la mirada hacia el parlamentarismo actual —donde gobierno y parlamento se encuentran fusionarse observa la inadecuación de la estricta teoría. Como bien afirmó Loewenstein<sup>30</sup>, la división —en todo caso— no es de poderes sino de funciones, y una visión más real y dinámica sobre el poder tendría que diferenciar una nueva trilogía: la decisión política fundamental (policy determination), la ejecución de la decisión (policy execution) y el control político (policy control). En esta reformulación tenemos que la decisión política fundamental está en manos del Presidente (por su legitimidad autónoma y sus amplias facultades), y el órgano legislativo y el judicial no realizan un efectivo control político (control institucional insuficiente). Ahora bien, una pregunta medular se impone aquí: Estos factores que singularizan el régimen, ¿surgen de la ingeniería constitucional, o bien de la práctica política, o quizás de una combinación entre ambos elementos?

La respuesta posiblemente ubique la causa en ambos elementos. Aquí caben dos consideraciones de singular importancia: 1) es un hecho objetivo —también en lo normativo constitucional— la ubicación preponderante del

<sup>30</sup>Loewenstein, Karl. *Teoría de la Constitución*. Ariel, Barcelona, 1986. pág.54-72.

ejecutivo y 2) es también un hecho objetivo que los Congresos no utilizaron todas las facultades que constitucionalmente se les otorgaron, e incluso delegaron facultades legislativas en los presidentes. En realidad, el supuesto equilibrio de poderes surge como resultado del ejercicio activo y efectivo de las competencias, que la Constitución distribuye entre los órganos del Estado. En tal sentido puede decirse que la pasividad del Legislativo otorgó más campo de acción al Ejecutivo.

Otras preguntas —de difícil respuesta— surgen de forma evidente: ¿Qué hubiera ocurrido si los Poderes Legislativos hubieran asumido el papel que les asignaron las Constituciones? ¿Hubiera variado significativamente el equilibrio del poder, dentro de las fórmulas presidencialistas latinoamericanas?

## 7.- LAS DIFERENCIAS CON EL MODELO NORTEAMERICANO.

El orden constitucional de las naciones latinoamericanas ha abrevado de las fuentes del constitucionalismo norteamericano y desde este dato podría decirse que ha imitado sus instituciones. Pero como bien expresaron en su oportunidad, Lambert y Duverger <sup>31</sup> el presidente en Latinoamérica concentró mayores poderes que en el sistema constitucional norteamericano. Más allá de las explicaciones socioculturales que pretenden explicar la emergencia de la deformación presidencialista, es un hecho OBJETIVO que normativamente existen ya diferencias que deben tenerse en cuenta, aunque sea como preludio a un análisis más empírico de la política.

La Constitución norteamericana estableció no sólo la separación de poderes, sino fundamentalmente el equilibrio de éstos en un sistema de frenos y contrapesos (checks and balances) <sup>32</sup>, en el cual cada poder podía intervenir parcialmente en el terreno de los otros. A pesar de instituir un régimen presidencial, el Congreso posee una gran cuota de poder y la Corte Suprema —como veremos— efectúa el control constitucional de los actos de los poderes y los conflictos que se suceden entre éstos. En un caso —en EE.UU.— encontraremos entonces, separación de poderes en un sistema de contrapesos, en el otro, formal separación de poderes pero con «preponderancia presidencial». América Latina adoptó de la Constitución del Norte dos elementos esenciales que hacen a su régimen político: la forma republicana de gobierno y el sistema presidencial; pero este último no fue implantado tal cual. En esto las opiniones concuerdan, pero resulta ciertamente interesante la existencia de posturas opuestas en relación a si lo que se pretendió fue limitarlo, o por el contrario, potenciarlo <sup>33</sup>.

<sup>31</sup>Lambert, Jacques, op. cit. pág. 403 y Duverger, «Instituciones Políticas...», pág. 213.

<sup>32</sup>Ver el trabajo de Piza Rocafort, Rodolfo, *La Constitución norteamericana y su influencia en Latinoamérica*, Capel, Costa Rica, 1987.

<sup>33</sup>Según César Quintero en su trabajo: *El Poder Ejecutivo en las Constituciones de América Latina*, UNAM, México, 1988, pág. 287-288, el Constituyente latinoamericano normativamente intentó limitar los poderes del cargo, por el contrario, para Nogueira Alcalá, op. cit. pág. 13 expresa la postura contraria: «...hay un hecho objetivo de carácter constitucional que es la ampliación de los poderes presidenciales por encima de los que posee el Presidente de los Estados Unidos...».

Sería legítimo, en algún sentido, sostener que existió la intención de limitar o moderar el poder presidencial, pero una interpretación global —o en lo normativo y lo político—, dinámica y referida al ejercicio práctico del poder, difícilmente confirmarían tal criterio.

La hipótesis limitativa, es sostenida a partir de algunas diferencias con el Ejecutivo norteamericano<sup>34</sup>:

a). Hasta que comenzó a regir la Enmienda XXII, en 1951, existía la posibilidad en EEUU de una «reelección indefinida»; por el contrario, en Latinoamérica se establecieron límites temporales al ejercicio del cargo por una misma persona, como freno normal a la potencial hegemonía del ocupante.

b). La institución ministerial en América Latina tuvo —y tiene— funciones y prerrogativas superiores a las que tienen las Secretarías de Estado en el gobierno norteamericano. Baste señalar la necesidad del «refrendo ministerial» de los actos del presidente, sin el cual sus actos generalmente adolecen de validez. Hay que destacar también la facultad que tiene el Parlamento de interpelar a los ministros, y en algunos casos de realizar votos de censura (Uruguay). Las constituciones establecen también que el Ejecutivo es desempeñado, además del presidente, por sus ministros generalmente constituidos en Consejo de Ministros o Gabinete.

El otro elemento del modelo norteamericano de separación de poderes, fue la rama Judicial, pero aquí no se siguió el ejemplo que supuso la doctrina del Juez Marshall en 1803 y prácticamente las Cortes Supremas latinoamericanas se autolimitaron en el juzgamiento de las cuestiones de índole política. Es sobradamente conocida la importancia que ostenta la Corte en el sistema político norteamericano y su influencia en el juego de «checks and balances». No en vano De Tocqueville señaló que: «...en manos de los siete jueces federales descansan incesantemente la paz, la prosperidad y la existencia misma de la Unión. Sin ellos la constitución es letra muerta...»<sup>35</sup>.

Es notable cómo en los estudios políticos pasa tan inadvertidamente la función política no ya jurídica de las Cortes Supremas latinoamericanas. A pesar de la autoinhibición señalada, en ocasiones estos tribunales han levantado obstáculos y puesto límites a la expansión o arbitrariedad del Ejecutivo. También han tenido en no pocas circunstancias históricas una acción política específica, como legalizadoras de golpes de Estado, de violaciones de los derechos humanos y —en general— de procesos de corte autoritario.

Tomando el caso argentino, en ocasión de los golpes militares de 1930 y 1943, la Corte sentó la doctrina sobre los *GOBIERNOS DE FACTO*, los cuales se sucederían con notable regularidad en las décadas posteriores. Decía la Corte en uno de los considerandos de la sentencia de 1930, reproducida en 1943<sup>36</sup>: «...Que el gobierno provisional que acaba de constituirse en el país, es, pues, un gobierno de facto, cuyo título no puede ser judicial-

<sup>34</sup>Ver César Quintero, op. cit. pág. 287-288.

<sup>35</sup>De Tocqueville, Alexis. *La Democracia en América*, Fondo de Cultura Económica, México, 1957, pág. 147.

<sup>36</sup>Citado en Ciria, Alberto. *Partidos y Poder en la Argentina moderna (1930-1946)*, Ed. La Flor, Bs.As., 1975, pág. 25.

mente discutido con éxito por las personas en cuanto ejercita la función administrativa y política derivada de su posesión de la fuerza como resorte y de la seguridad social...».

Hay que resaltar que en los EEUU se continuó la tradición judicial anglosajona que asignaba al Juez el papel de garante y protector de la libertad y los derechos; en cambio, en Hispanoamérica se siguió la tradición latina <sup>37</sup> que considera al Juez como un órgano que sólo cumple o aplica el derecho establecido por otros órganos. En este caso, el magistrado se detiene ante lo que considera el umbral de «lo político» y se declara incompetente ante esa oscura figura de la *RATIO STATUS* <sup>38</sup>.

No hay que olvidar otro elemento que ha influido seguramente en los rasgos diferenciales de los ejecutivos en exámen: el federalismo, que tal cual se dió en la letra y la práctica constitucional norteamericana significó una unión de Estados que, a pesar de la delegación de algunos y determinados poderes, mantuvieron con celo la integridad de sus soberanías.

Como expresó Bryce, los EEUU se organizaron como una «República de Repúblicas», y en este contexto, las facultades del presidente de la Unión se encontraron con los límites que implican las competencias de los órganos estadales.

En América Latina, por el contrario, el «centralismo» es la cualidad de ejercicio político que emerge en las organizaciones unitarias que se han dado la mayoría de sus países. Pero aún aquellos que han organizado una definitiva estructura federal —México, Argentina, Venezuela y Brasil— no escapan a un fortísimo centralismo político; y cualquiera sea la organización política —federal o unitaria—, en todos los casos encontramos un acusado centralismo administrativo.

Quizá en las referencias que de común se practican en relación al caso norteamericano, se omite que también existe la imagen del presidente-caudillo; como señalara F.D. Roosevelt: «...la Presidencia no es meramente un cargo administrativo. Tal cosa es lo menos importante de ella. Es preeminentemente un *CAUDILLAJE MORAL* (a place of moral leadership)...» <sup>39</sup>.

Riggs <sup>40</sup> se ha preguntado sobre las causas de supervivencia del sistema presidencial en los EEUU. Considera de especial gravitación para la continuidad institucional; la existencia de determinados comportamientos para-constitucionales.

Expresa la importancia del rol del presidente que, en la mayoría de los casos, ha estado a medio camino entre la excesiva debilidad y la excesiva fortaleza. La forma de elección presidencial y el sistema bipartidista son dos

<sup>37</sup>Sánchez Agesta, Luis. *La Democracia en Hispanoamérica*. Madrid, 1988, pág. 216-217.

<sup>38</sup>Cada forma de gobierno tendría su propia «razón de Estado», ver Carl J. Friedrich. *Gobierno Constitucional y Democracia. Teoría y práctica en Europa y América*. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1965, pág. 64.

<sup>39</sup>Corwin, Edward. *The President Office and Powers*. Nueva York, 1948, pág. 331, citado en García Pelayo, «Derecho Constitucional Comparado». Alianza Universidad, Madrid, 1984, pág. 392; también de interés Corwin, E., *Presidential Power and the Constitution*. Cornell University, 1976.

<sup>40</sup>Riggs, Fred. *The survival of Presidentialism in America: Para-constitutional Practices*, en «International Political Review», 1988, Vol.9, n 4, 247-278.

elementos que facilitan la emergencia de presidentes moderados. Por otra parte, la indisciplina partidaria imperante, la existencia de «subgobiernos» dentro del complejo aparato del Ejecutivo norteamericano y dentro del Congreso, donde se cruzan intereses geográficos, sectoriales y partidistas; obligan al presidente a desplegar una estrategia de negociación constante. La fragmentación del poder político y la descoordinación inducen la necesidad de la negociación.

Otro aspecto señalado por Riggs, es el activo papel de la Corte en un contexto jurídico-cultural del Common Law y la fuerza política de la comunidad jurídica.

En definitiva, nos encontraríamos en presencia de órganos del Estado que, si bien ejercen un efectivo «activismo» también se cuidan de no sobrepasar ciertos límites. La separación de poderes —con la fuerza real del Congreso— otorga características consensuales a la dinámica entre el Ejecutivo y el Legislativo. El equilibrio del sistema también se manifiesta a través del tiempo. En determinados períodos históricos ha predominado el poder del presidente, en otros el del Congreso. El régimen presidencial de los EE.UU se ha considerado siempre «el caso» de exitosa aplicación, pero no son pocos los que observan la existencia de graves disfuncionalidades en el sistema y aún los que señalan la necesidad de rectificaciones. Pero con todo, no hay dudas que ha posibilitado el desarrollo de un sistema democrático, y de un régimen político legítimo, estable y eficaz.

## 8.- LA CONSTRUCCION DE TIPOLOGIAS

Junto con la tarea de aislar los rasgos generales del presidencialismo en América Latina, se intentó también construir tipologías, que describieran las diferencias existentes de la aplicación del régimen en los diversos países de la región.

Se habló así de cinco tipos de presidencialismo en América Latina: el presidencialismo puro, el presidencialismo atenuado, el presidencialismo en aproximación al parlamentarismo, el gobierno colegial de Uruguay desde 1952 hasta 1966, y el régimen socialista cubano <sup>41</sup>.

También se distinguió entre el gobierno presidencial vigorizado, el gobierno presidencial controlado y el gobierno semipresidencial, sin olvidar el presidencial autoritario <sup>42</sup>.

Nogueira aconseja diferenciar —en un primer momento— entre dos tipos de presidencialismo, el democrático y el autoritario.

Entre los democráticos, diferencia tres tipos: el puro, el parlamentario o atenuado, y el dirigido <sup>43</sup>.

El presidencialismo puro —según el autor—, se caracteriza por la preponderancia del presidente como órgano central del régimen político, posee funciones esenciales y poderes casi absolutos en materia de gobierno y administra-

<sup>41</sup>Sánchez Agesta, Luis. *Curso...*, op. cit. pág. 248.

<sup>42</sup>Clasificación de Francisco Cumplido, citada en Nogueira, op. cit. pág. 17.

<sup>43</sup>Nogueira Alcalá, Humberto, op. cit. pág. 17-20.



ción; es colegislador con el Parlamento e interviene en el nombramiento de los miembros del Poder Judicial. Nombra y remueve a sus ministros, y por tanto, ejerce pleno dominio sobre el gabinete. El Parlamento sólo puede limitar su poder a través de una acusación y con el fin de su destitución en el cargo. Ejemplos de este tipo serían: Argentina, Colombia, Ecuador, y Chile bajo la Constitución de 1925.

El presidencialismo parlamentario o atenuado, cuenta con un Parlamento que posee un mayor control del poder presidencial, al contar con facultades fiscalizadoras. El presidente no puede prescindir de su composición, ya que aquel puede limitar la orientación de sus políticas a través de instrumentos institucionales, tales como: la interpelación y remoción de ministros por los votos de censura o rechazo de las mociones de confianza. Ejemplos de este tipo serían —entre otros— la Constitución boliviana de 1945, la de Venezuela de 1947, y en la actualidad, Venezuela, Costa Rica y el Uruguay.

El llamado presidencialismo dirigido, tendría similares características que el puro, pero existirían limitaciones, o bien voluntarias o bien causadas en la acción y reacción de las fuerzas políticas del país. Distingue en este tipo al régimen mexicano y al régimen colombiano durante la vigencia del «pacto bipartidista».

El otro tipo de presidencialismo, el autoritario, tendría —según Nogueira— las siguientes características básicas:

a). Se desconoce la independencia jurídico-política y la irrevocabilidad recíproca entre el Ejecutivo y el Legislativo. Pierde total sentido el Parlamento como legislador y controlador del poder presidencial. Se incorpora constitucionalmente la posibilidad de disolver al Parlamento.

b). Ausencia de pluralismo político e ideológico y falta de competencia en el sistema político. En este tipo de regímenes autoritarios existe un sistema «semicompetitivo» caracterizado por exclusiones políticas e ideológicas que vulneran el pluralismo y la competencia libre y abierta.

c). Alteración del rol de las fuerzas Armadas. En estos casos, las Fuerzas Armadas se alzan como tutoras indiscutibles del régimen político del país.

Los contrapesos del presidente autoritario los encontramos en los denominados «Poderes burocráticos» —según el Profesor Cumplido—, que serían las Fuerzas Armadas, los Consejos de Seguridad Nacional y los tribunales especiales, sustituyendo los mecanismos de control que existen en un «presidencialismo de democracia semidirecta».

Estas características se encuentran consagradas en los textos constitucionales, o bien surgen de las prácticas autoritarias de estos regímenes. Ejemplos de este tipo de presidencialismo serían: Chile (Constitución de 1980), Haití (Constitución de 1964), Paraguay (Constitución de 1967), y los últimos regímenes militares de Argentina, Brasil y Uruguay.

Para recapitular, las tipologías que se han propuesto distinguen los presidencialismos: a) según su origen, en democráticos y autoritarios; y b) dentro de los democráticos y según su estructura normativa existe una gran división entre aquellos en los cuales el presidente ostenta un poder cuasiabsoluto, y los otros en los cuales el cargo presenta algún tipo de límite, ya sea

por una suerte de poder colegiado en el Ejecutivo o por una mayor dosis de poder en el Parlamento. Hablar de parlamentarismo en este último caso, parece un tanto excesivo. No hay que olvidar que el régimen presidencial y el parlamentario, poseen estructuras y distribuciones de poder diferentes y que responden a criterios de orden político en alguna medida opuestos.

## 9.- EJEMPLOS DE PRESIDENCIALISMOS.

Cuando en general se habla de «preponderancia presidencial» se está pensando en el régimen puro, que contiene normativamente instituidas las enormes facultades del cargo. Colombia y la Argentina son dos ejemplos del caso, si bien en relación al último país, algunos autores señalan la existencia de formas parlamentarias.

La Argentina ejerce este tipo de régimen político con una Constitución que data de mediados del siglo pasado —1853/60—<sup>44</sup>. Aquí el presidente tiene amplísimos poderes<sup>45</sup>, nombra y remueve en exclusivo a sus ministros, es el Jefe de la administración general, Comandante en Jefe de las fuerzas Armadas, colegislador con el Congreso —cuenta con el poderoso veto—, posee amplios poderes ordinarios y extraordinarios en los llamados «estados de excepción», interviene en el nombramiento de los magistrados y Embajadores junto con el Senado, etc. Es importante tener en cuenta que el mandato presidencial dura seis años, un período excesivamente extenso teniendo en cuenta la propia experiencia de conflictos político-institucionales, y también a la luz de la experiencia y el derecho constitucional comparado.

En el caso colombiano —como en el argentino— existe una «ingeniería constitucional» —de 1886— que otorga amplias facultades y competencias al presidente, pero aquí es interesante remarcar el avance del cargo en cuestiones de índole económica y estatal, que vieron consagración normativa en la reforma de 1968.

Antes de esa reforma, los gobiernos se amparaban en el art. 121 —estado de sitio— de la Constitución absorbiendo poderes legislativos, para resolver problemas apremiantes que eran calificados como perturbadores del «orden público económico»<sup>46</sup>. Las Cortes Supremas de Justicia en estos casos eran renuentes a juzgar la «legalidad» de los decretos.

Por la citada reforma se otorga al ejecutivo iniciativa legislativa y atribuciones directas en temas referentes al ordenamiento económico y social, tributario y financiero; si bien se reservó al Congreso algunas facultades de fiscalización. Las técnicas normativas adoptadas —como las «leyes cuadros»— dieron poder al ejecutivo para flexibilizar la aplicación de las leyes del

<sup>44</sup>Ver aquí Germán Bidart Campos, *La evolución constitucional en Argentina 1917 y 1987*, Unam, México, 1988, pág. 55-97.

<sup>45</sup>Ver Sanchez Viamonte, Carlos. *Historia Institucional de Argentina*, Fondo de Cultura Económica, México, 1948, pág. 189; Garro, Alejandro, op. cit.; Sola, Juan V., op. cit. y la muy interesante obra de Perez Guilhou, *Atribuciones del Presidente Argentino*, Instituto Argentino de Estudios Constitucionales y Políticos, Depalma, Bs.As., 1986.

<sup>46</sup>Findley, Cepeda Ulloa y Gamboa Morales. *Intervencionismo Presidencial en la Economía y el Estado de Derecho en Colombia*, Universidad de los Andes, CIDER, 1983, pág. 170.

Congreso de acuerdo a las «circunstancias». La delegación de la competencia legislativa al presidente, agrava la preponderancia del cargo ejecutivo<sup>47</sup>.

Un acierto de la reforma fue el dar status independiente y autónomo al Poder Judicial, y la Corte Suprema traspasó en algunas sentencias su tímida y permisiva actitud en relación al juzgamiento de los actos del ejecutivo, y específicamente, respecto de sus facultades en materia económica.

En sintético análisis, se han señalado los principales rasgos del régimen colombiano: «...La hipertrofia del Estado y, dentro de él, del Ejecutivo. Un presidencialismo exagerado afecta el reparto, separación y balance de poderes, opacando al Congreso, convirtiéndolo en simple apéndice del gobierno. El cúmulo de facultades del Jefe del estado y del gobierno, que es la doble calidad del presidente, es agobiante. Las atribuciones ordinarias y las de excepción y los mecanismos de relación con el Congreso, le otorgan una preponderancia que no es conveniente sin una compensación en los controles y la responsabilidad...»<sup>48</sup>.

Uruguay y Venezuela se ubican —según los autores— dentro de los casos de presidencialismos atenuados o hacia el parlamentarismo.

En el caso venezolano<sup>49</sup>, vemos que el presidente designa a sus ministros, los cuales reunidos integran el Consejo de ministros.

Se establece cierta vinculación entre los ministros y el Congreso, ya que aquellos deberán presentar dentro de los diez días de inicio de las sesiones ordinarias, una memoria razonada sobre la gestión de su despacho en el año civil inmediatamente anterior y sobre sus planes para el año siguiente. También deberán dar cuenta sobre los fondos que hubieren manejado en sus carteras.

El ejecutivo tiene la facultad de iniciativa legislativa y también la de observación de las leyes sancionadas por el Congreso y según sea la confirmación de éstas en reconsideración por el Legislativo —de acuerdo a un determinado procedimiento—, el presidente deberá promulgar la ley.

El presidente puede también enviar el proyecto de ley a la Corte Suprema para que se expida, si entiende que el texto conculca principios de orden constitucional.

Como se ha dicho, el Parlamento tiene en sus manos algunas herramientas de control en relación al Ejecutivo, puede interpelar a los ministros las veces que lo considere oportuno, y es competente también para dar voto de censura a aquellos, pudiendo implicar la remoción cuando las 2/3 partes de los diputados presentes así lo decidan. Posee también facultades de nombramiento de algunos altos funcionarios, y de investigación.

Las atribuciones del Poder Ejecutivo pueden sin duda calificarse como «amplias», entre otras: administrar la hacienda pública nacional, negociar los empréstitos nacionales, dictar medidas extraordinarias en materia económica y financiera, etc.

<sup>47</sup>Sáchica, Luis Carlos. *El proceso constitucional colombiano en los últimos setenta años*. Unam, México, 1988, pág. 375-378.

<sup>48</sup>Ibidem, pág. 382-383.

<sup>49</sup>Constitución de Venezuela, en *El Constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX. Las Constituciones latinoamericanas*, UNAM, México, 1988, pág. 1173-1180.

El caso uruguayo <sup>50</sup>, es un tanto diferente al venezolano. El art. 149 de su Constitución afirma que «el poder Ejecutivo será ejercido por el Presidente de la República actuando con el Ministro o Ministros respectivos, o con el Consejo de Ministros de acuerdo a lo establecido en esta sección...». Según el art. 158, «al Presidente de la República, actuando con el Ministro o Ministros respectivos, o con el Consejo de Ministros corresponde...» y se enumeran seguidamente facultades y competencias, de modo tal que parece establecerse una suerte de ejecutivo colegiado, si bien la facultad de nombramiento y remoción de los ministros se encuentra en el presidente. Pero en este aspecto, también existen condicionamientos, de modo tal que se vincula a los ministros y el Consejo con el Parlamento, que tiene la facultad del voto de censura y del juzgamiento de la actuación de los ministros. Esta censura puede ser a un ministro, a varios, o a todo el consejo. El presidente puede mantener a los ministros censurados y disolver las Cámaras, debiendo convocar a nuevas elecciones. Tratándose de desaprobación no colectiva, el presidente no podrá ejercer esta facultad sino una sola vez durante el término de su mandato. Las Cámaras elegidas extraordinariamente completarán el período de duración normal de los cesantes.

Aquí se observan procedimientos que implican modificaciones interesantes al funcionamiento del presidencialismo: 1) el presidente debe tener en cuenta al Parlamento al designar a sus ministros, 2) El Parlamento tiene medios institucionales para censurar las políticas del gobierno, a través del cuestionamiento de sus ministros con la posibilidad de su remoción efectiva, 3) como el ejercicio de esta facultad conlleva el riesgo de la disolución del cuerpo legislativo, ello hace que esta facultad sea ejercida «responsablemente» y no como medio obstruccionista de la oposición parlamentaria.

En conclusión, puede afirmarse que estos dos casos —más todavía el uruguayo— <sup>51</sup> son presidencialismos atenuados si tomamos como punto de referencia al puro, pero sería excesivo ubicarlos en un lugar próximo al parlamentarismo actual.

## SEGUNDA PARTE

### 1.- OTROS ENFOQUES NECESARIOS

En la primera parte se ha brindado una visión general sobre la institución presidencial en los países de latinoamérica, y también un recorte de la actual polémica reformista.

Se ha estimado también necesario traer a nuestro análisis el modelo norteamericano, pues éste fue de indudable importancia a la hora de optar por una concreta institucionalización en los países de la región.

Por último se consignó la «construcción tipológica» de los diferentes presidencialismos que, sin duda, privilegia el orden constitucional de los regímenes para su elaboración. Es -de alguna manera- una visión estática y no

<sup>50</sup>Constitución del Uruguay, en «El Constitucionalismo...», pág. 1091-1102.

<sup>51</sup>Para una perspectiva evolutiva del caso uruguayo ver, Gros Espicell, *La evolución constitucional del Uruguay en los últimos setenta años (1917-1987)*, UNAM, México, 1988.

dinámica, ostensiblemente parcializada ya que recorta un solo aspecto del objeto de estudio. Es una perspectiva que asume un enfoque *JURIDICO-NORMATIVO*: el intento de delinear el poder del cargo a través de las competencias institucionales que distribuye la Constitución.

Si bien no debe restarse mérito y significativa utilidad a estas tipologías —más teniendo en cuenta la generalidad en que se desarrolla el actual debate politológico—, es casi obvio que se impone una visión más abarcativa del fenómeno, a partir de la interrelación del presidencialismo con los diferentes elementos que conforman el sistema político, y la utilización de conceptos teóricos provenientes del campo de la Ciencia Política y la Sociología. Esta segunda parte intentará recorrer este camino, incluyendo también elementos político-sociales de la evolución institucional, y perspectivas culturales que tampoco pueden obviarse.

## 2.- ALGUNOS ASPECTOS POLITICO-SOCIALES EN LA EVOLUCION DE LO INSTITUCIONAL

Desde la fase colonial se anuda ya en Hispanoamérica un sistema centralizado y un poderoso artefacto político-administrativo, que sin duda condicionará las opciones de la organización nacional posrevolucionaria. El período de la independencia y de la organización nacional se ve determinado en los países de la región por luchas civiles, caos, destrucción, anarquía, etc.

Como afirma Kaplan, «...Estado y élites públicas se diferencian e imponen respecto a una sociedad gelatinosa, incapaz de autorregularse, apenas coextensa con la oligarquía socioeconómica en emergencia y sus periferias (socioculturales y espaciales), extraña a las mayorías sin participación ni representación propias en un mercado político restringido...»<sup>52</sup>. En este marco de extrema debilidad civil, desde el triunfo independentista y las décadas que le sucedieron, el Estado produce y es producido por sistemas políticos que asumen la forma de autocracias unificadoras.

Quizá sea útil recordar el esquema de transición propuesto hace unas décadas por Germani<sup>53</sup>, en el cual diferenciaba seis estadios: 1) guerras de liberación y proclamación formal de la independencia; 2) guerras civiles, caudillismo, anarquía; 3) autocracias unificadoras; 5) democracias representativas con participación limitada u oligarquía; 6) democracias representativas con participación total, y como una posible alternativa a las aludidas formas de democracia, las revoluciones «nacional-populares»

Estos estadios difirieron temporalmente de país en país, pero sirven al menos para ubicar ciertas tendencias dentro de las cuales se desarrolló el presidencialismo.

Un punto clave de introducción de la institución presidencial es la etapa de las democracias representativas con participación limitada; introducién-

<sup>52</sup>Kaplan, Marcos. *Participación política. Estatismo y Presidencialismo en la América Latina Contemporánea*, Capel, Costa Rica, 1985, pág. 10-11.

<sup>53</sup>Germani, Gino. *Política y Sociedad en una época de transición*, Paidós, Bs.As., 1968, pág. 195-196.

dose el régimen en el constitucionalismo siguiendo -como se dijo- el modelo norteamericano.

En la primera mitad del siglo XIX y dentro de la agitada e inestable vida política de la región, sorprendió la estabilidad de la República portaleana de Chile, la cual sirvió de guía para la elaboración teórica que realizara Juan Bautista Alberdi en su obra «*LAS BASES*». Se trae esta referencia por la indudable trascendencia que el texto de Alberdi tuvo en el resto de las repúblicas latinoamericanas. No hay que olvidar el perfil de «Presidente autoritario»<sup>54</sup> que desarrolló en sus escritos, figura planteada como una necesidad casi ineludible en la nueva etapa que se abría en la América del Sur promediando la pasada centuria.

El constitucionalismo liberal decimonónico recibe esta institución, pero con la intención de querer diferenciar —al menos en la letra— el presidencialismo de la autocracia —tan reciente en aquellos momentos—, impone la limitación temporal en el ejercicio del cargo. Aunque la norma constitucional, en realidad, cedía en parte al constituirse el presidente como el GRAN ELECTOR.

La sucesión en el poder se encontraba pautada, cuando no decidida desde la cúspide presidencial. Tal fue el caso de la República de Portales en Chile<sup>55</sup>, y —entre otros— en la experiencia argentina<sup>56</sup>, y durante los períodos en que Venezuela<sup>57</sup> se debatió entre la guerra y la institucionalidad.

Quizá no sea ocioso recordar que a la época en que los países latinoamericanos adoptaron el régimen presidencial<sup>58</sup> existía el ejemplo norteamericano, constituido a la luz de la experiencia institucional británica de las últimas décadas del siglo XVIII. El parlamentarismo, tal cual lo conocemos hoy, es una evolución posterior del régimen inglés de finales del siglo XIX. En este sentido, la experiencia institucional comparada ofrecía pocos modelos y alternativas al constituyente hispanoamericano; este dato -al menos- debe ser tenido en debida cuenta.

La etapa de la democracia representativa limitada presentaba además de un presidente elector, una sociedad civil débil y desarticulada como complemento de un sistema en el cual encontramos la actividad de partidos de «notables», y regímenes electorales que reducían el cuerpo electoral, ya sea mediante la aplicación del sufragio censitario, o de prácticas fraudulentas a pesar —según los casos— de la inexistencia de restricciones formales o jurídicas.

En síntesis, este presidencialismo no contaba con más oposición que lo que significaban las disputas intraélites, contaba con la ventaja de adicionar extralegalmente los resortes del poder electoral, en un contexto donde la

<sup>54</sup>Alberdi, Juan Bautista. *Las Bases*. Librería de la Facultad, Bs.As., 1915, capítulo XXV.

<sup>55</sup>Bravo Lira, Bernardino, op. cit. pág. 49.

<sup>56</sup>Botana, Natalio. *El Orden Conservador. La Política argentina entre 1880-1916*. Ed. Sudamericana, Bs. As., 1985, pág. 312.

<sup>57</sup>Salamanca, Luis. *Elecciones en el siglo XX*, en «Propaganda política, partidos y sistema electoral», Caracas, 1987, pág. 196-198.

<sup>58</sup>Ver aquí Maurice Duverger, *Sociología Política*, op. cit. pág. 126 y 127; y Virgala Foruria, Eduardo. *Los orígenes en Inglaterra de la responsabilidad parlamentaria del gobierno y de los votos de censura*, en *Revista de Derecho Público*, Madrid, 1988, n 112-113, pág. 753 y 754.

emergencia de la «nación» corría en paralelo con la construcción de un Estado que se constituía a la sombra de un orden capitalista internacional.

En la etapa de la «participación ampliada», el cargo presidencial se desenvuelve dentro de los límites que le impone la ampliación del cuerpo electoral y la emergencia de partidos modernos y de masas; su otrora poder electoral disminuye en proporción directa a estos factores, pero por vía del «liderazgo político» —en este período y en el de la «participación total»— el ocupante del cargo mantendrá su vigencia, y controlará los resortes del poder.

Alrededor de los años 30, el Estado asumirá nuevos papeles y funciones en la economía, principalmente para conjurar los perniciosos efectos que propagó mundialmente la Gran Depresión y como respuesta de ajuste a un nuevo orden económico internacional.

Comienza una época de intervencionismo y autonomía estatal que, sin duda, *REFUERZA AL PRESIDENCIALISMO*<sup>59</sup>, en un proceso de *RETROALIMENTACION MUTUA Y CONTINUA*. No debemos olvidar, además, la potenciación que significaba ya —para el Ejecutivo— la centralización política adoptada por la mayoría de los países a través de la organización unitaria, y aún los que se volcaron hacia el federalismo con el recurso siempre latente de la intervención federal. Sin olvidar tampoco la centralización administrativa que se superponía a la anatomía política, cualquiera fuere su forma, unitaria o federal.

Durante esta fase estatista<sup>60</sup>, la sociedad política ha mostrado una creciente subordinación al Estado y en su expresión partidista ha primado la noción de «partido único, movimiento político excluyente o partido dominante»; el movimiento sindical y campesino ha tenido como instrumento posibilitador de su desarrollo al mismo aparato estatal. En este contexto, el presidencialismo adquiere nueva vigorización, y el Parlamento —cuando existe— cede un paso más en su magro desarrollo.

Esta fase se ha producido en tiempos, ritmos y especificidades diferentes según los países<sup>61</sup>, y con esta advertencia podrían señalarse como ejemplos el varguismo brasileño, el peronismo en la Argentina, la revolución nacionalista boliviana liderada por el MNR, el PRI en México desde su papel de partido predominante, las dictaduras de Rojas Pinilla en Colombia y Pérez Jiménez en Venezuela, etc.

La propia dinámica que tomará América Latina, a partir de la fase del estatismo, nos permite reconceptualizar los procesos en una dialéctica de «democracia-autoritarismo», y en este continuo de gobiernos que demarcan cambios de régimen político, el organigrama del poder mostrará siempre, en la cúspide, a un presidente democrático o autoritario.

Una lectura omnicomprendiva de la historia política latinoamericana se encontraría siempre con el presidencialismo recorriendo las más variadas formas políticas, desde el constitucionalismo liberal del siglo XIX, hasta los

<sup>59</sup>Kaplan, Marcos, op. cit. pág. 12 y ss.

<sup>60</sup>Flisfisch, Lechner y Moulán. *Problemas de la Democracia y la política democrática en América latina*, cuadernos del CLAEH pág. 37 y 38.

<sup>61</sup>Ibidem, pág. 39.

caudillismos militares, los nacional-populismos y las democracias representativas. De él hicieron uso —y hasta abuso— todos los estilos políticos: el liberal, el corporativo, el tecnocrático, el clasista, el personalista y el autoritario.

La breve evolución referida puede sugerirnos que el presidencialismo ha sido una forma de gobierno formulada para y en contextos de crisis. Esta situación sirvió de justificativo para mantener y vigorizar la institución, a fin de enfrentar la recurrencia de nuevas crisis. Ultimamente se plantea, con más acento, que este Ejecutivo no ha hecho más que agravarlas.

### 3.- EL ENFOQUE SOCIOCULTURAL Y EL PERSONALISMO POLITICO

Desde una perspectiva culturalista, se ha intentado explicar las causas de la dominación autoritaria en América Latina, en última instancia factor clave en la deformación hacia el presidencialismo. Así ha expresado H. C. Mansilla la cuestión, señalando que la cultura política autoritaria está arraigada «con una alta probabilidad en la herencia precolombina, en la tradición católica hispánica, y en una recepción meramente instrumentalista de la moderna civilización industrial...»<sup>62</sup>. Para este autor sus rasgos fundantes se ubicarían en «...la tradición católica ibérica durante el largo período colonial. El sistema de orientación de los valores normativos, la concepción patrimonial de Estado y sociedad; la estructura rígida y jerárquica de clase y la tendencia paternalista e irracional en la organización cotidiana (o forma de organizar la vida cotidiana) se han mantenido vivas, aún cuando con modificaciones y reducciones, hasta el día de hoy en Latinomérica...»<sup>63</sup>.

Por su parte, Linares Quintana señala que las formas y prácticas de gobierno, tienen un similar origen: «...No existe duda de que tiene raíces profundas en los antecedentes y la tradición de América Hispana, la tendencia predominante en el panorama institucional de dichos países, que hace del presidente de la República un caudillo, que absorbe los más importantes poderes del Estado...»<sup>64</sup>.

El caudillismo ha sido un fenómeno político conocido y muy estudiado en determinadas fases de la historia latinoamericana, pero los autores prolongan en el tiempo sus efectos. Ycaza Tigerino ha dicho que: «...El fenómeno del caudillismo que en otros países es esporádico, en Hispanoamérica viene a ser una constante de nuestra política ...constituye en sí mismo un sistema sin otra justificación que la estética de la personalidad... viene a ser expresión de un antirracionalismo fundamental...»<sup>65</sup>.

<sup>62</sup>Citado en Dieter Nohlen. *¿Más democracia en América Latina? Democratización y consolidación de la democracia en una perspectiva comparada*, en Revista Síntesis 6, Madrid, pág. 48.

<sup>63</sup>Ibidem, pág. 39.

<sup>64</sup>Linares Quintana, Segundo. *Tratado de la ciencia del derecho constitucional*, Bs.As., 1963, Tomo IX, pág. 167.

<sup>65</sup>Ycaza Tigerino, Julio. *Perfil político y cultural de Hispanoamérica*, Cultura hispánica, Madrid, 1971, pág. 21.



Octavio Paz ha expresado en relación al México revolucionario que, «toda revolución desemboca en la adoración a los Jefes; Carranza, el primer Jefe, el primero de los Césares revolucionarios, profetiza el *CULTO A LA PERSONALIDAD*, eufemismo con que se designa la moderna idolatría política...»<sup>66</sup>.

Alberdi señalaba ya en el pasado siglo —en sus Escritos Políticos— el personalismo en que se debatía la vida política en la Argentina, y Matienzo no vacilaba en afirmar en 1910 que «nuestros partidos son puramente personales: son más bien agrupaciones locales alrededor de un jefe, cuya voluntad es omnipotente o poco menos...»<sup>67</sup>.

Carlos Melo<sup>68</sup> señala la triste suerte que en la región tiene, por un lado la organización constitucional, y por el otro, la práctica política, «...las naciones hispanoamericanas se suelen dar admirables constituciones escritas, pero desgraciadamente alejadas de la realidad política... todo esto muestra que el sistema político gira alrededor de la personalidad del caudillo, quien subordina las mejores constituciones escritas a su sistema de gobierno personal. El caudillo surge de la oligarquía o de la demagogia, los dos fundamentos reales, durante muchos años, de todo gobierno en la generalidad de los países hispanoamericanos ...Al jefe oligárquico se opone el caudillo demagógico...»

La literatura<sup>69</sup> también ha sido una importante fuente de rescate de la historia política, trazada a punta de presidentes y dictadores, y así encontramos la producción literaria de Asturias, García Márquez, Carpentier, Us-lar Pietri, Tomás E. Martínez, etc.

La identificación entre el caudillismo y el presidencialismo requiere algunos matices. El primer fenómeno es anterior a la instauración de la fórmula presidencialista, ésta —paradójicamente— intentó evitar los diferentes caudillismos centralizando el poder. Luego, la emergencia de presidentes-caudillos no obedece sólo al diseño institucional, si bien éste puede potenciar su influencia y poder. El personalismo político sí es un dato indudable en la cultura política latinoamericana, donde los hombres ostentan mayor prestigio que las propias instituciones. En este sentido, podría haber influido en la imposibilidad del régimen presidencial clásico y el deslizamiento hacia la deformación presidencialista.

La vinculación entre cultura política-presidencialismo-quebre democrático, es más compleja. Los análisis deberían incluir otros factores y variables intervinientes. Es al menos cuestionable el carácter «determinista» que se le atribuye al factor cultural o de cultura política; difícilmente —diría imposible de sostener— una sola variable determine la producción del fenómeno

<sup>66</sup>Paz, Octavio. *El laberinto de la soledad*, Colección Popular, Fondo de Cultura Económica, México, 1980, pág. 131.

<sup>67</sup>Matienzo, José Nicolás. *El gobierno representativo federal de la República Argentina*, Ed. América, Madrid, 1917, pág. 237.

<sup>68</sup>Melo, Carlos R. *Hispanoamérica y la lucha por la organización política*, en Revista del Instituto de Historia del Derecho, n 12, Bs.As., Imprenta de la Universidad, 1961, pág. 37.

<sup>69</sup>Soriano, Graciela. *Hispanoamérica: Historia, desarrollo político e Historia Política*, Cuadernos del Instituto de Estudios Políticos, Caracas, 1987, pág. 70 y 71.

político. Por otra parte, existen casos que también deberían tenerse en cuenta —entre otros—: en el pasado siglo la estabilidad política de Chile y de la Argentina, en la actualidad Venezuela, ponen —al menos— en duda la explicación de raíz sociocultural.

#### 4.- PERSPECTIVA POLITOLOGICA.

El régimen presidencialista puede indagarse a través de la interrelación con los diferentes elementos que conforman el régimen político <sup>70</sup>, y desde una perspectiva teórica que lo ubica ante determinados conceptos y variables analíticas. Juan Linz, Arend Lijphart y Dieter Nohlen son algunos de los politólogos que se han lanzado a esta tarea.

Así el tema en cuestión puede relacionarse con el problema de la «estabilidad» de los regímenes políticos democráticos, y los estudios asumir diferentes aspectos u objetivos de investigación, entre los más importantes:

a). Los efectos o influencias que ha tenido la variable presidencialista en el desplome o derrumbe de las democracias.

b). Las posibilidades de viabilidad del sistema democrático latinoamericano dentro de un régimen presidencialista, en la actual etapa de «consolidación». El recorte del debate referido en este trabajo se ubica en este interés de investigación.

c). En vinculación con el anterior punto, la confrontación teórica y empírica de los modelos parlamentarios y presidencialistas —y regímenes intermedios—, con el fin de obtener potenciales ventajas y desventajas de su aplicación.

Cuando hablamos de estabilidad o cambio de un régimen político debemos inevitablemente referirnos a determinadas variables analíticas que, en el caso, deben ser relacionadas con el régimen presidencialista. Se estiman como significativas <sup>71</sup>, la legitimidad, la eficacia, y la capacidad intrínseca del sistema en orden a su estabilidad. No está de más señalar que lejos se está de una visión común de las cuestiones que se tratarán a partir de aquí, por lo cual se brindarán aproximaciones desde lo que se considera destacable de los aportes y de acuerdo a la propia óptica que se asume en este trabajo.

##### 4.1. *Presidencialismo y legitimidad*

El análisis de la estructura de la legitimidad en los regímenes presidencialistas, permite observar —sin mayor detenimiento— que la creencia en la legitimidad se deposita en la persona que ocupa el cargo, más que en el conjunto de las instituciones del régimen político. El apoyo o consenso recae entonces en una persona, en lugar de sustentar o sostener los procedimientos, las reglas y las instituciones que conforman la arquitectura del régimen.

<sup>70</sup>Un estudio bastante completo del presidencialismo para el caso de México lo encontramos en Jorge Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, siglo XXI, 1987, México.

<sup>71</sup>Ver aquí Leonardo Morlino, *Como cambian los regímenes políticos*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985; y Juan J. Linz, *La quiebra de las democracias*, Alianza Universidad, Madrid, 1987.

Desde una perspectiva sociológica no sería aventurado sostener que el tipo de legitimidad que subyace en el diseño intrínseco del régimen presidencial —no ya sólo del presidencialismo— cabalga entre un tipo «legal» —o burocrático—, y otro de tendencia «carismático», siguiendo aquí los clásicos planteos teóricos weberianos. El cargo presidencial está dotado institucionalmente de facultades y poderes, que pueden convertir al ocasional ocupante en una figura de la cual todo se espera. Puede asumir así el carácter de «salvador» de los diferentes conflictos económicos y sociales por los que atraviesan los países de la región, y ante la imposibilidad de transformaciones radicales es ya dato —hasta cuantificable— la terrible erosión en la imagen de la persona que ocupa la presidencia. Se inicia otro ciclo y, nuevamente, el mercado político ofrece otra figura de reemplazo, la cual es investida por la población de similares expectativas que, según los casos, se encuentran rayanas al «mesianismo» político.

El cargo presidencial implica, casi por definición, una personalización del régimen político; es el puesto más buscado y deseado y que sólo puede ser ocupado por una única persona. Las dotes y cualidades personales —y de «personalidad»— tendrán aún mayor gravitación que su capacidad potencial de buen gobierno, su ideología y proyectos políticos concretos.

El liderazgo político —existente en todas las sociedades—, puede convertirse aquí en un fenómeno de mayor fuerza, arrastre e irracionalidad; aunque también —y no pocas veces— no llega a convertirse en un verdadero liderazgo, sino más bien suele ser coyuntural expresión de «catársis colectiva», donde la persona —ya el candidato o ya el presidente— es investida de esperanzas, deseos e ilusiones de la sociedad. Una construcción imaginaria de psicología social que puede en cualquier momento desmoronarse...

Morlino señaló —aunque para otros supuestos— como en ocasiones la pérdida de credibilidad en los que ocupan determinados roles en el sistema político, trae aparejada una pérdida de legitimidad de ese sistema. Con más razón la idea puede ser extrapolable a un régimen que se encuentra diseñado a partir de una única persona.

En algún sentido puede decirse que ha existido un mecanismo de «identificación» entre la figura del presidente, las instituciones y el régimen político. También que en la relación entre presidente y gobernados —muy fuerte por el carácter electivo del cargo— se ponen en juego los aspectos racionales en que se define la preferencia política de los ciudadanos de acuerdo a su cálculo de intereses. Pero también existen no pocos componentes afectivos e irracionales que influyen en los caminos que tomará la relación. En este orden de ideas no parece desatinado recurrir a las hipótesis de Freud<sup>72</sup> sobre este tipo de «fuertes» vinculaciones entre gobernante y gobernados, cuando señala —por ejemplo— la «ambivalencia afectiva» existente en la relación y la «hostilidad estructural» del vínculo, que determinan —entre otros comportamientos— la desconfianza del súbdito en relación a las intenciones del Soberano, y una exigencia mayor de responsabilidad cuanto más «omnipotencia» ostente el portador del Poder.

<sup>72</sup>Los trabajos de Freud que estimo de singular interés son: *Totem y Tabú*, y *Psicología de las masas y análisis del yo*.

De lo hasta aquí expresado, no debe extraerse la simplista conclusión de que el diseño presidencialista es causa de la emergencia de liderazgos mesiánicos. Si bien la historia muestra la existencia de líderes carismáticos, también muestra presidentes débiles, o bien, respetuosos de la legalidad. Incluso es de suponer que la sola existencia del sistema parlamentario no hubiera impedido la emergencia y mantenimiento en el poder de fuertes líderes y caudillos, a condición de que contaran éstos con mayoría parlamentaria.

Sabido es que el liderazgo es un fenómeno que se construye a partir de condiciones subjetivas —del líder— y objetivas —del contexto de emergencia—, y no producto de ingenierías institucionales. Puede sí, en cambio, decirse que el líder puesto a presidente, se ve potencialmente dotado de mayores cotas de poder por el propio diseño del sistema y sus efectos (mandato fijo, facultades amplias, insuficiencia de controles políticos, etc.). La moderación del régimen descansa, entonces, en la propia moderación del mandatario, su aceptación de la legalidad y el respeto del juego institucional. El ejercicio activo de las competencias de los otros poderes —Parlamento y Poder Judicial— pueden evitar también el abuso del Ejecutivo en su gestión.

Por último, la creencia en una legitimidad «personalizada» implica numerosos obstáculos, para conservar un consenso o apoyo a través del acelerado y ciclótico tiempo político del presidencialismo. Mantener una mayoría de respaldo relativamente constante constituye una tarea poco menos que titánica.

#### 4.2. *Presidencialismo y eficacia*

Implica el análisis sobre la capacidad del régimen presidencialista, para satisfacer las demandas de los ciudadanos y encontrar las soluciones que todo sistema político debe proveer ante problemas fundamentales. Vincula el estudio de diferentes aspectos del sistema, por un lado el de la «estructura decisional» del régimen; el grado efectivo —no sólo normativo— del poder presidencial; su relación con los otros órganos del Estado (Parlamento y Poder Judicial); su vinculación —en términos de acuerdo o confrontación— con los partidos políticos y los grupos de interés; la propia composición y funcionamiento del Poder Ejecutivo; y por otro lado, el *RENDIMIENTO* efectivo de las decisiones públicas.

En relación con la eficacia y el «bloqueo» interpoderes, que a menudo se señala como una de las más importantes deficiencias del presidencialismo, es necesario distinguir dos niveles analíticos que no siempre se tienen presentes. Es más, se confunden. Una cosa es la eficacia en la producción legislativa <sup>73</sup> determinada en gran medida por las relaciones de fuerza entre el Ejecutivo y el Legislativo, y otra muy diferente la eficacia —en términos de rendimiento— de las decisiones del régimen para la solución de los problemas y la satisfacción de las demandas ciudadanas.

<sup>73</sup>Un resante trabajo sobre las situaciones de «bloqueo» interinstitucional en el caso argentino, puede consultarse en Liliana de Riz, *Confrontación y consenso en el Parlamento. Transición y Parlamento y El régimen presidencialista y el Parlamento*, en Publicación, POLITICA, Córdoba, 6 de agosto de 1989.

Una mayor precisión teórica quizá evite la referida confusión, y en tal sentido es factible ubicar el «bloqueo» más próximo al problema de la «efectividad»<sup>74</sup> que al de la eficacia.

La distinción no es gratuita, por el peso que tiene esta problemática en la actual discusión. Una reforma política puede sí resolver la «parálisis» en la producción legislativa. Pero la eficacia «en sí» depende del contenido, oportunidad y contexto de las políticas instrumentadas en las normas.

Hecha esta consideración, cabe advertir que deben practicarse estudios que atiendan no sólo a las relaciones interorgánicas (Ejecutivo-Congreso), sino también a los mecanismos intraorgánicos. La eficacia legislativa también —y en mucho— depende de las reglas de decisión y las prácticas internas que regulan el funcionamiento de las Cámaras. Los análisis deben ser más precisos y detallados, incluyendo cuestiones tales como el reglamento del Congreso, la duración de los períodos de sesiones legislativas, el trabajo en comisiones, los órganos de información y asesoramiento técnico, etc.

Volviendo al mentado «bloqueo» el análisis no sería completo si nos quedáramos con la sola idea de «parálisis ejecutiva». En realidad la dinámica que suele seguir el proceso decisional, es la del gobierno del Ejecutivo a través del dictado de «decretos». Cabe recordar que, de por sí, el presidente tiene la facultad de reglamentar las leyes que emergen del Congreso, con lo cual aquel puede —ilegalmente— demorar la puesta en ejecución de las medidas o bien modificar su espíritu.

El gobernar «por decreto» implica un paso más. Es legislar substituyendo y evitando el paso por el Congreso, de cuestiones sometidas a su estricta competencia. Si a esto sumamos la filiación ejecutiva —y partidaria— que suelen tener los nombramientos de los jueces de las Cortes de Justicia, vemos cómo el uso de este «instrumento jurídico» se convierte en herramienta política de primer orden.

En algunas ocasiones las Cortes declaran la inconstitucionalidad de los decretos, pero las medidas —que gozan de legitimidad por razón de su origen— ya han comenzado a ejecutarse y las sentencias demoran cierto tiempo en dictarse. Retornar los asuntos al anterior estado, recuperando la legalidad de los actos, suele provocar costos y percepciones de inestabilidad que redundan también en la eficacia del sistema.

Si el presidente cuenta con mayoría en el Congreso, no se producirán seguramente «bloqueos» pero esto no significa necesariamente mayor eficacia. En estos casos el Congreso suele convertirse en apéndice del Ejecutivo, secundando y legitimando medidas que pueden contar con el rechazo social y del resto de las fuerzas políticas.

Otras cuestiones relacionadas con la eficacia se consignarán más adelante y en relación a las «paradojas» del régimen.

#### *4.3. Presidencialismo y crisis política*

El régimen presidencialista se enfrenta a menudo con numerosas crisis políticas originadas en diferentes causas, y se advierte la dificultad de su

<sup>74</sup>Linz, Juan, op. cit. pág. 46-50.

resolución dentro de los mecanismos internos del sistema. Si por ejemplo un gobierno a lo largo de su mandato ha perdido la legitimidad mínima, y no ha logrado una eficacia suficiente en su gestión como para garantizar una estabilidad del régimen, el único recurso que se plantea dentro del presidencialismo es el *JUICIO POLITICO*. Este tipo de «impeachment» —contra la generalización que se suele realizar— no existe en todos los países. Como verdadero funcionamiento de «juicio parlamentario» lo encontramos sólo en Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, Panamá y el Uruguay. En Costa Rica, Chile, Guatemala, Honduras y Perú, la única Cámara o el Senado se limitan a declarar si hay lugar o no a la formación de proceso contra el presidente, y en caso positivo se lo envía a la Justicia ordinaria. En Venezuela el Senado se limita sólo a autorizar el juzgamiento luego que la Corte Suprema haya declarado que hay mérito para ello.

La institución del *juicio político* —o parlamentario— requiere mayorías en el Congreso muy difíciles de obtener, y la experiencia ha mostrado su *INUTILIDAD*. El envío del presidente a la justicia ordinaria para su juzgamiento es otra medida ineficaz, pues no hay que olvidar que el Ejecutivo interviene en la designación de los jueces, y además tendría que obtenerse la previa mayoría especial en el Parlamento. La dificultad por tanto es aquí doble.

Por todo esto se ha dicho reiteradamente que el régimen es extremadamente *RIGIDO* ante las crisis políticas que se le plantean durante su funcionamiento.

Si consideramos además que todo el régimen «descansa» en una sola figura, la muerte o incapacidad del presidente representa en sí mismo una verdadera crisis política. Las soluciones que se plantean en estos casos difieren también según los países: en muchos encontramos la figura del vicepresidente (Argentina, Bolivia, Ecuador, Guatemala, Nicaragua, República Dominicana, Brasil y Uruguay); en algunos encontramos dos vicepresidentes (Costa Rica, Panamá y Perú), y en el resto fórmulas más o menos complejas que intentan solucionar la sustitución del primer magistrado.

En realidad deben profundizarse las investigaciones sobre los modos o formas en que, dentro del presidencialismo, se sortearon las crisis políticas. No toda crisis ha desembocado en una quiebra institucional. En muchos países el presidencialismo funcionó con relativa estabilidad durante décadas a pesar de las crisis, y la referencia sobre la inutilidad del juicio político en realidad poco dice y agrega a lo ya sabido. De mayor significación será investigar los mecanismos que permitieron superar los problemas políticos e institucionales.

Más adelante se volverá sobre estas cuestiones de legitimidad, eficacia y capacidad intrínseca del régimen para resolver problemas de estabilidad, tratando temas que sin duda se vinculan substantivamente con estos tópicos. Por otra parte, no está de más recordar que entre estas variables existen relaciones directas, indirectas y efectos de «feedback»<sup>75</sup>.

#### 4.4. *El debate en relación al presidencialismo y al parlamentarismo*

Se realiza en el contexto de las propuestas para la «consolidación democrá-

<sup>75</sup>Ibidem, pág. 43.

tica», y en perspectiva de las reformas constitucionales necesarias para tal fin.

Linz <sup>76</sup> es uno de los investigadores que se encuentra ocupado en confrontar las posibles ventajas y desventajas sobre estas dos formas de gobierno. En sus estudios sobre el presidencialismo —imposibles de resumir aquí—, Linz analiza además los procesos y los estilos de hacer política señalando importantes y sugerentes consideraciones. El mismo autor expresa la necesidad de investigaciones más profundas. Se advierte, entonces, la importancia de análisis empíricos sobre cada país, pues los procesos, estilos y contextos son ciertamente diferentes entre las Repúblicas de la región.

En el debate se señalan —por lo general— las diferencias entre el presidencialismo y el parlamentarismo, en estas cuestiones:

1). En los sistemas parlamentarios existe una sola legitimidad, el Parlamento, encargado de la formación del gobierno. Este subsiste sólo y en cuanto mantenga la confianza y el apoyo del Parlamento. Los presidentes o Monarcas en estos sistemas sólo tienen poderes o facultades limitadas, y más formales que reales (aunque varían según los casos).

En los sistemas presidenciales —como se ha visto ya— existen dos legitimidades, la institución presidencial y el Congreso, y la presidencial en muchos casos con un fuerte componente plebiscitario. El presidente es a la vez Jefe del Estado y Jefe del Gobierno circunstancia ésta imposible en un sistema parlamentario.

El presidente no puede disolver al Parlamento, ni éste destituir al presidente salvo —y según los casos— mediante el procedimiento de juicio político, como se ha visto.

2). El gobierno presidencialista tiene un mandato fijo en el tiempo y en la mayoría de los casos, el presidente no puede ser reelecto inmediatamente; por el contrario, los gobiernos parlamentarios duran hasta tanto cuenten con la confianza del Parlamento (en estos regímenes los gobiernos pueden caer por el triunfo del voto de censura parlamentario. En Alemania y España rige el llamado «voto de censura constructivo»).

Linz resume las diferencias como una mayor rigidez del presidencialismo y una mayor flexibilidad del parlamentarismo, que permite la superación de las crisis políticas otorgando en definitiva una mayor «flexibilidad» a todo el sistema.

Nohlen <sup>77</sup> formula interesantes apreciaciones en torno al debate sobre: «presidencialismo versus parlamentarismo» en América Latina, apuntando cuestiones de índole metodológica.

Advierte sobre el «espejismo estadístico» que asocia estabilidad democrática, progreso socio-económico y formas parlamentarias. Señala que se olvidan los derrumbes de las democracias parlamentarias y semiparlamentarias de la Europa de entre guerras y la estabilidad que durante muchas décadas gozó el presidencialismo en Latinoamérica.

También observa que la argumentación «en contrario», o sea el afirmar que si las democracias latinoamericanas hubieran tenido un sistema parlamentario

<sup>76</sup>Linz, Juan J. *Democracia Presidencialista o Parlamentarista. ¿Hay alguna diferencia?*, en «Presidencialismo versus Parlamentarismo», Eudeba, Bs. As., 1988, pág. 21-26.

<sup>77</sup>Nohlen, Dieter. *Presidencialismo vs. Parlamentarismo en América Latina. Notas sobre el debate actual desde una perspectiva comparada*, mimeo, 1990.

no hubieran sufrido quiebres, no convence plenamente. Y no permite establecer relaciones causales entre el tipo de sistema político y el desarrollo político.

Para este autor el debate suele circunscribirse en relación a «tipos ideales», lo cual «conduce a una grave deformación teórica y práctica». Las comparaciones deben efectuarse en cambio, entre las variantes de los sistemas básicos (por ejemplo los parlamentarismos «corregidos»).

Su propuesta de método comparativo, acentúa la necesidad de considerar «fases equivalentes» o contextos más homogéneos en relación a los casos sometidos a comparación.

#### 4.5. *Las paradojas del régimen presidencialista*

Aquí se señalarán algunas paradojas que presenta el presidencialismo, en atención a su funcionamiento real contrastado con aspectos teóricos y normativos explícitos en la conceptualización de la institución.

1). Teóricamente un régimen presidencialista reúne mayores condiciones de estabilidad del Ejecutivo <sup>78</sup>, al contar éste con un mandato fijo. Pero los riesgos y peligros —contados por la propia experiencia de los países— pueden poner en tela de juicio esta presunción, y tornarse el proceso político en impredecible e inmanejable. Los golpes militares han sido la respuesta empírica —por diferentes causas— a la tan mentada estabilidad formulada en términos teóricos. Los riesgos y peligros son de muy diferente índole, la muerte o incapacidad del mandatario que generan los problemas de la sucesión en el cargo, el caso del juego de «suma cero» señalado por Linz, el riesgo de utilizar prácticas autoritarias que invita un presidencialismo en clave de «régimen mayoritario» y que resta todo posible espacio a la oposición, etc.

La sucesión en el poder —por muerte o incapacidad del mandatario— plantea la paradoja de un sucesor —el vicepresidente— que comunmente es producto de «negociaciones políticas», y no es figura que realmente tenga en cuenta el electorado a la hora de decidir quien gobernará sus destinos. El riesgo se potencia si —por el sistema electoral— existe la posibilidad de que presidente y vicepresidente provengan de diferentes partidos políticos. Además por lo general el de vicepresidente es un cargo sólo de «reserva y expectativa» que no cuenta con funciones relevantes en la estructura decisional del régimen; su ocupante puede incurrir en conductas de latente deslealtad para con el presidente, y constituirse en «pieza especulable» de algunos sectores en un potencial intento de ruptura institucional. La historia reciente aporta sobrados ejemplos en relación a los problemas de sucesión en el poder (recuérdese el caso de Brasil y Argentina tras los fallecimientos de Tancredo Neves y Juan D. Perón).

El juego de «suma cero» <sup>79</sup> donde el ganador de las elecciones se lo lleva todo, tampoco es un elemento constructivo de estabilidad. El partido ganador ocupa —además de la presidencia y el gabinete— los diferentes puestos del Estado y la oposición debe esperar el cumplimiento o expiración del plazo. Los partidos de la oposición con expectativa a la próxima presidencia poco hacen

<sup>78</sup>En relación a la «inestabilidad» del Ejecutivo en Latinoamérica puede citarse el trabajo de Jean Blondel y Waldino Suárez, *Las limitaciones institucionales del sistema presidencialista*, en Revista «Criterio», 1853-54, Bs. As. 1981.

<sup>79</sup>Linz, Juan. *Democracia Presidencialista o...* op.cit. pág.26-28.



para apuntalar al gobierno en su gestión, es más, en su planteo especulativo un mal gobierno del partido en el poder genera mayores posibilidades de acceso a la administración. Por eso se ha expresado que el presidencialismo genera una «oposición irresponsable». Son conocidos los casos de Colombia y Venezuela que a través de los pactos Institucionales lograron compensar estos efectos del llamado juego de «suma cero».

En realidad la supuesta estabilidad puede traducirse en una fuerte rigidez, que tampoco permite la sustitución de un presidente que ha perdido la confianza de su propio partido o de aquellos que lo llevaron al poder. En este supuesto el mandatario puede perder hasta el apoyo de sus antiguas estructuras políticas.

No obstante lo expresado, los períodos de estabilidad invitan a preguntarnos sobre los mecanismos estabilizadores del sistema. En ocasiones la sustitución del presidente por el vicepresidente lograron superar crisis políticas -- aunque esto requirió la previa renuncia de primer mandatario--, también algunos cambios de gabinete tuvieron por finalidad superar crisis políticas.

2). Teóricamente también, un régimen presidencialista implicaría mayor eficacia al concentrar en un ejecutivo unipersonal las decisiones de gobierno. El sistema maximizaría la coherencia, economía, rapidez y eficiencia en la toma de decisiones <sup>80</sup>, esta versión sin embargo no condice estrictamente con la realidad del presidencialismo.

Por empezar el presidente no gobierna solo, sino que lo hace con su gabinete de ministros, aunque éstos sean sólo sus auxiliares.

Ubicándonos en la singular hipótesis de una sucesión regular de gobiernos con alternancia de partidos, veríamos que existe no sólo cambios de presidentes, sino también de funcionarios en los diferentes niveles del aparato estatal. Esto genera evidentemente cambios abruptos de políticas públicas o bien de sus modos de ejecución, que restan márgenes de eficacia a las medidas de gobiernos pasados. Y potencialmente las del nuevo gobierno se verán afectadas en una perspectiva de futuro contemplando la posible alternancia en el poder.

Pero aún dentro de un mismo período de gobierno, las rotaciones en el gabinete ministerial —y en los diferentes puestos en el aparato del Estado— se producen a un ritmo ciertamente vertiginoso. Las investigaciones de Waldino Cleto Suárez <sup>81</sup> en este ámbito de cuestiones y problemas, son sin duda más que sugerentes.

La estructura y el funcionamiento del Poder Ejecutivo (presidente y gabinete o Consejo de Ministros) en los países latinoamericanos, constituye un severo obstáculo para el logro de la eficacia de las políticas de gobierno.

Ya se ha señalado otro factor que en ocasiones hace a la falta de eficacia —o efectividad— del régimen. El bloqueo inter poderes cuando el presidente no tiene mayoría propia en el Congreso.

Pero la falta de eficacia suele también ubicarse no sólo a nivel de la estructura de las decisiones fundamentales, sino también en la de ejecución de

<sup>80</sup>Nino, Carlos S. *Presidencialismo versus Parlamentarismo*, en «Presidencialismo versus...», op. cit. pág. 117.

<sup>81</sup>Suárez, Waldino Cleto. *El gabinete en América Latina: Organización y cambio*, en Revista Síntesis, n 1, Madrid, 1987.

las políticas. Aquí deben señalarse las deficiencias de los aparatos burocráticos, el tamaño del Estado, los nombramientos por filiación política y no cualificación técnica, y la inexistencia de «carreras administrativas» que maximicen la tarea del Estado en sus servicios al ciudadano. Situaciones éstas que han dado lugar a los actuales intentos de reforma estatal.

3). Se ha dicho que el otorgamiento de amplios poderes al Ejecutivo intentó ser compensado por el Constituyente mediante la limitación temporal del mandato. Aquí también la realidad de la práctica marca desvíos, o bien difunciones.

En primer lugar cabe señalar que los presidentes han intentado —e intentan— introducir reformas para atenuar la rigidez normativa. Generalmente la audacia se expresa en el ánimo de lograr la posibilidad prescriptiva de la reelección inmediata o por dos periodos consecutivos (como en el caso norteamericano).

Por otro lado, es legítimo pensar que la limitación temporal del mandato genera en el titular del cargo, un sentimiento de «irresponsabilidad tácita» de su gestión ya que en definitiva no se verá sometido a una nueva prueba electoral que premie o castigue su actuación. Si bien el partido político sí confrontará en las siguientes elecciones y es posible un «voto castigo» del electorado, esta circunstancia no limita el comportamiento del presidente pues el cargo le otorga y le hace sentir una autonomía casi total de su propio partido. El carácter «no reelegible» del cargo implica que el candidato sólo al momento de la elección depende de la voluntad del pueblo. Luego ya no se someterá más a ésta.

Las limitaciones significativas que operan sobre el poder presidencial, no son tanto de orden temporal sino más bien de naturaleza fáctica.

El primer límite es el de la propia persona. El presidente debe desplegar y sostener una variedad de roles «simbólicos» de difícil —cuando no imposible— acumulación. Debe ser Jefe del Estado, Jefe del Gobierno, Jefe de las Fuerzas Armadas, Jefe del Partido Político, según los casos líder de los trabajadores, etc.

En su faceta práctica implica no menores imposibilidades: acumulación de funciones y tareas, exceso de información —aún de la irrelevante—, tareas indelegables, etc. Como bien se ha dicho este régimen requiere la emergencia de «superhombres».

Otros límites de tipo institucional podrían ser los ya mencionados, en relación a la compleja textura del cuerpo ejecutivo y las situaciones de bloqueo interpoderes. También —y a pesar de su insuficiencia— el control político del Parlamento y el de constitucionalidad de las Cortes Supremas.

Los límites extrainstitucionales que operan sobre la voluntad presidencial los encontramos —por lo general— en la actuación de los grupos de interés y de presión, en la opinión pública y la prensa, y en condicionamientos o presiones de origen externo.

#### 4.6. *Presidencialismo y sistema electoral*

Es importante destacar que el conocimiento científico sobre los sistemas electorales se ha desarrollado principalmente en relación a los regímenes

parlamentarios, no existiendo prácticamente producción teórica que vincule críticamente a estas dos variables interactivas. Pueden sí —al menos— consignarse algunas observaciones <sup>82</sup> que parecen señalar algunos hechos significativos:

a). En el régimen presidencialista la elección para designar presidente es la de mayor relieve. Los partidos políticos consideran la obtención de este cargo como el logro crucial, y esto determina una cierta dinámica y quizá hasta la estructura del sistema de partidos.

b). El electorado también percibe y siente esta mayor importancia. Y entonces, la elección presidencial produce un «efecto de arrastre» en relación al resto de los cargos electivos. Este efecto es aún mayor si las elecciones del Ejecutivo y las del Parlamento son simultáneas.

En el régimen presidencialista —como se ha expresado— el Ejecutivo y el Parlamento, poseen fuentes autónomas de legitimidad por el origen electivo de ambos. Esto implica la coexistencia de dos sistemas electorales simultáneos. La elección del presidente no puede ser resuelta sino a modo mayoritario, y la de parlamentarios, mayoritario o bien proporcional.

El modo en que se resuelve una elección presidencial <sup>83</sup> por vía mayoritaria, puede asumir diversas opciones:

- a). mayoría simple o relativa (caso Venezuela),
- b). segunda vuelta parlamentaria (caso de Chile hasta la elección de Allende inclusive),
- c). el conocido «ballotage» (caso del Perú).

Aquí se enfrentan diversas concepciones en una polémica aún no resuelta. El candidato elegido por mayoría relativa puede acceder con el apoyo de un sólo sector de la población a la presidencia. La segunda vuelta parlamentaria deposita en los representantes pero no en el elector la última decisión. En relación al «ballotage», quienes lo defienden estiman que entre las dos vueltas pueden lograrse importantes acuerdos entre los partidos que doten al presidente electo de una mayor legitimidad y de una mayoría en el Parlamento. Los detractores afirman, por el contrario, que estos acuerdos pueden ser efímeros y producto sólo del interés y la especulación oportuna, no existiendo garantías en relación al cumplimiento de pactos y alianzas en tales circunstancias.

La importancia de las reglas institucionales de elección presidencial son de capital significación. Un mismo comportamiento político de la ciudadanía según sea el sistema electoral de aplicación, varía substancialmente el resultado. Los ejemplos, por cierto sobran. Piénsese la elección de Bolivia del mes de mayo de 1990. No habiendo ninguno de los candidatos obtenido la mayoría absoluta, la doble vuelta parlamentaria se realiza entre ADN, MNR y el MIR. En el Parlamento se produce un «pacto político» entre los históricos enemigos de ADN —derecha liderada por el General Banzer— y el izquierdista MIR, saliendo ungido presidente el candidato Paz Zamora, quien en el acto electoral

<sup>82</sup>Ver aquí Dieter Nohlen, *Presidencialismo, sistema electoral y sistema de partidos en América Latina*, CAPEL, Costa Rica, 1988, pág. 47-60.

<sup>83</sup>Franco, Rolando. *Los sistemas electorales y su impacto político*, CAPEL, Costa Rica, 1987, pág. 52-56.

había obtenido la tercera minoría. Hubiera sido imposible la elección de Paz Zamora por otros sistemas electorales.

Por otro lado, en cuanto a la elección parlamentaria, si tenemos en cuenta las deficiencias de articulación y mediación de los partidos políticos, la existencia —como formas de candidaturas— de «listas cerradas y bloqueadas» en muchos países; conlleva la lealtad hacia el partido más que a la ciudadanía. Esto puede traducirse en la formación de «mayorías congeladas», crisis de representatividad, y un Parlamento que se haga eco de las resonancias del Ejecutivo y de los avatares partidarios, ocasionando graves problemas de representatividad política.

Los sistemas electorales al traducir de diferente forma los votos en escaños, según sean aquellos mayoritarios o proporcionales, influyen directamente en la composición de los Parlamentos, e indirectamente en el posible tipo de relaciones que se establezcan entre el Ejecutivo y el Parlamento.

Si tenemos en cuenta las relaciones y mutuos efectos que existen entre los sistemas electorales y los sistemas de partidos, debe concluirse la necesidad de estudios sobre la dinámica de estas variables y la forma presidencialista.

#### 4.7. *Presidencialismo, partidos políticos y grupos de presión*

El presidencialismo se verá influido en su forma y funcionamiento, según sea el tipo de sistema de partidos y el nivel de desarrollo y poder de los grupos de presión.

En relación a la estabilidad democrática dentro de un régimen presidencialista y el sistema de partidos, Nogueira<sup>84</sup> ha señalado que las democracias más duraderas de la región —Costa Rica, Colombia, y Venezuela— se caracterizan por presentar un fuerte bipartidismo (two-party system). Sin embargo, no son pocos los que sostienen la necesidad de sistemas multipartidistas moderados en la actual etapa de consolidación democrática.

Se expresa también<sup>85</sup> que el régimen presidencialista asociado con un sistema «multipartidista polarizado», agrava los riesgos de inestabilidad. Aquí el caso de Chile —con una fuerte derecha y una no menos importante izquierda— es el ejemplo más destacado, habiéndose investigado la significativa incidencia de los factores institucionales en el derrocamiento de Allende.

No sólo la estabilidad sino también el propio carácter democrático de un régimen, se pone en tela de juicio cuando el presidencialismo se asocia con un partido hegemónico o predominante. Los riesgos de prácticas autoritarias en estos casos suelen ser aun mayores.

Dentro del presidencialismo las coaliciones que se producen, en general, son de tipo electoral y luego de los períodos de elecciones se debilitan o desarticulan. Por un lado el presidente no necesita mantener unida a la coalición para sustentarse en el poder, y por el otro, los partidos de la oposición y aún sectores del partido en el gobierno pueden considerar más rentable

<sup>84</sup>Nogueira, Humberto. *Análisis crítico del Presidencialismo*, en «Presidencialismo versus...», op. cit. pág. 155.

<sup>85</sup>Valenzuela, Arturo. *Hacia una democracia estable: La opción parlamentaria para Chile*, en «Revista de Ciencia Política», Santiago, vol. VII, 2/1985.

«distanciarse» del Ejecutivo, en vista al cálculo que sugiere el inmediato futuro electoral.

En conexión con este punto Valenzuela <sup>86</sup> ha expresado que: «El sistema presidencial incentiva acuerdos electorales y no acuerdos de gobierno. Un sistema parlamentario tiene el resultado contrario; desincentivar acuerdos electorales e incentivar acuerdos de gobierno».

Si el presidencialismo genera un juego de «suma cero» lógico es suponer que esta circunstancia influye en la estructura y dinámica del sistema de partidos. Es posible entonces, que —a la inversa— el régimen presidencialista haya influido en el sistema de los partidos políticos en América Latina. Esto es algo a investigar.

Lo cierto es que los partidos no han cumplido adecuadamente las tareas de articulación, integración, participación y agregación de intereses, necesarias para la construcción de un Estado de partidos dentro de un régimen político auténticamente democrático.

Al análisis conjunto de la estructura normativa-constitucional debe adicionarse además de la práctica política y el sistema de partidos, el accionar de los grupos de presión.

La historia política muestra como la organización corporativa puede constituir un mecanismo para-constitucional de aumento o recorte del poder presidencial. La Argentina del régimen peronista es uno de los ejemplos de la mayor concentración de poder que significó el manejo de las estructuras sindicales. El mismo país puede servir como contra ejemplo. La Argentina de Alfonsín es un caso más donde el presidente debe ceder proyectos y políticas, ante la fuerza y los planteos de los poderosos grupos de presión (principalmente los sindicatos). El presidencialismo fuerte, entonces, puede no ser el más poderoso a pesar de la normativa que lo constituye, y es necesario referirse además, a las relaciones que se establecen entre los diferentes elementos del sistema político.

#### 4.8. *Presidencialismo y diseño democrático*

Volviendo a la conocida oposición señalada por Lijphart <sup>87</sup> entre «democracias mayoritarias» y «democracias consensuales», este autor ubica al presidencialismo más próximo al primer tipo. Aunque aquí habría que diferenciar entre los diversos países de acuerdo a los componentes de sus regímenes políticos.

Lijphart concluye en torno a la reforma y la consolidación democrática que: «los redactores de una constitución que optan por el modelo consensual también deberían optar por el parlamentarismo»<sup>88</sup>.

Desde otra visión, Nohlen es más cauteloso en relación al tipo de diseño democrático que más conviene a la región. Advierte que en algunos países de América Latina la crisis de gobernabilidad se debió al «exceso de compromiso

<sup>86</sup>Ibidem, pág. 139.

<sup>87</sup>Lijphart, Arend. *Las Democracias Contemporáneas*, Ed. Ariel, Barcelona, 1987.

<sup>88</sup>Lijphart, Arend. *Democratización y modelos alternativos de Democracia*, en OPCIONES, Revista del Centro de estudios de la realidad contemporánea, Academia de Humanismo Cristiano, 14, Santiago, mayo-agosto 1989, pág. 40.

o de integración, que ha llevado al bloqueo e inmovilismo»<sup>89</sup>. La incapacidad o imposibilidad de tomar decisiones conllevaría el riesgo de derivar en situaciones que pudieren reclamar soluciones autoritarias o dictatoriales.

## 5.- ALGUNAS REFLEXIONES A MODO DE CONCLUSION.

Luego de estos recorridos teóricos —que además apuntan problemas metodológicos—, podemos efectuar algunas consideraciones y relacionar en algún modo los temas tratados:

— La adopción del modelo presidencial en América Latina, obedeció a diferentes causas: la oferta de modelos institucionales ciertamente estrecha por un lado; y por el otro, los propios antecedentes político-administrativos que se remontan ya a tiempos de la colonia, aparecen quizá como las más significativas.

A través del tiempo y de las diferentes experiencias políticas, se complejizó el haz de competencias del cargo, principalmente en la fase del período estatista que aumentó el marco fáctico —y a veces también legal— de sus facultades.

Es lógico suponer también, que las dictaduras militares con su «presidencialismo autoritario» dejaron sedimentos residuales al ya clásico presidencialismo latinoamericano.

— El presidencialismo presenta ostensibles deficiencias en orden a la legitimidad, eficacia y estabilidad de los sistemas políticos latinoamericanos. Aunque esto sólo no da vía libre para sostener, sin más, reformas de corte parlamentario.

— Es necesario profundizar el estudio de los mutuos efectos que se producen en la interacción de tres variables fundamentales: presidencialismo, sistema electoral y sistema de partidos.

— Las opiniones que vinculan íntimamente el cambio social con la reforma institucional en un sentido reflejo, parecen —al menos— exageradas. Si bien la «democracia política» desde una perspectiva institucional presenta un margen de autonomía considerable, el condicionamiento socioeconómico opera con gran fuerza, más ante la actual y crucial crisis en que se debate el futuro de Latinoamérica.

— Las posiciones a favor o en contra de una reforma política, suelen sostenerse de acuerdo a la creencia que se deposita en la ingeniería constitucional, o bien en el condicionamiento de la cultura política. Las posiciones extremas —seguramente— pecan de reduccionismo. La cultura política si bien es poderoso condicionante de prácticas e instituciones, su verdadero grado de influencia no puede ser precisado a priori con certeza absoluta, y tampoco predecir hasta cuanto se mantendrán sus efectos.

Por otro lado, la ingeniería político-constitucional, tiene en Latinoamérica un dato que no puede soslayarse. En la región han existido más de doscientas setenta Constituciones desde el pasado siglo, y no se han podido instaurar

<sup>89</sup>Nohlen, Dieter. *Presidencialismo vs. Parlamentarismo...*, mimeo, 1990, pág.5.

regímenes estables. Los constitucionalistas pueden advertir sobre la fragilidad de los experimentos de reforma constitucional.

Entre ambas posturas puede sostenerse que una reforma institucional se encontrará condicionada por la cultura política. Pero también es posible que las reformas mismas —en alguna medida—coadyuven al cambio de cultura y de prácticas institucionales. Los procesos de reforma tienen una dosis de incertidumbre, por cierto, considerable.

— Se advierte un escasísimo interés en los estudios políticos en relación a la función de las Cortes Supremas en los regímenes presidencialistas, y aquí la experiencia comparada del caso norteamericano parece ser tenida en poca cuenta.

Los juristas ven a las Cortes Supremas desde una óptica predominantemente jurídica, y los politólogos prestan poca atención a estos tribunales presuponiéndoles también una tarea estrictamente técnica. A pesar de la tradicional reticencia de las Cortes latinoamericanas a juzgar las denominadas «cuestiones políticas», estos órganos suelen resolver casos que revelan conflictos intra e interpoderes, competencias, y asuntos que se relacionan con la eficacia y la estabilidad institucional.

— Podrían sí superarse los «bloqueos» o parálisis institucional entre un presidente y la oposición parlamentaria, otorgando mayor poder al Congreso; pero no olvidemos que la promulgación de leyes no implica «per se» un cambio en el funcionamiento de las variables políticas y sociales. Una lectura desde la sociología jurídica advertiría, la falta de vigencia que tienen numerosos cuerpos legales en los países de la región.

Deben también estudiarse otras causas de ineficiencia del órgano Legislativo, originadas en el ámbito del propio cuerpo (reglamentos de las Cámaras, funcionamiento de las comisiones de trabajo, período de sesiones, etc.).

Por otra parte, los acuerdos y consensos políticos entre los partidos son los que redundarán significativamente en la legitimidad, eficacia y estabilidad del sistema. Pero para esto debe superarse la actual y profunda crisis de credibilidad que recae sobre las dirigencias políticas.

— Las crisis políticas podrían sortearse con una mayor factibilidad, de existir una «figura fusible» —Primer Ministro o Jefe de Gabinete—, que preserve la figura del presidente. Esto en relación a los países en los cuales se opte por el parlamentarismo, luego de los cálculos sobre los riesgos y beneficios potenciales que tendría esta adopción en el sistema político.

Deben también investigarse las formas en que el presidencialismo superó las crisis políticas, pues es obvio que no todas ellas desembocaron en un quiebre democrático. Aquí se observa una significativa carencia en las investigaciones.

— La sustitución del presidencialismo por un régimen parlamentario o mixto (semipresidencialista), implica una redistribución del poder entre los órganos del Estado, o en otros términos, una «mayor democratización EN o DENTRO del Estado».

Pero esto no significa necesaria ni automáticamente una mayor democratización dentro de la Sociedad, y en su conexión con el Estado. Para ello es necesario además —y concomitantemente— el mejoramiento del sistema de partidos, en cuanto al cumplimiento de las funciones de expresión, canaliza-

ción y comunicación de las demandas en un doble sentido vertical, entre el *ESTADO* y la *SOCIEDAD*. Según los países, la democratización interna de la vida de los partidos y las reformas electorales con el fin de mejorar la calidad de la representación política, son necesidades imposterables. Cumplido esto, puede significar el paso hacia una democracia consensual donde el Parlamento se convierta en portador de la legitimidad, y en arena de negociación política entre los diferentes partidos y sectores sociales.

— La opción que se plantea entre la alternativa de la adopción de un régimen parlamentario puro, o bien de uno mixto o semipresidencialista (en base al modelo francés), no es ya motivo de este trabajo. No obstante debe decirse que la discusión no se realiza en el momento más adecuado. Si coincidimos en que una reforma institucional debe tener un profundo conocimiento de las instituciones a reformar, lógico será concluir que hacen falta estudios e investigaciones empíricas sobre el funcionamiento del presidencialismo en cada uno de los países.

Las investigaciones más recientes comienzan sin embargo denunciando la inexistencia de tales estudios. Pero la urgencia política y las necesidades prácticas exigen del buen recaudo que imponen la lógica y la rigurosidad, y en tal sentido es legítimo el proponer «modelos» para la actual emergencia de los países de la región.

Los que se inclinan por el parlamentarismo puro consideran la opción mixta como un híbrido, que no erradicará los efectos más fundamentales de la disfuncionalidad presidencialista. Al coexistir la doble legitimidad —entre el mandatario y el Parlamento—, es esperable que el presidente seguirá contando con un poderoso centralismo en el panorama institucional y político. Esto por el peso de la tradición, la cultura política y la experiencia práctica.

Los que se inclinan por un sistema mixto consideran la opción parlamentaria como no extrapolable al ámbito latinoamericano, también por razones de cultura política; pero además afirman que existen aspectos del presidencialismo que valen la pena rescatar y aún mejorar.

Evidentemente será en el marco singular de cada uno de los países donde estas alternativas deberán confrontar y decidirse, para oportunamente tener expresión en los cuerpos constitucionales.

— En relación a los tipos de presidencialismos, una visión crítica permite inferir que hacen falta nuevas construcciones tipológicas, que tengan en cuenta no sólo a la normativa constitucional, sino también las diversas variables del régimen político y los elementos componentes del sistema; otra muestra que tenga en óptica una mayor parcela de la compleja vida política de los países. En correspondencia con esta perspectiva metodológica, la construcción de tipos deberá tener en cuenta los aportes teóricos y conceptuales de la Ciencia Política, la Sociología, la Historia y la Psicología Política.

— De acuerdo a lo aquí analizado es recomendable que existan diferentes y complementarios ejes en materia comparativa:

a). Las comparaciones que se realizan ya entre presidencialismo y parlamentarismo, pero individualizándose y contextualizándose los diferentes tipos —en uno y otro caso— que se toman como sujetos de la comparación.



b). Las comparaciones entre las diversas formas —pasadas y presentes— de presidencialismos latinoamericanos.

c). Por último, estudios comparativos-diacrónicos de las diferentes formas o variaciones de presidencialismo dentro de un mismo país.

Las relaciones con el modelo norteamericano, a pesar de las diferencias de índole política, institucional, económica, social y cultural, no es ejercicio vacío, y pueden obtenerse importantes apreciaciones.

— A pesar de las advertencias y señalamientos realizados para el caso que se practique y generalice una reforma política, se estima que la transformación del presidencialismo en un sistema que implique el recorte del poder del cargo, y un mayor peso del Parlamento, es en sí mismo una necesidad para renovar las instituciones políticas de América Latina. Ahora bien, cabe señalar que la operación no es tan sencilla, pues excede el mero cálculo de una nueva redistribución del poder a escala constitucional. Es necesaria —en todos los casos— la construcción de un sistema de partidos estable y eficaz. Además la adopción de sistemas presidencialistas adaptados o corregidos, mixtos o las innovaciones parlamentarias, requerirán el aprendizaje de nuevos roles. No hay que olvidar que, por un lado, el Parlamento del régimen parlamentario no es equivalente en sus funciones al Congreso del presidencialismo —cuestión a la cual no se le presta el interés debido—, y por el otro —como consecuencia— que el funcionamiento de los partidos, la mayoría y la oposición parlamentaria, difiere según sea el régimen presidencialista o parlamentarista <sup>90</sup>.

Estudios más profundos en relación a cada país permitirán conocer mejor el funcionamiento del presidencialismo. Se ha tratado aquí de mediatizar su conocimiento a través de los aspectos tratados, y fundamentalmente, matizar juicios que, quizás, se formulan en términos demasiado concluyentes para un debate que está en sus comienzos.

<sup>90</sup>Peixoto, Martín. *Parlamentarismo y presidencialismo: ¿dónde están las diferencias?*, cuadernos del CLAEH, 47, Revista Uruguaya de Ciencias Sociales, Montevideo, oct. 1988.



### **III. DOCUMENTACION**

