

El Presidencialismo y la Gobernabilidad en América Latina

*Fabián Páiz**



* Ministro del Servicio Exterior del Ecuador. Actualmente trabaja en la Embajada del Ecuador en Bolivia.

Luego de independizarse del imperio español, todas las nacientes repúblicas latinoamericanas adoptaron el sistema de Gobierno Presidencial que se consagró por primera vez en los Estados Unidos de América, luego de la independencia de la Corona Británica lograda en 1763. La Constitución de los Estados Unidos de América de 1787 se fundamenta sobre la base de la doctrina de separación de poderes de Montesquieu y la doctrina del Federalismo Dual de Locke.

Sin embargo, es necesario recordar que los procesos de formación de los Estados en las ex colonias de España fueron muy diferentes al de las colonias norteamericanas. Mientras en el Norte se eliminó, en lo posible, la organización política colonial, en el Sur prevalecieron los principales rasgos de la estructura colonial.

Como señalan varios autores consultados, la figura presidencial tiene un profundo arraigo en la historia de los países latinoamericanos. La figura del Presidente con amplios poderes se justificaba por la necesidad de consolidar la independencia de las Repúblicas y dar viabilidad a los proyectos de naciones democráticas.

La mayoría de los textos de las Constituciones de las nuevas Repúblicas recogen el principio de la separación de poderes. El orden constitucional debía consagrar los derechos del individuo frente al Estado, entregar poder al Parlamento y

establecer la independencia del Poder Judicial. Sin embargo, en la práctica, desde los primeros años de vida republicana, se produce una primacía del Ejecutivo y la personalización del poder en el Presidente de la República. La estructura de mando y de organización militar, jerarquizada y personalizada, influirá significativamente en el estilo de ejercer el poder político en América Latina. Frente al régimen presidencial clásico, en América Latina aparece el Presidencialismo o "hiperpresidencialismo", como modelo deformado de éste por debilitamiento de los poderes del Parlamento e hipertrofia de los poderes del Presidente.

Los parlamentos pierden significado en las primeras fases de consolidación de las Repúblicas, así como la estructura del gabinete. El Presidente es a la vez Jefe de Estado y de Gobierno y, muchas veces, Presidente de su Partido Político. El Presidente no es responsable políticamente frente al Parlamento, que no lo puede destituir mediante voto de desconfianza o de censura. Se prevé solamente la figura del "juicio político" por las causales previstas en la Constitución. Los Ministros de Estado son designados por el Presidente. No forman un órgano colectivo.

Varios analistas coinciden en señalar que el sistema de gobierno presidencialista es demasiado rígido para permitir el desarrollo del proceso político, lograr la estabilidad de las instituciones y la gobernabilidad democrática.

No existen mecanismos constitucionales que permitan solucionar las serias crisis de gobernabilidad que pueden producirse por enfrentamiento entre el Gobierno y el Parlamento o debido a la pérdida de legitimidad del Presidente frente a los electores. Los países latinoamericanos no encuentran mecanismos o alternativas que les permitan enfrentar dichos problemas sin ruptura de la Constitución, sin alterar el régimen democrático. A esta situación se suma el debilitamiento de los partidos políticos que han perdido su rol de mediadores entre la sociedad civil y el Estado. Los ciudadanos se ven distanciados de sus gobernantes, no se sienten representados. Se ha roto el equilibrio entre proceso decisional y representación política.

Durante la década de los noventa se produjeron en el continente cambios de Presidente antes de que terminen los períodos para los cuales fueron electos. Varios de ellos perdieron legitimidad ya sea por las drásticas medidas económicas que afectaron a los electores o por escándalos de corrupción. América Latina se encuentra en un período de inestabilidad crónica.

En el presente trabajo se analizan los antecedentes constitucionales del sistema de gobierno presidencialista, así como los orígenes del presidencialismo en América Latina. Se estudian la naturaleza y caracteres de los sistemas de gobierno presi-

dencial y parlamentario. Finalmente, se plantean alternativas para reformar el actual sistema de gobierno de tal manera que permita desarrollar o consolidar la democracia económica, política y social en América Latina. El régimen parlamentario se presenta como una opción más flexible para viabilizar la gobernabilidad democrática y superar las crisis sociales de una manera democrática, participativa e institucional. Este sistema reflejaría de mejor forma la heterogénea estructura de las sociedades latinoamericanas.

Origen del Presidencialismo como forma de Gobierno

Antecedentes constitucionales

Lo que el Estado y la política tienen en común es la referencia al fenómeno del poder. No hay teoría política que no parta de alguna manera directa o indirecta de una definición de "poder" y de un análisis del fenómeno del poder. Tradicionalmente el Estado es definido como el portador de la *summa potestas* (poder supremo); y el análisis del Estado se resuelve casi totalmente en el estudio de las diferentes potestades que le competen al soberano. La teoría del Estado se entrelaza con la teoría de los tres poderes (legislativo, ejecutivo y judicial) y de sus relaciones. De acuerdo con Lass-

well y Kaplan¹, Poder y Sociedad, el proceso político es definido como “la formación, la distribución y el ejercicio del poder”.

En la teoría general del Estado se distinguen las formas de gobierno de los tipos de Estado. En la tipología de las formas de gobierno se toma en cuenta más la estructura de poder y las relaciones entre los diversos órganos a los que la constitución asigna el ejercicio del poder; en la tipología de los Estados se toman en cuenta las relaciones de clase, las relaciones entre el sistema de poder y la sociedad subyacente, las ideologías y los fines de carácter histórico y sociológico².

Una vez que se han difundido progresivamente los gobiernos caracterizados por la distinción (si no más bien separación) entre el poder del gobierno propiamente dicho y el poder legislativo, el único criterio adecuado de distinción se ha vuelto aquel que pone en evidencia la diferente relación entre los dos poderes, independientemente del hecho de que el titular de uno de los dos poderes sea un rey o un presidente de la república. Ya Kant llama forma republicana a aquella en la cual rige el principio de separación de poderes, aunque el titular del poder del gobierno sea un monarca. De tal manera “república” adquiere un nuevo significado, que ya no es el de Estado en general, y tampoco el

de gobierno asambleario contrapuesto al gobierno de uno solo, sino es el de una forma de gobierno que tiene una cierta estructura interna, incluso compatible con la existencia de un rey.

La diferente relación entre los dos poderes ha constituido el criterio para la distinción ahora común entre la forma de Gobierno Presidencial y la Parlamentaria: la primera es aquella en la que rige una neta separación entre poder del gobierno y poder de hacer leyes, separación basada en la elección directa del Presidente de la República, que también es Jefe de Gobierno, y en la responsabilidad de los miembros del gobierno frente al Presidente de la República y no frente al Parlamento; la segunda es aquella en la que más que separación hay un juego completo de poderes recíprocos entre el Gobierno y el Parlamento basado en la distinción entre Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, en la elección indirecta del Jefe de Estado por parte del Parlamento y en la responsabilidad del Gobierno frente al Parlamento que se expresa mediante el voto de confianza o de desconfianza. Entre estas dos formas puras existen muchas formas intermedias: por ejemplo la Quinta República Francesa, instaurada en 1958, República Presidencial sui generis, que ha conservado la figura presidencial del consejo diferente de la del Presidente de la República³.

1) Bobbio Norberto, Estado, Gobierno y Sociedad, Fondo de Cultura Económica, 1989. México.

2) Bobbio Norberto, Estado, Gobierno y Sociedad, Fondo de Cultura Económica, 1989. México. P. 144

3) Bobbio Norberto, Estado, Gobierno y Sociedad, Fondo de Cultura Económica, 1989. México. P. 150

La mayor cantidad de poder político real aunque no siempre reconocido formalmente es el que se ha acumulado en las democracias modernas y también en los estados no democráticos dentro de los partidos políticos, sea por el proceso de democratización que ha hecho necesaria la agregación de las demandas provenientes de la sociedad, sea por la formación de masas en las que sólo los partidos, o también el partido único, logran expresar una voluntad y una orientación política. "Hoy ninguna tipología de las formas de gobierno puede dejar de tomar en cuenta el sistema de partidos, es decir, la manera en que están dispuestas y colocadas las fuerzas políticas de las que el gobierno toma vida. El sistema de partidos influye en la constitución formal hasta alterar su fisonomía"⁴. Desde hace tiempo, Duverger observó que el sistema de partidos influye particularmente en el régimen de separación de poderes. Un sistema bipartidista perfecto como el inglés en el que por costumbre el líder del partido está destinado a ser el Jefe de Gobierno si su partido gana las elecciones, acerca la forma de gobierno parlamentaria a la presidencial en cuanto el primer ministro es electo indirectamente por los ciudadanos, quienes en el momento mismo en el

que seleccionan al partido también eligen al primer ministro. Un sistema monopartidista, cualquiera que sea la constitución formal, da origen a una forma de gobierno en la que el máximo poder está concentrado en el comité de partido y su secretario a despecho de todos los órganos colegiados y populares previstos por la Constitución... También hay diferencias entre sistemas bipartidistas y multipartidistas, según si el sistema multipartidista está polarizado (o sea con dos partidos extremos extrasistema, a la izquierda y a la derecha) o no polarizado, es decir, con muchos partidos, pero todos intrasistémicos⁵.

El régimen presidencialista se desarrolló inicialmente en los Estados Unidos de América sobre la base de la Constitución de 1787. Es el modelo presidencialista por excelencia⁶.

Con la idea de evitar tanto el despotismo del Legislativo como el absolutismo del Ejecutivo, los estadounidenses idearon un sistema gubernamental con diversos e independientes detentadores del poder, unidos éstos por una mutua coordinación. Para ello, separaron las actividades estatales en tres grandes áreas, asignando a cada uno de ellas un "body of magistracy": un Presidente para el Ejecutivo; un Congreso para el Legislativo y los

4) Bobbio Norberto, *Estado, Gobierno y Sociedad*, Fondo de Cultura Económica, 1989. México. P. 151

5) Bobbio Norberto, *Estado, Gobierno y Sociedad*, Fondo de Cultura Económica, 1989. México. P. 152

6) Castillo Freyre, *Todos los Poderes del Presidente*, Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo editorial 1997.(pp.35 a 607).

Tribunales para el Judicial. Otorgan autonomía y monopolio de acción a cada uno de los detentadores del poder en ejercicio de sus funciones, siguiendo el principio de especialización⁷.

Pero conscientes de que el aislamiento rígido de las funciones estatales produciría bloqueos entre los detentadores del poder, conduciendo a la parálisis del proceso político, concibieron ciertos puntos de contacto donde sólo mediante la coordinación y la cooperación entre los detentadores se alcanzaría la validez constitucional y legal en la actitud estatal específica previamente determinada.

El más antiguo antecedente norteamericano de un Poder Ejecutivo se manifiesta en cada Gobernador de Territorio Real, durante el Imperio Inglés, del cual los norteamericanos eran colonos. A dicho funcionario, que actuaba independientemente o junto a un Consejo, comúnmente se le confiaban los poderes de nombramiento, comando militar, gastos, y -dentro de ciertos límites- de indulto, así como también amplios poderes vinculados al proceso de legislación. Al mismo tiempo, era el punto de contacto con la Corona Británica y, por consiguiente, el punto de fricción entre los intereses imperiales y

los locales, representados, estos últimos, por la Asamblea General⁸. La figura equivalente al Gobernador de las colonias inglesas sería la del Virrey o del Capitán General en las colonias del Imperio Español.

La doctrina del Federalismo Dual de Locke, junto con la doctrina de separación de poderes de Montesquieu, constituyen dos de los grandes principios estructurales del sistema constitucional norteamericano y de ellos se derivan las siguientes ideas: primero, que las tres funciones del gobierno se limitan recíprocamente; segundo, que cada departamento debería estar en condiciones de defender sus funciones características contra la intromisión de los otros departamentos; tercero, ninguno de los departamentos puede renunciar a sus atribuciones a favor de los otros.

Manuel Vicente Villarán, citado por Mario Castillo, señala que los autores de la Constitución norteamericana formularon un sistema en el que se recoge la forma externa del Gobierno inglés, pero no refleja su espíritu ni sus tendencias de supremacía parlamentaria. Imitaron, más bien, lo que había sido hasta entonces la Constitución inglesa, una Constitución que daba poderes extensos al Monarca y que ha-

7) Castillo Freyre, Todos los Poderes del Presidente, Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo editorial 1997.(pp.35 a 607).

8) Castillo Freyre, Todos los Poderes del Presidente, Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo editorial 1997.(pp.35 a 607).

cía de los Ministros servidores suyos. En consecuencia, crearon como Jefe de Estado a un Presidente con poderes propios, procuraron que el Congreso fuese independiente del Gobierno, y no vieron la necesidad de un Gabinete que los relacionara; por el contrario, juzgaron nocivo que los altos funcionarios pudieran ejercer influencia sobre las Cámaras y les prohibieron ser miembros de ellas⁹. Para evitar que la cabeza del Ejecutivo adquiriese un poder excesivo y abusara de su autoridad, lo transformaron de Monarca en Presidente, le dieron un mandato corto de cuatro años, lo declararon responsable por graves delitos en el ejercicio del poder, señalaron en la Constitución sus atribuciones y límites de su autoridad, le impidieron que se mezclase en la marcha del Congreso, prohibiendo a sus Ministros ser a la vez Representantes, etc.¹⁰.

Con estas precauciones, creyeron asegurada la moderación del poder presidencial y no les pareció necesario imitar la práctica inglesa, en el sentido de que los actos del Presidente fuesen autorizados por los Ministros.

Todos los autores consultados coinciden en señalar que el Sistema de Gobierno Presidencial tiene su origen

en la formación del Gobierno Presidencial en los Estados Unidos de América, establecido luego de la independencia del Imperio Inglés lograda en 1763. Con el triunfo de la revolución le había llegado la oportunidad de dar forma y expresión legal a los ideales políticos que formuló en la Declaración de Independencia y de reparar algunos de los agravios mediante las Constituciones de los Estados¹¹.

Se puede decir que la revolución se hizo, en realidad, al redactar las Constituciones de los Estados. Todas las Constituciones de los Estados mostraron, además, su fidelidad a los principios de la División de Poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, cada una de ellas frenada y equilibrada por las otras dos. La Convención de Filadelfia de 1787 estableció, consecuentemente, un Sistema de Gobierno de tres ramas separadas: la legislativa, la ejecutiva y la judicial, cada una de ellas frenada por las otras dos. La Constitución se terminó de redactar el 17 de septiembre de 1787. Fue adoptada finalmente el 21 de junio de 1788.

Para el cargo de Jefe de Estado, Washington fue elegido Presidente por unanimidad. El 30 de abril de 1788 prestó juramento de desempeñar con

9) Castillo Freyre, Todos los Poderes del Presidente, Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo editorial 1997.(pp.35 a 607).

10) Castillo Freyre, Todos los Poderes del Presidente, Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo editorial 1997.(pp.35 a 607).

11) Castillo Freyre, Todos los Poderes del Presidente, Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo editorial 1997.(pp.35 a 607).

fidelidad su cargo y preservar, amparar y defender la Constitución de los Estados Unidos, lo mejor que pudiera, en toda circunstancia¹².

El Presidencialismo Latinoamericano

Las Repúblicas Latinoamericanas copiaron la institución de la Presidencia de la Constitución de los Estados Unidos de América¹³.

Latinoamérica ideó la figura del Presidente de la República elegido por el pueblo, con poderes propios y con atribuciones esenciales, pero también con limitaciones constitucionales.

Pareja Paz Soldán destaca que todos los países latinoamericanos son Presidencialistas. Así, recuerda las palabras de Andrés Sigfred, quien señala que el continente americano ha inventado la figura del Presidente. Pero el presidencialismo de inspiración norteamericana ha dado lugar a una forma iberoamericana de autoritarismo: el caudillismo¹⁴.

Por su parte, Manuel Vicente Villarán señala que el pueblo ve en el Presidente un indispensable contrapeso,

no sólo de la ligereza y falta de meditación de sus parlamentarios, sino de la tendencia de estos a ceder ante la indebida presión de los intereses locales o privados. Asimismo, las características del Presidencialismo Latinoamericano responden a un estado económico y social que imprimen sus leyes inflexibles a la evolución política.

Desde que Simón Bolívar planteó su Constitución de 1824, el Presidente en Latinoamérica ha sido el hombre que gobierna, una especie de "poder de poderes"¹⁵. La figura del Presidente o Jefe de Estado, con amplios poderes, se justificaba por la necesidad de consolidar la independencia de las nacientes Repúblicas.

La figura presidencial tiene un arraigo profundo en la historia e idiosincrasia política de los países de América Latina, perpetuando el poder unipersonal que tuvo el Virrey. Como señala el autor venezolano Ruggieri Parra, en Latinoamérica no ha habido más poder efectivo que el del Presidente de la República.

Pareja Paz Soldán señala que la tradición monárquica española se

12) Castillo Freyre, *Todos los Poderes del Presidente*, Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo editorial 1997.(pp.35 a 607).

13) Castillo Freyre, *Todos los Poderes del Presidente*, Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo editorial 1997.(pp.35 a 607).

14) Castillo Freyre, *Todos los Poderes del Presidente*, Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo editorial 1997.(pp.35 a 607).

15) Castillo Freyre, *Todos los Poderes del Presidente*, Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo editorial 1997.(pp.35 a 607).

proyecta en los Libertadores y en los Presidentes, herederos de los Virreyes y de los Capitanes Generales.

A diferencia del Presidente europeo que sólo "preside", el Presidente en América "gobierna" Y, como afirma Velasco Ibarra, cinco veces Presidente de la República del Ecuador, si Europa ha sido el campo del Parlamentarismo, América ha sido del Presidencialismo.

Manuel Fraga, político español, expresa que en Latinoamérica el Presidente de la República es fuerte por la amplitud de sus facultades y porque la persona del Presidente se apoya más sobre la opinión popular y sobre su ascendiente sobre las masas, que sobre la estructura de los partidos¹⁶.

El Presidente es la persona que el pueblo conoce y sigue y al que corresponde el mando de las fuerzas armadas y es además el líder moral de la Nación.

Karl Loewenstein sostiene que en Iberoamérica la Presidencia se convirtió en el instrumento de poder para la ambición de un individuo apoyado por el ejército, la oligarquía territorial y la Iglesia¹⁷.

Ocupada la Presidencia por caudillos o por personalidades vigorosas,

con apetito de mando y con ambición, ellos concentran todas las prerrogativas y derechos gubernamentales, habiendo tenido un poder ilimitado en desmedro de las demás instituciones del Estado.

Factores sociales de la preeminencia presidencial en Latino América

a) Tendencia al paternalismo político, al mesianismo, gobernante protector, mayor confianza en un caudillo que en una institución.

b) Triunfo electoral por las condiciones personales del candidato, más que por la ideología del partido o a programa de gobierno¹⁸.

Para una adecuada comprensión del Presidencialismo latinoamericano, dice Diego Valadés, se hace imprescindible ahondar en las raíces del poder en los Estados que emergieron a la libertad a principios del siglo XIX. En Europa, en la fase de la formación de la sociedad civil en el siglo XIX, el sistema de separación de poderes-Corona y Gobierno(dependiente de la Corona) por un lado, y el parlamentarismo, por el otro, fue justamente superado por la parlamentarización de

16) Castillo Freyre, Todos los Poderes del Presidente, Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo editorial 1997.(pp.35 a 607).

17) Castillo Freyre, Todos los Poderes del Presidente, Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo editorial 1997.(pp.35 a 607).

18) Nohlen Dieter, Fernández Mario, El Presidencialismo renovado, Instituciones y cambio político en América Latina, Ed. Nueva Sociedad, 1era. Ed., 1998. Caracas. (pp.58-111)

los sistemas políticos, proceso por el cual, en tiempos diferentes, según los países, el Gobierno volvió a ser dependiente del Parlamento. El parlamento se impuso como órgano preeminente¹⁹.

En América Latina, el sistema político dominante se estableció en un proceso histórico diferente al de Europa y al de los Estados Unidos. En la fase de formación de los Estados nacionales, posterior a la independencia y equivalente a una fase de desorganización social en el sistema constitucional de separación de poderes, es en el Presidente en quien recae todo el poder político. Es en su autoridad que se afirman el poder y la integración nacional. El presidencialismo ha significado un recurso político institucional para resolver los problemas de formación de los Estados nacionales²⁰.

Nohlen señala la necesidad de reconocer que el tema de la forma de gobierno, su cambio o adaptación, tendría que ser relacionado con las particularidades socio-históricas y

político-institucionales que definen las situaciones nacionales (21). Concluye que es necesario evaluar los sistemas de gobierno a partir de situaciones históricas concretas. Igualmente, expresa que la tradición presidencialista en América Latina tiene dos asideros: la historia decimonónica y la estabilidad de valores, preferencias, patrones de comportamiento, etc.²².

El Presidente, como institución, es un producto de la revolución norteamericana. Su establecimiento es anterior al confuso intento republicano de la Revolución Francesa y al inicio de la emancipación de las colonias españolas en el continente americano²³. La mayoría de los estudios coinciden en señalar que la reunión unipersonal de la Jefatura de Estado y Gobierno, independiente del Congreso y también de los ciudadanos, constituía un instrumento tanto de unión para los diferentes estados federados como de autoridad necesaria para la conservación del Estado central. En gran parte el Presidente era un monarca demo-

19) Nohlen Dieter, Fernández Mario, *El Presidencialismo renovado, Instituciones y cambio político en América Latina*, Ed. Nueva Sociedad, 1era. Ed., 1998. Caracas. (pp.58-111)

20) Nohlen Dieter, Fernández Mario, *El Presidencialismo renovado, Instituciones y cambio político en América Latina*, Ed. Nueva Sociedad, 1era. Ed., 1998. Caracas. (pp.58-111)

21) Nohlen Dieter, Fernández Mario, *El Presidencialismo renovado, Instituciones y cambio político en América Latina*, Ed. Nueva Sociedad, 1era. Ed., 1998. Caracas. (pp.58-111)

22) Nohlen Dieter, Fernández Mario, *El Presidencialismo renovado, Instituciones y cambio político en América Latina*, Ed. Nueva Sociedad, 1era. Ed., 1998. Caracas. (pp.58-111)

23) Nohlen Dieter, Fernández Mario, *El Presidencialismo renovado, Instituciones y cambio político en América Latina*, Ed. Nueva Sociedad, 1era. Ed., 1998. Caracas. (pp.58-111)

cráticamente legitimado²⁴.

Es indudable que los fundadores de las repúblicas iberoamericanas tuvieron muy presente el ejemplo norteamericano pero igualmente es indudable que, junto con otras vertientes doctrinarias europeas, los procesos de formación del Estado en las ex colonias hispanas fueron muy diferentes al norteamericano. Mientras en el Norte se eliminó en lo posible el lastre político-organizativo colonial fundando una "nueva nación", en el Sur prevalecieron los rasgos principales de la estructura colonial, justamente por interés de control político y militar de los primeros gobiernos.

El presidencialismo latinoamericano, por tanto, en su origen es un producto *sui generis*, en cierto modo un híbrido producto de varios componentes, tanto doctrinarios como empíricos, de la teoría y de la práctica de los procesos políticos. Entre ellos es posible destacar los siguientes:

Doctrina de la separación de poderes versus tradición monárquica centralista

Los actores dominantes de la emancipación y en los primeros intentos de la organización política fueron muy variados en cuanto a sus ideas y

experiencias. Por una parte, un grupo de ilustrados en las doctrinas de los enciclopedistas y de los grandes pensadores políticos del siglo XVIII, Rousseau y Montesquieu. Junto a estos ilustrados se encuentran los militares, cuya formación estuvo acompañada por la experiencia recogida en la tradición inglesa o en la España ocupada por Napoleón. En tercer lugar, los fundadores latinoamericanos son grupos oligárquicos del período colonial, integrados tanto por españoles (o europeos) como los "criollos" nacidos en las colonias.

En un inicio, por tanto, se mezcló el ímpetu ideológico de la revolución política-la separación de poderes y las doctrinas sobre la soberanía popular nacional- con la tradición monárquica constitucional inglesa y con el centralismo monárquico absolutista de los Borbones expresado en el orden colonial.

Si se examina el carácter de la institución presidencial, tanto en el aspecto institucional como especialmente en su práctica, durante los primeros años de las nuevas repúblicas aparece esta mezcla con un marcado desequilibrio real a favor del último grupo. La formalidad de la ley y el contenido de la retórica son revolucionarios, también lo es en la práctica de la guerra emancipadora, pero el tipo de

24) Nohlen Dieter, Fernández Mario, *El Presidencialismo renovado, Instituciones y cambio político en América Latina*, Ed. Nueva Sociedad, 1era. Ed., 1998. Caracas. (pp.58-111)



poder-al menos formal- con el cual el Presidente es investido, se acerca más a la tradición borbónica colonial que a los modelos norteamericano, inglés, o a las ideas enciclopédicas²⁵.

La guerra de la independencia fue dirigida por militares intelectuales, muchos de ellos con experiencia bélica europea y los primeros escritos, declaraciones y ensayos constitucionales tienen un tono "rousseauiano". "Sin embargo, al momento de estabilizar los Estados, el poder efectivo aparece en manos de la oligarquía, fuerte ya en la colonia. La anarquía que caracteriza la formación de los Estados latinoamericanos en la primera mitad del siglo es expresión de la lucha de estos

grupos, y muchas de las dictaduras en que se encarna la figura del Presidente son una representación formal del poder oligárquico que controla la economía y la cultura"²⁶.

Vertientes doctrinarias europeas no dejaron de ejercer un influjo pasadas algunas décadas de la emancipación. Los movimientos liberales de 1830 y de 1848 produjeron un gran impacto en la estructuración del poder en América Latina, especialmente en lo que se refiere al marco presidencial. A partir de la mitad del siglo se produjo una mayor expresión de la separación de poderes, una cierta amplitud de la participación política y el inicio de la secularización estatal. El liberalismo, además, tuvo im-

25) Nohlen Dieter, Fernández Mario, *El Presidencialismo renovado, Instituciones y cambio político en América Latina*, Ed. Nueva Sociedad, 1era. Ed., 1998. Caracas. (pp.58-111)

26) Nohlen Dieter, Fernández Mario, *El Presidencialismo renovado, Instituciones y cambio político en América Latina*, Ed. Nueva Sociedad, 1era. Ed., 1998. Caracas. (pp.58-111)

pacto sobre el sistema de partidos y, por lo tanto, sobre la rotación en el poder presidencial a causa de la diferenciación dentro de la oligarquía.

Constitucionalismo versus autoritarismo

Tanto la raíz anglo-francesa como la norteamericana, y la española después de la Constitución de Cádiz (1812) fundamentaban un orden constitucional en las nuevas repúblicas. Así se expresa en las decenas de textos constitucionales propuestos o consagrados en las primeras décadas de 1800. Gran parte del significado que tenía el constitucionalismo debía radicar justamente en el control del gobierno, esto es, el Presidente. Un orden constitucional debía consagrar los derechos del individuo frente al Estado, entregar poder al Parlamento y establecer la independencia de la judicatura.

Todos los textos respetaron este contenido, aunque con fuerte predominio del Ejecutivo. Los Parlamentos o Congresos fueron incluso las instituciones pioneras de los ordenamientos constitucionales anteriores al establecimiento del Ejecutivo.

Sin embargo, señalan Nohlen y Fernández, esta formalidad tuvo una vigencia relativa ante la dinámica que adquirió la práctica política latinoamericana. A poco de andar de la indepen-

dencia se produjo, en la práctica, un dilema que describe Waldmann: "A la concepción democrática y del Estado de derecho, según la cual el Derecho y las instituciones garantizan el transcurso uniforme de los procesos políticos, se opone la afirmación de que sólo las personas pueden garantizar la estabilidad social. El fortalecimiento del Ejecutivo puede estar vinculado con una reducción de la influencia de los otros dos poderes, pero también puede tener como consecuencia un desplazamiento general de los límites entre las esferas estatales y sociales. En las ideologías autoritarias se propicia tanto lo uno como lo otro"²⁷.

El autoritarismo latinoamericano, en sus raíces, no aparece como postulado anticonstitucional, sino "paraconstitucional". Emerge como un complemento accidental, por tanto transitorio, pero indispensable en los primeros años de las nuevas repúblicas para el logro de otros objetivos esenciales como la integración nacional, la soberanía territorial o la estructuración económica.

La especificidad trágica de América Latina en este aspecto es que la fuerza del autoritarismo ha sido más persistente que la del constitucionalismo. Y lo más dramático: que el autoritarismo se ha logrado legitimar constitucionalmente en muchos casos y en

27) Nohlen Dieter, Fernández Mario, *El Presidencialismo renovado, Instituciones y cambio político en América Latina*, Ed. Nueva Sociedad, 1era. Ed., 1998. Caracas. (pp.58-111)

distintas épocas, incluso recientes²⁸. El autoritarismo institucional ha pasado a ser un exponente de la cultura política de la región: "El liderazgo fuerte, personalista y ejecutivo, el caudillo o la norma bonapartista no sólo se permite, sino que se espera. Según esa tradición, el Presidente puede gobernar en un estilo de autoritarismo, pero no en forma totalitaria. Debe ser fuerte y paternalista, pero no un tirano. El Presidente sólo está parcialmente limitado por el Congreso, las Cortes o la Constitución²⁹.

Soberanía popular (nacional) versus gobierno oligárquico

Quizás en el campo donde se hizo más evidente la contradicción entre la doctrina y la práctica respecto al sistema presidencial latinoamericano, es en el de la representación política democrática. Influidos por el ideario de la Revolución Francesa, la mayoría de los textos constitucionales de las nuevas repúblicas consagraron el principio de la soberanía nacional que, implicaba una acomodación práctica de la idea de soberanía popular. Se estableció, entonces, el principio de que el poder de gobernarse

residía en el pueblo, el cual lo ejercía por medio de representantes que no representaban a cada uno de los ciudadanos sino a la nación, y ésta, compuesta por los ciudadanos, constituía una entidad distinta a cada uno de ellos. Este principio en la práctica latinoamericana se acomodó con la vigencia del voto censatario o limitado vigente hasta las primeras décadas del siglo XX³⁰.

Como anota Hanna F. Pitkin³¹, "Dentro de un Estado, la representación es atribuida por lo común al legislativo" y la combinación de soberanía nacional y de soberanía popular conduce a la "soberanía parlamentaria" que en casos como el francés de 1875 y de 1946 se acerca a un tipo de gobierno de Asamblea (Lucas Verdú, 1975). Esto es, los avances de la expresión práctica de la soberanía y de la representación política se manifiestan en el parlamento pues allí, por su composición colegiada y su origen dividido territorialmente, se pueden hacer presentes los diferentes partidos políticos y, por lo tanto, los intereses u otro tipo de diferenciación sociales.

En los sistemas políticos latinoamericanos, los parlamentos tienen un poder muy restringido frente al

28) Nohlen Dieter, Fernández Mario, El Presidencialismo renovado, Instituciones y cambio político en América Latina, Ed. Nueva Sociedad, 1era. Ed., 1998. Caracas. (pp.58-111)

29) Nohlen Dieter, Fernández Mario, El Presidencialismo renovado, Instituciones y cambio político en América Latina, Ed. Nueva Sociedad, 1era. Ed., 1998. Caracas. (pp.58-111)

30) Nohlen Dieter, Fernández Mario, El Presidencialismo renovado, Instituciones y cambio político en América Latina, Ed. Nueva Sociedad, 1era. Ed., 1998. Caracas. (pp.58-111)

31) Nohlen Dieter, Fernández Mario, El Presidencialismo renovado, Instituciones y cambio político en América Latina, Ed. Nueva Sociedad, 1era. Ed., 1998. Caracas. (pp.58-111)

Ejecutivo, y el gobierno descansa en éste. Puede ser que los diferentes grupos sociales aumenten su representación en el Parlamento tanto por su creciente fuerza como por las transformaciones del sistema electoral, pero estos avances no tienen por qué expresarse simultáneamente en el gobierno. “En América Latina el poder oligárquico se concentró en el Ejecutivo y se mantuvo allí largo tiempo a pesar de los cambios experimentados por la representación parlamentaria. El presidencialismo, por lo tanto, contribuyó en América Latina a que los principios de soberanía nacional fueran casi retóricos, por lo menos en el primer siglo de la vida republicana”³².

Nohlen y Fernández destacan también la costumbre latinoamericana de denominar al Presidente como “Primer Mandatario”. El mandato tiene su origen en el derecho privado, pero en su expresión política difiere de él en cuestiones fundamentales, como en su irrevocabilidad y en su carácter no imperativo. Sin embargo, la cultura política latinoamericana en los que se refiere al Presidente ha fomentado un sentido distinto del mandato que para los parlamentarios. “Para el Presiden-

te el mandato no sólo no sería imperativo sino que abarca un espectro de facultades no escritas más amplias que las establecidas en las normas que lo fundamentan... Esto influye, sin duda, en el poder excesivo con que el Ejecutivo se encuentra investido”³³.

El reconocimiento del Jefe de Estado como el Estado mismo, típico de los movimientos populistas, no hace sino exacerbar el grado de caudillismo en dosis más que altas. La personalización del poder político se muestra de este modo como inhibidora de las posibilidades de construcción de ciudadanía y negadora de la necesaria horizontalización del poder a partir de procesos como la descentralización³⁴.

Características institucionales y contexto socioeconómico

Los problemas de origen del presidencialismo latinoamericano señalados anteriormente constituyen, en gran parte, la base de sus características institucionales. “Esta mezcla de fuentes, por una parte, y una múltiple confluencia de razones de la más variada índole, por la otra, produjeron una práctica del sistema presidencialista en América Latina muy diferente a la del norteamericano”³⁵.

32) Nohlen Dieter, Fernández Mario, El Presidencialismo renovado, Instituciones y cambio político en América Latina, Ed. Nueva Sociedad, 1era. Ed., 1998. Caracas. (pp.58-111)

33) Nohlen Dieter, Fernández Mario, El Presidencialismo renovado, Instituciones y cambio político en América Latina, Ed. Nueva Sociedad, 1era. Ed., 1998. Caracas. (pp.58-111)

34) Venezuela: rupturas y continuidades del sistema político (1999-2001)(Modernización autoritaria o actualización del populismo. La transición política en Venezuela. p. 59

35) Nohlen Dieter, Fernández Mario, El Presidencialismo renovado, Instituciones y cambio político en América Latina, Ed. Nueva Sociedad, 1era. Ed., 1998. Caracas. (pp.58-111)

Sin embargo, para los efectos de la teoría o sistematización conceptual, el sistema presidencialista o presidencial se define por las características derivadas de la normativa y práctica del modelo estadounidense y, como referencia alternativa, frente a las características del sistema parlamentario. Así, de un modo sintético, los elementos distintivos del sistema presidencialista serían³⁶: clara separación del Ejecutivo y del Legislativo, elección popular directa del Presidente, inamovilidad política del Presidente durante su período de gobierno, no disolución del Parlamento por parte del Presidente, escasa disciplina partidaria.

Junto con formular una definición del sistema presidencial, Juan Linz³⁷ reconoce-respecto a las relaciones entre el poder ejecutivo y legislativo- que "sería muy interesante e importante saber cómo ese equilibrio se ha desarrollado en diferentes países latinoamericanos a través del tiempo y hasta qué punto estas relaciones entre ellos serían de cooperación o conflictivas".

Lo cierto es que la situación real de América Latina es muy específica. Normalmente se consagra una separación entre los poderes y ella se especi-

fica en diferentes órganos con diferentes fuentes de legitimidad y con un grado claro de autonomía. Pero el detalle normativo introduce vinculaciones interpoderees tan fuertes, que implican jerarquizaciones y dependencias, especialmente desde el poder legislativo hacia el Ejecutivo, muy distinguibles y operantes. Por otra parte, las diferencias provienen de la interrelación de otros factores clave del sistema político, entre ellos, indudablemente, los sistemas electorales y de partidos, pero también factores socioeconómicos, de la cultura política y de los ámbitos sociológicos (élites, por ejemplo)³⁸.

Las dos características básicas institucionales que diferencian los presidencialismos latinoamericanos, tanto del concepto teórico normativo como del norteamericano, son la primacía del Ejecutivo y la inexistencia del federalismo, es decir, las carencias en la separación y equilibrio horizontal y vertical del poder³⁹.

Primacía del Ejecutivo

Aunque las primeras manifestaciones institucionales de los incipientes Estados latinoamericanos fueron

36) Nohlen Dieter, Fernández Mario, *El Presidencialismo renovado, Instituciones y cambio político en América Latina*, Ed. Nueva Sociedad, 1era. Ed., 1998. Caracas. (pp.58-111)

37) Linz Juan, *Los peligros del presidencialismo*. *Journal of democracy*. Vol. I, pgs. 51-69. Traducción de la Comisión Andina de Juristas.

38) Nohlen Dieter, Fernández Mario, *El Presidencialismo renovado, Instituciones y cambio político en América Latina*, Ed. Nueva Sociedad, 1era. Ed., 1998. Caracas. (pp.58-111)

39) Nohlen Dieter, Fernández Mario, *El Presidencialismo renovado, Instituciones y cambio político en América Latina*, Ed. Nueva Sociedad, 1era. Ed., 1998. Caracas. (pp.58-111)

órganos colegiados (primero los Cabildos, seguidamente los parlamentos o Congresos) pronto el poder político, en los hechos, se personalizó. La guerra que, con mayor o menor intensidad, todos los nuevos países libraron entre 1810 y 1825, cubrió la arena política. "El destino de las repúblicas empezó a depender cada vez más claramente de la suerte militar y de sus jefes, y se produjo una identificación muy estricta entre quien ejerció el mando militar y quien tomó el poder político. La estructura de mando y de organización militar, jerarquizada y personalizada, tendrá una influencia enorme en el estilo de ejercer el poder político en América Latina hasta nuestros días. El militarismo, desde este punto de vista, es simultáneo con el presidencialismo"⁴⁰.

Por otra parte, las naciones en guerra se estructuraban al mismo tiempo como Estados, tanto en lo institucional como en lo territorial. En ambas dimensiones surgieron determinantes para agudizar la tendencia presidencialista concentradora. Los primeros ensayos constitucionales son muy variados e inestables, producto de la diversidad de recepciones doctrinarias y de sus múltiples interpreta-

ciones. En todos los países se adoptan varias Constituciones y se presentan otros tantos proyectos en los primeros veinte años de la independencia. La consecuencia práctica de ello es una gran inestabilidad de gobierno, lo que facilita el predominio del poder armado sobre el civil. La necesidad de dominar efectivamente el territorio estatal, por otro lado, estimuló aún más el poder de los militares⁴¹.

Rápidamente surge la figura política del caudillo latinoamericano con uniforme y con las insignias de mando político. "Protector", "Director Supremo", son algunas de las denominaciones que definen al Jefe del Ejecutivo, que ya oficialmente se llamó Presidente en varias naciones. Los parlamentos pierden prácticamente todo significado en las primeras fases de consolidación de las repúblicas, así como la estructura del gabinete. Se produce un círculo vicioso entre la tentación de los caudillos por establecer amplias facultades constitucionales para el Presidente y la lucha entre caudillos para obtener el poder presidencial. Este proceso es típico en la mayoría de los países, así como un desenlace caracterizado por una victoria armada y largas dictaduras o autoritarismo"⁴².
...La lucha por el poder político concen-

40) Nohlen Dieter, Fernández Mario, *El Presidencialismo renovado, Instituciones y cambio político en América Latina*, Ed. Nueva Sociedad, 1era. Ed., 1998. Caracas. (pp.58-111)

41) Nohlen Dieter, Fernández Mario, *El Presidencialismo renovado, Instituciones y cambio político en América Latina*, Ed. Nueva Sociedad, 1era. Ed., 1998. Caracas. (pp.58-111)

42) Nohlen Dieter, Fernández Mario, *El Presidencialismo renovado, Instituciones y cambio político en América Latina*, Ed. Nueva Sociedad, 1era. Ed., 1998. Caracas. (pp.58-111)

trado en la presidencia (o cargo equivalente) fue, desde entonces, un conflicto de "suma cero" entre los héroes militares, lo que significó dictaduras y exilios para vencedores y vencidos.

La institucionalización más firme establecida hacia mediados del siglo consagró el poder presidencial aunque, en varios textos iniciales, las Constituciones establecieron un poder ejecutivo y colegiado, cuya idea fue, en todos los casos, muy efímera. Las tendencias insinuadas en las primeras Constituciones con relación a la primacía del Ejecutivo presidencial se acentuaron durante el transcurso del siglo XIX y constituyeron una de las bases institucionales más firmes en el siglo XX⁴³.

Por último, la responsabilidad política del Presidente y de sus ministros ante el Parlamento era teórica en los casos en que se establecía. La iniciación de juicios políticos requería (o requiere) también de mayorías muy calificadas. Los poderes del Presidente frente a los parlamentos aumentaron con el extendido bicameralismo. Más que un sistema de "contrapesos", la relación entre el poder ejecutivo y el legislativo se convirtió en una relación de "bloqueo mutuo":

a) Aun cuando el Presidente tiene facultad de iniciativa legislativa, la aprobación de leyes sobre deter-

minadas materias requiere de mayorías calificadas.

b) El Presidente tiene la capacidad de veto (total o parcial) del proyecto de ley devuelto por el Parlamento que no lo ha aprobado total o parcialmente.

c) El trámite de un proyecto de ley termina muchas veces en una deformación completa del texto original y, en todos los casos, consume un tiempo considerable.

d) En sistemas multipartidistas y de elecciones no simultáneas, la relación entre poder ejecutivo y legislativo se hace más compleja. El mutuo bloqueo sólo puede superarse con compromisos y consensos muy excepcionales en la práctica latinoamericana. Lo habitual es la convivencia entre órganos que desarrollan políticas autónomas: el Ejecutivo que hace uso permanente de los decretos y el Parlamento sirve para el logro de metas electorales de los parlamentarios.

e) En sistemas bipartidistas y de elecciones simultáneas la relación es obviamente más fluida. Sin embargo, persisten problemas como la relación del Presidente con las corrientes o fracciones de su partido y con las dificultades que un marco polarizado ofrece para lograr votos

43) Nohlen Dieter, Fernández Mario, *El Presidencialismo renovado, Instituciones y cambio político en América Latina*, Ed. Nueva Sociedad, 1era. Ed., 1998. Caracas. (pp.58-111)

de la oposición en los casos de mayoría calificada.

Respecto al poder judicial, el estatus institucional del Presidente es muy distinto entre los Estados Unidos y América Latina. Mientras en el sistema norteamericano existe una mayor autonomía en la designación de los jueces por la vía electoral (a excepción de los tribunales superiores donde intervienen el Ejecutivo y el Congreso), en América Latina es corriente la facultad del Presidente para nombrar a los jueces superiores y éstos a los inferiores, aunque el nombramiento presidencial tiene lugar sobre una proposición de los mismos jueces. Pero más importante aún que la facultad de nombramiento es la diferencia entre el presidencialismo de ambas partes del hemisferio con relación de la judicatura en el proceso político. Mientras en los Estados Unidos la Suprema Corte ejerce "de oficio" el control de constitucionalidad de las leyes con la facultad de declarar la inconstitucionalidad de una ley y de obligar al Ejecutivo y a los otros poderes del Estado a cumplir con su resolución, en América Latina es más común la llamada "inaplicabilidad" por inconstitucionalidad, o la declaración de inconstitucionalidad previo juicio⁴⁴.

Un último aspecto específico del presidencialismo latinoamericano en el

plano institucional es su poder sobre la burocracia. Visto en teoría, para nombrar los empleados altos de la administración pública, es tan poderoso el Presidente de los Estados Unidos como en América Latina. Sin embargo, en la práctica la diferencia se hace muy notoria por la existencia de un servicio civil más o menos autónomo en un caso y en el otro, por la dependencia completa de la carrera administrativa respecto del poder político. Por la vía del clientelismo tanto partidario como social o regional, en América Latina el poder burocrático depende del Ejecutivo en la mayoría de los casos, con todas las consecuencias negativas que ello tiene para la funcionalidad del gobierno. Sin embargo, la tentación de control del poder estatal es, a menudo, mayor que la necesidad de la eficiencia estatal⁴⁵.

La tendencia general de las reformas acaecidas en el siglo XX, especialmente a partir de los años treinta, fortaleció el poder presidencial, aun cuando no expresamente a través del aumento de las competencias frente a los otros poderes del Estado. El Poder presidencial se amplió a través de las facultades para dirigir el desarrollo económico, que pasó a ser la mayor actividad de los Estados latinoamericanos especialmente después de la crisis de 1929-1930. Estas facultades

44) Nohlen Dieter, Fernández Mario, *El Presidencialismo renovado, Instituciones y cambio político en América Latina*, Ed. Nueva Sociedad, 1era. Ed., 1998. Caracas. (pp.58-111)

45) Nohlen Dieter, Fernández Mario, *El Presidencialismo renovado, Instituciones y cambio político en América Latina*, Ed. Nueva Sociedad, 1era. Ed., 1998. Caracas. (pp.58-111)

ampliaron la esfera presidencial a la política fiscal, las obras públicas, las políticas sociales, las empresas y la planificación. El enorme crecimiento del poder del Estado en la esfera del desarrollo fue, entonces, equivalente al crecimiento del poder Ejecutivo⁴⁶.

En esta época se produjo un hecho paradójico. Todos los países del continente atravesaron numerosas y, en parte, profundas alteraciones políticas. Sin embargo, la institución presidencial permaneció inalterable, sirviendo de base a las más diversas orientaciones de gobierno. Sólo en los años ochenta, especialmente en el marco de procesos de reforma política posautoritarios, se entró en una fase de discusión a fondo acerca de cambios en el presidencialismo, tanto desde el punto de vista de las relaciones con el parlamento como especialmente por la presión de una mayor descentralización. La mayoría de estas propuestas, sin embargo, no han sido llevadas efectivamente a la práctica.

El centralismo presidencialista

A pesar de que el sistema federal no fue incorporado en la mayoría de los países latinoamericanos, fue considerado como una seria alternativa de forma de Estado en casi todos los debates institucionales en el inicio de la construcción de los Estados, como lo

señala García Laguardia (1987, p. 29). Aparte de Argentina, Brasil, México y Venezuela, cuyas formas de Estado son normativamente federales, hubo ensayos federales en Chile, en Colombia y en Centroamérica antes de su segmentación. Los federalismos existentes, sin embargo, tienen muchas diferencias con el modelo norteamericano. En ello "más parece que los Estados tienen las atribuciones que les delega la Federación y no, como en Estados Unidos, que la Unión tiene únicamente los poderes explícita o implícitamente delegados por los Estados o los órganos federales de la Constitución". (Piza, 1987.p. 70).

El caso de Brasil es muy distinto al de los procesos seguidos por las antiguas colonias españolas.

La fórmula federal, por lo tanto, que fue el supuesto de la construcción presidencial en Estados Unidos de América, tuvo muy poco eco concreto en América Latina. En la mayoría de los países no se estableció y en aquellos donde las instituciones lo consagraron, ha tenido una aplicación muy cercana a las formas unitarias. Para los efectos de este tema, en América Latina el federalismo no ha sido un contrapeso del presidencialismo, como en los Estados Unidos. Como afirma Diego Valadés, "ni la organización federal ni la unitaria tuvieron consecuencias distintas en lo

46) Nohlen Dieter, Fernández Mario, El Presidencialismo renovado, Instituciones y cambio político en América Latina, Ed. Nueva Sociedad, 1era. Ed., 1998. Caracas. (pp.58-111)

concerniente al ejercicio del poder presidencial". Por otra parte, si el poder presidencial ha tenido mayor espacio para ampliarse en la forma de Estado Unitaria, esto no significa que en tales situaciones el problema territorial no haya tenido importancia en la formación del Estado y la construcción de los sistemas políticos⁴⁷.

Como visión de conjunto de la región se puede afirmar que en el curso del siglo XX no ha sido posible limitar el poder presidencial desde las regiones o desde las municipalidades. Especialmente en los últimos veinte años, gran parte de la discusión sobre las reformas políticas ha estado centrada en ese punto, pero los avances concretos han sido escasos. Por otra parte, las presiones por la descentralización, la regionalización y la desconcentración en Estados unitarios han sido infructuosas en el terreno de la realidad política, aunque formales en el ámbito de la legislación. El centralismo presidencial tuvo una nueva expresión con los regímenes autoritarios militares de los años 1960 y 1970, llamados también "burocrático-autoritarios"⁴⁸. La dominación militar fortaleció la dependencia político-administrativa de las regiones y las municipalidades respecto al

gobierno central pero, simultáneamente, el carácter tecnocrático asumido por el proceso socioeconómico agregó un ingrediente muy dinámico de modernización, especialmente en los servicios sociales.

En suma, en el último medio siglo, el presidencialismo ha sido determinado en su poder más por el curso del desarrollo socioeconómico que por los procesos institucionales. Estos más bien han sido consecuencias de aquél.

"La década de los ochenta fue un período de conmoción en la economía, sociedad, y política latinoamericana. El final del modelo de industrialización por sustitución de importaciones, la crisis de la deuda, los programas de estabilización y los ajustes estructurales llevaron a los actores estratégicos a reevaluar sus identidades y sus relaciones con el Estado, y entre ellos. En muchos países la democratización requería al mismo tiempo que esos actores estratégicos se adaptaran a las nuevas reglas del juego político. Salvo algunas excepciones, la gobernabilidad se vio afectada: había demasiada ruptura con las viejas relaciones y poco tiempo para construir otras nuevas⁴⁹. Tarde o temprano, la mayoría de estos gobiernos tomó medidas decisivas en el frente económico, aun-

47) Nohlen Dieter, Fernández Mario, *El Presidencialismo renovado, Instituciones y cambio político en América Latina*, Ed. Nueva Sociedad, 1era. Ed., 1998. Caracas. (pp.58-111)

48) Nohlen Dieter, Fernández Mario, *El Presidencialismo renovado, Instituciones y cambio político en América Latina*, Ed. Nueva Sociedad, 1era. Ed., 1998. Caracas. (pp.58-111)

49) Copedge, Michael *Instituciones y Gobernabilidad en América Latina*, p. 61



que esto interfiera con la consolidación del proceso democrático⁵⁰.

Dos características de los Estados latinoamericanos fomentan la crisis de gobernabilidad. En primer lugar, el Estado usualmente es sin duda el actor más poderoso. El grupo que consigue el control de la administración gana la capacidad de establecer las reglas que tienen un gran impacto en su propio poder y en el de los grupos competidores. Esto es particularmente cierto para los grupos que ocupan la presidencia. Junto con el poder de legislar vía decreto, se encuentra el control del Estado sobre los factores de producción que se expandió durante los años de la industrialización por sustitución de importaciones, mando del ejército, influencia sobre los medios de comunicación estatales, y alguna autoridad

moral que emana de la legitimación democrática⁵¹. En segundo lugar, el Estado es el premio más tentador en la lucha de poder, es más simple que quitarle los factores de producción a la empresa, sobrevivir a un conflicto armado con el ejército, o usurpar la autoridad de la Iglesia⁵².

La relación entre crisis económica, sistema de partidos y gobernabilidad se puede resumir en dos frases:

1. Los gobiernos que retrasaron la estabilización y el ajuste estructural fragmentaron sus partidos, lo que dificultó a sus sucesores los acuerdos con el Congreso e hizo más probable que estos sucesores intentaran gobernar sin sus parlamentos;
2. Cuanto menos institucionalizado estaba inicialmente el sistema de partidos, más se fragmentaba

50) Copedge, Michael Instituciones y Gobernabilidad en América Latina, p. 61

51) Copedge, Michael Instituciones y Gobernabilidad en América Latina, p. 61

52) Copedge, Michael Instituciones y Gobernabilidad en América Latina, p. 61

por la crisis económica y más daños sufrieron las fórmulas democráticas de gobierno o fueron retrasadas las necesarias reformas económicas⁵³.

Marcelo Cavarozzi se refiere al proceso de desestatización desplegado en las sociedades estado-céntricas de América Latina a partir de la década de los 80 y las relaciones entre dicho proceso y algunos rasgos de varios regímenes políticos de la región, en particular aquellos que define como componentes del "síndrome del hiperpresidencialismo"⁵⁴.

Subraya que la desestatización va más allá de la configuración de economías en las cuales la apertura externa, la desregulación y las privatizaciones reducen el papel del Estado. Señala también que la desestatización constituye un fenómeno diferente tanto a la reimplantación y consolidación relativa de las reglas de la democracia política, como a la aparición de atributos novedosos, y a menudo negativos, en las democracias latinoamericanas contemporáneas. La desestatización, anota, es el resultado de la desarticulación de la matriz estado-céntrica⁵⁵.

Dentro de la matriz estado-céntrica,

expresa Cavarozzi, coexistieron, por un lado, Estados densos y extendidos, en los cuales la racionalidad y eficiencia de sus aparatos burocráticos fueron minados por el particularismo y escaso respeto a la ley; y, por otro, sistemas políticos o regímenes frágiles y, en algunos casos, como los de Brasil, Argentina, Bolivia y Perú, particularmente inestables⁵⁶.

El evitar el conflicto, por un lado, y la inflación simbólica, por el otro, comprimieron el espacio de la política y, al mismo tiempo, la estatizaron. La estatización de la política, a su vez, socavó el desarrollo de los aparatos burocráticos legal-rationales del Estado y debilitó la consolidación de sistemas de negociación política que descansaban en los partidos políticos y en los mecanismos parlamentarios⁵⁷. En el plano económico, la articulación de una nueva matriz achicó al Estado en un doble sentido: reduciendo las actividades productivas y de servicios que realizaba directamente y desarmando los mecanismos políticos que regulaban a los mercados. El dismantelamiento del intervencionismo económico y la apertura de la economía alimentó un proceso paralelo de desestatización política.

53) Cavarozzi Marcelo, Desestatización e hiperpresidencialismo en la América Latina Contemporánea. Un Estado para la Democracia, Instituto de Estudios para la transición democrática, México, 1997.

54) Cavarozzi Marcelo, Desestatización e hiperpresidencialismo en la América Latina Contemporánea. Un Estado para la Democracia, Instituto de Estudios para la transición democrática, México, 1997.

55) Cavarozzi Marcelo, Desestatización e hiperpresidencialismo en la América Latina Contemporánea. Un Estado para la Democracia, Instituto de Estudios para la transición democrática, México, 1997.

56) Cavarozzi Marcelo, Desestatización e hiperpresidencialismo en la América Latina Contemporánea. Un Estado para la Democracia, Instituto de Estudios para la transición democrática, México, 1997.

57) Cavarozzi Marcelo, Desestatización e hiperpresidencialismo en la América Latina Contemporánea. Un Estado para la Democracia, Instituto de Estudios para la transición democrática, México, 1997.

Durante la década de los 90 en América Latina se perfilaron tres rutas políticas alternativas como reacción a los procesos de desestatización. En algunos casos, anota Cavarozzi, se profundizó el desorden de la política, definido por la pérdida casi absoluta de la capacidad del gobierno y de la política en general, para afectar el curso de los procesos económicos y sociales. Lo que define al síndrome de desorden de la política es la pérdida casi absoluta de la capacidad del gobierno y de la política en general, para afectar el curso de los procesos económicos y sociales. Estos procesos, señala, quedan librados a la especulación financiera y la falta de confianza y se presentan dilemas de acción colectiva que dificultan las posibilidades de concertación de conductas sociales⁵⁸.

La segunda ruta, dice Cavarozzi, se refiere al retorno de los partidos políticos. Cita los casos de Chile y de Uruguay en donde se ha recurrido a los mecanismos políticos para coordinar acciones colectivas de regulación de mercados y para poner límites a los efectos negativos de la desestatización. En ambos casos, dichos mecanismos, tanto de carácter parlamentario como extraparlamentario, han descansado en la vigencia de un sistema de parti-

dos que canaliza y legitima el intercambio político⁵⁹.

En la tercera ruta, la del hiperpresidencialismo, se regeneran las condiciones de orden y estabilidad perdidas en los períodos de ajuste caótico de fines de la década de los ochenta pero sin revertir los procesos de desintegración y de pérdida de sentido de la política experimentados en dicha década. El primer aspecto del hiperpresidencialismo es la recomposición parcial de la capacidad política del Estado a través de la reconcentración de la autoridad en el ejecutivo. Esta reconcentración de autoridad descansa en, y se alimenta de un sentido común generalizado de rechazo a la política partidaria y parlamentaria. Según Cavarozzi, la reconcentración de la autoridad en el ejecutivo se ha apoyado en los siguientes elementos: la emergencia o reforzamiento de papeles tecnocráticos estratégicos, especialmente en el ámbito de las políticas económicas, que tienden a relacionarse simbióticamente con el Presidente; la pasividad o baja autonomía de los Congresos: por ejemplo, señala, los decretos presidenciales de extrema urgencia se han transformado en un mecanismo habitual para la sanción de medidas económicas; la transferencia formal de responsabilidades a

58) Cavarozzi Marcelo, *Desestatización e hiperpresidencialismo en la América Latina Contemporánea. Un Estado para la Democracia*, Instituto de Estudios para la transición democrática, México, 1997.

59) Cavarozzi Marcelo, *Desestatización e hiperpresidencialismo en la América Latina Contemporánea. Un Estado para la Democracia*, Instituto de Estudios para la transición democrática, México, 1997.

los niveles provinciales (estadales) y municipales, que generalmente no va acompañada por una descentralización real de la gestión de los recursos financieros; y, el debilitamiento del poder judicial⁶⁰.

El segundo aspecto del hiperpresidencialismo es la promoción de estilos de hacer política que resultan funcionales con la apatía y repliegue de la política. Los hiperpresidentes favorecen el predominio de un tiempo acelerado en la acción política, procurando convertirse en los protagonistas de iniciativas sucesivas que posicionan a los ciudadanos como consumidores, o incluso espectadores, de la política. Esta cuestión se vincula con la enorme centralidad que adquieren los medios de comunicación que se constituyen en verdaderos generadores de política e incluso de políticos... Bajo el hiperpresidencialismo se recrea el espacio de la política, que había sido total o parcialmente arrasado por fenómenos de hiperinflaciones y la violencia antipolítica. Es decir, se recuperan, y al mismo tiempo se redefinen, las herramientas de gobierno, especialmente en el campo de la economía. Sin embargo, los políticos quedan fuera, tanto de los mecanismos de debate y la formulación de las políticas como de la creación de instrumentos simbólicos.

Cavarozzi se refiere a casos específicos de crisis de gobernabilidad en América Latina y señala que el éxito en alcanzar equilibrios macroeconómicos constituye un soporte temporal para la reconstrucción de la política. Si bien podría ser un requisito, la gestión eficaz de gobierno no sustituye la articulación de un sistema político que re-entretaja a los actores en redes de negociación de recursos políticos disímiles, tanto democráticos como no democráticos. Menos aún resulta suficiente la eficacia gubernamental para la construcción de nuevas identidades y sentidos de pertenencia en el marco del quiebre de las viejas identidades y de la globalización⁶¹.

Ingeniería o arquitectura institucional

A medida que las tareas del Estado se vuelven más complejas y las comunidades políticas se vuelven más populosas y heterogéneas, las formas institucionales de la democracia liberal que fueron desarrolladas en el siglo XX, esto es, la democracia representativa unida a una administración tecnoburocrática, parecen no encajar con los problemas más recientes a la que se enfrentan las democracias en el siglo XXI. La "democracia", entendida como una forma de organización del

60) Cavarozzi Marcelo, *Desestatización e hiperpresidencialismo en la América Latina Contemporánea. Un Estado para la Democracia*, Instituto de Estudios para la transición democrática, México, 1997.

61) Cavarozzi Marcelo, *Desestatización e hiperpresidencialismo en la América Latina Contemporánea. Un Estado para la Democracia*, Instituto de Estudios para la transición democrática, México, 1997.

Estado, se ha reducido a las competencias electorales que en un territorio determinado definen los funcionarios que han de detentar el liderazgo político en los terrenos legislativo y ejecutivo. Sin embargo, resulta cada vez más claro que tales mecanismos de representación política no corresponden a los ideales centrales de la política democrática, que se resumen en los siguientes: facilitar una participación política activa a la ciudadanía; forjar un consenso político a través del diálogo; diseñar e implementar políticas públicas que fundamenten una economía productiva y una sociedad saludable; y, en las versiones igualitarias más radicales del ideal democrático, asegurar que todos los ciudadanos se beneficien de la riqueza de la nación⁶². América Latina presenta serias deficiencias en la consecución de sus objetivos de desarrollo económico de mediano y largo plazo: ha evidenciado retrocesos con relación a otras regiones en desarrollo, un crecimiento económico inestable y, a la vez, unos beneficios mal distribuidos (Banco Interamericano de Desarrollo-BID-Desarrollo más allá de la economía, 2000). Por su parte, Rubens Ricupero, Secretario General de la UNCTAD, dentro del marco del foro "Globalization and Latin America" organizado en Londres por la revista *The Economist*, el 22 de

enero de 2004, señalaba que únicamente entre 1997 y 2003, el número de pobres en América Latina aumentó en 20 millones de personas. El último informe anual de la CEPAL indica que en 2003 el Producto Interno Bruto per cápita promedio de la región es inferior al 1.5% de 1997. Señala también que a principios de la "década perdida" de los 80, América Latina y el Caribe tenían una capacidad de producir y exportar manufacturas superior a la de Asia, lo que obviamente ha dejado de ser el caso. De acuerdo a dicha fuente, la región es la única donde los principales indicadores de desarrollo de los años 70 son mejores que los de los 90.

Según Joseph Stiglitz, a partir de las reformas económicas de los noventa, los resultados han sido los siguientes: el desempleo ha crecido en 3 puntos porcentuales; la pobreza (medida a un nivel de ingresos de sólo US\$ 2,00 por día) ha aumentado e incluso como porcentaje de la población. Cuando el crecimiento se ha producido, los beneficios sólo han alcanzado a aquellos que se encuentran en la escala más alta de la distribución del ingreso (*Globalization and its discontents*, 2002). Christopher Patten, Comisionado de Asuntos Exteriores de la Unión Europea, señala: "Durante los 90 se produjo un incremento del 3% en los niveles de desigualdad del ingreso en América Latina... En una escala de 0

62) *Democracia en Profundidad, Nuevas formas institucionales de gobierno participativo con poder de decisión*, Archon Fung, Eric Olin Wright, Universidad Nacional de Colombia, 2003.

a 100, donde 100 representa el punto de desigualdad total, América Latina alcanza un puntaje de 53,9, mucho más alto que el promedio mundial (38) e incluso más alto que África". El Banco Mundial estima que el 10% de la población más rica recibe el 48% del ingreso total, mientras que el 10% más pobre recibe apenas el 1,6%. De acuerdo con la UNCTAD, los flujos de inversión extranjera directa hacia América Latina y el Caribe cayeron por cuarto año consecutivo para situarse en 42 millones en 2003... Ello contrasta con los flujos de capital recibidos por Asia, los que aumentaron de 95 millardos de dólares a 99 millardos. También en África la inversión extranjera directa aumentó en 30% en dicho período.

No en balde la criminalidad ha aumentado alarmantemente en toda la región. Según refiere Andrés Oppenheimer: "América Latina es la región más violenta del mundo según la Organización Mundial de la Salud. Hay 27 homicidios por cada 100.000 habitantes, comparados con 22 de África, 15 en Europa del Este y 1 en los países ricos de Europa. El Banco Mundial estimó en 1998 que el ingreso per cápita de América Latina podía ser un 25% más alto si sus tasas de criminalidad fueran similares a las del promedio del

resto del mundo. El Banco Interamericano de Desarrollo estimó en 1997 que el crimen violento le cuesta a la región un 14% de su Producto Bruto Anual ("Lo que olvidan los Economistas", La Nación, 9 de diciembre de 2003).

La espiral pobreza, desempleo, criminalidad, pareciera envolver a la región, conduciéndola a un futuro de regresión e inestabilidad continua⁶³.

El sistema político aparece como el conjunto de instituciones donde se produce una mediación de las relaciones entre la sociedad y el Estado: el lugar donde la diversidad de intereses y grupos sociales intenta encontrar alguna forma de consenso y unidad. Bajo esta distinción, el Estado ya no aparece como un aparato de dominación de una clase sobre otra, ni tampoco como una instancia "externa" a la sociedad donde se impone un orden político determinado. Al contrario, se presenta como el resultado de una búsqueda permanente de unidad a partir del despliegue constante de una diversidad social en el ámbito del sistema político. Entre el Estado y la sociedad aparece una institucionalidad específicamente política, cuyo propósito es ordenar, reglamentar, establecer procedimientos para el juego político⁶⁴. Lo que define el carácter democrático del orden polí-

63) Alfredo Toro Hardy, artículo "El drama de América Latina", diario el Universal, 4 de marzo del 2004. p. 1-13.

64) Democracia, Gobernabilidad y cultura política, FLACSO, Ecuador, 2003. Varios autores. Felipe Burbano de Lara, compilador.

tico sería la capacidad del sistema político para revisar permanentemente sus propios límites mediante la incorporación de nuevos conflictos sociales. La condición democrática del sistema político se establece, pues, por su capacidad para incluir dentro de lo normal a las nuevas expresiones del conflicto social. "Cuando un sistema político es incapaz de incorporar la conflictividad social a su propia normatividad, cuando es incapaz de ampliar sus límites frente a las nuevas dinámicas de conflicto que emergen desde la propia sociedad, pierde capacidad para institucionalizarse y legitimarse; deja filtrar fuera de las reglas conflictos sociales que a la postre minan las bases de su propia legitimidad democrática. Esto es lo que se denomina la "informalización de la política"⁶⁵.

De acuerdo con el ex Presidente ecuatoriano Osvaldo Hurtado, la gobernabilidad alude a la capacidad de un sistema político, no a la circunstancia de un gobierno, de articular las demandas de una sociedad y darles respuestas oportunas y eficaces. Como problema político, la gobernabilidad surge ante un hecho paradójico en la región: la permanencia de las instituciones democráticas a pesar de que su vigencia no se haya traducido

en mejoras tangibles del desarrollo y, particularmente, en la disminución de la pobreza y de las injusticias redistributivas. Al contrario, podría demostrarse que han generado mayor pobreza y concentraron más los recursos. En la versión de Hurtado, estamos ante una democracia que si bien ha logrado una legitimidad jurídica, carece, por el contrario, de legitimidad social". La gobernabilidad se vuelve así una suerte de "ingeniería institucional" enfilada a corregir las deficiencias del sistema político con el propósito de mejorar los procesos de crecimiento y redistribución económica. La "ingeniería institucional" pretende imaginar "arreglos" que permitan al sistema político contar con una estructura que organice, facilite y garantice la tarea de gobernar para el desarrollo⁶⁶.

Desde la ingeniería institucional, el análisis del sistema político ha levantado algunos temas de reflexión importantes. Han adquirido especial relevancia problemas como los siguientes: a) el régimen electoral (dentro del cual se han evaluado las fórmulas para elegir presidente y los sistemas utilizados para asignar escaños legislativos; los efectos de un sistema de representación proporcional o mayoritario; el calendario

65) Democracia, Gobernabilidad y cultura política, FLACSO, Ecuador, 2003. Varios autores. Felipe Burbano de Lara, compilador.

66) Democracia, Gobernabilidad y cultura política, FLACSO, Ecuador, 2003. Varios autores. Felipe Burbano de Lara, compilador.

electoral; las mayorías y minorías parlamentarias); b) el sistema de partidos, su grado de institucionalización y fragmentación, y su relación con los sistemas electorales; y c) las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo, es decir, el corazón mismo de los que se denomina el "sistema político", y cuya discusión más importante apunta a las distinciones entre parlamentarismo, presidencialismo y fórmulas combinadas⁶⁷.

Burbano de Lara recuerda que algunas investigaciones sobre gobernabilidad hicieron sugerencias de reforma política, muchas de las cuales iban a contrapelo de la tendencia dominante en América Latina de fortalecer el poder presidencial -lo que se ha denominado hiperpresidencialismo- a costa del poder del Congreso. La tendencia a concentrar el poder en el Ejecutivo ha llevado a algunos autores a señalar que la democracia, a través de esta vía, vuelve a concentrar el poder cuando su objetivo es justamente desconcentrarlo (Echeverría, Sánchez Parga).

Si bien el tema de la gobernabilidad expresa la urgencia de recuperar la legitimidad de un sistema político cuando éste no puede proclamarse representativo, su límite está dado por el énfasis que pone en la arquitectura institucional para salir de la crisis de repre-

sentación. Los arreglos institucionales sugeridos toman en cuenta más los conflictos al interior del sistema institucional, antes que sus conexiones con la sociedad. No hay un debate sobre la democracia y sus relaciones con las dinámicas sociales. El discurso de la gobernabilidad, sostiene Pablo Andrade, ha erosionado el aspecto más deliberativo de la democracia. Mediante los acuerdos institucionales se busca limitar el juego de las significaciones de la democracia⁶⁸.

Las visiones de la gobernabilidad que ponen especial énfasis en el diseño de las instituciones políticas han sido cuestionadas desde varias perspectivas. Amparo Menéndez de Carrión sostiene que la gobernabilidad no puede referirse solamente al buen desempeño y eficacia de la gestión gubernamental, sino a cómo generar formas de gobierno que surjan desde la ciudadanía, entendida como agente de gobernabilidad. A su vez, las instituciones políticas tampoco pueden ser pensadas al margen de las características de la sociedad, con sus cortes de clase, étnicos, regionales, sin una configuración ciudadana y con un proceso trunco de formación de identidad ciudadana. Las instituciones no pueden quedar reducidas a un mero dispositivo

67) Democracia, Gobernabilidad y cultura política, FLACSO, Ecuador, 2003. Varios autores. Felipe Burbano de Lara, compilador.

68) Democracia, Gobernabilidad y cultura política, FLACSO, Ecuador, 2003. Varios autores. Felipe Burbano de Lara, compilador.

técnico para facilitar la gestión del gobierno. En un contexto social diverso y heterogéneo, marcado, además, por una fuerte tradición autoritaria, la "governabilidad democrática" se plantea como un "proyecto de producción pendiente", que debe sustentarse en un "sistema de poder ciudadano"⁶⁹. No se trata solamente de distribuir el poder o incorporar a sus esferas a los excluidos, sino de generar un poder distinto, desde abajo, en múltiples escenarios y dimensiones. Desde esta concepción de gobernabilidad, la democracia se mira como encaminada a regular el conflicto, a incorporar la diversidad y el disenso, a legitimar la visión "de los otros", a servir de marco normativo para las relaciones en la vida cotidiana. El tema de la gobernabilidad debe vincular la gestión del sistema político con las lógicas e intereses diferenciados que surgen desde la sociedad. Gobernar, tomar decisiones, equivale a buscar un equilibrio entre la eficacia y la representatividad del sistema⁷⁰. Lo decisional y la representación son interdependientes. La función de cada una se vuelve premisa de la otra. El desafío del sistema político es procesar las opciones que surgen a través del

sistema de representación y producir consenso. La formación del consenso es una función específica del sistema político, la más problemática de todas, y consiste en organizar, en dar forma por medio de decisiones, a un poder disperso en el tejido social⁷¹.

La paradoja es que la institucionalidad democrática se mantiene pero genera resultados contrarios a aquellos que le confieren legitimidad. Tenemos instituciones democráticas que no generan procesos democratizadores y es esta dinámica la que genera las inquietudes sobre la gobernabilidad, que se podrían entender como reacciones al malestar y descanso sociales frente a las ilusiones frustradas del sistema democrático.

"Sin embargo, habría que subrayar que nunca existirá un empate perfecto, una identidad completa, entre régimen y sistema político. Una cierta tensión entre esos dos niveles es necesaria para asegurar la dinámica del cambio político. Pero una cosa es que ese desfase lleve a la innovación del régimen político, a una mayor democratización de las instituciones de mano de los nuevos conflictos sociales; y otra muy distinta que ese desfase

69) Democracia, Gobernabilidad y cultura política, FLACSO, Ecuador, 2003. Varios autores. Felipe Burbano de Lara, compilador.

70) Democracia, Gobernabilidad y cultura política, FLACSO, Ecuador, 2003. Varios autores. Felipe Burbano de Lara, compilador.

71) Democracia, Gobernabilidad y cultura política, FLACSO, Ecuador, 2003. Varios autores. Felipe Burbano de Lara, compilador.

conspire constantemente contra las bases mínimas de un acuerdo democrático”⁷².

Uno de los efectos de la informalización de la política y de la crisis económica es la creciente pérdida de elementos de cohesión social. Se podría decir que la política no es capaz de garantizar referentes comunes para la acción social, de producir un orden consensuado. La ausencia de elementos de integración se traduce en una fragmentación social. Hay un “particularismo” de la acción social y política, que impide reconocer espacios comunes para el procesamiento de las diferencias. El sistema que más sufre por esta multiplicación del particularismo es el de representación. El particularismo expresa el retorno de la acción política a los actores individuales cuando el sistema de representación ha dejado de operar como elemento de mediación, negociación y cohesión social.

En el proceso de retorno a la democracia, el espacio de representación fue asignado a los partidos políticos. Sin embargo, el modelo de una democracia partidista se vio debilitado por dos procesos simultáneos: las políticas de ajuste económico y la permanencia de prácticas políticas tradicionales en el seno de

las instituciones democráticas. Los ajustes económicos -muy impopulares y a la postre empobrecedores de la mayoría de la población- unidos al proyecto de una economía abierta y liberada de los controles estatales, generaron una dinámica excluyente de las decisiones políticas. Se produjo una suerte de especialización de los poderes del Estado: mientras el Ejecutivo tomaba decisiones para iniciar el ajuste y empujar la transición hacia una economía de mercado, presionado por la globalización y el Fondo Monetario Internacional, el Congreso y los partidos se especializaban en la oposición. Se rompe entonces el equilibrio entre proceso decisonal y representación política. Las consecuencias son dobles, ambas en la dirección de la crisis de gobernabilidad: el régimen político queda atrapado en la lógica de la pugna de poderes, al tiempo que los partidos no pueden cumplir con su función de representación, de nexo entre la sociedad y el Estado, al quedar excluidos de las decisiones vitales del cambio de modelos económico⁷³.

Visto desde una perspectiva más general, no cabe duda de que el proceso de redefinición del Estado ha repercutido sobre los partidos y sobre su capacidad para organizar la política. Andrés Mejía sostiene: “Las organizaciones

72) Democracia, Gobernabilidad y cultura política, FLACSO, Ecuador, 2003. Varios autores. Felipe Burbano de Lara, compilador.

73) Democracia, Gobernabilidad y cultura política, FLACSO, Ecuador, 2003. Varios autores. Felipe Burbano de Lara, compilador.

partidistas son débiles, la volatilidad electoral es generalmente alta, las raíces del partido con la sociedad son débiles y la presencia de individuos y personalidades dominan los partidos y las campañas⁷⁴.

Los representantes políticos, y por ende los partidos en el poder, se mueven entre la desconexión con sus votantes y el vínculo clientelar entre ellos. Simultáneamente, la representación configura un grupo-la llamada clase política- que actúa según sus propias reglas, con una impresionante inmunidad e indiferencia a los cuestionamientos y críticas de la sociedad. En esa ambigüedad se expresa tanto la distancia de la clase políticas frente a la sociedad, generando un vacío de representación; como sus vínculos clientelares, en donde la función de representación se pierde⁷⁵.

Definición y caracteres del Sistema Presidencialista

La forma de Gobierno se refiere al conjunto de las principales instituciones estatales o gubernamentales que caracterizan al Estado, refiriéndose siempre a la tipología de la estructura gubernamental y configurándose, en

tal sentido, un Gobierno Parlamentario, Presidencial, o Gobierno Mixto, asumiendo estas diferentes modalidades. La forma de gobierno se determina por la posición que ocupan y las relaciones que guardan entre sí los diversos órganos constitucionales del Estado⁷⁶.

Cabe distinguir el concepto "sistema político", que se refiere a la estructura ideológica, del concepto "sistema de gobierno o régimen político", que alude a la concreta conformación de las instituciones del sistema político en una determinada sociedad estatal⁷⁷.

El Presidencialismo constituye una forma de Gobierno o régimen político en el que el Presidente es a la vez Jefe de Estado y Jefe de Gobierno en una República.

Maurice Duverger destaca tres características del Régimen Presidencial clásico:

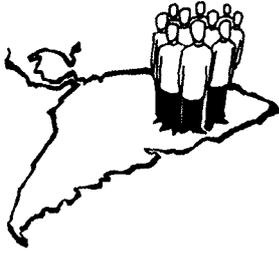
1. El Presidente es a la vez Jefe de Estado y Jefe de Gobierno y ejerce efectivamente sus poderes. Los Ministros no tienen autoridad política propia: son los dirigentes administrativos de sus departamentos ministeriales y colaboradores del Presidente en el plano gubernamental. No forman un órgano

74) Democracia, Gobernabilidad y cultura política, FLACSO, Ecuador, 2003. Varios autores. Felipe Burbano de Lara, compilador.

75) Democracia, Gobernabilidad y cultura política, FLACSO, Ecuador, 2003. Varios autores. Felipe Burbano de Lara, compilador.

76) Castillo Freyre, Todos los Poderes del Presidente, Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo editorial 1997. (pp.35 a 607).

77) Castillo Freyre, Todos los Poderes del Presidente, Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo editorial 1997. (pp.35 a 607).



colectivo. No existe un Consejo de Ministros donde las decisiones se toman en común.

2. Ese Jefe del Estado y del Gobierno es elegido por toda la Nación, por medio de sufragio universal y directo, o indirecto, como en los Estados Unidos de América.

La elección por medio del sufragio universal confiere al presidente una gran autoridad. Le coloca a la misma altura que el Parlamento, puesto que uno y otro emanan directamente de la soberanía popular. La representación parlamentaria está desperdigada entre varias centenas de individuos, elegido cada uno por una fracción del cuerpo electoral, en el marco local. La representación presidencial, por el contrario, está concentrada en las manos de un solo hombre, elegido por el conjunto del cuerpo electoral, en el marco nacional.

3. El Presidente y el Parlamento son independientes uno del otro, de una manera rigurosa; de ahí el nombre de separación de Poderes-tajante o rígida- que los teóricos del Derecho Constitucional dan a veces al Régimen Presidencial Clásico de los Estados Unidos de América.

Los elementos esenciales de esta independencia son: que el Parlamento no puede derribar al Gobierno Presidencial con un voto de desconfianza, y que el Presidente no puede disolver al Parlamento. En este sentido, afirma Duverger, están condenados a vivir juntos sin poder separarse, es un matrimonio sin divorcio. Esto concede al Gobierno Presidencial una estabilidad segura, aun cuando el sistema de partidos no permita reunir una mayoría parlamentaria⁷⁸.

Finaliza Duverger sosteniendo que el Sistema Presidencial Clásico lleva consigo frenos muy poderosos, pero su motor es débil y no tiene acelerador.

78) Castillo Freyre, *Todos los Poderes del Presidente*, Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo editorial 1997. (pp.35 a 607).

César Valega García distingue los siguientes rasgos de los regímenes Presidencial y Parlamentario:

Régimen Presidencial:

- El Presidente es Jefe de Estado y a la vez Jefe de Gobierno.
- El Presidente es elegido por voto popular y por un plazo predefinido constitucionalmente.
- Ni el Presidente puede disolver el Parlamento ni el Parlamento puede revocar el mandato al Presidente, ni de sus colaboradores. Por tanto, no se hace efectiva la responsabilidad política.
- Los Ministros de Estado son colaboradores del Presidente y no co-gobernantes.
- Los miembros del Parlamento no pueden formar parte del Poder Ejecutivo, ni a la inversa.
- El Presidente dirige la política de gobierno y se constituye en líder de la nación.

Maurice Duverger expresa que frente al Régimen Presidencial Clásico aparece el Presidencialismo como "una aplicación deformada de éste, por debilitamiento de los poderes del Parlamento e hipertrofia de los poderes del Presidente: de ahí su nombre". Funciona sobre todo en los países latinoamericanos que han transportado las instituciones constitucionales de los Estados Unidos de América a una

sociedad diferente, caracterizada por el subdesarrollo técnico, el predominio agrario, las grandes propiedades agrícolas y la semicolonización por la vecina y super poderosa economía de los Estados Unidos⁷⁹.

Duverger subraya que estos elementos tornan casi imposible el funcionamiento de la democracia liberal. De esta manera, algunas naciones latinoamericanas conocen las dictaduras puras y simples, y las instituciones presidenciales son allí solamente un puro camuflaje, como las instituciones parlamentarias en otros países en desarrollo. Otras naciones de América Latina conocen regímenes intermedios entre la democracia liberal y la dictadura. Se está más cerca de la dictadura cuando el ejército desempeña un gran papel, sin perder directamente el poder, pero interviniendo cuando el ejercicio del poder no le agrada, o cuando un partido dominante monopoliza la representación política.

Las elecciones presidenciales tienen una importancia esencial, pues que sobre ellas el Presidente legitima su poder.

El mismo autor señala que el Presidente es mucho más poderoso que el Parlamento, sin que éste esté desprovisto de toda posibilidad de oposición. En la práctica, es muy difícil distinguir semejante situación de la anterior. Según

79) Castillo Freyre, *Todos los Poderes del Presidente*, Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo editorial 1997.(pp.35 a 607).

los períodos, un mismo país puede pasar de la “semidictadura” al “presidencialismo”, sin que sea posible distinguir la línea de separación entre ambos⁸⁰.

Definición y caracteres del Régimen Parlamentario

César Valega señala como rasgo decisivo, esencial del Gobierno Parlamentario, la responsabilidad política del Gobierno ante el Parlamento. Si esta característica se encuentra en un país, su régimen de gobierno es parlamentario.

Cabe apuntar que las características anotadas por Valega se refieren más a la Monarquía Parlamentaria, y, en particular, a la Monarquía Parlamentaria de Inglaterra. Señala que la Monarquía Parlamentaria subsiste como Sistema de Gobierno en la mayoría de países de Europa Occidental y que en la actualidad forman parte de la Unión Europea.

- En las monarquías parlamentarias, el Reino tiene dos cabezas: La del Estado es el Rey y la del Gobierno, el Primer Ministro.

- El Gobierno reside en el Gabinete o Ministerio, encabezado por el Primer Ministro.

- El Gobierno es fiduciario del Parlamento, específicamente de la Cámara de los Comunes. La Cámara inviste al Primer Ministro y a su Gabinete y

los sostiene con su respaldo político.

- La negativa ante una cuestión de confianza planteada por el Primer Ministro y el voto de censura (por iniciativa parlamentaria) al Gabinete Ministerial, implica su dimisión.

- El Primer Ministro puede solicitar al Jefe de Estado la disolución de la Cámara de los Comunes para provocar una nueva elección parlamentaria. Esta se entendía clásicamente como una vía para solucionar diferencias irreconciliables entre Gobierno y mayoría parlamentaria.

En la actualidad, señala Valega García, gracias a la intervención de los partidos políticos que posibilitan sólidas mayorías, la disolución es más un instrumento que el Primer Ministro utiliza para aprovechar una favorable circunstancia política, obtener un mandato fresco o requerir definiciones del electorado.

Siguiendo al analista británico Walter Bagehot, se podría decir que un sistema presidencial dota al titular tanto de las funciones “ceremoniales” de ser cabeza del Estado, como de las funciones “efectivas” como jefe del Ejecutivo, creando así un aura, una auto-imagen y un conjunto de expectativas populares que son del todo diferentes de las asociadas a un Primer Ministro, no importa cuán popular pueda ser éste⁸¹.

80) Castillo Freyre, Todos los Poderes del Presidente, Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo editorial 1997. (pp.35 a 607).

81) Linz Juan, Los peligros del presidencialismo. *Journal of democracy*. Vol. 1, pgs. 51-69. Traducción de la Comisión Andina de Juristas.

El Gobierno Parlamentario, por su parte, es el intento de establecer entre los dos independientes y separados detentadores del poder -Asamblea o Parlamento y Gobierno- un equilibrio tal que ninguno pueda ganar ascendencia sobre el otro. En este dualismo, ambos detentadores del poder comparten las funciones de determinar la decisión política y de ejecutar dicha decisión por medio de la legislación. Dado, además, que ambos se encuentran sometidos a mutuas restricciones y controles, el control político también se encuentra distribuido entre ellos⁸²).

Juan Linz destaca dos características del Gobierno Presidencial: la legitimidad del título presidencial, originado en las elecciones populares; y, el período fijo del mandato presidencial. En sistemas presidencialistas, un Ejecutivo con considerables poderes institucionales -que generalmente incluyen el total control en la composición del gabinete y la administración- es elegido directamente por el pueblo por un período determinado y no depende del voto de confianza del Parlamento. No es solamente quien detenta el Poder Ejecutivo, sino también la cabeza simbólica del Estado y puede ser removido por el Parlamento únicamente por medio del juicio político, por las causales pre-

vistas en la Constitución Política, o sustituido en caso de muerte o por incapacidad del Presidente⁸³, (Juan Linz, Los peligros del presidencialismo). Cabe señalar la innovación introducida en la vigente Constitución Política de Venezuela, en la que se contempla la figura de la revocatoria del mandato presidencial mediante referéndum.

Linz sostiene que en el sistema presidencial los legisladores -especialmente cuando representan a partidos políticos disciplinados y cohesionados, que ofrecen claras alternativas ideológicas y políticas- pueden también reclamar legitimidad democrática. Este derecho resulta más obvio cuando una mayoría del legislativo representa una opción política opuesta a la del Presidente. Bajo tales circunstancias, se pregunta Linz, "¿Quién tiene más derecho para hablar en nombre del pueblo: el Presidente o la mayoría parlamentaria que se opone a sus políticas?" Debido a que el poder de ambos deriva del voto popular, en competencia libre entre políticas bien definidas, siempre es posible que se produzca un conflicto o pugna de poderes, que puede tener desenlaces impredecibles que ponen en peligro la estabilidad de la democracia y de las instituciones de un país. No existe un mecanismo para resolver

82) Linz Juan, Los peligros del presidencialismo. *Journal of democracy*. Vol. I, pgs. 51-69. Traducción de la Comisión Andina de Juristas.

83) Linz Juan, Los peligros del presidencialismo. *Journal of democracy*. Vol. I, pgs. 51-69. Traducción de la Comisión Andina de Juristas.

dentro del marco institucional y, de una manera democrática, este conflicto. Por ello, no es accidental que a menudo las Fuerzas Armadas intervinieran en el pasado como un poder de mediación y con la instauración de regímenes de facto. Desde la aprobación de la Carta Democrática, (OEA) ya no son admisibles las rupturas constitucionales ni las dictaduras. Sin embargo, los potenciales riesgos de enfrentamiento entre poderes, al igual que las tensiones sociales, subsisten. La duración del mandato presidencial se convierte en un factor determinante en los cálculos de todos los actores políticos.

Linz resume las diferencias básicas entre los sistemas presidencialista y parlamentarista: mientras que el parlamentarismo imparte flexibilidad al proceso político, el presidencialismo lo vuelve más bien rígido. Los defensores del presidencialismo podrían replicar que tal rigidez es una ventaja, pues salvaguarda al proceso político de la incertidumbre e inestabilidad, características de las políticas parlamentaristas... Pero aunque la necesidad de autoridad y predicción parecería favorecer al presidencialismo, hay sucesos inesperados -que van desde la muerte del titular hasta serios errores de juicio cometidos bajo la presión de circunstancias inmanejables- que convierten al gobierno pre-

sidencial en menos predecible y a menudo más débil que el de un Primer Ministro. El último puede siempre apuntalar su legitimidad y autoridad, bien por medio de un voto de confianza o por la disolución del Parlamento y la resultante de nuevas elecciones. Además, señala Linz, un Primer Ministro puede ser reemplazado sin crear necesariamente una crisis total del régimen. "Grandes consideraciones de este tipo surgen especialmente durante períodos de transición y consolidación de regímenes, cuando la rigidez de una Constitución Presidencial debería ser vista de hecho como inconveniente, al ser comparadas al prospecto de adaptabilidad que ofrece el parlamentarismo"⁸⁴.

Se debe prestar atención a la manera en que está estructurada la competencia política en sistemas de elecciones presidenciales directas; los estilos de liderazgo en tales sistemas; las relaciones entre el Presidente, las élites políticas y la sociedad en su conjunto; y las maneras en que se ejerce el poder y se resuelven los conflictos. Es lícito suponer que los acuerdos institucionales forman el proceso político global, o "modo de gobernar" tanto directa como indirectamente⁸⁵.

El presidencialismo es ineluctablemente problemático porque opera según la regla "todo al ganador", un

84) Linz Juan, Los peligros del presidencialismo. *Journal of democracy*. Vol. 1, pgs. 51-69. Traducción de la Comisión Andina de Juristas.

85) Linz Juan, Los peligros del presidencialismo. *Journal of democracy*. Vol. 1, pgs. 51-69. Traducción de la Comisión Andina de Juristas.

arreglo que tiende a convertir las políticas democráticas en un juego de suma-cero, con todas las potencialidades de conflicto que tal juego conlleva. Linz señala, con acierto, que si bien en las elecciones parlamentarias puede resultar una mayoría absoluta para un partido único, es más usual que se confiera representación a un grupo de partidos. El poder compartido y la formación de coaliciones son bastante comunes y, en consecuencia, los titulares están atentos inclusive a las demandas e intereses de los partidos más pequeños.

Alternativas.

Presidencialismo-Parlamentarismo

En América Latina, la crisis de la estabilidad política, de las democracias y de la gobernabilidad se han identificado con la vigencia del sistema presidencial de gobierno, visión que trae como consecuencia obvia la necesidad de realizar modificaciones institucionales, mirando hacia el modelo de las formas parlamentarias.

El mandato fijo del cargo presidencial introduce una rigidez que es menos favorable a la democracia que la flexibilidad que ofrecen los mecanismos parlamentarios de no confianza y disolución. El Presidente, al ser elegido por un período fijo, no permite encontrar una salida política con un cambio de gobierno en caso de crisis

institucional y pérdida de apoyo popular y/o parlamentario. Aunque la mayor parte de los sistemas presidencialistas tiene mecanismos de enjuiciamiento político, estos ofrecen menos flexibilidad en situaciones de crisis porque los intentos de deponer al Presidente hacen peligrar al propio régimen. El Presidente puede resultar incapaz de llevar adelante un curso de acción coherente ante la oposición del Congreso o de levantamientos populares. En muchos casos un golpe aparece como el único medio para desembarazarse de un Presidente incompetente o impopular.

En virtud de su mayor capacidad para promover cambios en el gobierno, los sistemas parlamentarios ofrecen mayores oportunidades para la resolución de disputas. Esa válvula de seguridad puede incrementar la estabilidad del régimen.

Los Presidentes cuentan con relativamente poco tiempo para llevar a cabo sus proyectos y por tanto se ven a menudo tentados a tratar de realizar demasiado en muy poco tiempo. El temor a la discontinuidad en las políticas y la desconfianza hacia los potenciales sucesores alimentan una sensación de urgencia que podría conducir a políticas mal diseñadas, a una aplicación rápida, a asumir actitudes de impaciencia o de intolerancia frente a la oposición. El deseo de restringir la reelección es en sí mismo un subproducto de la concentración del Po-

der Ejecutivo en manos de una sola persona. Semejantes temores se desvanecen en el parlamentarismo y, consecuentemente, no existen límites a los mandatos en los regímenes parlamentarios.

Los sistemas presidencialistas presentan mayores tendencias al inmovilismo que los sistemas parlamentarios. En comparación con los sistemas parlamentarios, los sistemas presidencialistas son más aptos para engendrar gobiernos de minoría y poderes ejecutivos débiles. Los sistemas presidencialistas son menos capaces que los sistemas parlamentarios de manejar esos problemas.

Los sistemas presidencialistas carecen de medios para asegurar que el Presidente cuente con el apoyo de una mayoría parlamentaria. En algunos países, los partidos de los presidentes no controlan la mayoría de escaños del Congreso, lo cual puede fácilmente conducir a amargas luchas entre el Ejecutivo y el Legislativo.

Muchos presidentes comienzan sus mandatos con un fuerte control sobre sus propios partidos, pero lo pierden a medida que su ineficacia se torna más evidente. No pueden disolver las legislaturas y convocar a nuevas elecciones, como pueden hacerlo a veces los Primeros Ministros. Bajo estas difíciles circunstancias de parálisis en las relaciones entre el Ejecutivo y el Le-

gislativo y con un calendario fijo, tanto los presidentes como la oposición se ven a menudo tentados a recurrir a mecanismos extraconstitucionales para alcanzar sus objetivos. En las democracias presidencialistas, el inmovilismo ha sido con frecuencia un ingrediente crucial de los golpes de Estado.

En los sistemas presidencialistas el Presidente y el Congreso esgrimen reivindicaciones rivales de su legitimidad. Debido a que ambos derivan su poder del voto del pueblo hay un conflicto siempre latente y a veces a punto de entrar dramáticamente en erupción; no existe principio democrático para resolverlo y los mecanismos que pudieran existir en la Constitución son generalmente complejos, altamente técnicos, legalistas y, por consiguiente, de dudosa legitimidad democrática para el electorado⁸⁶El parlamentarismo escapa a este problema porque el Ejecutivo no es independiente del Parlamento. Si una mayoría del Parlamento favorece un cambio de dirección en las políticas, puede reemplazar al gobierno por medio del ejercicio de su voto de no confianza.

En el sistema presidencialista el mecanismo electoral incorpora la lógica en la que "el ganador se lleva todo" que es poco favorable a la estabilidad democrática, debido a las tensiones permanentes entre gobierno y oposi-

86) Linz Juan, Los peligros del presidencialismo. *Journal of democracy*, Vol. 1, pgs. 51-69. Traducción de la Comisión Andina de Juristas.

ción sin esperanza de cambio hasta la finalización del período constitucional. En una elección parlamentaria se podría producir una mayoría absoluta para un partido determinado, pero es más usual que se otorgue representación a una cantidad de partidos y se vuelven necesarias algunas negociaciones para obtener apoyo mayoritario⁸⁷. En los sistemas presidencialistas, la elección popular tiende a imbuir a los presidentes de la sensación de que no necesitan enfrentar el tedioso proceso de construir coaliciones y hacer concesiones a los opositores.

En las elecciones presidenciales directas pueden resultar electas personalidades ajenas a la clase política con escasa experiencia en política partidaria y legislativa (Suárez, 1982). Esas personas pueden crear partidos a último momento para competir por la Presidencia. En el peor de los casos, la elección popular directa puede servir como incentivo para la demagogia y el populismo y, por lo tanto, puede desalentar enfoques más realistas de políticas alternativas.

Por lo visto el presidencialismo es un sistema rígido, poco apto para la política democrática de la negociación e incapaz de hacer frente a situaciones de crisis entre poder ejecutivo y parlamento. No es favorable para el funcionamiento ni la consolidación de la demo-

cracia en los países latinoamericanos.

La alternativa a considerar es el sistema parlamentario que proporciona un contexto institucional más flexible y adaptable para el establecimiento y consolidación de la democracia. Las crisis parlamentarias periódicas no necesitan llegar a convertirse en crisis del régimen en su conjunto. La expulsión de un Primer Ministro y de su gabinete no necesariamente significa el fin de la democracia en sí misma. Es necesario establecer la distinción entre Jefe de Estado y Jefe de Gobierno. El Presidente de la República es el Jefe de Estado, la máxima autoridad de la Nación. Tendría funciones ceremoniales y de árbitro político, a fin de que asegure la estabilidad de las instituciones. Los sistemas parlamentarios pueden incluir presidentes o Jefes de Estado elegidos por el voto popular directo, pero sin competencias que son exclusivas del Primer Ministro o Jefe de Gobierno. El Gobierno reside en el Gabinete o Ministerio y es encabezado por el Primer Ministro. El Primer Ministro sería elegido por el Parlamento. El Primer Ministro y su gabinete responderían políticamente frente al Parlamento que, mediante una moción de censura, puede obligarle a presentar su dimisión. El cargo de Primer Ministro combinaría el poder con la responsabilidad, que a su vez requeriría la existencia de partidos políticos fuertes y bien

87) Linz Juan, *Los peligros del presidencialismo*. *Journal of democracy*. Vol. 1, pgs. 51-69. Traducción de la Comisión Andina de Juristas.

disciplinados. La confianza del Parlamento en el Gobierno y la responsabilidad del Gobierno frente al Parlamento debe basarse en una reciprocidad y deben complementarse.

Las propuestas de reforma del sistema de gobierno tienen que tomar en cuenta las especificidades de cada país: tradiciones de federalismo, heterogeneidad étnica, cultural, etc. La reforma, para ser efectiva, debe ser integral. Debe promover la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones, el fortalecimiento de los gobiernos locales por medio de mecanismos de descentralización y de desconcentración.

CONCLUSIONES

1. El Régimen Presidencialista tienen su origen en los Estados Unidos de América, sobre la base de la Constitución de 1787. Este constituye el modelo clásico del Presidencialismo.

2. Con la idea de evitar tanto el despotismo del Legislativo como el absolutismo del Ejecutivo, los estadounidenses idearon un sistema gubernamental con diversos e independientes detentadores del poder, unidos por una mutua coordinación. Para ello, separaron las actividades estatales en tres grandes áreas, asignando a cada uno de ellas un "body of magistracy": un Presidente para el Ejecutivo; un Congreso para el Legislativo y los Tribunales para el Judicial. Otorgan autonomía y monopolio de acción a cada

uno de los detentadores del poder en ejercicio de sus funciones, siguiendo el principio de especialización.

3. Luego de las guerras de independencia, las nacientes Repúblicas Latinoamericanas adoptaron la forma de Gobierno Presidencialista de acuerdo con el modelo de la Constitución de los Estados Unidos de América.

4. El continente americano ha inventado la figura del Presidente. Pero el presidencialismo de inspiración norteamericana ha dado lugar a una forma iberoamericana de autoritarismo: el caudillismo.

5. El Presidencialismo constituye una forma de Gobierno donde el Presidente es a la vez Jefe de Estado y Jefe de Gobierno en una República.

6. Frente al Régimen Presidencial Clásico aparece el Presidencialismo como una aplicación deformada de éste, debido al debilitamiento de los poderes del Parlamento e hipertrofia de los poderes del Presidente.

7. El presidencialismo es un sistema rígido, poco apto para la política democrática de la negociación e incapaz de hacer frente a situaciones de crisis entre poder ejecutivo y parlamento. No es favorable para el funcionamiento ni la consolidación de la democracia en los países latinoamericanos.

8. América Latina presenta serias deficiencias en la consecución de sus objetivos de desarrollo económico de mediano y largo plazo: ha evidenciado

retrocesos con relación a otras regiones en desarrollo, un crecimiento económico inestable y, a la vez, unos beneficios mal distribuidos.

9. En el proceso de retorno a la democracia, el espacio de representación fue asignado a los partidos políticos. Sin embargo, el modelo de una democracia partidista se vio debilitado por dos procesos simultáneos: la política de ajuste económico y la permanencia de prácticas políticas tradicionales en el seno de las instituciones democráticas.

10. Varios analistas coinciden en señalar que el sistema de gobierno presidencialista es demasiado rígido para permitir el desarrollo del proceso político, lograr la estabilidad de las instituciones y la gobernabilidad democrática.

No existen mecanismos constitucionales que permitan solucionar las serias crisis de gobernabilidad que pueden producirse por enfrentamiento entre el Gobierno y el Parlamento o debido a la pérdida de legitimidad del Presidente frente a los electores. Los países latinoamericanos no encuentran mecanismos o alternativas que les permitan enfrentar dichos problemas sin ruptura de la Constitución, sin alterar el régimen democrático. A esta situación se suma el debilitamiento de los partidos políticos que han perdido su rol de mediadores entre la sociedad civil y el Estado.

11. Las reformas institucionales

deben orientarse al logro de la democracia económica, política y social en los países latinoamericanos. La "democracia", entendida como una forma de organización del Estado, se ha reducido a las competencias electorales que en un territorio determinado definen los funcionarios que han detentar el liderazgo político en los terrenos legislativo y ejecutivo. Sin embargo, resulta cada vez más claro que tales mecanismos de representación política no corresponden a los ideales centrales de la política democrática.

12. La alternativa a considerar es el sistema parlamentario que proporciona un contexto institucional más flexible y adaptable para el establecimiento y consolidación de la democracia. Las crisis parlamentarias periódicas no necesitan llegar a convertirse en crisis del régimen en su conjunto. La expulsión de un Primer Ministro y de su gabinete no necesariamente significa el fin de la democracia en sí misma.

BIBLIOGRAFÍA

- Arbós Xavier, Giner Salvador, *La Gobernabilidad, ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*. Ed. Siglo XXI.
- Bobbio Norberto, *Estado, Gobierno y Sociedad*, Fondo de Cultura Económica, 1989. México.
- Cavarozzi Marcelo, *Desestatización e hiperpresidencialismo en la América Latina Contemporánea. Un Estado*

- para la Democracia, Instituto de Estudios para la transición democrática, México, 1997. pp.51-64.
- Castillo Freyre, Todos los Poderes del Presidente, Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial 1997.
 - Democracia, Gobernabilidad y cultura política, FLACSO, Ecuador, 2003. Felipe Burbano de Lara, compilador. 449.pp.
 - Democracia en Profundidad, Nuevas formas institucionales de gobierno participativo con poder de decisión, Archon Fung, Eric Olin Wright, Universidad Nacional de Colombia, 2003. 475pp.
 - Linz Juan, Los peligros del presidencialismo. Journal of democracy. Vol. I, pgs. 51-69. Traducción de la Comisión Andina de Juristas.
 - Mainwaring Scott, Soberg Matthew, Presidencialismo y democracia en América Latina
 - Nohlen Dieter, Fernández Mario, El Presidencialismo renovado, Instituciones y cambio político en América Latina, Ed. Nueva Sociedad, 1era. Ed., 1998. Caracas.
 - Sistemas de Gobierno: Perspectivas conceptuales y comparativas. Ed. Nueva Sociedad, 1991. Caracas.
 - La Reforma Electoral en América Latina. Seis contribuciones al Debate. Ed. CAPEL, Costa Rica, 1987. 148pp.
 - Pisano Fischer, Carlos. El Poder Ejecutivo en las Constituciones Latinoamericanas. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Chile. Seminario de Derecho Público No. 26. Ed. Jurídica de Chile, Santiago, 1968.
 - Presidencialismo vs. Parlamentarismo. Publicación de Desarrollo y Paz, Asesorandina S.R.L. Lima, 1992. 119.pp.