

EL PODER EJECUTIVO EN AMERICA LATINA: SU CAPACIDAD OPERATIVA BAJO REGIMENES PRESIDENCIALISTAS DE GOBIERNO

Por WALDINO CLETO SUAREZ

I

La creciente importancia y complejidad que caracterizan al conjunto de actividades desarrolladas por el Poder Ejecutivo (PE), se han convertido en uno de los rasgos que mejor tipifica el funcionamiento de los estados modernos. De ese modo, nos es fácil observar que los PEs actuales, representan el tipo de estructura gubernamental que más rápidamente parece haberse adaptado a las nuevas exigencias funcionales que caracterizan a los sistemas políticos contemporáneos. No nos debe extrañar, entonces, que la «universalidad» de dicha expansión funcional explique la gran atención que el tema ha recibido últimamente. J. Meynaud en 1958, nos advertía: «Todos los órganos gubernamentales han visto crecer sus obligaciones. Sin embargo, dichas tareas no parecen haberse distribuido equitativamente... (dado que) una alta proporción de las mismas han sido confiadas al Poder Ejecutivo. De esa manera, la expansión de la intervención estatal parece haber destruido el equilibrio existente entre los diversos poderes públicos» (1).

De igual modo es interesante observar que una gran mayoría de los especialistas en el tema coinciden en identificar al tipo de organización del PE como el factor que mejor explica la creciente importancia del mismo en nuestros tiempos.

En otras palabras, los rasgos organizativos que caracterizan al PE pare-

(1) J. MEYNAUD: «The Executive in the Modern State», en *Comparative politics: Notes and Reading*, editado por R. G. Macridis y B. E. Brown, The Dorsey Press, Londres, 1964, pág. 378.

cen ser la razón por la cual sea este último, y no el Parlamento, la estructura gubernamental sobre la que se ha ido acumulando una proporción cada vez mayor de las funciones públicas.

Dicha corriente de pensamiento no hace más que enfatizar las ventajas relativas que la organización del PE ha demostrado tener en relación con los procesos de toma de decisión, en general, y con las dificultades naturales de la implementación de políticas complejas, en particular.

Las principales características del fenómeno aludido parecen estar más pronunciadas aún en el caso de los sistemas latinoamericanos. Al respecto, conocidos estudiosos del área coinciden en la apreciación de que América Latina (AL) es una región que se caracteriza, entre otras cosas, por la existencia de PEs «fuertes o dominantes» (2).

A pesar de la innegable utilidad que dicho «predominio del PE en AL» tiene para una mejor comprensión de la política en la región, estimo que un uso indiscriminado de esta expresión relegaría a un plano secundario el análisis de otros aspectos del mismo fenómeno, que también poseen una importancia considerable.

Concretamente, me estoy refiriendo a la necesidad de revalorizar un conjunto de rasgos que caracterizan la relación existente entre la tan mentada fortaleza del PE latinoamericano (PEL) y su capacidad para cristalizar propósitos en acciones (por ejemplo, capacidad operativa), a fin de estar en condiciones de realizar una evaluación adecuada del impacto global que el PE tiene sobre la sociedad a la que pertenece.

En particular, existen dos áreas de interés relevantes para un buen entendimiento del papel que el PE juega en AL. Por un lado, es necesario estudiar hasta qué punto los rasgos organizativos (por ejemplo, prácticas de procedimiento) que definen las estructuras del PE, pueden ser consideradas como «funcionalmente adecuados» para el desarrollo de las actividades a su cargo. En segundo lugar, tampoco se ha explicitado satisfactoriamente cuál es la influencia que sobre dicha adecuación funcional tienen las diversas formas utilizadas (por ejemplo, modelos políticos) para la creación/mantenimiento de las instituciones políticas que componen el aparato estatal de la región, entre ellas el PE.

Estas dos áreas sustantivas han de servirnos como objetivos base, alre-

(2) Es en este sentido que autores como RANIS (*5 Latin American Nations: a comparative political study*, The Macmillan Co., Nueva York, 1971, pág. 226), por ejemplo, deben ser interpretados cuando dicen: «Independientemente del hecho de que el poder está en manos de un presidente, una junta militar, un dictador personalista, o una burocracia partidista, siempre nos encontramos con una gran concentración de poder en el PE.»

dedor de los cuales han sido organizadas las dos últimas secciones del presente trabajo. De ese modo, la sección 3 incluye una serie de consideraciones generales, pero necesarias, para una evaluación del grado de adecuación funcional alcanzado por el PEL, en lo que hace a sus prácticas de procedimiento. La sección 4, por su parte, selecciona un conjunto de características propias del «presidencialismo», con la intención de analizar su impacto sobre el problema aludido en la sección inmediata anterior.

Un análisis detallado del porqué y cómo dichas áreas no han sido estudiadas adecuadamente, nos llevaría a una serie de consideraciones metodológicas y teóricas, que van más allá de los límites del presente trabajo. Simplemente me limitaré a señalar que dicha situación está estrechamente relacionada con el hecho de que el tema ha sido estudiado desde un marco predominantemente legalista (3).

De esa manera, la gran mayoría de los trabajos avocados al estudio del funcionamiento del PEL, se caracterizan por, o no haberle asignado demasiada importancia a los aspectos funcionales de la organización gubernamental, o haberle dado por supuesto cierta «adecuación funcional».

De modo similar, «presidencialismo», en su carácter de modelo político dominante en la región, ha sido considerado como una fórmula que favorece la creación de PEs organizativamente fuertes (4).

Como consecuencia lógica de lo anterior, los constitucionalistas y todos aquellos que han tenido la oportunidad de participar en la organización de las estructuras gubernamentales, han mostrado más preocupación en perfeccionar los controles que minimicen los «excesos» en que pueda incurrir el PE, que en corregir las deficiencias organizativas que este último pueda sufrir bajo la fórmula política mencionada (5). Tal cual se verá más adelante, estas ideas tienen gran relevancia para el contenido de las secciones siguientes.

El presente ensayo desarrolla una serie de reflexiones generales orientadas a dos de tales aspectos. No obstante el carácter general de los argu-

(3) Esta tendencia a restarle importancia al estudio funcional de las estructuras políticas está relacionada a ciertas características de la ciencia política moderna. Para más detalles véase J. LA PALOMBARA: «Macrotheories and microapplications in Comparative Politics», en *Comparative Politics*, 3 (1968-69), pág. 52.

(4) H. E. DAVIS (*Government and politics in L. A.*, The Ronald Press Co., 1958), por ejemplo, escribe «cómo en los Estados Unidos el PE fuerte en América Latina ha sido mantenido gracias a la división tripartita de poderes».

(5) A. DEMICHELI (*El Poder Ejecutivo*, Establecimiento Gráfico Deparma, Buenos Aires, 1980, pág. 1) típicamente dice: «la organización del PE ha sido siempre índice de extrema sensibilidad en toda formulación política... el temor a los abusos del ejecutivo existió siempre entre nosotros.»

mentos que utilizaré, considero que la importancia del temario elegido es muy grande, y ello fundamentalmente por tres razones: primera, porque nos ha de ayudar a reconsiderar un conjunto de problemas que hacen a la adecuación funcional del PE, según las necesidades del contexto contemporáneo en el que actúa; segunda, porque se refiere a un aspecto de la vida política que es altamente relevante para países como la Argentina, donde todavía se discute cuál es el «modelo político» más idóneo para nuestras necesidades (6) y, finalmente, porque se desarrolla un marco de referencia general, mediante el cual se puedan organizar análisis más detallados de los diversos aspectos tratados, lo que bien puede definir el contenido de futuros ensayos.

II

Según hemos visto en la introducción, la crítica más importante que podemos hacer de los trabajos escritos sobre el tema, está referida a la forma en que estos últimos han encarado el estudio de la «capacidad operativa» del PEL en general y la de su «adecuación funcional» en particular.

Considerando lo anterior, y como etapa previa al estudio mismo de los aspectos seleccionados, creo conveniente explicar, aunque sólo sea muy someramente, el significado e interrelación de los dos conceptos mencionados en el párrafo anterior. De ese modo se nos facilitará la propia organización de las secciones que siguen, así como también evitar algunas de las principales insuficiencias observadas en la literatura especializada.

«Capacidad operativa» define la aptitud real que los agentes sociales complejos (por ejemplo, el poder ejecutivo) poseen para la ejecución de las actividades que les son asignadas. Al respecto, cabe señalar que, a pesar del carácter reciente de los estudios de *performance*, parece existir acuerdo en cuanto a la utilidad de ordenar los numerosos factores que definen dicha capacidad operativa, en dos grandes categorías o dimensiones: la de los recursos sistémicos (por ejemplo, el conjunto de insumos que determinan tanto la labor a realizar, como los elementos a utilizar para su logro) y la de las prácticas de procedimiento (por ejemplo, los rasgos organizativos que definen los procesos de conversión). Es sólo en relación con estas prácticas de procedimientos, que cabe hablar de «adecuación funcional» de dichos agentes sociales. En otras palabras, la adecuación funcional del PE define

(6) Modelo político se refiere, en este ensayo, al criterio utilizado para la definición del tipo de organización a utilizar por las instituciones políticas en un país dado.

la suficiencia mostrada por su aparato organizativo para el logro de los objetivos fijados.

El presente ensayo se limita exclusivamente al análisis de la adecuación funcional de los rasgos que mejor caracterizan a las prácticas de procedimiento del PEL. Esta limitación, lejos de desmerecer la importancia de los factores que hemos convenido en denominar recursos sistémicos, se justifica en razón de que dichas prácticas de procedimiento representan los aspectos del PE, cuyo impacto sobre la capacidad operativa del mismo ha sido estudiada menos satisfactoriamente.

Esto último se debe a que los estudios referidos a *performance* de las instituciones políticas, entre las que se debe contar al PE, muestran una marcada tendencia a concentrarse predominantemente en el análisis del impacto que la falta de ciertos recursos sistémicos tienen sobre la capacidad operativa de los mismos.

De esa manera, todas las debilidades manifestadas por el PE en sus operaciones han sido estudiadas en términos de la escasez de recursos que caracteriza a AL. Es decir, la enorme mayoría de los modelos teóricos utilizados intentan explicar la inhabilidad de los gobiernos latinoamericanos para cumplir los objetivos establecidos, en función casi exclusiva de los factores socioeconómicos de su entorno. El hecho de que el PE en AL no pueda hacer lo que quiera, no se debe a que su organización sea deficiente, sino a la aguda escasez de recursos disponibles en el sistema que gobierna.

Estos modelos, no obstante la importancia de sus aportaciones, presentan el inconveniente de relegar a un plano secundario todo lo relacionado con el estudio del papel jugado por los factores que hemos convenido en clasificar como «prácticas de procedimiento». Las consecuencias de este relegamiento son muy claras: nos resulta imposible explicar el buen o mal funcionamiento del PEL; para ello, además de un buen conocimiento de los recursos a su disposición, es necesario tener en cuenta las características de los mecanismos a través de los cuales se procesan dichos insumos. Además nos encontramos con que carecemos de un marco de referencia desde el que podamos estudiar dicha adecuación funcional. Dicho en otras palabras, no hemos desarrollado un criterio aceptable a fin de identificar qué características debe poseer una institución política para ser capaz de cumplir sus funciones. En este sentido, los estudios más interesantes de «adecuación funcional» siguen siendo aquellos desarrollados por sociología de la organización, en relación con ciertos agentes complejos clásicos (por ejemplo, empresas privadas).

Si bien ésta no es la ocasión más propicia para desarrollar un marco teórico en detalle, dada la falta de tradición sobre el tema, creo conveniente

explicar el criterio utilizado para la organización del análisis que sigue a continuación.

El punto de partida elegido es muy simple: las condiciones que definen la adecuación funcional de los diversos componentes de una organización varían según las características de las actividades que estos últimos realizan. De ese modo, el tipo de organización requerida de un gobierno a cargo de tareas complejas, va a ser necesariamente diferente de la de otro que sólo realiza políticas simples.

De esa manera, cualquier análisis de la organización del PE en AL, debe tener en cuenta que éste forma parte de un aparato estatal que se caracteriza, con variaciones naturales según las particularidades de cada país, por ser responsable de la implementación de numerosas y complejas actividades.

Esto último es muy importante para un análisis correcto del PE contemporáneo; la complejidad de sus actividades ha variado profundamente en los últimos tiempos. Ello hace que el aparato estatal, incluido el PE, debe adoptar comportamientos organizativos distintos; por ejemplo, las actividades gubernamentales modernas requieren mejores niveles de experiencia, información y estabilidad (por ejemplo, tiempo de ejecución) que en épocas no muy lejanas.

A su vez, esto también cuestiona la validez de los argumentos teóricos utilizados, generalmente en forma implícita, para explicar por qué algunas modalidades organizativas empleadas en la región (por ejemplo, altos niveles de autoritarismo, personalismo, etc.) deban ser consideradas como indicadores de que los PELs tienen una configuración organizativa efectiva (7).

(7) Como ya se ha dicho anteriormente, la razón por la cual dichos argumentos carecen de validez, no es difícil de identificarse: no tienen debidamente en cuenta las peculiaridades de las tareas realizadas por el PE moderno; actividades que, después de todo son las que definen cuáles son los requisitos o condiciones necesarias para el análisis del nivel de adecuación de las prácticas de procedimiento empleadas por el agente social que las desempeña.

De este modo no es correcto partir de la base que PE autoritarios, por ejemplo, se caracterizan por tener una capacidad operativa mayor. Es decir, si bien no es incorrecto suponer que dichos PE gozan de ciertas ventajas relativas para la realización de algunas tareas o funciones (verbigracia, tomas de decisión, asignación de recursos escasos), también se debe tener en cuenta la existencia de otros aspectos o condiciones para un buen funcionamiento del Estado (verbigracia, renovación periódica de los canales de información utilizados, estabilidad mínima del personal superior, longevidad gubernamental, etc.) que no siempre son favorecidos por la existencia de situaciones autoritarias. A conclusión parecida podemos llegar utilizando cualquiera de las otras modalidades que además de caracterizar la organización del PEL, también hayan contribuido al «predominio del PE en América Latina». En otras palabras, rasgos

En resumen, todo lo dicho apunta a una doble conclusión: primero, no está demostrado que el PEL sea organizativamente «fuerte» (por ejemplo, adecuado funcionalmente); segundo, todo análisis que intente suplir dicha insuficiencia intelectual, debe tener en cuenta el tipo de actividades desarrolladas por el Estado moderno.

Al respecto, y teniendo en cuenta que la representación de intereses complejos requiere difíciles y largos procesos de implementación, me parece razonable evaluar la adecuación funcional del PEL según su organización evidencie que ha podido solucionar obvios problemas de estabilidad de personal y experiencia administrativa (8). Es decir, partiremos del supuesto que el PE moderno, para ser efectivo necesita que, entre otras cosas, sus funcionarios políticos superiores tengan un mínimo de estabilidad (a fin de posibilitarles la implementación de las políticas para las que han sido nombrados) y experiencia política administrativa (como requisito para poder actuar dentro de un aparato organizativo complejo). Otros tests no han sido incluidos por razones prácticas.

III

En esta sección se ha de presentar cierta información (9) relacionada con un número de aspectos organizativos del PEL, con la intención de poder evaluar hasta qué punto pueden ser considerados funcionalmente adecuados.

Al respecto, y también por las razones ya apuntadas, me voy a referir a problemas de permanencia y de experiencia de procedimiento, respectivamente.

organizativos que en una época anterior podían ser considerados como «fundamentalmente adecuados» pueden ya no serlo.

(8) Para un análisis más detallado de las razones que justifican la selección de este tipo de rasgos, véase W. SUÁREZ «Political Development: the organizational capabilities of political institutions», en *ECPR Papers*, marzo 1977.

(9) La información empírica utilizada está basada en dos conjuntos de datos. El primer conjunto, que incluye información sobre todos los jefes de Estado/Gobierno del mundo, durante el período 1945-75, ha sido compilado como parte de un proyecto comparado sobre el PE, dirigido por J. Blondel (Universidad de Essex). El segundo está basado en los datos recolectados con motivo de mi tesis doctoral e incluye datos sobre jefes ejecutivos y ministros de América Latina desde 1940 hasta 1975 inclusive.

A) *Permanencia de líderes y ministros en América Latina*

Cualquier estudio que analice la permanencia del personal superior del PEL debe tener en cuenta los problemas de información y tiempo que el reemplazo de dichos cargos necesariamente lleva asociado. En este sentido, y a manera de guía general, la estadía promedio ideal de un ministro contemporáneo ha sido calculado en treinta y seis meses aproximadamente. La del jefe ejecutivo, obviamente, debe superar dicha marca (10).

TABLA 1 (11)

DURACION PROMEDIO DE PRESIDENTES
POR PAISES (1940-76)

<i>País</i>	<i>Duración (años)</i>	<i>Número de líderes</i>
México	5,25	8
Honduras	4,42	10
Paraguay	4,16	9
Cuba	3,90	10
Nicaragua	3,54	11
Chile	3,46	11
Venezuela	3,26	13
Perú	3,19	12
Costa Rica	3,12	13
El Salvador	3,01	15
Haiti	2,97	15
Brasil	2,74	17
Uruguay	2,74	14
<i>Promedio general</i>	<i>2,70</i>	<i>299</i>
Guatemala	2,64	17
<i>Promedio corregido</i>	<i>2,56</i>	<i>281</i>
Colombia	2,40	16
República Dominicana	2,01	19
Argentina	1,76	22
Bolivia	1,65	22
Panamá	1,61	23
Ecuador	1,60	23

(10) R. ROSE: *People in politics*, Faber and Faber, Londres, 1970.

(11) En este ensayo se considera «atípicos» aquellos países cuyos valores medios estén más allá de dos unidades de desviación estándar de los valores medios para toda la región.

Caben distinguir dos dimensiones en relación con este primer problema de procedimiento: la de la permanencia propiamente dicha (por ejemplo, el período de tiempo que cada titular dura en su cargo) y la de la certeza de duración (por ejemplo, el grado de seguridad que un líder posee, en el momento de su designación, respecto al tiempo durante el cual va a estar en funciones). Ambos afectan al «tiempo real» disponible.

a.1) *El problema de la permanencia propiamente dicha*

No es difícil demostrar que la duración media de los jefes de Estado/Gobierno es excesivamente breve en nuestra región. Al respecto, considero pertinente hacer un número de reflexiones.

Primera: las 299 personas que han actuado como presidentes en veinte países latinoamericanos durante el período 1940-76, lo han hecho con una duración promedio de sólo 2,7 años. Excluyendo a México y Honduras dicha cifra baja a 2,56 años (la estabilidad presidencial de estos dos últimos resulta atípica). Véase tabla 1.

Segunda: la extremada permanencia promedio del presidente latinoamericano también es extremadamente corta en términos comparados. Como señala la tabla 2 (donde se compara la duración promedio de los jefes de Estado/Gobierno de 134 países, agrupados en seis regiones geográficas, durante el período 1945-76) AL es la región más inestable en lo que a frecuencia de reemplazo de dichos líderes se refiere.

TABLA 2 (12)

DURACION PROMEDIO DE LIDERES DESDE 1945

	Número de países	Número de líderes	Duración promedio	Indices en A. L. base = 100
Países comunistas	13	93	9,67	349,09
Africa del Sur del Sahara	38	122	4,88	176,17
Sudeste asiático	19	143	4,41	159,20
Medio Oriente/Africa del Norte ...	21	215	3,79	136,82
Area atlántica	23	214	3,22	116,24
América Latina	20	235	2,77	100
Promedio mundial	134	1.022	4,18	150,90

(12) Los países han sido agrupados en seis regiones, según el criterio utilizado por J. BLONDEL en *An introduction to Comparative Government*, apéndice, pág. 531.

Al respecto, es interesante observar que el presidente latinoamericano tiene una duración promedio de un 44 por 100 por debajo de la tasa mundial. De hecho dicha diferencia es muy pronunciada en relación con cada una de las regiones pertenecientes al llamado tercer mundo.

En resumen, y a pesar de que algunos países del área atlántica y Medio Oriente presentan altos niveles de inestabilidad presidencial (por ejemplo, Siria, Iraq, Francia hasta 1958, Grecia y Finlandia), se puede afirmar que en conjunto los países latinoamericanos cambian de líderes con mayor frecuencia que otras naciones.

Tercera: en AL una gran proporción de sus líderes han permanecido en sus cargos por períodos muy cortos de tiempo. Nuestra región es la única donde, según puede verse en la tabla 3, casi la mitad de sus líderes permanecen menos de un año en sus cargos, a la vez que muy pocos han conservado el poder por más de un lustro.

TABLA 3
DURACION DE PRESIDENTES EN A. L. (1940-76)

	1 o menos	2	3	4	5	6	7	8	9 o más
Núm. de líderes.	129	27	27	64	21	24	5	5	12
Porcentaje	41,08	8,6	8,6	2,3	6,6	7,6	1,5	1,5	3,9

Por otro lado, volviendo a los datos del período 1945-75, es interesante observar que en el área atlántica no sólo el porcentaje de líderes de larga duración (nueve años o más) es mayor (dicha área registra un 9 por 100), sino que el porcentaje de líderes de duración breve (menos de un año en el cargo) es marcadamente menor (23 por 100 en vez del 43 por 100 de AL para el mismo período). En el Medio Oriente y Norte de Africa, el porcentaje de líderes de duración breve es prácticamente igual al de AL (40 por 100 en vez de 43 por 100), pero el porcentaje de líderes de larga duración es mucho mayor (17 por 100). AL muestra una mayor disposición para deshacerse de sus líderes rápidamente más que el resto del mundo. En Africa, Asia y todavía en el mundo comunista, los líderes se mantienen en sus cargos por períodos largos o muy largos; en el Medio Oriente y el Norte de Africa estos líderes aseguran cierta continuidad política; en el área atlántica muchos líderes permanecen entre tres y cuatro años.

Cuarta: la inestabilidad crónica que parece afectar a la Jefatura de Estado en AL también es extensiva a la élite ministerial. Al respecto, es im-

portante resaltar que las 4.659 personas que se han desempeñado como ministros en AL entre 1940-76, lo han hecho con una duración promedio de 22,96 meses (o 1,91 años), cifra notoriamente inferior a la considerada por R. Rose como el mínimo operativo recomendable.

En la tabla 4 se puede observar que, con la excepción hecha de Paraguay, México y Nicaragua (cuyos ministros tienen una duración media de 4,22, 4,08 y 3,35 años, respectivamente) no hay país latinoamericano que presente una estabilidad ministerial que supere los tres años.

Dicha tendencia en favor de bajos niveles de estabilidad ministerial es más pronunciada aún si excluimos del promedio general las tres observaciones «atípicas» mencionadas. Dicho promedio sería entonces de sólo 20,94 meses.

TABLA 4
DURACION MINISTERIAL (1940-76)

	% en meses	% en años	Número de ministros
Paraguay	50,61	4,22	89
México	48,98	4,08	157
Nicaragua	40,16	3,35	122
Honduras	34	2,83	112
Costa Rica	31,13	2,59	146
Venezuela	28,59	2,38	227
República Dominicana	25,64	2,14	221
Brasil	25,47	2,12	249
El Salvador	25,10	2,09	167
Panamá	24,10	2	158
Guatemala	23,30	1,94	207
<i>Promedio general</i>	<i>22,96</i>	<i>1,91</i>	<i>4.569</i>
Uruguay	21,95	1,83	198
Haití	21,30	1,77	190
Perú	21,03	1,75	261
Cuba	19,66	1,64	372
<i>Promedio corregido</i>	<i>20,94</i>	<i>1,74</i>	<i>4.291</i>
Argentina	19,38	1,61	405
Colombia	18,59	1,60	295
Chile	15,20	1,27	381
Bolivia	14,36	1,19	390
Ecuador	13,71	1,14	312

Si bien no hay ninguna razón para pensar que semejante grado de inestabilidad ministerial es un fenómeno exclusivamente latinoamericano, la poca información comparativa accesible parece confirmar el hecho de que, al menos cuantitativamente, dicho problema se manifiesta con una especial intensidad en nuestra región. Por ejemplo, en un trabajo anterior he tenido la oportunidad de verificar que AL es la región que ha experimentado la tasa más baja de estabilidad ministerial para el período 1963-71. Dicha tasa mide el porcentaje de ministros que, según comparaciones hechas con un intervalo de dos años, permanecen en sus cargos.

AL parece tener una tasa de estabilidad ministerial sensiblemente menor que la de otras regiones.

Según la tabla 5, si contamos el número de personas que siendo titulares

TABLA 5

ESTABILIDAD MINISTERIAL EN EL MUNDO (1963-71)

	<i>En porcentaje</i>	<i>A. L. = base 100</i>
Medio Oriente	55,78	184
Africa del Sur del Sahara	41,09	135
Area atlántica	39,45	130
Asia S. E.	33,42	110
América Latina	30,38	100
<i>Promedio</i>	<i>40,13</i>	<i>130</i>

de carteras ministeriales en el año 1963 permanecen en sus cargos en el año 1965 (y así sucesivamente hasta el año 1971), nos encontramos que, para AL el promedio es de 30,38 por 100. Dicho promedio es un 24,29 por 100 menor que el promedio mundial. Asimismo, está en un 45,54 por 100 y 26,06 por 100 por debajo de las tasas para Medio Oriente y Africa, respectivamente.

a.2) *El problema de la certeza de duración*

Como ya hemos observado, estabilidad (medida como duración efectiva del personal en sus cargos) no agota totalmente el estudio de «tiempo», en su carácter de requisito de procedimiento. Para ello también debemos tener en cuenta la «certeza» que el titular de una cartera tiene en relación con el período durante el cual se «espera» va a permanecer en su cargo.

Dicho criterio se expresa tanto a través de cierto grado de uniformidad en cuanto a la permanencia de los titulares de una misma función (por ejemplo, cuando los ministros de un país, de un determinado país, duran más o menos lo mismo), como de la existencia de «normas constantes» que regulan los nombramientos y remociones de dichos funcionarios (por ejemplo, PEs regulares). Ambos elementos pueden darle una «idea» al presidente o ministro de cuánto tiempo puede disponer para realizar su programa de gobierno, a fin de adaptar este último a las exigencias del primero.

En este apartado me voy a referir exclusivamente al segundo elemento, dado que del primero nos podemos dar una idea observando parte de la información ya difundida (véase tabla 4). En este sentido hablaremos de PE «regulares» cuando el nombramiento de su máxima autoridad (por ejemplo, presidente) ha sido hecha según normas fijadas con anterioridad a dicho nombramiento y de una aplicabilidad que trasciende el caso histórico para el que han sido creadas.

Por otro lado, hablamos de transferencias irregulares cuando dichos reglamentos no existen. En el medio, tenemos los casos donde las reglas existen, pero han sufrido modificaciones circunstanciales en su implementación (13).

A pesar de los obstáculos que obviamente dificultan la utilización práctica de nuestra definición de «sucesión irregular» (se podría discutir largamente, por ejemplo, si la transición de la cuarta a la quinta república en Francia en 1958 fue regular o no), es interesante observar que el 36,38 por 100 de todas las sucesiones presidenciales en AL entre 1940 y 1976 son claramente irregulares (véase tabla 6).

TABLA 6

NOMBRAMIENTOS PRESIDENCIALES EN AMERICA LATINA: SU REGULARIDAD (1940-76)

	<i>N</i>	%
Regulares	173	50,29
Mixtos	46	13,37
Irregulares	125	36,38
<i>Total</i>	344	100

(13) Este tipo intermedio se refiere a situaciones donde, por ejemplo, hay elecciones con proscripciones temporarias.

De manera similar, los datos también muestran una marcada diferencia entre AL y las demás regiones. Solamente en Africa al Sur de Sahara, encontramos países con una proporción de sucesiones regulares casi tan baja como en AL, aunque debiéramos señalar que en este último caso es imposible emitir un juicio sobre casi la mitad de los países, ya que éstos aún no han experimentado ninguna sucesión. En otras partes del tercer mundo casi la mitad de los países se han caracterizado por alguna forma «regular» de sucesión.

TABLA 7 (14)

SUCESION IRREGULAR EN REGIONES NO DESARROLLADAS

	Número países	Países sin sucesión		Países que no han ex- perimentado sucesiones irregulares		Países con por lo menos una sucesión irregular	
		N	%	N	%	N	%
América Latina ...	20	—	—	1	5	19	95
Africa, Sur del Sa- hara	38	16	42	3	8	19	50
Med. Oriente y Nor- te de Africa ...	21	2	9	10	48	9	43
Sur y Sudeste asiá- tico	19	1	6	9	47	9	47
<i>Total</i>	98	19	19	23	23	56	57

Podría pensarse que los países latinoamericanos sufren más de sucesiones irregulares que otras regiones del mundo, simplemente porque han sido independientes durante un periodo prolongado. Sin embargo, no hay evidencia en cuanto a la existencia de una relación lineal entre sucesiones irregulares y la duración de un país. Sólo los países muy nuevos —muchos de los cuales todavía son gobernados por el líder que los condujo a la independencia— tienen un porcentaje de sucesión irregular menor. Después de una década de independencia, el porcentaje de sucesión irregular se mantiene notablemente constante.

Más aún, los países latinoamericanos también están primeros entre las naciones con más de una transferencia irregular presidencial durante el

(14) Los 344 nombramientos incluyen todos los cambios de titulares de la primera magistratura, incluyendo la de aquellos que acceden al poder por segunda, tercera, etc., vez. De ahí que el número de nombramientos sea mayor que el número de personas que han llegado a la presidencia (299).

período considerado. Por ejemplo, representan 9 de los 16 países con tres o más transferencias irregulares en el período de posguerra. En general, si los 56 países que sufrieron por lo menos una transferencia irregular son agrupados en categorías que van desde «marcadamente irregular» hasta «levemente irregular», los países latinoamericanos se ubican desproporcionadamente en el primero de los grupos; 7 de los 10 países donde la transferencia de poder nunca fue regular son latinoamericanos.

B) *La experiencia de procedimiento*

Mucho se ha escrito sobre la importancia que la preparación global de los jefes de Estado (y otros funcionarios menores) tiene sobre el desempeño de sus funciones. Al respecto, también caben distinguir dos componentes en este requisito funcional; el de la reparación técnica o profesional (por ejemplo, el nivel de educación formal de los PE) y el de la experiencia

TABLA 8

PRESIDENTES SEGUN PREPARACION PROFESIONAL (1940-76)

Militar	42,70	42,70	
Abogado	26,29		
Médico	6,76		
Ingeniero	3,20	38,05	80,75
Arquitecto	0,70		
Contador	0,35		
Economista	0,35		
Periodista	2,13		3,54
Maestro	1,06		
Estudiante Universidad	0,35		
Negociante	4,27		
Hacendado	2,49		7,11
Banquero	0,35		
Otros	0,35		8,53
S. D.	8,18		

de procedimiento propiamente dicha (por ejemplo, familiaridad con las peculiaridades del cargo que desempeña).

Es interesante observar que, al menos formalmente, el primer componente no parece constituir un problema grave en AL. Por ejemplo, el 38,05 por 100 de los presidentes en AL poseen títulos universitarios. Si a ello le sumamos el 42,70 por 100 que provienen de las Fuerzas Armadas, podemos concluir que el 80,75 por 100 de los presidentes latinoamericanos durante 1940-76 han tenido una formación de nivel terciario completa.

Es decir, en un primer análisis cabría suponer que el titular medio de la más alta magistratura en AL es poseedor de una formación intelectual lo suficientemente sólida como para poder desempeñarse correctamente. En principio, no está tan claro que mayores niveles de preparación técnica sean necesarios (15).

Las limitaciones del PEL respecto del segundo componente son más importantes y como consecuencia merecen mayor atención. Ello es así por dos razones: primera, porque cualquier falencia de este tipo es más difícil de salvar (por ejemplo, se refiere a funciones, actividades y habilidades que no pueden ser delegadas a un asesor); segunda, porque aquí sí existen indicios de que el PEL tiene dificultades. Por ejemplo, sólo alrededor de la mitad de los presidentes latinoamericanos han sido ministros o vicepresidentes en Administraciones anteriores. La otra mitad parece no tener una adecuada experiencia «directa» en lo que hace a la administración del Gobierno central. Esta última proporción es sustancialmente mayor que la observada en las áreas atlánticas, bloque comunista, Medio Oriente y Asia del Sur y Sudeste. Sólo en Africa la proporción de ex ministros entre jefes de Estado es menor. No obstante las obvias limitaciones de la información ofrecida, los datos de la tabla 9 son significativos, esto último fundamentalmente por tres razones: primera, una carrera ministerial (así como también una Secretaría de Estado) ofrece la experiencia administrativa más completa a la que pueda aspirar un candidato a la presidencia; segunda, los presidentes sin experiencia ministerial, según las fuentes biográficas utilizadas, tampoco parecen haber servido en otros tipos de cargos administrativos que pudieran tener un efecto parecido; tercera, la diferencia existente entre AL y otras regiones, en lo que a este punto se refiere, nos debería hacer pensar que el presidencialismo tiene cierta tendencia a favorecer el nombramiento

(15) Esto se debe a dos razones: por un lado, no es lógico pretender que una persona esté especializada en todas y cada una de las áreas sustantivas en la que interviene un Gobierno moderno. Por otro lado, dicho tipo de especialización no es una condición necesaria para el tipo de funciones desempeñadas por un presidente o ministro; quizá un «generalista» esté mejor preparado para este tipo de tareas.

como presidente de personas que no han tenido la oportunidad de familiarizarse previamente con el funcionamiento de los altos cargos gubernamentales (al menos, en mayor medida que en otros regímenes políticos).

Esta diferencia es aún mayor si excluimos dos tipos de ocupación, comunes en muchos lugares del tercer mundo, pero desconocidos en AL: más del 10 por 100 de los líderes del Medio Oriente y casi el 10 por 100 de los líderes de Asia del Sur y Sudeste fueron monarcas activos, mientras que los 20 países latinoamericanos son repúblicas. Casi un tercio de los líderes africanos, 17 por 100 de los líderes comunistas y casi un 10 por 100 de los líderes en Asia del Sur y Sudeste han sido fundadores de nuevos Estados o regímenes totalmente nuevos; éstos han sido desconocidos en AL en el período 1945-75, salvo en el caso de Cuba y países de la *Commonwealth* en el Caribe, por obvias razones históricas.

Latinoamérica se provee de presidentes sin experiencia ministerial principalmente de dos fuentes: los militares y los políticos sin carrera o experiencia en el Gobierno (por ejemplo, miembros del Congreso, fundadores y líderes de partidos políticos). Esta última categoría es mayor en AL que en cualquier otra región del mundo, diferencia que se acentúa en el caso de presidentes no militares. Alrededor de un cuarto de los líderes civiles latinoamericanos no han sido ministros, mientras que en otras regiones dicho grupo sólo representa un octavo del total.

Es más, los hombres que han sido ministros en LA o han ocupado el cargo por un período muy corto de tiempo, o lo han hecho en un pasado muy lejano. En un considerable número de casos los presidentes sólo han sido ministros durante unos pocos meses; esto es extensivo a muchos de los dieciséis hombres que desde la vicepresidencia asumieron la jefatura del Estado por muerte o renuncia del titular.

En otros casos pasó casi una generación entre la época en que éstos ocuparon cargos ministeriales y sus períodos presidenciales: Allende fue ministro antes de la segunda guerra mundial, es decir, treinta años antes de ser electo presidente; Ibáñez, en Chile, no ocupó ningún cargo entre su presidencia de 1927-31 y la de 1952-58; Alessandri, también en Chile, no fue ministro durante los diez años anteriores a su elección como presidente. Para un número representativo de presidentes toda trayectoria ministerial previa, más causa del azar que de la planificación, parece conducir a todo, salvo a una genuina experiencia administrativa. Otros ocuparon cargos ministeriales tanto tiempo antes de su elección como presidentes, que la problemática gubernamental había cambiado radicalmente en el intervalo.

Por supuesto, hay excepciones fundamentalmente en México y Colombia; en el primero, siempre y en el segundo normalmente, el presidente es

TABLA 9

EXPERIENCIA ADMINISTRATIVA DIRECTA DE LOS LIDERES MUNDIALES (porcentajes)

	<i>América Latina</i>		<i>Atlántico</i>		<i>Comunista</i>		<i>M. Oriente</i>		<i>SE y S. Asia</i>		<i>Africa S. Sah.</i>	
Ex ministros vicepresidentes	46,10		79,90		77,40		54,90		51,70		27,00	
Fundadores de Estado/regimenes	11,6		0,5	1	17,2		2,8		9,8		31,1	
Monarcas	0	11,6	0,5		0	17,2	13	15,8	9,8	19,6	4,9	36
Carreras públicas no ad. (Congreso, etc.)	16,2		13,1		2,2		7,0		10,5		10,7	
Otros (jueces, etc.)	5,4	45,2	3,8	19,2	0	2,2	5,6	24,2	3,5	21,7	2,5	34,5
Servicio militar activo ...	23,6		2,3		0		11,6		7,7		21,3	
Desconocido	7,0		0		3,2		5,1		7		2,5	

elegido entre el grupo de ministros que descollaron en el Gobierno anterior. Pero en el resto del subcontinente el presidente se caracteriza por una gran falta de experiencia ministerial.

En resumen, todo lo dicho en esta sección nos indica que, a pesar de su ubicación vital, el PEL sufre severas limitaciones funcionales. A diferencia de otras características de procedimiento asociadas al PEL, el carácter inestable, irregular y de experiencia limitada de los titulares de los Gobiernos latinoamericanos no sólo afecta a su capacidad operativa en un contexto contemporáneo, sino que también se presenta en una forma mucho más acentuada que en otras regiones del mundo.

Dicho de otro modo, el primero de los dos temas tratados en este trabajo parece señalar que, a pesar del predominio que el PE ejerce sobre la política en AL, existen graves limitaciones organizativas que perjudican sus posibilidades de actuación.

De esa manera encontramos que en AL los líderes son reemplazados más rápidamente, las sucesiones irregulares son más frecuentes. Parece entonces razonable buscar un tipo de «explicación latinoamericana» para lo que aparenta ser un «problema» de liderazgo especialmente agudo en nuestros países. Sin duda, dicha explicación exige el estudio de numerosos factores que caracterizan a los sistemas políticos latinoamericanos en términos globales, su evolución histórico-cultural y rasgos de su entorno económico.

De manera similar, las reglas por las cuales los líderes «deberían» ser seleccionados y reemplazados (que son las mismas reglas cuya aplicación se ve a menudo distorsionada) también son típicamente latinoamericanas. Es decir, representan una manera de organizar el aparato estatal que sólo ha sido aplicada sistemáticamente en nuestra región. Me estoy refiriendo a la forma presidencialista de gobierno que en AL ha adoptado modalidades propias.

El paso lógico a seguir, entonces, sería analizar estas reglas para ver si no son origen de obstáculos para el funcionamiento del PEL. He aquí los argumentos más poderosos para investigar hasta qué punto el sistema presidencialista de tipo «constitucional» que ha sido adoptado por toda latinoamérica no ha constituido un impedimento en el desarrollo de formas adecuadas de liderazgo y sucesión. Este es el tema del próximo apartado.

IV

Un examen de las características del sistema presidencialista de la «variedad constitucional» revela que dicho sistema es fuente de un número sustancial de escollos que afectan la capacidad operativa del PEL; en términos generales dicho tipo de régimen intensifica un conjunto de conflictos que, de otra manera, no serían tan pronunciados. Dichos escollos, como se verá, están ligados (algunos directa, otros indirectamente) a las deficiencias de procedimientos del PEL, observadas en la sección anterior.

Cinco tipos de limitaciones son particularmente importantes; como veremos, no todos ellos existen en los Estados Unidos, donde el sistema es más flexible, así como tampoco en tipos parlamentarios de gobierno.

Estas limitaciones son: la duración rígida del período presidencial, la importancia otorgada a *outsiders* (por ejemplo, extraños) durante la campaña electoral, el consecuente desorden que lo último introduce en el sistema de partidos, el conflicto crónico entre el ejecutivo y el legislativo, y los límites constitucionales estrictos impuestos sobre el PE, respectivamente.

Finalmente, me gustaría señalar que no se trata de desmerecer la importancia de los problemas que el presidencialismo ha tratado de solucionar en AL, sino de resaltar una serie de efectos secundarios de dichas medidas que, a pesar de afectar la capacidad operativa del PEL, no han recibido la atención que merecen.

A) *Rigidez en las fechas de elecciones presidenciales*

Una de las características más comunes de los sistemas presidencialistas latinoamericanos es la existencia de un calendario «fijo» para la elección del PE. En los sistemas parlamentarios la fecha de las elecciones generales se fija muchas veces con anticipación, pero los períodos de gobierno son siempre flexibles.

Términos fijos para la asunción y cesión del mando en un sistema presidencialista siempre acarrearán consecuencias negativas. Primero, es difícil poder probar que los ciclos de satisfacción y descontento que la población siente para su gobierno se corresponderán con la duración en el cargo del jefe ejecutivo. En segundo lugar, las Constituciones latinoamericanas —frecuentemente recelosas de sus presidentes— introducen estrictos límites al número de veces que un presidente puede ser elegido. La duración fija implica que es difícil desembarazarse de un presidente, y la población es a

veces impaciente; los límites a una reelección determinan que aun presidentes muy populares no pueden mantenerse en el cargo y tanto quien está en el poder como sus seguidores pueden sentirse frustrados.

a.1) *La remoción de un presidente impopular*

Las Constituciones latinoamericanas no incluyen mecanismos mediante los cuales se pueda reemplazar un presidente desacreditado políticamente, sin tener que esperar la finalización del período para el que fue elegido (lo que significa dejar en el poder alguien que por la razón que fuera carece de recursos suficientes para gobernar eficientemente), y con el menor nivel de conflicto posible. Esto no debiera confundirse con los procesos que permiten al pueblo enjuiciar a sus gobernantes, de una manera similar a la existente en Estados Unidos. Dicho enjuiciamiento (juicio político) es un proceso torpe y solemne, relacionado con acciones criminales y cuasicriminales, no con errores políticos.

Los sucesos ocurridos en Estados Unidos después del Watergate mostraron lo difícil que es poner un juicio político en marcha; nunca sabremos si dos tercios del Senado se hubiera opuesto a la permanencia de R. Nixon como presidente. Mientras tanto, y durante un mismo período bastante prolongado, la máquina administrativa de los Estados Unidos funcionó con dificultad y el país tuvo que sufrir un clima político muy viciado. Por el contrario, durante el mismo período el canciller Brandt, de Alemania Occidental, se vio envuelto en un escándalo de espionaje; rápidamente renunció y fue reemplazado. El primer sistema lleva a una profunda frustración, mientras que el segundo resuelve la dificultad con prontitud.

a.2) *La no reelección*

Es muy difícil deshacerse de un presidente impopular; pero al menos en AL es aún más difícil para cualquier presidente mantenerse en el poder por períodos más o menos prolongados, sin desechar la Constitución.

En muchos países latinoamericanos las Constituciones prohíben a un presidente intentar ser reelegido inmediatamente. Las razones para estas prohibiciones son claras y ampliamente conocidas: se intenta de esta manera evitar que dictadores en potencia se perpetúen en el poder.

Si bien comparto la legitimidad de dicha preocupación, no está tan claro la idoneidad de la cláusula de la no-reelección como instrumento para el logro del mencionado objetivo. Esto último se debe a tres razones principales. En primer lugar, debemos tener en cuenta el impacto que este tipo de

limitaciones constitucionales tiene sobre la estabilidad presidencial en AL.

Al respecto, cabe señalar que este requisito es una de las razones fundamentales que mejor explica lo reducido del número de líderes que se han mantenido en el Gobierno durante períodos más o menos prolongados en AL, al menos comparándolo con otras regiones del mundo. De hecho, con excepción de Haití, Paraguay y Cuba comunista, los líderes sólo pueden mantenerse en sus cargos de dos formas: irregularmente o aceptando alejarse del Gobierno confiando en una reelección futura. De esta manera podemos observar que 7 de los 16 líderes de larga duración (nueve años o más) han logrado mantenerse en la presidencia a costa de negar la Constitución (los casos cubano, haitiano y paraguayo también deberían ser considerados como observaciones donde o se ha abandonado la Constitución o se la ha remodelado para adaptarse al estilo personal de sus líderes).

En segundo lugar, tampoco son demasiado obvias las bondades de una regla que obliga a los presidentes sentir, independientemente del carácter de su gestión, que no podrán, o por lo menos no inmediatamente, volver a servir a su país aun si su Gobierno ha sido exitoso a los ojos de sus ciudadanos.

Sin duda sería incompatible con los cánones del liberalismo tratar de justificar a Batista, Trujillo o Carías Andino, pero también debe recordarse que De Gaulle y Trudeau, de Francia; Hoylate, de Nueva Zelanda; Ellander y Palmer, de Suecia; Gerhardsen, de Noruega, así como numerosos líderes de Europa Occidental, no habrían podido mantenerse en sus cargos por el período de tiempo que lo hicieron, más que en tres países latinoamericanos. Y nadie acusaría de dictadores a los líderes recién mencionados.

En tercer lugar, la no-reelección no parece haber logrado su objetivo fundamental: evitar que líderes personalistas conserven una influencia decisiva sobre la política de sus respectivos países durante períodos largos de tiempo. La carrera política de A. Arias (Panamá), Velasco Ibarra (Ecuador), Paz Estensoro (Bolivia), Figueroa (Costa Rica), J. Perón (Argentina), así lo atestiguan.

Por el contrario, dicha cláusula parece haberse limitado a exacerbar el carácter irregular e inestable de la sucesión presidencial en AL. Más aún, cualquier efecto positivo que la misma pueda haber tenido ha sido largamente anulado por otros rasgos igualmente característicos del régimen presidencialista que, paradójicamente (como se verá a continuación) han tenido el efecto de acentuar el personalismo del PEL en vez de disimularlo.

En resumen, la cláusula según la cual los líderes pueden ser nombrados por un solo período constituye un serio *stress* para los primeros magistrados, así como también para otros políticos. Si bien la limitación constitucional

aludida ha funcionado en los Estados Unidos, debemos considerar que en dicho país: primero, se permite la reelección inmediata a un segundo período (lo que es psicológicamente al menos más fácil de implementar que otras formas de reelección alternas); segundo, sus presidentes pueden permanecer en sus cargos por un período total de ocho años, que es manifiestamente mayor, especialmente en términos políticos, que los cuatro-seis años permitidos en AL. Esto no hace más que enfatizar la necesidad de ponderar las diversas alternativas existentes para la solución de este problema.

B) *Ventajas otorgadas a «outsiders»*

A primera vista el presidencialismo parece ser muy democrático, mucho más que el régimen parlamentario, dado que los candidatos a la jefatura del Estado/Gobierno son elegidos mediante sufragio universal no por coaliciones parlamentarias o burocracias partidistas.

Sin embargo, dicha impresión puede ser muy engañosa. A pesar de las indudables ventajas de impedir que los titulares de los cargos políticos claves sean elegidos por cooptación, no puede aceptarse como necesariamente bueno otorgar demasiadas ventajas a *outsiders* en sus aspiraciones presidencialistas. El régimen presidencialista tiende a hacer exactamente eso.

Facilitar el nombramiento como presidente de candidatos con poca experiencia político-administrativa presenta dos graves inconvenientes: administrativamente, se disminuye la competencia presidencial (ya hemos ilustrado con datos la gravedad de este problema en AL); políticamente, se favorece el desarrollo del personalismo.

b.1) *Ausencia relativa de experiencia administrativa*

Como hemos observado oportunamente, la experiencia ministerial efectiva (por ejemplo, administrativa) es quizá menor de lo que suponen las estadísticas y contrasta con la experiencia que los jefes de Gobierno normalmente tienen en los sistemas parlamentarios.

Esta situación es indiscutiblemente una consecuencia del sistema presidencialista; por ejemplo, en los Estados Unidos los presidentes tampoco pertenecen a la clase ministerial. Tres de los siete presidentes norteamericanos de posguerra no tuvieron experiencia en la administración federal antes de ser electos y la experiencia de los otros cuatro se restringía a sus períodos como vicepresidentes.

Los *outsiders* latinoamericanos son más *outsiders* todavía que los presidentes norteamericanos. Por lo menos en el pasado los candidatos presidenciales norteamericanos surgían frecuentemente de las filas de los gobernadores estatales y, en consecuencia, tenían suficiente experiencia en administración pública.

En AL los presidentes sin experiencia ministerial previa rara vez han realizado otro tipo de tareas comparables en la administración pública; sólo cinco de los 52 presidentes latinoamericanos sin experiencia ministerial han sido gobernadores o ministros provinciales; en parte esto se debe a que numerosas Constituciones latinoamericanas impiden a los vicepresidentes y ministros postularse como candidatos a la presidencia.

Por otro lado ha habido 18 fundadores y líderes de partidos que, sin experiencia administrativa alguna llegaron a ocupar la primera magistratura. Dicha categoría representa un décimo de los presidentes civiles de AL e incluye nombres muy conocidos (R. Betancourt, en Venezuela; Bosch, en la República Dominicana; Velasco Ibarra, en Ecuador; Figueras, en Costa Rica). Esto que no ha ocurrido con la misma intensidad en los Estados Unidos indica que el sistema presidencialista latinoamericano otorga especial importancia a aquellos hombres que se hacen de un número considerable de seguidores fuera de los canales institucionales regulares.

b.2) *Una excesiva personalización de la lealtad hacia los líderes*

Los 18 líderes *outsiders* mencionados no son más que la manifestación extrema de una tendencia que prevalece más allá de este grupo: gobernadores provinciales, miembros del Congreso y otros, también tienden a formar sus propios grupos de seguidores, independientemente del puesto que ocupan.

El sistema presidencialista no ha creado dicha tendencia hacia el personalismo, tan marcada en AL; pero sin lugar a dudas la ha fortalecido. Esto contradice y anula el objetivo buscado «mediante» la prohibición de la reelección inmediata. Es importante señalar que no es la presencia de líderes carismáticos lo que aquí se critica (la aparición de éstos puede influir favorablemente los niveles de participación e interacción de sus países), sino la falta de mecanismos mediante los cuales se pueda «institucionalizar» los efectos más positivos de esa popularidad. Al respecto el presidencialismo parece aumentar el peso que tienen los políticos individualmente considerados sobre los sistemas en los que participan, sean carismáticos o no, con todo el riesgo de inestabilidad que ello supone.

Eso hace que en países pequeños, con poca población y escasamente

desarrollados, sea posible para un hombre ambicioso erigir una «clientela» personal a su alrededor, en una parte considerable del país. Panamá con A. Arias es el arquetipo, aunque Figueras, de Costa Rica, practicaba algo parecido, si bien con propósitos liberales.

En Suramérica el personalismo se basa en un llamado más «populista», pero se mantiene. Los partidos son criados por y para el líder, independientemente de si se elabora o no un programa. Velasco Ibarra, de Ecuador, es quizá el mejor ejemplo de este tipo de liderazgo. En otros casos el contenido programático ha sido amplio como Betancourt en Venezuela, Paz Estensoro en Bolivia, Haya de la Torre en Perú (aunque este último nunca fuera electo presidente), J. Perón en Argentina, pero el elemento personal se mantiene con frecuencia fuerte.

Los líderes personalistas que erigen un partido sin base en el Congreso constituyen un segmento importante de los presidentes latinoamericanos. Otros llegan a presidente luego de haber reformado el partido al que se unieron (Frei y Alessandri en Chile, Frondizi en Argentina).

La importancia del personalismo va más allá de los dieciocho hombres que crearon o condujeron un partido fuera del Congreso, llegando directamente a la presidencia; también está relacionado con otros muchos líderes electos, congresales y gobernadores. Hay entonces entre los aspirantes a presidentes en AL una marcada tendencia a usar una ruta personal para poder llegar al poder, lo que puede lograrse a través de una variedad de medios tradicionales en los países pequeños, administrativos en el caso de grandes países como Brasil, a veces militares y en muchos casos con la ayuda del partido político que forman (por ejemplo, J. Perón en Argentina).

Sólo cuarenta o cincuenta personas han llegado a presidentes sin un gran número de seguidores propios, y la gran mayoría de estos presidentes provienen de cinco países: Uruguay, que durante quince años adoptó un sistema de Consejos basándose en el modelo suizo; Costa Rica, Colombia, Venezuela y México, que ha practicado con éxito una forma de sucesión interna en el PRI durante más de cuarenta años.

Este último país casi no deja esperanzas a los aspirantes independientes a la presidencia, ya que el control férreo ejercido por el partido dominante significa que, al igual que en los países comunistas y muchos países africanos, la promoción a la presidencia y otros cargos políticos sólo tiene lugar dentro del mismo partido.

Es claramente observable que estas excepciones parecen ocurrir únicamente cuando el sistema presidencialista no puede desarrollarse «naturalmente». Es decir, el personalismo se debilita sólo cuando el sistema de partidos, apoyado por estadistas de cierta influencia (Betancourt, Figueres) es lo sufi-

cientemente fuerte como para contener las ambiciones políticas de dichos tipos de líderes personalistas. Aquí encontramos similitudes con los Estados Unidos. También en ese país existe cierta tendencia al personalismo, pero el sistema norteamericano de partidos es lo suficientemente fuerte como para evitar que dichas tendencias hagan erupción como en AL.

El personalismo en el régimen presidencialista de Estados Unidos está controlado, aunque mal, por el sistema de partidos. Por el contrario, en AL, el sistema presidencialista ha, de hecho, desorganizado el sistema partidista. Esta será nuestra tercera crítica.

C) *El presidencialismo y la desorganización de los sistemas de partidos*

Hasta ahora, como lo demuestra el libro de G. Sartori (16), las principales teorías sobre los sistemas de partidos políticos están referidos principalmente a lo que hemos convenido en llamar área atlántica. El único sistema que, sin pertenecer a dicho esquema, se ha estudiado detenidamente, es el régimen unipartidista. Es muy lamentable que se haya prestado tan poca atención al sistema de partidos en AL, ya que ello ha impedido evaluar la influencia que ejercen sobre los mismos, los sistemas parlamentario y presidencialista. Esta influencia es grande, quizá mayor que la de los sistemas electorales, que sí ha sido bien estudiada.

En general, el sistema parlamentario funciona fácilmente bajo una de estas condiciones: o existe un partido dominante (con la alternancia de partidos en un sistema bipartidista, o el sistema multipartidista de Escandinavia, Italia, o la V República Francesa), o hay un consenso general que lleva a la formación de coaliciones. Ello es así porque el sistema parlamentario implica que los gobiernos son responsables ante el Parlamento. Cuando la clase política es incapaz de formar un ejecutivo relativamente estable, los resultados se hacen dolorosamente obvios a los ojos de todos, y se tiende a buscar una solución, como en Francia después de la IV República.

En el sistema presidencialista, los arreglos institucionales y de procedimiento no tienen el mismo efecto. Primero, el sistema político puede continuar en un mundo de ilusiones, porque los gobiernos no caen necesariamente debido a la falta de una mayoría en el Congreso que apoye al presidente; el sistema puede permanecer en un *impasse* hasta que es demasiado tarde. Segundo, no hay un incentivo para la organización efectiva de partidos: lo que parece importar es quién es electo presidente. Y tercero, en si-

(16) G. SARTORI: *Parties and Party Systems*, Cambridge UP, 1976.

tuaciones donde hay muchos partidos, el presidente no va a admitir fácilmente que él es el representante de solo uno de los muchos grupos con derecho a ejercer el poder. Esto último no favorece mucho las posibilidades de una coalición.

Como punto de partida supongamos que, tal cual lo hace Duverger, un sistema democrático pluralista va a funcionar cuando existe un sistema de partidos relativamente «simple», cuyos componentes estén dispuestos a cooperar cada vez que sea necesario. Por esa razón un sistema democrático pluralista tenderá a funcionar fácilmente si existen pocos partidos, si uno o dos partidos son mayoritarios, y si la fuerza de estos partidos tiene un carácter más o menos estable. Esta última condición es importante ya que otorga a todos, electores y políticos, la impresión de que el sistema partidista es una estructura permanente, dentro de la cual todos deben operar.

Supongamos ahora que estamos al principio del proceso, que los partidos pelean su primer elección después de una gran extensión del sufragio universal. En un sistema parlamentario, aquellos que se consideran a sí mismos líderes o líderes potenciales, tienen un mayor incentivo para organizar «sus» candidatos en todo el país, ya que su futuro como líderes depende del número sustancial de miembros del Parlamento que los apoye continuamente. En cambio, en un sistema presidencialista, las estrategias de los candidatos se ven limitadas de esta manera: sólo se necesita un voto dado, en el momento preciso, por la población. Los candidatos se ven obligados a formar una red de intendentes, gobernadores, terratenientes, y aun caudillos locales, que pueden facilitar esos votos. Los diputados y senadores no son de gran relevancia. Vemos que mientras ambos sistemas necesitan organización, aquélla que construirán los candidatos dentro de un marco presidencialista debe ser fuerte sólo en un momento; es un asunto *ad hoc*, esta organización se centrará en la medida de lo posible, en la figura del candidato, el resto es superfluo.

Mientras que un partido parlamentario debe ser un equipo (admito que pueda estar conducido por una oligarquía), un partido presidencialista puede permitirse el lujo de ser personal, basado en la seguidilla, y no preocuparse de las situaciones a largo plazo. Un número sustancial de partidos latinoamericanos, quizá los típicos partidos personalistas que describimos anteriormente, han seguido este modelo.

Podría argüirse que, una vez elegido, el presidente necesitará el apoyo del Congreso. Esto es verdad, pero el presidente no tiene medios para lograrlo. Primero, no tiene armas; en AL no puede esgrimir la bandera de la siguiente campaña electoral, ya que normalmente no se le permite postularse una segunda vez. Segundo, le es difícil acordar con el Congreso quién le

debe suceder dado que los aspirantes a la presidencia también pueden intentar llegar a la primera magistratura organizando sus propios partidos personalistas (es decir, a espaldas del Parlamento); no disponen del tiempo suficiente para ser reconocidos como permanentes ni por el electorado ni por los políticos. El punto crucial es el control de las nominaciones. En los sistemas parlamentarios, quizá porque el premio por ser candidatos independientes nunca es demasiado alto, los partidos controlan estas nominaciones y dominan a los posibles líderes independientes (tal fue el caso de Churchill o Powell en Gran Bretaña); en el sistema presidencialista es mucho menos probable que este control exista; si así ocurre es por accidente o por manipulación abierta del sistema, lo que reduce el carácter democrático-pluralista del proceso en general.

En los Estados Unidos, el control de las nominaciones se ha mantenido estrictamente dentro de los partidos políticos, pero sólo llevando al límite el concepto de unidad de partido.

Si, por el contrario, siempre dentro del presidencialismo, un partido tiene un programa restringido y un sistema de reclutamiento selectivo, no podrá controlar eficientemente las nominaciones futuras. El partido del presidente puede elegir un sucesor, pero este sucesor no llevará la aureola del fundador del partido. Si bien Frei logró transformar a la Democracia Cristiana Chilena de una pequeña organización a una de gran importancia que dominó la escena política en Chile durante un tiempo, no pudo legar al candidato del partido más que una fracción de sus seguidores.

La única alternativa es la digitación fuerte, como lo demuestran dos de los cuatro casos en que el sistema tiene éxito en AL. En México, sólo el PRI tiene oportunidad de triunfar en las urnas; los *outsiders* no tienen oportunidad alguna, ya que la Administración, las empresas, los sindicatos y la clase política, se encuentran todos intercomunicados en el partido dominante.

En Colombia, el sistema es ostensiblemente más abierto, pero está altamente manipulado. Una rotación obligatoria entre dos partidos aseguró, hasta fecha muy reciente, un gran control sobre el resultado de las elecciones.

En otros lugares los sistemas partidistas han sido creados y recreados, como lo demuestran las experiencias de Brasil, Chile o Argentina. Parece ser que el sistema presidencialista sólo puede mantener un sistema de partidos estable cuando los conflictos son limitados y el nivel de consenso muy alto, y aun así, con cierta dificultad. De no ser así, el sistema presidencialista facilita la permanente creación de partidos nuevos, lo que, sin necesari-

riamente elevar la representatividad del sistema político, se convierte en una fuente de desorden.

D) *El sistemático aumento del conflicto entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo*

Según se ha señalado en la introducción, muy a menudo se olvida —quizá debido a cierta falta de reflexión sobre las instituciones por parte de los politólogos— que el sistema presidencialista o de separación de poderes fue inventado para, entre otras cosas, controlar el poder del ejecutivo reforzando la legislatura en una importante esfera del gobierno y reduciendo el poder del ejecutivo al de «mera ejecución».

En este sentido, el sistema presidencialista hace precisamente lo que se suponía que debía hacer. Por una combinación de ignorancia de los hechos, que llevó a los politólogos a desmerecer el verdadero poder de las legislaturas latinoamericanas activas y de un mal análisis de la lógica de la separación de poderes, los peligros del sistema presidencialista han sido casi completamente ignorados.

Está de moda afirmar que las legislaturas europeas son débiles y que se les debería dar más poder para legislar con cierta independencia de las imposiciones gubernamentales. Este no es el lugar para discutirlo. Pero lo que no debe pasarse por alto es que en un ambiente en el que se espera que las autoridades públicas actúen para el bienestar económico y social de la población, el Gobierno y el Parlamento deben juntos elaborar una política en tiempo de elecciones y ponerla en práctica más adelante.

Es irreal pensar que alguien electo presidente no tenga preferencias respecto a qué tipo de política seguir; y es irresponsable no reconocer que él debe tener los medios para implementar esa política. Es correcto pensar que el presidente debe ser considerado responsable si su política vacila o fracasa; pero es igualmente incorrecto no otorgarle los medios para su implementación.

Esto es válido no sólo cuando una política es incontrovertida o aceptada por la gran mayoría de la población, sino también cuando una política es tema de debate. El asunto no es negar que debería haber garantías en la elaboración e implementación de políticas, sino que, si existe conflicto en el sistema político, debería haber mecanismos que permitan a la mayoría tratar de implementar sus ideales; este supuesto básico del gobierno democrático debe ser aceptado en principio (aun si en la práctica deba encontrarse algún tipo de arreglo).

Pero el principio es difícil de defender tanto en teoría como en la práctica, salvo que exista cierta armonía entre los poderes ejecutivo y legislativo. En un sistema de gobierno donde se da preeminencia al bienestar económico y social y donde, en consecuencia, habrá, a intervalos relativamente frecuentes, conflicto en la distribución de bienes y servicios entre los distintos sectores de la comunidad, los arreglos institucionales deben efectuarse de manera tal que ninguna institución pueda bloquear los deseos de las otras por períodos largos de tiempo, en lo que hace a los aspectos principales de una política.

Lo que se descuida al considerar la separación de poderes es el hecho de que el sistema funciona sólo si se da una de estas situaciones. O bien, accidentalmente, los poderes ejecutivo y legislativo trabajan en armonía porque los electores han votado al mismo partido para la presidencia y la legislatura, en cuyo caso el origen de la idea de la separación de poderes no se cumple, ya que el sistema se creó para que ambos se controlaran mutuamente, o bien, cosa más frecuente, los dos poderes están controlados por distintos partidos, pero el deseo de reforma de cada uno de estos últimos es limitado; el sistema funciona entonces porque hay un acuerdo fundamental en lo que concierne a los temas más importantes. Aquí está el verdadero secreto del éxito del sistema político norteamericano: la diferencia entre los partidos es suficientemente pequeña, por lo menos la diferencia entre el grueso de los republicanos y el grueso de los demócratas, para que ambos partidos estén listos a ser pacientes en lo que atañe a las reformas y para que los presidentes no exasperen al Congreso embarcándose en proyectos que este último desapruueba (aunque las diferencias llegaron peligrosamente a este punto durante la presidencia de R. Nixon). El consenso económico-social es un prerequisite para el buen funcionamiento del sistema presidencialista.

Cuando este consenso no existe, como frecuentemente ocurre en AL, el efecto explosivo del sistema presidencialista se hace evidente. Los gobiernos constitucionales latinoamericanos muy a menudo operan sobre la base de gobiernos minoritarios (y gobiernos minoritarios que aparentan actuar con decisión y de una manera controvertida), sin siquiera tener el recurso de disolución que tienen los gobiernos parlamentarios en la Europa occidental, donde, y como parece lógico su condición de minorías, estos ejecutivos no duran más de unos cuantos meses y actúan más como un gobierno provisional, a no ser que se acerquen a una posición de mayoría (en la práctica, 47 ó 48 por 100 de los escaños en la Cámara).

En este sentido, el sistema parlamentario tiene el mérito de enfatizar las dificultades de un gobierno minoritario; el sistema presidencialista tie-

ne la desventaja de esconder que el Gobierno se encuentra en una situación minoritaria y de inventar métodos que multiplican el número de gobiernos minoritarios, mientras asegura el *status* de ambos lados. Primero, el sistema esconde la existencia de gobiernos minoritarios, dado que el presidente aparece como habiendo sido «electo», sin prestar demasiada atención de que su mayoría real puede ser no tan espectacular.

Segundo, el sistema presidencialista, más en AL que en los Estados Unidos, ha inventado una serie de mecanismos que favorecen la formación de gobiernos minoritarios. No sólo, como hemos visto, el presidente carece de medios directos, y honestamente indirectos, para presionar la Cámara a través de un sistema estable de partidos, sino que, además, muchas Constituciones latinoamericanas también decretan que el período durante el cual el presidente ocupa su cargo no es el mismo, o un múltiplo, del de la legislatura. De esta manera, un presidente puede heredar un Congreso electo años antes (pero no puede disolverlo); o puede tener que enfrentarse a elecciones en el Congreso uno o dos años antes que su período termine, y resultar impotente políticamente. Es más, la forma de elección del presidente ayuda a esconder el carácter minoritario de su posición; en lugar de facilitar elecciones de *ballotage*, como en Francia, donde sólo dos candidatos pueden postularse, de suerte que uno obtenga una mayoría absoluta, el sistema permite una pluralidad de candidatos, o permite al Congreso decidir en una segunda elección (como en el caso de Chile); así, Allende pudo aparecer como un «presidente popularmente electo, aunque obtuvo poco más de un tercio de los votos. Finalmente, los presidentes y vicepresidentes no son necesariamente electos en la misma boleta (cosa que podría haber ocurrido en los Estados Unidos, pero por costumbre no sucede), con el resultado que no sólo es posible, sino que de hecho ha pasado que presidente y vicepresidente pertenezcan a distintos partidos. Esto dificulta las relaciones Ejecutivo-Legislativo durante sucesiones causadas por razones de fuerza mayor (por ejemplo, incapacidad física del titular). Uno de los casos mejor conocidos fue el de Goulart en Brasil, electo vicepresidente de Quadros. Cuando este último renunció, el poder pasó a alguien que nunca podría haber sido su compañero de fórmula en otros regímenes políticos. Estos escollos contribuyen a crear gobiernos minoritarios donde de otra forma no los habría. Sin embargo, este arreglo, y por supuesto toda la filosofía del sistema presidencialista, dan al presidente una posición exaltada, junto con la posición igualmente exaltada de la legislatura. Ambos son gigantes en la escena política.

No es sorprendente que una cantidad de graves crisis políticas hayan estado íntimamente ligadas a este aspecto del sistema presidencialista.

Tres tragedias recientes pueden ser directamente relacionadas con la posición minoritaria de los presidentes y con los subsiguientes choques que resulta entre ambos poderes. Una ocurrió en Perú, en 1968: el presidente Belaúnde Terry trató en vano de implementar una política que el Congreso rechazó debido al sistema tripartito que el país tenía en ese momento.

Las otras dos crisis son más conocidas, aunque su origen no siempre se percibe claramente. Como se señaló antes, Goulart llegó al poder en 1961 como vicepresidente luego de la renuncia de Quadros. El partido de Goulart, PTB, o «partido laborista», era pequeño. Goulart era considerado un hombre de ideas progresistas, más hacia la izquierda que la mayoría del Congreso. Desde el gobierno trató de forzar al Congreso a adoptar medidas a las cuales éste se oponía. La tensión aumentó hasta que los militares encontraron una razón para intervenir. No importa cuál fue el mérito de la política de Goulart; le faltó el apoyo de la mayoría del Parlamento. En cualquier sistema parlamentario de Europa occidental, el ejecutivo no hubiera ni siquiera pensado en sancionar leyes tan opuestas a la idiosincrasia de la mayoría de la legislatura; es más, el ejecutivo no hubiera permanecido en su cargo, dado que el problema podría haberse resuelto mediante una disolución que hubiera decidido quiénes eran los ganadores.

El caso de Chile es del mismo talante. Como se señaló antes, Allende sólo obtuvo un tercio de los votos, en concordancia con la posición minoritaria de los socialistas y los comunistas en el país desde la guerra. No es sorprendente que dicho presidente se encontrara con un Congreso cada vez menos dispuesto a sancionar las leyes que proponía. Pero Allende actuó como si el problema de una mayoría en el Congreso no existiese; parecía suponer que, como presidente, podría esquivar al mismo y legislar por medio de decretos cuya legalidad ya se cuestionaba durante el último mes de su estancia en el cargo. Sin lugar a dudas, el gobierno de Allende hubiera sido obligado a renunciar en cualquier sistema parlamentario.

En resumen, el sistema presidencialista crea conflictos que de otra manera no existirían, dando una posición tan exaltada a los poderes ejecutivo y legislativo que ni se les permite ceder ni se puede esperar que lleguen a un acuerdo. Aumentan también las posibilidades de conflicto multiplicando las ocasiones de gobiernos minoritarios en lugar de disminuirlas y engeguenciando a todos, tanto al pueblo como a los que ocupan cargos públicos, de manera que nadie es capaz de percibir a tiempo que están siendo gobernados por un ejecutivo minoritario.

E) *Imposiciones legales sobre el ejercicio del Poder Ejecutivo*

Como quinto y último ejemplo del carácter conflictivo del sistema presidencialista, especialmente en países latinoamericanos, nos hemos de referir a las medidas tendentes a impedir que el presidente ejerza pleno poder de ejecución. Al jefe de Estado se le encomiendan numerosas tareas, pero se le imponen límites estrictos a su capacidad para implementarlas.

El alcance de las actividades que se le encomiendan a un ejecutivo latinoamericano es enorme, esto se ha esgrimido siempre como una de las razones por las que el sistema presidencialista ha sido identificado con gobiernos fuertes.

Primeramente, el rol del Estado se concibe en términos muy amplios, mucho más amplios que en los Estados Unidos. Segundo, muchos de estos poderes se confían al ejecutivo. El puede nombrar al personal a cargo de los distintos servicios públicos. Las Constituciones también enfatizan el rol del presidente como administrador principal y le dan poderes para emitir decretos que frecuentemente van más allá de lo que se esperaría en un sistema de separación de poderes (Chile, 1925; Cuba, 1940; Panamá, 1946, y otros).

Esta lista de atribuciones llevó a muchos observadores a la conclusión de que el sistema presidencialista de gobierno tiende a exagerar la influencia del ejecutivo y, probablemente, produce gobiernos autoritarios. Pero lo que se pasa por alto es que, al mismo tiempo, y quizá porque los poderes son tan amplios, se impone una forma de control estricto al presidente y al poder ejecutivo.

Por ejemplo, la relación entre el presidente y el Congreso es fuente de un conjunto de dificultades en las que el ejecutivo muy a menudo resulta perdedor.

El Congreso y ciertas agencias independientes (tribunales de cuentas, por ejemplo) tienen el poder de examinar en detalle las actividades de aquellos que ocupan cargos ejecutivos; esto es indudablemente justificable en principio, pero su implementación inadecuada puede en la práctica hacer dificultosa la toma de decisiones, así como también rígidas las prácticas administrativas. Esto sucede en AL, donde el proceso presupuestario se caracteriza por tener una cantidad de problemas casi insuperables. Generalmente el presidente tiene poco espacio para maniobrar la transferencia de fondos de un ítem a otro: esto puede ser bueno en principio, pero el resultado puede ser un colapso casi total de la Administración, si se recuerda que algunas Constituciones requieren una mayoría de dos tercios en el Congreso para cambiar ítems del presupuesto anterior. Además, para evitar las

consecuencias extremas de un Congreso determinado a retrasar los procedimientos, algunas Constituciones también especifican que si el presupuesto anual no se vota a tiempo, se pone automáticamente en práctica el presupuesto del año anterior, pero en países donde la tasa de inflación es demasiado alta, esto puede significar que el presidente tiene tres cuartos o aun la mitad de los fondos de los que disponía el año anterior.

En forma similar, existen precauciones para supervisar al personal que el presidente puede, como vimos, nombrar independientemente. El objetivo es claro: se trata de evitar un gobierno arbitrario o corrupto; el resultado es muchas veces una incapacidad por parte del PE para formar un equipo, o para constituir un gobierno que pueda actuar. La previsión constitucional del juicio político contra ministros, usado muy frecuentemente en AL, tiene a veces el efecto de paralizar el gobierno, ya que algunas constituciones permiten al Congreso suspender a los ministros mientras son investigados, aun si resultan sobreesidos.

El resultado de estos procedimientos lleva frecuentemente a un desorden diario de la actividad del poder ejecutivo y, consecuentemente, a una disminución de la autoridad del presidente. Si bien se da a los presidentes amplios poderes en teoría, la Constitución misma les impide actuar de acuerdo a lo que esos poderes parecerían indicar. Las Constituciones parecen estar basadas en una filosofía contradictoria, como si sus hacedores hubieran pensado que debían crear un poder central con gran autoridad, pero lamentaban hacerlo. El resultado indudable es la frustración, sería mejor reducir las expectativas gubernamentales, disminuyendo el alcance de sus poderes, a fin de poder disminuir la algo mezquina vigilancia de la que son sujetos los agentes y subordinados del ejecutivo central.

V

En resumen, el sistema presidencialista de gobierno tiene marcadas debilidades que influyen poderosamente sobre muchas de las limitaciones operativas que caracterizan a la organización del PEL contemporáneo.

No le otorga al jefe ejecutivo, ni a sus ministros, los medios que se supone deberían tener los líderes gubernamentales para dirigir la política social y económica de sus países, según el *status* que las mismas Constituciones otorgan al presidente. El gobierno presidencialista lleva a frustraciones entre los ocupantes del cargo (que piensan que debieran poder implementar su programa), entre los congresistas (que piensan que no deberían

estar sujetos a *dikats* presidenciales), entre el público (que no comprende cuál es la dirección que siguen las autoridades públicas). Es probable, aunque como dijimos al principio, la evidencia no es aún concluyente, que el gobierno presidencialista sea ineficaz, conduzca al autoritarismo y sea más inestable que cualquier otra forma de gobierno. Sea cual sea la tendencia «cultural» de los países latinoamericanos hacia la ineficacia y el autoritarismo, el gobierno presidencialista aumenta esa tendencia.

En el ensayo que aquí concluye se han señalado una serie de áreas en las cuales dichas deficiencias de procedimiento se presentan en forma más o menos clara. Se han identificado cinco, pero hay otras que no se han incluido por razones de espacio.

La lección al que el análisis desarrollado apunta es doble: por un lado, se ha señalado el hecho de que un agente social complejo (en este caso el PE) no puede alcanzar niveles aceptables de rendimiento hasta tanto no haya definido prácticas de procedimiento idóneas. No basta con tener los recursos necesarios.

Por otro lado, enfatiza la necesidad de dedicar una mayor atención al estudio funcional de las formas a través de las cuales los problemas apuntados puedan ser superados. Para ello es necesario considerar que las prácticas de gobierno utilizadas en AL tienen efectos secundarios muy negativos, especialmente en un contexto social moderno. No se trata de subestimar los problemas que dichas prácticas han tratado de solucionar, sino de enfatizar la necesidad de buscar medios eficaces para resolver tales efectos secundarios. Como consecuencia de lo dicho, los países latinoamericanos deberían ser estimulados a abandonar algunas formas que caracterizan al presidencialismo. Pero este movimiento debe ser gradual; la introducción de sistemas parlamentarios llevaría casi con seguridad a gobiernos muy inestables en muchos países, dado el carácter personalista de sus sistemas de partidos; además, nuestros sistemas políticos están tan acostumbrados al prestigio y *status* del presidente, que en un gobierno dirigido por un primer ministro puede llegar a ser negativo, ya que el jefe de gobierno no tendría el suficiente prestigio y las Cámaras abusarían de su nueva soberanía.

Pero hay otras alternativas a considerar. Por ejemplo, el sistema francés tiene algunas características de interés para el tema que tratamos; en especial en todo lo referido a la dualidad de liderazgo y sus relaciones con el Congreso.

Se debería tratar de encauzar al Congreso, en particular reduciendo el poder de la Cámara Alta, por ejemplo, para evitar conflictos potenciales entre ambas Cámaras. Se debería alentar la disciplina partidaria en varias formas, especialmente dando al Gobierno la facultad de regular la organi-

zación, comités parlamentarios así como también introduciendo condicionamientos (a través de cláusulas del 5 al 10 por 100) que reduzcan el número de partidos en la legislatura.

En general, el propósito sería minimizar las fuentes del conflicto y revisar aquellos procedimientos que puedan incidir sobre la relación entre el ejecutivo y el legislativo.