

ELECCIONES Y REFORMA DE ESTADO EN AMÉRICA LATINA (2006, AÑO TRASCENDENTE PARA LA REGIÓN)

Dr. Carlos Villabella Armengol*

SUMARIO

INTROITO

I. LA FORMA DE GOBIERNO PRESIDENCIAL

II. EL PRESIDENCIALISMO EN AMÉRICA LATINA

III. CONSIDERACIONES FINALES

INTROITO

El año 2006 ha marcado un momento importante para América Latina porque en él se cierra un ciclo electoral mediante el cual en el *lapsus* de dos años, doce de los diecisiete países de la región han celebrado elecciones presidenciales. Ellos son: Honduras, Chile, Bolivia, Costa Rica, Perú, Colombia, México, Brasil, Nicaragua, Ecuador, Venezuela, Uruguay.

Lo anterior ha sido crucial para la reproducción del sistema político de las naciones implicadas y la continuidad democrática de la región. Pero el suceso ha sido también trascendente porque ha esbozado cambios interesantes en el área desde el punto de vista político, entre los que vale la pena destacar: el desgaste definitivo de partidos políticos y el advenimiento de nuevas figuras y fuerzas a modo de alianzas; el resurgir de la izquierda, que en algunos países ha sido la protagonista de las elecciones al enfrentarse candidatos de diferentes sectores de ésta; y el advenimiento de nuevos actores sociales a través de movimientos etnonacionalistas.

En este entorno, se vuelve recurrente entonces hablar sobre cuáles serían los cambios que se deben operar para el perfeccionamiento del Estado y la consolidación de la democracia, sosteniéndose por muchos analistas la necesidad insoslayable de una reforma estructural al interior de los estados en América Latina.

* El autor es doctor en Ciencias Jurídicas por la Universidad de La Habana, profesor titular de la Universidad de Camagüey. Es director del Programa del Doctorado en Derecho del Centro de Ciencias Jurídicas de Puebla.

Esto último tiene varias aristas de enfoque, pero una muy reiterada en el debate es la de las transformaciones que deben de producirse en la forma de gobierno presidencial que predomina en la región.

Así, unos defienden la necesidad de metamorfosis del presidencialismo hacia un sistema menos personalista, mientras otros sostienen la necesidad de más presidencialismo para, desde la hegemonía del poder, impulsar las transformaciones.

No obstante ello, en general la mayoría coincide en admitir que las crisis de gobernabilidad que se han presentado casi como enfermedad congénita en los países latinoamericanos se deben a disfuncionalidades de esta forma de gobierno, lo que justifica una catarsis del mismo.

En este camino cabría preguntarse: ¿realmente el presidencialismo está agotado como forma de gobierno para América Latina? ¿Es este sistema de gobierno en verdad el causante de los déficits de gobernabilidad existente en la región?

Sobre este aspecto versa este artículo, el que presenta un estudio comparado del presidencialismo en Latinoamérica y las mutaciones que en él se han producido, con el objetivo de aportar elementos al debate sobre el tema.

I. LA FORMA DE GOBIERNO PRESIDENCIAL

El presidencialismo como forma de gobierno se diseñó en los Estados Unidos a partir de la revolución burguesa que se desarrolló entre 1774-1783 en los marcos de un proceso de liberación colonial contra el Reino Unido, aspecto que le impregna un tono fundacional al surgimiento de la nación norteamericana y proporciona un carácter creador a su ordenamiento jurídico e institucional.

En el área que se estudia, esta forma de gobierno se extendió a toda la América Latina, cuyos países la adoptaron una vez que se desgajaron del sistema colonial hispano-portugués¹ y es también modalidad organizacional en algunos países del Caribe.

¹ Si descontamos el hecho de que todos los países de América Latina fueron colonias a cuyos territorios se extendía por tanto la autoridad del monarca en ultramar, los únicos países que tuvieron experiencia monárquica como parte de su historia nacional fueron México y Brasil. El primero con el imperio de Iturbide en 1822 y luego con la experiencia imperial de Maximiliano I entre 1864 hasta 1867 (ambos caudillos que se autocoronaron). El segundo con Juan VI, quien siendo príncipe huyó desde Portugal en 1807, cuando el territorio fue invadido por Napoleón y asentó su gobierno en Río de Janeiro; luego con Pedro I, descendiente del anterior, quien quedó como regente de este país cuando la corte regresó a Europa en 1822 y que abdicó a favor de su hijo Pedro II en 1831; éste finalmente se vio forzado a renunciar en 1889 por una revuelta militar.

El predominio de este sistema de gobierno en Latinoamérica, específicamente, ha intentado ser sustentado a partir de diferentes argumentaciones; unas se inspiran en consideraciones históricas y lo ven como consecuencia del colonialismo o lo vinculan al caudillismo del proceso independentista; otras se sostienen en la idea de que se adoptó a partir del influjo en el área de los Estados Unidos; otras terceras lo asocian a la situación de crisis con la que permanentemente se ha hecho política en estos países y que determina la necesidad de ejecutivos preponderantes y fuertes; y otras más se construyen a partir de ideas que lo vinculan a aspectos culturales.

El presidencialismo en el diseño que se estructuró en Norteamérica y que pudiéramos reconocer como modelo puro, se caracteriza por los siguientes rasgos:

- 1) Ejecutivo unicéfalo en donde el presidente funge como jefe del Estado y de gobierno, encabezando como tal todo el andamiaje burocrático de la administración pública.
- 2) No existe un órgano de gobierno como institución titular de la actividad de gobierno, sino que ésta la desempeña el presidente con los secretarios, los que conforman un gabinete que no llega a constituir un órgano en sí mismo autónomo e independiente del presidente. Por ende, lo que en el sistema parlamentario se reconoce como gobierno separado del Ejecutivo, aquí literalmente no existe.
- 3) El titular del Ejecutivo es elegido por sufragio directo, lo que le otorga legitimidad plebiscitaria y lo enviste como intérprete de la voluntad popular.

Esto, en Estados Unidos en particular, se produce de manera indirecta a través de los compromisarios o electores presidenciales.

Lo planteado provoca que en estos sistemas existan dos instituciones con legitimidad popular: el Ejecutivo y el Legislativo.

- 4) Los secretarios son escogidos y removidos con libertad por el presidente entre personas de su confianza y pertenecientes a su línea política, dibujándose como colaboradores que se mueven en su órbita para el desempeño de determinadas funciones.

El hecho de que para el nombramiento de los mismos el presidente tenga que contar con la aprobación del Legislativo, no significa realmente que haya un proceso negociador o de sometimiento de la propuesta a la confianza de este órgano.

- 5) Dentro del gabinete todos los secretarios o ministros tienen el mismo rango, independiente de que alguna secretaría sea particularmente influyente en el esquema político del país.
- 6) El titular del Ejecutivo se delinea en la Constitución con un amplio espectro de funciones, que incluye prerrogativas y poderes decisorios en todos los campos de la actividad económica, política y social; constituyendo una *figura proteica* que participa con activismo en la gestación y ejecución de las decisiones y po-

líticas públicas. Esta personificación de la política comienza incluso desde las campañas electorales, las cuales se centran más en el líder y su carisma que en plataformas ideológicas.

La preponderancia presidencial se acentúa además en el hecho de que generalmente el presidente se rodea de numerosos cuerpos consultivos, ayudantes personales y asesores privados nombrados con total libertad, quienes conforman un amplio *staff* de funcionarios extraconstitucionales.

- 7) El presidente en *strictus sensu* carece de iniciativa legislativa y sólo puede ejercer ésta indirectamente a través de los mensajes que dirige al Parlamento. No obstante, la incidencia del Ejecutivo en la actividad legislativa se realiza de manera negativa a través del poder de veto que los legisladores pueden ejercer. El Ejecutivo se integra a su vez por un vicepresidente, el que sucede al presidente en casos de ausencia, renuncia o muerte. En general esta figura no se diseña en la Constitución con atribuciones propias.
- 8) El titular del Ejecutivo tiene limitaciones para su prolongación en el cargo una vez que ha culminado su mandato, aun cuando virtualmente posea el apoyo de las urnas, lo que se plantea a través de diferentes modalidades de cláusulas. En Estados Unidos específicamente la Constitución prohíbe la reelección por más de dos mandatos.
- 9) El Parlamento no puede hacer dimitir al presidente a no ser mediante juicio político o *impeachment*.²
- 10) El Parlamento ejerce control sobre la actividad de gobierno sólo a través de mecanismos generales, no contando con instrumentos específicos que puedan determinar el cese de los secretarios o ministros: "no cabe así calificarla de labor de control, si se entiende que el control implica, siempre y necesariamente, una relación de supremacía entre el órgano controlante y el controlado [...] o la existencia de una regla de conducta a la que el órgano controlado haya de acomodar su actuación so pena de invalidez".³

De esta forma, el Legislativo incide en la actividad del Ejecutivo —gobierno mediante la facultad que tiene de ratificar determinados nombramientos y decisiones del presidente, los informes que éste y sus secretarios tienen que rendir periódicamente frente al Parlamento, la actividad de interpelación que pueden ejercer los parlamentarios sobre estos últimos, el control financiero que el Parla-

² El *impeachment* o juicio político, como se le ha denominado en su traducción al derecho comparado, nace en el Reino Unido durante el siglo xiv en la medida que se va perfilando la dinámica de la forma de gobierno parlamentaria como mecanismo que le otorga prerrogativa al Parlamento para someter a control a los ministros y altos funcionarios del monarca. Con posterioridad se conforma en el derecho constitucional como instrumento para enjuiciar y en consecuencia hacer dimitir al titular del Ejecutivo en caso de que éste haya tenido un comportamiento inadecuado con su responsabilidad. En realidad es un mecanismo de escaso uso, y en el Reino Unido en particular no se ha empleado desde el siglo xix.

³ Francisco Llorente Rubio, *La forma del poder*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1997, p. 211.

mento efectúa al aprobar el presupuesto u otra partida específica, o la actividad investigativa específica que puede realizar a través de comités *ad hoc* sobre algún aspecto de la función de gobierno o sobre algún funcionario en específico. A tenor de esto, la relación entre el Legislativo y el Ejecutivo–gobierno se plantea técnicamente en términos de *checks and balances*, conformando lo que se ha denominado un sistema de interdependencia por coordinación, sistema de frenos y contrapesos, o sistema truncado.

- 11) El presidente no puede disolver al Parlamento bajo ninguna circunstancia.
- 12) El Ejecutivo no depende de mayorías parlamentarias para gobernar, a la vez que el Legislativo nunca tiene en riesgo culminar su ejercicio de manera anticipada, con lo cual ambos poderes poseen mandatos que no se interconectan y que agotan invariablemente, amén de las coyunturas políticas que puedan suscitarse. Ello impregna una dinámica de *suma cero* que excluye las coaliciones como necesidad para ejercer el poder.

Esto, unido al hecho de que el Legislativo y el Ejecutivo se conformen mediante elecciones asincrónicas o escalonadas, son elementos que inciden en provocar un debate público entre ambos órganos, poco aquiescente cuando las líneas partidarias de éstos no coinciden, lo que determina por demás continuas obstrucciones a las iniciativas políticas y escasas posibilidades de componer consensos a largo plazo en beneficio de nación: "el Estado aparece como un organismo político dividido antagónicamente, cuyos dos principales elementos componentes consideran que sus intereses electorales radican, por lo general, en el fracaso de la otra institución".⁴

Lo señalado, en lo que está como variable principal la alta centralización del poder que escapa a mecanismos de control efectivo de los demás órganos, ha hecho que este sistema haya sido reconocido como: *dictadura democrática, dictadura constitucional, cesarismo representativo, monarquía electiva, hiperpresidencialismo*, etcétera.

II. EL PRESIDENCIALISMO EN AMÉRICA LATINA

A pesar de que ésta es la forma de gobierno dominante en Latinoamérica, como se ha planteado, los matices y aristas que se presentan en muchos países permiten afirmar que el sistema se ha metamorfoseado y no constituye simplemente una copia del modelo norteamericano, pudiendo hablarse por tanto de un presidencialismo latinoamericano *mutatis mutandi*.⁵

⁴ Giovanni Sartori, *Ingeniería constitucional comparada*, 2da. reimpresión, Fondo de Cultura Económica, México, 1996, p. 104.

⁵ Para un análisis del funcionamiento del presidencialismo en Latinoamérica pueden consultarse, entre otras obras: Valencia Carmona, *El predominio del poder ejecutivo en Latinoamérica*, UNAM, México, 1979; Nohlen, Dieter y Fernández, Mario, *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambios en*

Esta faz propia se caracteriza notablemente por rasgos en los que se observa de un lado el contorno de un Ejecutivo muy hegemónico y deformado por el autoritarismo y por un ejercicio corporativo del poder público, y en el otro como reacción constitucional contemporánea frente a esto, el diseño de mecanismos que procuran aminorar esta preponderancia y buscar un mayor equilibrio entre el Legislativo y el Ejecutivo.

Independientemente de lo que se va a plantear *ut infra*, debe de señalarse *a priori* que el presidencialismo de la región ha tenido desde el punto de vista político determinadas condicionantes que han coloreado su dinámica funcional y permeado el rol del Ejecutivo.

Una de ellas es la existencia de un sistema de partidos políticos en el que concurren una serie de rasgos que condicionan algunos de los que se reconocen como males de este presidencialismo; así pudiera mencionarse: multipartidismo exacerbado; fragmentación que da lugar al advenimiento de nuevas instituciones que se desgajan de otras o que surgen a partir de pugnas internas; alta polarización ideológica; perfil personalista y caudillista; funcionamiento de los mismos como maquinarias electorales; bajo contenido programático; discurso demagógico y populista dirigido a captar votos y no a formar ideologías; pobre estructura organizativa y disciplinaria; prácticas corruptas y clientelistas; financiación a partir puntualmente de recursos privados que genera poca transparencia de las finanzas; actuaciones con ribetes de nepotismo y amiguismo que los hacen parecer como clubes al servicio de sus propios intereses.

Todo ello propicia que en lo interno se caractericen por la “autofagia política” y en lo externo por un “autismo social” que los vuelve descreíbles y alejados de la ciudadanía, con lo cual se ha producido una decepción generalizada hacia la posibilidad de los mismos de articular con acierto el sistema político y promover agendas realmente transformadoras y comprometidas.

Esto repercute en la volatilidad electoral y en los altos niveles de abstencionismo⁶ que provoca que en muchas ocasiones las decisiones electorales se catalicen por una minoría que funciona como minoría mayor en el

América Latina, Nueva Sociedad, Caracas, 1988; Campos Bidart, *et al.*, *El constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX*, UNAM, México, 1988; Nohlen, Dieter y Riz, Liliana, *Reforma institucional y cambio político*, Ed. Buenos Aires, 1991; Santiago Nino, Carlos Santiago, *et al.*, *El presidencialismo puesto a prueba*, Centro de Estudios Constitucionales de Madrid, Madrid, 1992; Villabella, Carlos, *Las Constituciones de Iberoamérica*, Ed. EMPES, La Habana, 2002.

⁶ Cfr. Pedersen Morgens, *Changing of electoral volatility in Enspan Party System, 1948-1977*, Ed. Daadler, Hanas y Mair, Peter, Sage Publications, London, 1983; Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales del mundo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981, traducido por Ramón García Cotarelo.

espectro político; de aquí la escasa legitimidad que desde el inicio tienen en ocasiones algunos presidentes en estos sistemas o la acelerada espiral de deslegitimación en la que rápidamente sucumben.

Otro elemento de gran impacto para el desenvolvimiento político es la existencia de una sociedad civil débil, poco estructurada, altamente empobrecida y con elevados niveles de analfabetismo, todo lo cual propicia un clima en donde hay cabida para el caciquismo, el nepotismo, el clientelismo y la corrupción.

Junto a esto, otra circunstancia de gran peso es la alta presencia del Ejército en la escena pública, *coronelismo político*⁷ que ha configurado durante largo tiempo el contorno de un Ejecutivo quebradizo, dependiente de los estados de ánimo de los cuarteles, o en constante peligro de ser desbordado por las élites castrenses y de que se produzcan interrupciones a la continuidad democrática como ha sucedido de hecho hasta las últimas dos décadas.

Pueden señalarse como características más destacadas del presidencialismo latinoamericano, las siguientes:

1) Diseño de un Ejecutivo a nivel constitucional con mayor margen de competencia y poderes, sobre todo si se compara con Estados Unidos, cuya Constitución es mucho más escueta en su articulado. Sólo en las constituciones de Costa Rica, Panamá y Uruguay el presidente no tiene legitimadas una amplia cantidad de funciones.

Esto puede observarse, por ejemplo, en la influencia marcada del Ejecutivo en la actividad legislativa mediante la iniciativa legislativa directa o a través de sus ministros, como en Chile, Ecuador y Uruguay; la iniciativa exclusiva en determinadas materias; la solicitud de tratamiento sumario a determinados proyectos como en Chile, Colombia, Ecuador, Uruguay y Paraguay; el poder de veto, incluso de manera parcial sobre fracciones de un proyecto legislativo (*line-item veto*) como en Colombia, Brasil, Ecuador, Nicaragua y Paraguay; o la capacidad de legislar

⁷ El mundo ha vivido sucesivas oleadas de autoritarismos y democratizaciones, pero en particular en América Latina los golpes de Estado y la ruptura democrática por el advenimiento de gobiernos militares ha sido un mal endémico desde la conformación de los estados nacionales. Hoy el continente vive una continuidad democrática de dos lustros que parece consolidarse cada vez más, pero este proceso ha advenido después de un largo capítulo de golpes de Estado, dictadores y juntas militares, cuyas últimas fechas son: Argentina, 1966-1983; Bolivia, 1968-1982; Brasil, 1964-1985; El Salvador, 1967-1984; Ecuador, 1972-1979; Guatemala, 1954-1984; Nicaragua, 1967-1979, Paraguay; 1954-1991; Perú, 1968-1980; Honduras, 1972-1982; Venezuela, 1958-1961. No obstante, el papel preponderante del Ejército no sólo hay que evaluarlo por la llegada de militares al poder, sino también por su alta presencia en la vida política nacional. Textos constitucionales como el de Guatemala y Nicaragua prohíben expresamente que autores de golpes militares puedan ocupar cargos públicos.

en condiciones de urgencia como en Chile y Ecuador. Pudiera también mencionarse en este sentido, las amplias facultades para decretar estados de excepción bajo diferentes denominaciones, en los cuales se suspenden derechos y se asumen poderes extraordinarios.⁸

2) En el Ejecutivo participa igualmente en la mayoría de los países un vicepresidente, cuya misión está en los términos ya comentados, con excepción de Chile, Honduras y México. Por el contrario en Costa Rica, Panamá y Perú se regula la existencia de dos vicepresidentes.

En El Salvador y Honduras se refrenda además una figura denominada designado a la presidencia que es elegida y desempeña la función ejecutiva ante la ausencia de su titular. En el caso de El Salvador, como hay vicepresidente, éste actúa ante la ausencia de ambos.

3) Se ha legitimado constitucionalmente de manera generalizada el principio de alternancia en la presidencia, prohibiéndose totalmente que el presidente saliente vuelva a repetir en el cargo en: Costa Rica, Guatemala, Honduras, México y Paraguay.

Se admite la reelección inmediata para un periodo más en: Argentina, Brasil, Colombia, Venezuela. Se legitima la posibilidad de presentarse de

⁸ En América Latina han sido históricamente regulados por las constituciones los estados de excepción, los que han sido ampliamente aplicados. Mediante éstos se suspende la vigencia de los derechos humanos y se desarticula en general el estado de derecho. En la actualidad se regulan constitucionalmente a través de diferentes nombres en los siguientes países: 1) estado de emergencia: Nicaragua, República Dominicana, Colombia, Chile, Ecuador, Perú, Venezuela, Cuba; estado de sitio: Honduras, República Dominicana, Brasil, Argentina, Bolivia, Chile, Perú; 2) estado de guerra: Colombia, Cuba; 3) estado de movilización para la guerra: Cuba; 4) estado de defensa: Brasil; 5) estado de excepción: Paraguay; 6) estado de conmoción: Colombia, Venezuela; 7) estado de asamblea: Chile; 8) estado de urgencia: Panamá; 9) estado de alarma: Venezuela; 10) estado de catástrofe: Chile.

Las causales para estas situaciones suelen ser distintas, pero en general pueden señalarse como las más citadas las siguientes: necesidad pública, guerra, invasión, rebelión, catástrofe, calamidad general, afectación del orden público, epidemia, seguridad nacional, conmoción interior.

Entre los derechos que se legitima suspender los más reiterados son: la libertad de circulación y locomoción, el derecho de reunión, la inviolabilidad de la correspondencia, el derecho de asociación, la libertad de pensamiento, la libertad de palabra y opinión, el derecho de reunión, el derecho al debido proceso, y el derecho de los trabajadores a la huelga.

La suspensión de estos derechos se puede prolongar por: 1) 30 días en Costa Rica, Salvador, Guatemala, Colombia; 2) 45 en Honduras y Paraguay; 3) 60 en Brasil, Ecuador, Perú, Paraguay; 4) 90 en Bolivia, Colombia, Chile. (En algunos países aparece más de un término en relación con el tipo de suspensión, y en otros no se estipula límite.)

Estos estados son proclamados por decretos, los que pueden ser pronunciados básicamente de las siguientes formas: 1) el órgano legislativo, y en caso de receso de éste el Ejecutivo: Argentina, Costa Rica, Cuba y República Dominicana. En el caso de Cuba el Legislativo decreta uno de los estados, el Ejecutivo otro, y el presidente del órgano ejecutivo otro; 2) el presidente con el acuerdo del Consejo de Ministros y la ratificación del órgano legislativo: Bolivia, Guatemala, Honduras, El Salvador, México, Nicaragua, Puerto Rico y Venezuela; 3) el presidente con la ratificación del órgano legislativo: Uruguay; el Presidente: Chile, y Ecuador; 4) el presidente con el acuerdo del Consejo de Ministros: Colombia, Panamá (respaldado por el Consejo de Gabinete) y Perú.

nuevo a las elecciones presidenciales, pero no al mandato siguiente, en Bolivia, Chile, El Salvador, Nicaragua, Panamá, Perú y Uruguay.

4) Se ha proyectado en muchos países un desarrollo de la función ejecutiva de manera menos personalista a partir de desempeñarla un “órgano” u “organismo” integrado por el presidente, el vicepresidente y los ministros; o de presentarse colegiadamente en manos del “presidente y los ministros”.

5) Existe de manera genérica un mayor desarrollo constitucional de las estructuras de gobierno, las que en algunos casos conforman una institución con cierta independencia funcional del presidente y con atribuciones propias. De esta forma puede plantearse que existe un órgano colectivo concebido a tal fin en todos los países, menos en Colombia, Ecuador, Brasil, Chile y México, conservando sólo en este último caso el nombre de secretarios, ya que en todos los demás son reconocidos como ministros.

6) Se diseña una mayor relación Legislativo-gobierno a través de la acción fiscalizadora del primero sobre el segundo, lo que se evidencia en que los ministros:

a) Tienen que presentar informes anuales de la actividad de su ramo al Congreso.

b) Pueden asistir a las sesiones del Parlamento con derecho a ser escuchados.

c) Pueden ser interpelados por el Parlamento en cualquier momento.

d) Pueden ser censurados debido a los resultados de su actuación gubernativa en Bolivia, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Panamá, Paraguay, Uruguay, Perú y Venezuela.

e) Se introduce una figura similar al primer ministro en Argentina y Perú, denominándose jefe de gabinete en la primera y presidente del Consejo de Ministros en la segunda.

7) Se reconoce la cuestión de confianza en Uruguay y Perú, lo cual al igual que el voto de censura, constituyen instituciones totalmente ajenas al modelo presidencialista.

8) Se contempla la posibilidad de que el presidente pueda disolver al Parlamento en las constituciones de Perú, Uruguay y Venezuela.

Los rasgos descritos y la matización de éstos en los diferentes países del área, han sido reconocidos por diferentes estudiosos, los que han tratado de condensarlos en una clasificación que denote los tonos de esta forma de gobierno en la región. Así se ha identificado: presidencialismo con

democracia y con esquema autoritario;⁹ presidencialismo puro, híbrido e intermedio;¹⁰ presidencialismo puro, atenuado y de aproximación al parlamentarismo;¹¹ presidencialismo autoritario y democrático, y dentro de éste, puro, dirigido y atenuado.¹²

Un análisis particularizado del diseño constitucional actual de esta forma de gobierno en Latinoamérica, permite establecer en mi opinión la siguiente taxonomía:

- modelo presidencial puro
- modelo presidencial mutado
- modelo presidencial con correctivos parlamentarios

El sistema presidencial en su modalidad pura existe en Brasil, Chile, Honduras, México, Nicaragua, por seguir estos países el canon de esta forma de gobierno. Puede señalarse que:

1) La función ejecutiva tiene una proyección unipersonal en manos del presidente, al que se le remarca en muchos casos su condición de jefe de Estado y de gobierno y autoridad suprema de la nación.

2) El presidente contiene un amplio espectro de atribuciones en el texto constitucional.

3) Los secretarios de despacho o ministros de Estado —como se les denomina en Brasil, Chile, Ecuador y Nicaragua— se presentan como colaboradores del presidente.

4) Los secretarios no tienen diseñadas funciones propias, sino en el ámbito que se comenta.

5) El Consejo de Ministros, donde existe institucionalmente, como en Honduras y Nicaragua, se plantea como ente que se reúne por iniciativa del presidente, bajo su dirección y para tomar en lo fundamental decisiones en las cuestiones que éste le someta, sin poseer atribuciones propias.

Se clasifica el sistema presidencial como mutado en Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Panamá, Paraguay y Venezuela, a partir de las siguientes razones:

⁹ Paolo Biscarretti di Ruffia, *Op. cit.*, p. 190.

¹⁰ Germán Bidart Campos, *El constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX*, UNAM, México, 1988, p. 54.

¹¹ Kart Loewenstein, *Op. cit.*, p. 42.

¹² Humberto Nogueira Alcal, *Regímenes políticos contemporáneos*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1993, p. 334.

a) La actividad ejecutiva tiene una proyección colegiada a partir de presentarse en manos del presidente y los ministros, o de un “órgano” u “organismo ejecutivo”. De los países señalados solamente en Colombia, Ecuador y Venezuela se personaliza la función ejecutiva en el presidente, remarcando los dos primeros que éste es jefe de Estado y de gobierno.

En la Constitución de El Salvador se plantea que está en manos de un “órgano ejecutivo” integrado por el presidente, el vicepresidente, los ministros y los viceministros. En Guatemala se deposita en un “organismo ejecutivo” integrado por el presidente, el vicepresidente, los ministros y los viceministros. En Panamá se legitima en un “órgano ejecutivo” constituido por el presidente y los ministros de Estado.

b) El Consejo de Ministros, aunque se presenta en general como órgano bajo la dirección presidencial, tiene diseñadas en algunos casos atribuciones como tal que lo hacen constituirse en institución con personalidad propia. Éste es el caso de Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Paraguay.

c) Se admite voto de censura contra los ministros en todos estos países, estando regulado en algunas de las constituciones con detallismo procedimental. De prosperar, implica dimisión obligatoria en Costa Rica y Venezuela; en los demás casos queda a discreción del presidente si acepta o no la decisión.

d) En Venezuela el presidente puede disolver al Parlamento cuando éste ha censurado reiteradamente al vicepresidente en un mismo mandato.

Se cataloga el sistema de presidencial con correctivos parlamentarios en Argentina, Perú y Uruguay, sobre la base de:

a) En las constituciones de Argentina y Perú se legitima una figura similar al primer ministro, aunque sin la amplitud de atribuciones que el mismo tiene en un sistema parlamentario. Este jefe de gabinete y presidente del Consejo de Ministros respectivamente, coordinan la actividad administrativa, dirigen el funcionamiento del consejo y representan al gobierno ante el órgano legislativo.

El jefe de gabinete argentino tiene responsabilidad política directa ante el Congreso y por su parte el presidente del Consejo de Ministros peruano tiene que presentar al Congreso el programa político de su consejo una vez conformado y solicitar la confianza, además de que debe asistir a sus sesiones.

b) Se legitima la cuestión de confianza en Uruguay y Perú, a manos del

presidente que lo solicita para su Consejo de Ministros cuando va a introducir éste determinada política o ha recompuesto parte de la composición del mismo.

En el caso de Perú la Constitución señala que el presidente incluso presente la política del gobierno al Congreso y que si una vez solicitada la cuestión de confianza ésta es rechazada, se produce una “crisis del gabinete”.

Los ministros pueden ser censurados en los tres países señalados, mecanismo tras el cual deben de renunciar indefectiblemente en Perú.

c) Como contrapartida de la actividad controladora del Parlamento se regula en las constituciones de Perú y Uruguay la posibilidad de disolución de este órgano por el presidente bajo determinados supuestos. En Perú cuando el Legislativo ha censurado por dos ocasiones a un ministro sin obtener la mayoría absoluta necesaria para removerlo o cuando se ha censurado o negado su confianza a dos Consejos de Ministros de manera seguida. En Uruguay, cuando el Parlamento ha insistido en hacer dimitir a un ministro mediante censura y no lo ha conseguido.

Como puede apreciarse, amén de los caracteres generados por el entorno sociohistórico que le brindan su propia faz a esta forma de gobierno en Latinoamérica, la mayoría de las peculiaridades del presidencialismo en esta región están dadas en la actualidad por la introducción de variables de la dinámica del parlamentarismo, lo cual subraya la mutación de esa forma de gobierno y hace esbozar la tesis de que el presidencialismo en su modalidad originaria o en su diseño puro está sufriendo profundas transformaciones que lo encaminan hacia un sistema con signos difícil de calificar en la actualidad.

Lo anterior es el resultado de un proceso originado desde la reapertura democrática del continente, en que se ha buscado mediante ingeniería constitucional perfeccionar la funcionalidad del sistema y fortalecer la democracia, en lo cual ha sido una variable determinante racionalizar la hipercentralización y personalización del poder y con ello menguar las anomalías que le vienen asociadas: ejercicio del poder ejecutivo fuera de control; polarización Ejecutivo-Legislativo que conlleva al inmovilismo; dinámica poco consocietal entre los diferentes poderes y fuerzas políticas; ausencia de vías institucionales que puedan canalizar las crisis y de mecanismos autocorrectores que posibiliten recomponer las mayorías en un momento determinado; tendencia a las salidas extraconstitucionales y rupturas democráticas, etcétera.

Estos elementos han provocado que las crisis políticas que se han presentado en los países latinoamericanos se entiendan como disfuncionalidades de la forma de gobierno que justifican una catarsis del mismo. En este sentido, el presidencialismo invariablemente culmina siendo expuesto como un sistema tendiente a la ingobernabilidad producto de su propia dinámica endógena y como el que acumula una mayor tasa de fracasos políticos y de rupturas democráticas; análisis que en la mayoría de los casos son realizados en términos de *outputs* de gobernabilidad institucional y se descontextualizan del clima socio-económico-político en el que se ha desarrollado el mismo y sus males endémicos.

Se dice que “el historial de los países gobernados por un presidente varía de malo a desalentador y nos lleva a preguntarnos si su problema político no se debe al propio presidencialismo”.¹³ A partir de este contexto ha sido una constante casi unánime en el pensamiento científico de quienes se han dedicado a estudiar la temática, el establecer propuestas de rediseño del presidencialismo y de corrección de sus “defectos” mediante: la adopción definitiva del un sistema parlamentario,¹⁴ la introducción en mayor grado de elementos parlamentarios,¹⁵ la admisión de sistemas semipresidenciales, o la conformación de un presidencialismo alternativo e intermitente.¹⁶

De éstas, la última constituye sin dudas la propuesta más pintoresca y sostiene en esencia la idea de que se parta de un sistema parlamentario, que si funciona mal pasa a la modalidad presidencial, laborando así con “dos motores” que se alternan en autocorrección a las crisis que puedan presentarse.

Aquí la idea básica es tener un sistema parlamentario motivado o castigado, respectivamente por el desplazamiento del presidente, o por el reemplazo de éste. Mientras el sistema parlamentario funcione, se le deja ser. Pero si no puede cumplir las condiciones predeterminadas, entonces se apaga el motor parlamentario y se enciende el presidencial [...] bajo el acuerdo del presidencialismo alternativo, la posición de los gobiernos iniciales de tipo parlamentario se verá reforzada significativamente, porque todos los partidos entenderán que si el gobierno cae, el Parlamento perderá importancia. Simultáneamente, los miembros

¹³ Giovanni Sartori, *Op. cit.*, p. 109.

¹⁴ Juan Linz, “Presidential or Parliamentary: ¿does it make a difference?”, en *The failure democracy (comparative perspective)*, Baltimore, Londres, The Johns Hopkins Press, 1994.

¹⁵ Dieter Nohlen, *Sistemas de gobierno: perspectivas conceptuales y comparativas. Presidencialismo versus parlamentarismo*, Nueva Sociedad, Caracas, 1991.

¹⁶ Giovanni Sartori, *Op. cit.*, p. 168.

del Parlamento ya no podrán considerar la masacre anual de gobiernos como su oportunidad anual de obtener una posición ministerial para sí mismos [...] La idea básica es que un sistema parlamentario que funciona se le recompensa permitiéndole continuar, en tanto que a un sistema parlamentario que no funciona se le sanciona descontinuándolo.¹⁷

III. CONSIDERACIONES FINALES

Considero que a pesar de lo afirmado, es discutible que esta forma de gobierno se haya agotado en la región, y sobre todo más debatible que la solución venga por introducir un sistema parlamentario o incluso innovar una forma de gobierno. Hay que recordar que éstas son el producto de condicionantes históricas y de determinado ambiente antropológico que explican y justifican su existencia y sus rasgos, pero cualquier transformación en la misma tiene que partir de comprender el entorno del cual es resultante.

A mi juicio el presidencialismo latinoamericano puede perfeccionarse reestructurando el diagrama de *checks and balances* que se da entre los poderes, o puede incluso mutarse en busca de una mayor eficiencia institucional, pero una verdadera reforma del Estado en la región que busque mayores coeficientes de gobernabilidad, tiene que transitar por una neolegitimidad que tenga en cuenta otros ejes.

En primer lugar, la consolidación de la continuidad democrática-electoral que propicie el acceso al poder de manera transparente y verosímil, para lo cual es imprescindible el fortalecimiento y la credibilidad de las instituciones existentes.

En segundo lugar, la aceptación por parte de los actores políticos del quehacer público como algo comprometido y no como un simple pedestal que satisface propósitos personales o de grupo.

En tercer lugar, la transformación de la democracia electoral en democracia ciudadana, a partir de la creación de mayores espacios de participación que posibiliten que la toma de decisiones y la conformación de políticas públicas esté abierta en realidad al titular de la soberanía.

Y finalmente, la reconstrucción de la pertinencia del Estado a partir de fortalecer su capacidad de brindar mayor respuesta a las agendas sociales, ya que no es posible su subsistencia futura si continúa proyectándose únicamente como el gendarme de los intereses del mercado. En este sentido,

¹⁷ *Idem.*

baste apuntar que según cifras de la CEPAL hoy existen en Latinoamérica 213 millones de personas en condiciones de pobreza (aproximadamente 50% del total de la población), de los cuales 88 millones viven en la indigencia.

Es por eso que en mi opinión reforma electoral, cambio estructural del Estado, o transformación de la forma de gobierno, es pura retórica si no va acompañada de una nueva proyección, y sobre todo de un nuevo compromiso, de cómo hacer política.

[Volver al Índice>>](#)