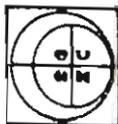


Consejo para la Consolidación
de la Democracia

PRESIDENCIALISMO VS. PARLAMENTARISMO

Materiales para el estudio de la
Reforma Constitucional



EUDEBA

Consejo para la Consolidación de la Democracia

Presidencialismo vs. Parlamentarismo: Materiales para el estudio
de la Reforma Constitucional / Consejo para la Consolidación
de la Democracia - 1ra. ed.-

Buenos Aires: EUDEBA, 1988

178p.

ISBN: 950-23-0449-7



Sistema de Bibliotecas y de Información (SISBI) UBA.

PRESIDENCIALISMO VS. PARLAMENTARISMO

Introducción	3
"Democratización y modelos Democráticos Alternativos <i>Arend LIJPHART.</i>	5
"Democracia Presidencialista o Parlamentaria" ¿Hay alguna diferencia? <i>Juan LINZ.</i>	19
"La supervivencia del Presidencialismo en Estados Unidos: Prácticas Para-Constitucionales" <i>Fredd W. RIGGS.</i>	45
"La forma de gobierno que conviene al Brasil" <i>Roberto MANGABEIRA UNGER</i>	95
"Presidencialismo vs. Parlamentarismo" <i>Carlos Santiago NINO.</i>	115
Análisis Crítico del Presidencialismo "Los regímenes Presidencialistas de América Latina" <i>Humberto NOGUEIRA.</i>	125

Consejo para la Consolidación
de la Democracia

**PRESIDENCIALISMO
VS.
PARLAMENTARISMO**

Materialés para el estudio de la
Reforma Constitucional



EUDEBA S.E.M.
Fundada por la Universidad de Buenos Aires

© 1988

EDITORIAL UNIVERSITARIA DE BUENOS AIRES

Sociedad de Economía Mixta

Rivadavia 1571/73

Hecho el depósito que marca la ley 11.723

IMPRESO EN ARGENTINA

INTRODUCCION

Desde inicios de 1986 el Consejo para la Consolidación de la Democracia viene llevando adelante estudios atinentes a la reforma de la Constitución Nacional. En el tiempo transcurrido son innumerables las actividades que este organismo ha generado con respecto a este tema y que han sido volcadas, en alguna medida, en sus dos primeros dictámenes.

Uno de los aspectos cruciales de los considerados en estos estudios ha sido, sin lugar a dudas, la discusión alrededor de las reformas recomendadas al régimen de gobierno de nuestra constitución. La primera intención de esta publicación es la de hacer un nuevo aporte que profundice y tienda a aclarar esta discusión.

Los regímenes políticos, en sus diversas modalidades, constituyen en las sociedades democráticas diferentes alternativas de expresión de la representación política. El desarrollo y la estabilidad de los mismos han sido tratados como meros epifenómenos de estructuras socio-económicas determinadas, o a través de enfoques que los ignoraban como factores de importancia en el proceso de construcción de comunidades políticas integradas. Los ensayos contenidos en este volumen revierten estos supuestos equivocados, tan difundidos en la literatura jurídica, sociológica y política.

A partir de esta coincidencia elemental se abre un rico debate sobre las características de los tipos de regímenes más extendidos en las naciones de Occidente y de sus relaciones con los sistemas políticos en general. Aquí se desarrollan argumentos elaborados por destacados intelectuales de diferentes nacionalidades que intentan aclarar algunos aspectos del problema ya sea desde una perspectiva general o con especial referencia a naciones concretas (Argentina, Chile, Brasil).

Entre los temas tratados aparece la consideración de los elementos para-constitucionales que funcionan en diferentes regímenes de gobierno, otros elementos que hacen a estos regímenes y que tienden a determinar canales más o menos efectivos de resolución del conflicto social y algunos modelos generales para el estudio comparado de los gobiernos.

Los Profesores Arendt Lijphart (Univ. de San Diego, California), Juan Linz (Univ. de Yale), Fred Riggs (Univ. de Hawai), Roberto Mangabeira Unger (Univ. de Harvard), Humberto Nogueira (Univ. de Chile) y Carlos Santiago Nino, (Univ. de Buenos Aires) son los que en el conjunto de sus trabajos amplían y profundizan un debate elemental para la ciencia política moderna y, específicamente, para las disciplinas constitucionales.

El Consejo para la Consolidación de la Democracia agradece a los autores la cesión de los derechos de publicación de estos artículos y al Sr. Javier Sarán y al Lic. Jorge Mayer por la compilación y edición del presente volumen. Del mismo modo agradece a la Sra. Ida Suarez y, al Sr. Martín Sabelli por las traducciones que han llevado a cabo.

DEMOCRATIZACION Y MODELOS DEMOCRATICOS ALTERNATIVOS

Arend Lijphart

Universidad de California, San Diego

INTRODUCCION

El punto más importante que yo querría tratar en la charla de hoy se relaciona con la opción que se debe hacer en el proceso de redacción de una constitución democrática. Cuando los países redactan nuevas constituciones democráticas o cuando están dedicados a una revisión fundamental de su Constitución, sus redactores deberían hacer tres cosas: tendrían que informarse sobre cuáles son las principales alternativas, sopesar cuidadosamente las ventajas y desventajas de esas alternativas, y tendrían que decidir cuáles alternativas se adaptan mejor a las de su país en particular. Al hacer esta afirmación, estoy seguro que todos estarán de acuerdo conmigo. De hecho, mi advertencia puede sonar como un lugar común. Aún tal cuidadosa selección de alternativas es extremadamente rara.

Lo que sucede comunmente, es que los redactores de constituciones cuentan simplemente con el modelo que sea más fácilmente obtenible. El ejemplo más llamativo es la copia del modelo británico de democracia o el de Westminster por las antiguas colonias británicas en Asia, Africa y el Caribe cuando lograron su independencia y prepararon sus primeras constituciones democráticas. Lo mismo puede ser dicho de las antiguas colonias francesas, belgas y holandesas, las cuales siguieron cuidadosamente los ejemplos de las constituciones de Francia, Bélgica y Holanda.

En forma análoga, la constitución de los EE.UU. fue el modelo más prominente e influyente para muchos países latinoamericanos en el siglo diecinueve. Esta influencia es responsable de la prevalencia del sistema presidencial de gobierno en Sudamérica —en contraste con al forma parlamentaria de gobierno que predomina en el resto del mundo—.

Retomaré las diferencias entre presidencialismo y parlamentarismo luego, tema que en mi opinión es muy importante y encierra cuestiones fundamentales para los constitucionalistas.

Otro fenómeno se observa cuando los países retornan a la democracia luego de una interrupción temporal. Aquí se observan dos tendencias generales. La primera es adoptar la vieja constitución con cambios pequeños. Un reciente ejemplo de esto es la nueva Constitución de Filipinas que difiere muy poco de la vieja.

La segunda, aparece cuando existe un gran descontento con la vieja constitución. Sobre todo cuando se responsabiliza a la constitución de la caída de la democracia. En estos casos se observan reacciones fuertes en contra de la vieja constitución. Este es el caso de la actual Constitución alemana, totalmente distinta de la de la República de Weimar, otro caso es el francés, cuando quienes redactan la Constitución de la Quinta República eran hostiles a las instituciones y prácticas de la Cuarta, o el de la nueva Constitución Nigeriana, reacción a la constitución de estilo Westminster posterior a los primeros años de independencia.

Aún así argumentaría que no se ha hecho una revisión cuidadosa de toda la gama de alternativas posibles para estos casos. Los grandes cambios que se hicieron fueron intentos de remediar alguna debilidad específica dentro del viejo sistema en vez de hacer un replanteo más general que seguramente sería más apropiado para el país. Me resulta significativo, por ejemplo que de la cuarta a la quinta República Francesa se cambió de un sistema parlamentario a uno presidencial, que al mismo tiempo incluía un Primer Ministro y un gabinete dependiente de la confianza del Parlamento (rasgos característicos del parlamentarismo). También el sistema electoral fue cambiado, para evitar el multipartidismo extremo se eligió un multipartidismo moderado, en vez de un sistema bipartidario. En el caso nigeriano el cambio también llevó a un sistema presidencialista, aunque el sistema electoral y el federal sobrevivieron intactos.

Creo que se puede alcanzar una conclusión más genérica: existe una gran resistencia a los cambios fundamentales e innovadores en los sistemas democráticos. El cientista político alemán Dieter Nohlen, experto en sistemas electorales, argumentó que cuando uno observa los cambios que los países hacen en sus sistemas electorales siempre son pequeños ajustes, y que los grandes cambios particularmente el cambio del sistema proporcional al plural o viceversa difícilmente tienen lugar. Aún más se observa este conservadurismo primario en todos los niveles de

gobierno, sorprende también que en la mayor parte de los sistemas federales los estados tienen el derecho de adoptar sus propias constituciones e incluso producir experimentos innovadores en materia democrática, pero raramente utilizan este derecho. En la práctica se asemejan los sistemas estatales y nacionales en un grado muy alto. Podría dar numerosos ejemplos aquí, pero mencionaré unos pocos: Estados Unidos cuenta con un sólido presidencialismo tanto a nivel nacional como a nivel de los estados, donde los gobernadores hacen a veces de pequeños presidentes; Australia usa un sistema único para la elección de representantes (el del voto alternativo), y todos los estados excepto uno, él mismo. En Suiza el ejecutivo nacional y el cantonal son pequeños cuerpos colegiados y lo que es especialmente sorprendente es que quienes redactaron la Constitución para el nuevo Cantón de Jura creado en 1979 discutieron modelos alternativos como el alemán y el británico, pero en definitiva volvieron al tradicional sistema suizo.

Después de todo el énfasis que he puesto sobre este conservadurismo constitucional, nos podríamos preguntar qué sentido tiene discutir sobre distintas alternativas democráticas; si hay poca o ninguna chance de que los constituyentes se aparten de los modelos que mejor conocen, ¿no estamos perdiendo el tiempo si nos dedicamos a estudiar una amplia gama de posibilidades? Obviamente, no creo en esto, porque sino no estaría exponiendo hoy sobre este tema. El problema de no contemplar otras alternativas es que esta actitud se convierta en una predicción que se autosatisface: si ni siquiera nos preguntamos sobre las distintas alternativas es mucho menos probable que sean tenidas en cuenta.

Lo que pretendo hacer es quebrar esta predicción que se autosatisface, apelando a una mayor amplitud de criterios y una mayor voluntad de invocar y ser más aventurado, al mismo tiempo quiero aclarar que no persigo el cambio por el cambio mismo.

En aquellos sistemas democráticos ya establecidos por largo tiempo, y que han funcionado bien, concuerdo en que la presunción debe ser a favor de las instituciones y reglas ya existentes. De ahí que mi recomendación sobre la actitud amplia se aplica particularmente a quienes escriben nuevas constituciones para democracias nacientes o bien para países en donde la democracia es reestablecida.

Los constituyentes enfrentan múltiples elecciones, muchas de las cuales responden a dos modelos genéricos de democracias, por un lado el modelo consociacional y por el otro el modelo consensual. Volveré a estos modelos brevemente, definiéndolos y discutiéndolos en extenso.

También discutiré una opción importante, que no puede ser resumida en el contraste de democracias mayoritarias o consensuales: la elección entre presidencialismo y parlamentarismo.

Primero quiero plantear un tema en la forma más clara posible. Obviamente me siento vinculado a los modelos consensual y consociacional en el sentido en que he dedicado gran parte de mi carrera profesional al desarrollo de estos modelos. Pero esto no quiere decir que defienda estos modelos sin tener en cuenta las condiciones y circunstancias particulares de cada país. —Por el contrario, creo que uno de los principales mensajes de mi libro "Democracias" (publicado en 1984) es que hay muchas formas exitosas de llevar adelante una democracia. En cambio argumento que los modelos consociacional y consensual ofrecen grandes ventajas a los países que tienen profundas divisiones, ya sean culturales, religiosas, ideológicas o étnicas. —Podemos decir entonces que cuanto menos homogénea y consensual es una sociedad, más necesita de una forma consensual de gobierno democrático—.

Otro punto que quiero establecer es que el tema de los modelos alternativos de una democracia debe ser distinguido de la transición de un gobierno no democrático a uno democrático. —Pero hay una importante excepción a esto: creo que el modelo consensual de la democracia ofrece una chance mayor de transición suave y pacífica que el modelo mayoritario, por el simple hecho de que el modelo consensual ofrece mayor seguridad y protección a los distintos grupos que hay en una sociedad y es menos probable que este modelo sea resistido por los grupos minoritarios—.

DEMOCRACIA MAYORITARIA vs. DEMOCRACIA CONSOCIACIONAL

Discutiré ahora el modelo consociacional y el consensual; paso a paso tal como aparecen en mi pensamiento. El primer paso puede ser atribuido a la coincidencia de que yo sea nativo de Holanda, pero que recibí mi graduación universitaria en Ciencias Políticas en los EE.UU. Durante ese período entre los años 50 y 60, la ciencia política tuvo una fuerte orientación anglo-americana. La democracia era definida en términos mayoritarios y anglo-americana. Uno de los más prominentes politólogos americano, Gabriel Almond (que fué uno de mis profesores en la escuela de graduados), escribió en un famoso artículo en 1956, que los

países anglo-americanos podrían disfrutar de democracias estables, gracias a la homogeneidad de sus sociedades; por otra parte, los problemas que se encuentran en las democracias continentales europeas —cuyos ejemplos principales son Francia, Italia y Alemania— pueden atribuirse al hecho de que se dividieron en culturas políticas antagónicas o para ponerlo en otra terminología, eran sociedades plurales o profundamente divididas. La anomalía que más me impresionó cuando regresé a Holanda para exponer mis investigaciones (que estaban relacionadas con la política exterior holandesa) fue que Holanda era un país claramente dividido ideológica y religiosamente, aunque poseía un sistema democrático que funcionaba exitosamente. ¿Cómo se podía explicar esta anomalía?

El enfoque de mi explicación fue que Almond había, incorrectamente, supuesto que el comportamiento de los líderes políticos y de las reglas del juego político eran necesariamente mayoritarias y competitivas.

Yo en cambio, argumenté que si la clase política es cooperativa y busca el consenso, la democracia puede pasar de la inestabilidad a la estabilidad.

Inmediatamente analicé el ejemplo holandés y de otros países en donde las elites se comportaban en forma cooperativa y consensual. Los otros casos eran Bélgica, Suiza, Austria, El Líbano (hasta que la guerra civil empezó en 1975) y Malasia.

Descubrí cuatro prácticas esenciales: grandes coaliciones, autonomía segmentada, proporcionalidad y veto de las minorías. Las democracias que tenían estos cuatro aspectos yo las llamé consociacionales —tomando un término utilizado por el pensador político del siglo XVII Johannes Althusius—. Describiré brevemente cada una de estas características.

En primer lugar una gran coalición supone un Ejecutivo compartido en donde todos los líderes políticos de todos los extractos significativos (los mayores grupos de la sociedad) puedan participar. Esta forma de compartir el poder puede adquirir varias versiones institucionales. La más directa es la forma de un amplio gabinete de coalición en un sistema parlamentario.

El segundo principio consociacional es el de la autonomía segmentada: se trata de delegar la decisión política a todos los segmentos posibles. La gran coalición y la autonomía segmentada se complementan una a la otra: en todas las materias de interés común la decisión se toma en forma conjunta por todos los segmentos; y en las otras cuestiones ca-

da uno de los segmentos la toma por sí solo. Si los segmentos están concentrados geográficamente entonces el federalismo puede ser una buena manera de establecer la autonomía.

En tercer lugar, la proporcionalidad es el patrón consociacional de la representación política, la obtención de fondos públicos y cargas sociales. La gran ventaja de la proporcionalidad es especialmente importante como garantía de representación de partidos y grupos minoritarios.

Finalmente, el veto de las minorías es la última arma que las minorías necesitan para proteger sus intereses vitales. Aún cuando una minoría participa compartiendo el Ejecutivo, puede ser desplazada por la mayoría. Esto puede no ser importante cuando se deciden cuestiones irrelevantes, pero cuando los intereses vitales de una minoría están en cuestión, el veto brinda una protección excepcional.

Es fácil darse cuenta que estos cuatro principios contrastan directamente con el modelo mayoritario de democracia: al contrario del gobierno mayoritario, el modelo consociacional significa gobierno compartido y en vez de regla de la mayoría significa gobierno de la minoría, sobre cuestiones propias en áreas específicas, que sólo conciernen a la misma minoría.

En vez de la desproporcional representación en favor de partidos grandes, que es común cuando se adopta el método pluralista de elección, está la representación proporcional, y en vez de desplazar a las minorías, se les dá el derecho para que usen el poder del veto.

Mi estudio sobre Holanda fue publicado en 1968 bajo el título "La política y su acomodamiento". A partir de 1968 escribí distintos pero breves estudios comparativos de la democracia consociacional, terminando en mi libro "La Democracia en las sociedades Plurales" (1977).

CUADRO I: Nueve grupos de regimenes democráticos.*

		2a. DIMENSION		
1ª DIMENSION	Mayoritarios	Mayoritarios	Intermedios	Consensuales
		Nueva Zelandia	Irlanda	Australia
		Reino Unido		<u>Austria</u> <u>Canadá</u>
	Intermedios			<u>Alemania</u> <u>E.E.U.U.</u>
		Islandia	<u>Francia V</u>	<u>Italia</u>
		<u>Luxemburgo</u>	Noruega Suecia	Japón
	Consensuales			<u>Suiza</u>
		Dinamarca	<u>Bélgica</u>	
			<u>Finlandia</u> <u>Francia IV</u> <u>Holanda</u>	

* Notas: 1. Las sociedades pluralistas y semi-pluralistas están subrayadas.

2. La categoría intermedia incluye países con cifras -, 50 y +, 50.

DEMOCRACIA MAYORITARIA vs. DEMOCRACIA CONSENSUAL

Mi próximo paso fue aplicar este enfoque en una forma sistemática a todas las democracias del mundo que han mantenido el sistema democrático por largo tiempo, que son desde el fin de la segunda guerra mundial un total de 21 países. Invertí totalmente el procedimiento que utilicé en mi trabajo anterior. Primero, enumeré las características de las democracias mayoritarias y subsiguientemente, definí cada característica de las democracias no mayoritarias contrastándolas con las características de las mayoritarias. Intencionalmente etiqueté estos modelos no mayoritarios, como "democracias consensuales" con el fin de no confundirlo con el concepto similar, pero no idéntico, de democracia consociacional.

Los modelos consensual y mayoritario pueden verse como dos respuestas al dilema básico del sistema democrático. Si definimos la democracia como el gobierno por y para el pueblo, ¿qué significa "el pueblo"? ¿Quién cumplirá con la tarea de gobernar y a qué intereses debe responder el gobierno cuando el pueblo está en desacuerdo y tiene diversas preferencias? Una respuesta es: la mayoría del pueblo. Su gran mérito es que el gobierno de la mayoría está más cerca del ideal democrático, que el gobierno de la minoría, y que cualquier otra respuesta, tal como requerimiento de unanimidad o de una mayoría calificada, implicaría algún grado de gobierno de la minoría.

La respuesta alternativa es: tanta gente como sea posible. Esta es la esencia del modelo consensual: sus normas e instituciones aspiran a una amplia participación en el gobierno y un amplio acuerdo sobre las políticas que el gobierno proponga.

A partir del principio de concentrar tanto poder como sea posible en manos de la mayoría, yo identifiqué ocho características mayoritarias, y más adelante, identifiqué ocho características consensuales, como la otra cara de las ocho mayoritarias. A continuación, apliqué estos ocho contrastes a la experiencia de la democracia: los 21 países mencionados anteriormente. Mi hipótesis tentativa fue que las ocho características mayoritarias estarían juntas en la práctica dado que las ocho derivan del mismo principio y por lo tanto están lógicamente conectadas. De la misma manera, esperaba encontrar juntas a las ocho características consensuales, y así fue, pero con una excepción importante, yo encontré una relación muy fuerte entre las ocho variables, pero en la forma de dos conjuntos separados en lugar de un conjunto cohesionado. Esto significa

que se deben distinguir dos dimensiones separadas de los contrastes mayoritarios y consensuales. La primera está basada en cinco variables que principalmente están relacionadas con el Poder Ejecutivo y con el sistema de partidos. Mencionaré sucintamente estos cinco; cada uno debe ser visto como una serie continuada, que va del completamente mayoritario al completamente consensual.

1.- Primero, respecto de la composición del Ejecutivo el contraste es entre un gobierno de partidos, con una simple mayoría y un gobierno de una amplia coalición.

2.- Tiene en consideración las relaciones del Ejecutivo y el Legislativo; el contraste es entre el predominio del Ejecutivo, característica del modelo mayoritario, y poderes Ejecutivo y Legislativo más equilibrados, típico del modelo consensual.

3.- El tercer contraste es entre un sistema estricto bipartidario y un sistema multipartidario, con una gran proliferación de partidos.

X 4.- Los dos partidos del modelo mayoritario difieren, fundamentalmente, en cuanto a la política socio-económica; los numerosos partidos del modelo consensual difieren, no solo en base a esta clase de políticas, sino también en función de cuestiones como la religión, intereses culturales y étnicos, diferencias entre intereses rurales y urbanos, política exterior, etc.

5.- El típico sistema electoral del modelo mayoritario es el método por el cual el ganador es el que obtiene el porcentaje más alto en distritos uninominales; el método electoral opuesto en la representación proporcional.

La segunda dimensión de un contraste entre los modelos mayoritarios y consensual consiste en tres variables:

1.- La primera diferencia es entre un gobierno unitario y centralizado por un lado y un gobierno federal y descentralizado por el otro.

2.- El segundo es entre una legislatura unicameral y una bicameral fuerte, en la cual ambas cámaras son aproximadamente iguales en poder pero electas por diferentes métodos.

3.- El contraste es entre una Constitución no escrita por un lado y por el otro una Constitución escrita que está protegida por medio del control judicial y que es difícil de enmendar.

Como la descentralización, el fuerte bicameralismo, las constituciones rígidas y el control judicial están todos relacionados con el federalismo, la segunda dimensión se podría denominar la dimensión federal-unitaria.

El cuadro Nº 1, que ha sido tomado de mi libro *Las Democracias* (Democracies; 1984), muestra la distribución de los 21 países en función de las dos dimensiones del contraste. (Un punto de esclarecimiento es necesario aquí: a pesar de tener sólo 21 países, el cuadro contiene 22 porque he tratado el caso de la cuarta y quinta República Francesa como casos separados). Qué conclusiones podemos extraer del cuadro y cuáles son las consecuencias para los redactores de las constituciones democráticas? La primera conclusión que quisiera enfatizar es que el gobierno mayoritario puro es muy raro. De los 22 casos, sólo 2, Nueva Zelanda y Gran Bretaña, pertenecen a una categoría mayoritaria en ambas dimensiones. Esto significa que gran parte de las democracias tienen por lo menos algunos rasgos consensuales. Es curioso cuán frecuentemente este hecho no es comprendido por muchos, incluyendo politólogos, quienes tendrían deberías saberlo mejor. Por ejemplo, muchas veces me sorprende que los norteamericanos, incluyendo mis colegas en ciencias políticas, se refieren al sistema de gobierno de los EE.UU. como un sistema mayoritario. Esto es completamente erróneo: con la separación y división de poderes, su sistema de pesos y contrapesos entre los poderes, y varios tipos de vetos, EE.UU. no es de ninguna manera un país de gobierno mayoritario. Insisto, casi todas las democracias son en parte consensuales.

Un segundo conjunto de conclusiones surgen cuando tratamos de explicar porqué determinados países pertenecen a determinadas categorías en el cuadro, una explicación es la cantidad de población: con pocas excepciones vemos que los países más pequeños están en el lado izquierdo del cuadro y los países más grandes del lado derecho. Obviamente esto no representa una gran sorpresa: es lógico que los países más grandes demuestren más rasgos federales que los países pequeños. Una segunda explicación se basa en una fuerte influencia del modelo Westminster sobre los países con herencia política británica. Estos países se encuentran en la fila superior y la mayoría de los países con otras tradiciones en la fila intermedia e inferior.

La tercera explicación, a mi juicio, es la más importante, en relación a las consecuencias prácticas para la redacción de constituciones. En cuanto nos movemos del rincón superior izquierdo hacia el inferior derecho, nos encontramos con más y más sociedades plurales (es decir países con profundas divisiones sociales y políticas). Quisiera enfatizar que el tipo de división importa menos que la profundidad de esa división. Las diferencias étnicas, lingüísticas y religiosas son las que más facil-

mente se reconocen, empero las diferencias intra-religiosas tal como el corte entre los religiosos y los anticlericales o la diferencias ideológicas, pueden ser igualmente importantes.

Lo esencial es cuan profundamente se perciben estas diferencias, cuánto se manifiestan, no sólo en política, sino también en la vida social, educación, etc. y cuan fuertemente la gente siente que pertenece a uno de estos grupos delimitados por estas divisiones. Un claro indicador de una sociedad pluralista es la tendencia a la estabilidad del apoyo electoral a los diferentes partidos o coaliciones, durante un largo período de tiempo. Muy a menudo se comete el error de calificar a mi país nativo, Holanda, como una sociedad homogénea, simplemente porque no existen diferencias lingüísticas y étnicas significativas. Sin embargo, las divisiones religiosas e ideológicas de éste país la hacen efectivamente una sociedad pluralista.

La importancia de lo que demuestra el cuadro I es que refuerza mi primera hipótesis: cuanto más pluralista y dividida es una sociedad —es decir, cuanto menos consensual— más necesita un tipo consensual de gobierno democrático.

Finalmente quisiera recalcar que todos los países que aparecen en el cuadro I son democracias de larga estabilidad, sin excepciones, una estabilidad de por lo menos 40 años y deben ser calificados como básicamente exitosos. La única duda que se podría tener es el caso de Italia, que tiene mala reputación como un gobierno inestable y poco efectivo. Pero cuando investigamos la experiencia italiana en materia de política económica, por ejemplo, nos encontramos con un aspecto más favorable. El promedio del nivel de vida en Italia, ha superado recientemente al de Gran Bretaña, la conclusión básica, que creo justificada, es que no se necesita una democracia mayoritaria para tener un gobierno estable y efectivo. El gran error que se suele cometer es el de confundir las dos definiciones de un gobierno fuerte: la primera, un Ejecutivo fuerte que domina a la Legislatura —la cual es una característica de una democracia mayoritaria— y en segundo término, un gobierno que es efectivo en su política. Tendríamos que reconocer que estas son dos cosas diferentes y que no están lógicas ni empíricamente relacionados. Las democracias consensuales pueden ser más lentas en la toma de decisiones, pero esto no significa que sean menos efectivas al tomar las decisiones. De hecho, en años recientes muchos politólogos británicos —entre ellos Samuel Finer— han comenzado a argumentar que la razón más importante para el pobre desarrollo de la economía británica es que el sistema político es de-

masiado mayoritario, demasiado controvertido, demasiado competitivo y no lo suficientemente orientado a lograr el consenso.

Muchos tienden a cometer el mismo error de apreciación, y entre ellos muchos politólogos, cuando son demasiado pesimistas sobre los gobiernos democráticos en general y cuando suponen que los gobiernos no democráticos son intrínsecamente más efectivos en la tarea de gobierno, por ejemplo, en el manejo de la economía. La experiencia mundial no prueba la verdad de esta suposición. En realidad, debemos liberarnos de la idea de que la mayor concentración de poder político hace más efectiva la toma de decisiones. Los gobiernos no democráticos no tienen una ventaja sobre los democráticos en relación a esto y tampoco las tienen las democracias mayoritarias sobre las consensuales.

GOBIERNO PRESIDENCIAL vs. GOBIERNO PARLAMENTARIO

La última consideración que quisiera hacer es cómo nuestras conclusiones se relacionan con la importante opción que tienen que hacer los redactores constitucionales, entre gobierno presidencial y parlamentario. Comencemos con la definición de los términos. Gobiernos presidenciales y parlamentarios difieren en dos aspectos esenciales. Uno de ellos se refiere a la relación entre el jefe del ejecutivo y la legislatura: el Primer Ministro y su gabinete dependen de la confianza de la Legislatura y pueden ser destituidos por la misma, mientras que el Presidente tiene un período de tiempo determinado y no puede ser destituido por la Legislatura (excepto mediante el recurso extraordinario de juicio político). Segundo, la Legislatura elige al Primer Ministro, mientras que el Presidente es elegido, directa o indirectamente por los votantes. Los argumentos principales que podemos encontrar en la Ciencia Política clásica, para estas dos formas alternativas de componer las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, son demasiado exagerados, a mi juicio. La justificación del presidencialismo se basa en que garantiza la estabilidad del Poder Ejecutivo durante un período fijo, mientras que los primeros ministros y sus gabinetes, en sistemas parlamentarios, pueden ser frecuentemente destituidos. Sin embargo, la mayoría de los gobiernos parlamentarios no son para nada inestables. La inestabilidad representa un problema únicamente cuando es extrema, por ejemplo, en la 4ta. República francesa en la que el promedio de duración del gabinete fue menor a un año.

Cuando el promedio de duración del gabinete es de 2 ó 3 años, como en Holanda y Bélgica, creo que no hay diferencias significativas con los 4 años del sistema norteamericano. El otro argumento a favor del parlamentarismo, es que el presidencialismo conduce a un punto muerto entre el Presidente y la Legislatura. Este argumento, invocado vigorosamente en los últimos años por el "Committee on the Constitutional System in the United States", también me parece exagerado. Los puntos muertos en general son temporarios; sirven como señales de que hay que llegar a acuerdos; y en general conducen al acuerdo y no a la parálisis.

La cuestión más importante es en qué medida el presidencialismo es compatible con la democracia mayoritaria o consensual. Mi conclusión es que es más mayoritaria que consensual, y que los redactores de las constituciones que prefieren el modelo consensual, deben optar por el parlamentarismo. Tengo que admitir que en un aspecto los gobiernos presidenciales, como el que funciona en los EE.UU., aparentemente fortalecen una de las características consensuales: una relación de poderes equilibrada entre el Ejecutivo y la Legislatura. Las legislaturas democráticas modernas tienden a perder gran parte de su poder ante el Ejecutivo, pero esto no es aplicable al congreso de los EE.UU. Por otra parte, desde una perspectiva histórica, este equilibrio ha tenido grandes altibajos. Críticos recientes han criticado la "presidencia imperial", mientras que críticos anteriores, como Woodrow Wilson, criticaron el poder predominante del Congreso. Se tendría que observar que el equilibrio entre los poderes Ejecutivo y Legislativo puede ser logrado también bajo un sistema parlamentario. De hecho, esta es la tendencia en las democracias consensuales con sistemas parlamentarios. En otras palabras puede existir una relación entre el presidencialismo y este equilibrio, pero aquél no es imprescindible para éste.

En muchos otros aspectos, el presidencialismo no es compatible con la democracia consensual. El mayor problema es que éste implica la concentración de todo o casi todo el Poder Ejecutivo en las manos de una sola persona y por lo tanto no es compatible con una amplia coalición de gobierno y una mayor distribución del poder. Un Presidente puede elegir los miembros de su gabinete entre los miembros de los diferentes partidos, pero no por esto forman una verdadera coalición pues sólo son consejeros presidenciales. Y el Presidente no puede dejar de ser, antes que nada, el representante de un solo partido. Ciertamente el Primer Ministro es más que un simple primero entre iguales, pero su gabi-

nete sigue siendo un cuerpo colegiado que puede más fácilmente ser una coalición real donde se comparte el poder.

Más aún, para ser más efectivo el Presidente necesita la legitimación de una mayoría electoral o por lo menos un porcentaje alto de los votantes. Esto es probable en el sistema bipartidario, pero no lo es en un sistema multipartidario. Además, el método electoral típico de la democracia consensual, representación proporcional, no se puede usar para elegir un solo candidato; el presidencialismo, entonces, requiere el uso del método pluralista o algún otro sistema electoral mayoritario.

Juan Linz, enumeró recientemente una gran cantidad de desventajas adicionales del presidencialismo, con las que yo coincido. Creo digno de mencionar que el presidencialismo tiende a ser demasiado rígido: un Primer Ministro fracasado puede ser reemplazado fácilmente y sin mayores problemas, pero un Presidente que fracasa debe permanecer hasta que vence su mandato.

Una cuestión que se manifiesta en este contexto, es contemplar la combinación de las mejores características de los dos sistemas. Por ejemplo, consideremos el caso francés en el cual existe un Presidente elegido popularmente y un Primer Ministro responsable ante el Parlamento. Creo que este sistema no supera las desventajas del presidencialismo, particularmente el problema de la concentración de tanto poder en un cargo individual. Es significativo que dos de las nuevas democracias del sur de Europa, Portugal y Grecia, han sido influenciadas por el modelo francés y que las dos han abandonado este modelo, Portugal en 1982 y Grecia en 1986. Actualmente las dos tienen sistemas parlamentarios comunes.

Mi conclusión fundamental puede expresarse en una sola frase: a menos que un país sea naturalmente homogéneo y consensual, necesitan fuertes características consensuales en su Constitución democrática, y por lo tanto le conviene más un gobierno parlamentario que uno presidencial.

La libertad de prensa es importante en el presidencialismo
Religión H
Honor P!
Cap. 12 H 1982 P 1986

DEMOCRACIA PRESIDENCIAL O PARLAMENTARIA. HAY ALGUNA DIFERENCIA?

Juan Linz

INTRODUCCION

En décadas recientes se han realizado renovados esfuerzos para estudiar y entender los distintos sistemas democráticos, pero la mayoría de éstos análisis se han centrado en torno a los modelos de conflicto políticos y más específicamente en los sistemas de partidos y formación de coaliciones y no en el estudio del orden institucional que ocupó la atención de muchos analistas clásicos. Con la excepción de la vasta bibliografía sobre el impacto de los sistemas electorales en la configuración de sistemas de partidos, generados por los primeros escritos de Ferdinand Hermens y el trabajo clásico de Maurice Duverger, y por los escritos de Douglas Rae y Giovanni Sartori entre otros, los científicos políticos le han dado poca atención al rol de las instituciones políticas, excepto en el estudio de democracias específicas.

Los debates acerca de los sistemas monárquicos y republicanos, sistemas presidenciales y parlamentarios, el Estado Unitario y el Federalismo, han pasado al olvido y no han entrado en las discusiones contemporáneas acerca del funcionamiento de instituciones y prácticas políticas y democráticas, ni siquiera sus consecuencias en el sistema de partidos. En el momento en que una cantidad de países inicia el proceso de escribir o reescribir sus constituciones algunos de esos temas deberían ganar de nuevo actualidad y formar parte de lo que Sartori ha llamado la Ingeniería Política, para sentar las bases de la consolidación y estabilidad democráticas. Sin duda, las innovaciones constitucionales de la postguerra, el voto constructivo alemán de no-confianza y la fundación de la Quinta República Francesa, con su refuerzo del Ejecutivo para balancear las debilidades del parlamentarismo asambleísta con un régimen semi-presidencialista, han atraído imitadores y han llamado la atención de los estudiosos. Pero hacen falta estudios más sistemáticos y hasta cierto punto, de la conducta humana sobre las consecuencias para el proceso político de las diferentes instituciones en las cuales se pueden basar algunos de los

debates sobre reforma constitucional e institucional. Con la notable excepción del libro de Kaltefleiter en el que se analizan los casos de Ejecutivos bipolares como los de la República del Weimar y la Quinta República Francesa, y el reciente ensayo de Stefano Bartolini sobre la elección directa del Jefe de Estado en Europa, las diferencias entre regímenes parlamentarios, presidenciales y semi-presidenciales no han atraído la atención de la Ciencia Política y sólo son discutidos limitadamente en los dos más recientes trabajos sobre democracias contemporáneas, los cuales son de Bingham Powell y Arend Lyphart.

Esta falta de atención se debe primordialmente al hecho de que, con la excepción notable de los Estados Unidos, la mayoría de las democracias estables de Europa y el Commonwealth han tenido regímenes parlamentarios. Mientras que la mayoría de los países con constituciones presidencialistas han sido democracias inestables o regímenes autoritarios y por lo tanto no han estado incluidas en esos esfuerzos de análisis comparativo de las democracias. A muchos factores sociales, económicos, culturales y políticos se les otorgó un papel protagónico en el análisis de las crisis y la caída de la democracia en esos países pero no encontramos prácticamente ninguna mención sobre rol de factores institucionales en esas crisis. Sólo en el caso de Chile se ha hecho alguna referencia al conflicto entre el Presidente Allende y el Congreso en el análisis del colapso de la democracia. Podría ser sólo un accidente que tantos países con regímenes presidencialistas se hayan encontrado con grandes dificultades en establecer democracias estables, pero ciertamente la relación entre esos dos tipos principales de instituciones políticas democráticas y el proceso político parece merecer más atención que la recibida hasta ahora. Hubiese sido interesante volver a los viejos debates de constitucionalistas e intelectuales, particularmente en América Latina, sobre el presidencialismo y el parlamentarismo. Pero sospechamos que no nos serían de mucha ayuda para nuestras preocupaciones presentes pues reflejarían, por un lado la gran admiración por la gran república democrática americana y su sistema presidencialista, ignorando hasta cierto punto lo que Woodrow Wilson describe como "gobierno del Congreso" y por otro lado las amargas críticas al parlamentarismo francés que probablemente fueron recogidas por la bibliografía jurídica latinoamericana.

En mi propio trabajo sobre la caída de los regímenes democráticos, cuando estaba corrigiendo el borrador, me impresionó en la re-lectura del análisis de O'Donnell la indudable inviabilidad en la Argentina post-peronistas; la dificultad extraordinaria de integrar y/o aislar a los

peronistas. En contraste a los comunistas en Italia, que a pesar de toda la tiranía que genera la democracia italiana, nunca llegó a consecuencias parecidas. Como resultado, escribí un breve ensayo sobre las consecuencias políticas del presidencialismo y el parlamentarismo que he ampliado recientemente y que constituye el tema básico de este ensayo. Las ideas que intento desarrollar necesitarán ciertamente una investigación más profunda, usando experiencias de diferentes países, particularmente de América Latina, pero también de las Filipinas, Corea del Sur, Nigeria y quizás El Líbano. Un trabajo adicional requeriría una investigación sobre las percepciones, tanto de las élites políticas como del pueblo, sobre el Presidente y las legislaturas en esos regímenes.

Es asombroso que la mayor parte de la discusión sobre el tipo de gobierno presidencialista, en los clásicos sobre política democrática, se limita al caso de los Estados Unidos y a una comparación entre este país y el Reino Unido, con prácticamente ninguna referencia a la larga experiencia de los países de América Latina con regímenes presidencialistas.

Esta laguna en la bibliografía hace inevitablemente polémico mi análisis en este ensayo. Por lo tanto, debe ser tomado como estímulo para una mayor y más sistemática investigación. Ya que la peculiar mezcla entre el parlamentarismo y el presidencialismo en la Constitución de Weimar y la Quinta República Francesa ha sido objeto de más análisis científicos y no ha sido introducido en América Latina -aunque en el reciente proceso de redemocratización Portugal ha optado por un sistema similar cuyas dificultades en años recientes merecen inclusión en los debates científicos- no nos referimos en detalle a esos sistemas mixtos.

Parlamentarismo y Presidencialismo

La realidad política dista mucho de ser nítida en algunos sistemas parlamentarios, y aunque el gobierno emerge de los lineamientos políticos de un cuerpo de representantes electos por el pueblo, existe también un Jefe de Estado, un monarca, el gobernador general en los países del Commonwealth o un Presidente con poderes formales limitados aunque en ciertas circunstancias tiene o puede tener un aval político significativo, (generalmente en ocasiones de crisis o creando él mismo las crisis). En los sistemas parlamentarios, la única institución con legitimidad democrática es el Parlamento, y el gobierno que deriva de su autori-

dad con la confianza o la aprobación del Parlamento, sea éste formado por mayorías parlamentarias o sea porque un gobierno de minoría es tolerado por el Parlamento, entre períodos electorales o en casos excepcionales cuando el Parlamento no puede establecer un gobierno alternativo. Los primeros ministros cada vez se están pareciendo más a los Presidentes, dado el incremento en la personalización del liderazgo de los partidos y la identificación de los votantes con los líderes además de la identificación con el partido o partidos porque presentan un líder atractivo, su poder al fin y al cabo no deriva de la identificación del votante con ellos y no pueden apelar directamente al pueblo en oposición a los representantes que los apoyan en una legislatura o en oposición a su propio partido, excepto después de la disolución del Parlamento y el llamado a nuevas elecciones. Solo pueden surgir conflictos en esos casos que discute Bartolini en que el parlamentarismo se combina con la elección popular directa del Presidente y en esos pocos casos en los que el presidente tiene considerables poderes en reserva. La mayoría de los Presidentes en sistemas parlamentarios, como los monarcas constitucionales en las monarquías parlamentarias, tienen sólo poderes y funciones limitados y hay que considerar que los mecanismos institucionales para la elección de tales presidentes y la práctica política han limitado el conflicto potencial entre estos dos puestos con legitimación democrática, como en Irlanda, Islandia y Austria.

Los sistemas presidenciales están basados en principios opuestos. Un Ejecutivo con poderes considerables en la Constitución, generalmente con el control total de la composición de su gabinete y la administración, electo directamente por el pueblo por un período limitado de tiempo y que no depende de un voto formal de confianza de los representantes democráticamente electos para el Parlamento. El es no sólo el depositario del Poder Ejecutivo sino también la cabeza simbólica del Estado y no puede ser destituido excepto en casos excepcionales de juicio político entre elecciones. En la práctica, como nos demuestra la historia de Estados Unidos, pueden estar más o menos dependientes de la cooperación de los representantes electos en el Congreso y por lo tanto el equilibrio entre el Ejecutivo y el Poder Legislativo varía considerablemente en esos sistemas. 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.

Dos cosas sobresalen en los sistemas presidenciales. Una es la

clara legitimidad democrática del Presidente, en muchos casos con un fuerte componente plebicitario aunque a veces basado en menos votos que muchos primeros ministros de sistemas parlamentarios con gabinete en minoría, débilmente legitimado por el electorado. Para mencionar solo un ejemplo: Allende con una mayoría del 36,2 % obtenida a través de una coalición heterogénea estaba en una posición muy diferente a la de Adolfo Suarez con el 35 % del voto en 1979, como también lo estaban los oponentes Allessandri con 34,9 % y Felipe González con 30,5 % y los menos exitosos Tomic con 27,8 % y Fraga o Carrillo con 6,1 % y 10,8 % respectivamente. Un sistema presidencialista le da al Presidente los atributos del Jefe de Estado, representante de la nación y los poderes del ejecutivo, un áurea e imagen y autoimagen muy diferente; crea expectativas populares muy distintas que un Primer Ministro independientemente de la popularidad que él tenga con igual número de votos.

El hecho más saliente es que en un sistema presidencial, los legisladores, particularmente cuando representan partidos políticos bien organizados y disciplinados, que constituyen opciones ideológicas y políticas reales para los votantes, también tienen legitimidad democrática y es posible que la mayoría de los legisladores representen opciones políticas distintas a las del Presidente. Bajo estas circunstancias en base a principios democráticos, quién tiene más derecho a hablar en nombre del pueblo: El Presidente o la mayoría parlamentaria opositora?. Ya que ambos reciben su poder del voto en una competencia libre, con alternativas bien definidas, un conflicto está siempre latente y puede hacer erupción dramáticamente; no hay ningún principio democrático para resolverlo y los mecanismos que puedan existir en la Constitución son generalmente complejos, técnicos, legalistas y por tanto de dudosa legitimidad democrática para el electorado. No es accidental, por lo tanto, que en algunas de esas situaciones los militares intervengan como poder moderador. Se podría argumentar que esos conflictos de poderes, son normales en los Estados Unidos y no han llevado a crisis militares. Excedería los límites de este ensayo el explicitar cómo las características particulares de las instituciones y prácticas políticas estadounidenses han limitado el impacto de tales conflictos, incluyendo las características únicas del sistema norteamericano de partidos que llevan a muchos prominentes científicos políticos estadounidenses a desear la creación de un sistema de partidos más responsable y coherente ideológicamente. En nuestra opinión el desarrollo de los partidos políticos modernos, tiende a hacer esos conflictos particularmente complejos y amenazadores, especialmente en sociedades

polarizadas ideológica o socialmente, en contraste con el tipo de partidos políticos norteamericanos.

La segunda característica institucional de los sistemas presidencialistas es el hecho de que los Presidentes son electos por un período de tiempo, que en circunstancias normales no puede ser modificado, y a veces debido a cláusulas que prohíben la re-elección, no puede ser prolongado. El proceso político entonces se divide en períodos discontinuos y rígidamente determinados sin posibilidad de reajustes periódicos en la medida que acontecimientos políticos, sociales y económicos lo requieran.

El tiempo del mandato de un Presidente se convierte en un factor político esencial al que todos los actores en el proceso político tienen que ajustarse y esto, como veremos más adelante, tiene importantes consecuencias. Una de las más complejas es la necesidad de sucesión en caso de muerte o inhabilitación del Presidente, que en algunos casos se complica por el hecho de que el sucesor automático es electo separadamente y puede representar una corriente política diferente, otra coalición o partido que el del Presidente, o ha sido impuesto al Presidente como compañero de fórmula, sin ninguna consideración a su capacidad para ejercer el Poder Ejecutivo y sin tener apoyo general como lo tenía el Presidente. La historia brasileña nos provee con ejemplos de la primera situación y la sucesión de Perón en Argentina por Isabelita de la segunda. Paradójicamente, en el presidencialismo que conduce a una personalización del poder, la sucesión entre elecciones puede llevar a la presidencia a alguien a quien los votantes, líderes de partido y la élite política jamás hubiesen confiado ese puesto.

Las constituciones presidencialistas paradójicamente incorporan dos principios y premisas opuestos. Por un lado su propósito es el de crear un Ejecutivo poderoso y estable, que tenga legitimidad popular, con tendencia a la legitimación plebiscitaria, capaz de oponerse a los intereses particulares representados en el Congreso a partir de los partidos, regiones, intereses locales o de clientela, limitados o no legitimados en una concepción rousseauiana de democracia, implícita en la idea de *pueblo*, *ciudadanía* o la retórica democrática. Bajo esas circunstancias la concepción anglosajona de la democracia, en la que la representación de una variedad de intereses en la sociedad, el ajuste pragmático entre esos intereses, y aún su feroz defensa tiene considerable legitimidad, pierde apriori la legitimidad y parece trasladarse a otras arenas que la política, a la esfera de los sindicatos y los intereses de grupos políticos, algunas ve-

ces a los niveles regionales y locales en conflicto con el gobierno central.

Por otro lado, las constituciones presidencialistas muestran una profunda desconfianza hacia la personalización del poder y el caudillismo, y retrocediendo en el tiempo, temor al monarca absoluto. Por lo tanto introducen muchos mecanismos para limitar ese poder que puede convertirse en arbitrario: sobre todo la norma que prohíbe la re-elección. La cantidad de previsiones para controlar el poder presidencial -como hacer que ciertos nombramientos dependan de la aprobación del Congreso, diferentes cláusulas para el juicio político y la institucionalización de la controloría en Chile o los poderes otorgados a la judicatura reflejan esta desconfianza. A veces, en la cultura política, la legitimación del ejercicio de este rol por las F.F.A.A., como poder moderador, es visto como sirviendo al propósito de controlar el poder presidencial. Sería interesante investigar a fondo la contradicción entre los textos constitucionales y la praxis política de los regímenes presidencialistas latinoamericanos, pero cualquier estudiante de historia y política latinoamericana podría dar ejemplos al respecto. Sería útil investigar cómo esa contradicción fundamental entre el deseo de tener un Ejecutivo fuerte y estable y la sospecha latente sobre ese mismo poder, afecta la manera de tomar decisiones políticas, el estilo del liderazgo, las prácticas políticas y la retórica, tanto de los presidentes como de sus opositores. ciertamente, esta contradicción introduce un conflicto de proporciones que no puede ser explicado simplemente en términos económicos, políticos o ideológico. Si fuésemos a aceptar, y esto es discutible, la existencia de una tendencia al personalismo en el carácter y la cultura política de la sociedad hispana, cabría poca duda de que algunas de esas tendencias son reforzadas por el orden institucional.

Si tuviésemos que resumir las diferencias básicas entre los sistemas presidencialistas y los parlamentarios podríamos decir que son: la rigidez que el primero introduce en el proceso político y la mayor flexibilidad de éste en sistemas parlamentarios. Esto les parecerá a los proponentes del presidencialismo una ventaja pues reduce la incertidumbre y la imprevisibilidad que es, en principio, inherente al parlamentarismo donde una gran cantidad de protagonistas, partidos, sus líderes, legisladores -incluyendo los que cambian de afiliación-, pueden en algún momento producir cambios básicos, realineamientos entre elecciones y sobre todo cambiar la cabeza del Ejecutivo, el Primer Ministro. La búsqueda de un poder fuerte y la previsibilidad parecerían favorecer al presidencialismo,

pero paradójicamente, acontecimientos inesperados, que van desde la muerte del Presidente a serios errores de juicio, particularmente frente a situaciones cambiantes, hacen al sistema presidencial menos predecible y muchas veces más débil que el de un Primer Ministro, quien siempre puede reforzar su autoridad y legitimidad democrática pidiendo un voto de confianza.

No hay dudas que las incertidumbres de un período de transición y consolidación, hacen más problemática a la rigidez de una constitución presidencial que la capacidad de respuestas flexibles ante esta situación cambiante de los regímenes parlamentarios.

El Proceso Político en Democracias Presidencialistas y Parlamentarias

Hasta ahora, hemos centrado la discusión en las dimensiones institucionales de nuestro problema. Nos hemos referido a algunas de las disposiciones legales en las constituciones presidenciales y alguna de las reglas no escritas que diferencian los dos tipos de democracia. Sin embargo, además de esos aspectos debemos discutir otros temas, entre ellos: cómo se estructura la competencia política en un sistema en el cual el Presidente ha de ser electo directamente por el pueblo, el estilo en el ejercicio de la autoridad y poder, las relaciones entre el Presidente, la clase política y la sociedad, y la forma en que el poder será ejercido y los modos de resolución de conflictos. Presumimos que las características institucionales a las que nos hemos referido directa o indirectamente matizan el proceso político y la manera de ejercer el poder en su totalidad. Tan pronto describamos las diferencias resultantes entre la política democrática en regímenes presidencialistas y parlamentarios, estaremos listos para preguntarnos cuál de los dos tipos de democracia provee las mayores posibilidades para una exitosa transición, consolidación y estabilidad de la democracia.

Quizás la consecuencia más importante del presidencialismo es que introduce un fuerte elemento del juego "suma cero" en la política democrática a través de reglas que producen resultados electorales en los cuales el "ganador se lo lleva todo". La elección en el sistema parlamentario puede llegar a producir una mayoría absoluta para un partido en particular, pero más frecuentemente le otorga representación a una cantidad de partidos, quizás uno con mayor proporción que otros, pero con los cuales de todas maneras se hace necesario negociar y repartir el poder pa-

ra sostener a un Primer Ministro o tolerar un gobierno de minoría. Esto significa que el jefe de gobierno estará mucho más al tanto de las demandas de los diferentes grupos y más preocupado por retener su apoyo, por ende los distintos partidos no pierden sus expectativas de tener parte del poder, ejercer el control y tener la oportunidad de obtener beneficios para los que los apoyan.

La sensación de tener un poder independiente, mandato del pueblo, independencia durante el período correspondiente, sustentando el cargo sin que puedan retirarle el apoyo, incluyendo el de los miembros de la coalición que lo eligiera, da al Presidente un sentido de misión a cumplir y de poder que contraste con el peso real del porcentaje que lo eligió. Esto puede hacer que sea para él más frustrante, irritante y desmoralizadora la resistencia que encontrará en la sociedad y en el sistema político que para un Primer Ministro que sabe desde el principio cuanto dependiente es del apoyo de su partido, de otros partidos, de otros líderes y del Parlamento en pleno. A menos que el Primer Ministro tenga un poder absoluto, el sistema inevitablemente incluye algunos de los elementos que se institucionalizan en lo que se llama democracia asociativa. En este sentido, es importante señalar que cuando la democracia fue reestablecida en dos países latinoamericanos con Constituciones presidenciales en momentos difíciles, los líderes de los partidos políticos mayoritarios llegaron a acuerdos para evitar algunas de las consecuencias de dar a un partido la autoridad completa junto con la presidencia y, las consecuencias del juego "suma-cero" para aquellos que no ganaron el poder. Me refiero al pacto de Punto Fijo en el caso de Venezuela y más específicamente a los complicados arreglos de los varios pactos y la concordancia que acompañaron al reestablecimiento de la democracia en Colombia cuyo propósito principal puede ser descrito como el de prevenir las consecuencias del juego "suma-cero" de un régimen presidencial.

El carácter "suma-cero" del juego político en regímenes presidenciales, es reforzado por el hecho de que los ganadores y los perdedores quedan determinados para todo el período del mandato presidencial - un período de años en el que no hay esperanza de realineamientos en las alianzas, de aumento en la base de apoyo para la unidad nacional, o grandes coaliciones de emergencia, o situaciones de crisis que pueden llevar a la disolución del Parlamento y a nuevas elecciones, etc. Los perdedores tienen que esperar cuatro o cinco años sin ningún acceso al Poder Ejecutivo y por ende a la participación en la formación de gabinete.

El fenómeno "suma-cero" en los regímenes presidenciales au-

menta la importancia de una elección presidencial, tanto para los ganadores como para los perdedores e inevitablemente aumenta la tensión, y como veremos, la polarización en tales elecciones.

Las elecciones presidenciales tienen la ventaja de permitir que el pueblo decida directamente quién lo gobernará por un período razonable de tiempo en vez de dejar esa decisión a los políticos, como en los sistemas multipartidistas con instituciones parlamentarias. Presumiblemente, el Presidente tendría un mandato directo del pueblo. Si no se requiere un porcentaje mínimo y un número de candidatos compiten en una sola vuelta, el elegido podría tener sólo quizás un porcentaje muy pequeño y no existiendo diferencias importantes con los otros candidatos, sería por tanto incapaz de sentir con justificación que existe un apoyo popular plebiscitario y que honestamente tiene él y los que le apoyan. Para eliminar esta posibilidad las leyes electorales a veces requieren un porcentaje mínimo para el ganador u otro procedimiento para escoger uno entre los que no lo obtuvieron. Estos procesos podrían frustrar a aquellos que apoyaron al candidato con más votos. Normalmente los dos candidatos de los partidos mayoritarios se turnan en la primera o en la segunda vuelta. Esta es una elección bi-polar que bajo ciertas condiciones puede producir considerable polarización. Una de las consecuencias de la confrontación entre dos candidatos viables es que previo a la elección es probable que se formen amplias coaliciones en las que los partidos de la extrema democrática pero minoritaria, con alguna fuerza electoral no podrán ser ignorados pues el triunfo puede depender de los pocos votos que pueden movilizar. En un sistema de partidos, en el cual un número significativo de votantes se identifica fuertemente con los mismos, los partidos de extrema pueden lograr una importancia desmedida en comparación con su caudal de votantes. Esto facilita al oponente denunciar la influencia peligrosa de los extremistas y además les abre a los extremistas la posibilidad de ejercer chantaje sobre los sectores moderados. A menos, que un fuerte candidato centrista obtenga mucho más apoyo, que los que hacen alianzas con los segmentos más extremos del espectro político, una elección presidencial puede alentar tendencias centrífugas y polarizantes en el electorado.

Se puede argumentar que en una sociedad en la que la gran mayoría del electorado está en el centro del espectro político, comparte posiciones moderadas, está de acuerdo en la exclusión de los extremos y sólo vacila moderadamente entre aquellos centristas que se inclinan hacia la izquierda o la derecha. Estas consecuencias potencialmente negativas no

les afectan. Con un electorado de tales inclinaciones centristas le será poco probable ganar una elección a cualquiera, haciendo alianzas o tomando posiciones que pareciesen estar inclinándose a los extremos, como lo descubrieron Goldwater y McGovern la noche de la elección en Estados Unidos. No obstante, parece poco probable que alguna *sociedad*, con serios problemas económicos y sociales, divida en sus opiniones acerca de un régimen autoritario, que en algún momento tuvo apoyo popular, con partidos de la extrema, fuertemente organizados y considerable popularidad, pudiesen adaptarse al modelo de la elecciones presidenciales en los Estados Unidos.

En una elección de una sola vuelta, con una sociedad polarizada, con un electorado volátil, ninguno de los candidatos más fuertes puede ignorar, sin correr el gran riesgo de no obtener la mayoría necesaria, a aquellas fuerzas con las que en otras circunstancias no colaboraría. Una elección de dos vueltas con encuentro entre los dos candidatos más votados, cuando por los resultados de la primera vuelta pueden estar seguros de cuánta fuerza tienen por sí solos y calcular cuánto tienen que contribuir las alianzas para formar una coalición ganadora, y donde sus tendencias más extremas conscientes de los límites de su poder, reduce las incertidumbres y ayuda a producir un resultado más racionalmente calculado por los votantes y los candidatos - que en algunos aspectos se asemeja al proceso de formación de coalición en un Parlamento en búsqueda de Primer Ministro. Sin embargo hemos de mantener para nuestro análisis el potencial de polarización y la dificultad de aislar alternativas políticamente explosivas que son profundamente rechazadas por las élites significativas o segmentos importantes del electorado.

Para ilustrar nuestro argumento, pensemos en España en 1977, en la primera elección libre después de Franco. Primero que nada, ante la ausencia de estadísticas sobre la distribución de preferencias del electorado, (a pesar de toda la información provista por las encuestas de opinión pública a las que los políticos obviamente tendieron a no prestarle atención), la incertidumbre prevaleciente habría hecho difícil concertar coaliciones, y ciertamente los potenciales candidatos principales habrían sido obligados a hacer coaliciones cuyas dimensiones les darían más posibilidades de triunfo. Asumiendo que las oposiciones democráticas a Franco se habrían unido tras un candidato único (Felipe González), algo que no era seguro en aquel momento, él obviamente no habría sido capaz de participar independientemente en la forma en que lo hizo en la elección parlamentaria, dadas las expectativas sobre la fuerza de los comunistas y el

aproximadamente 10 % del electorado que representaban en ese momento. Una imagen de frente popular habría dominado la campaña y probablemente habría diluido la identidad política que tendrían en la mayoría de los distritos las distintas fuerzas políticas (desde la extrema izquierda al centro democrático cristiano y los partidos regionales moderados) excepto para algunas elecciones senatoriales.

El problema habría sido aún más agudo para los sectores de centro-derecha; para aquellos que habían apoyado la reforma y particularmente la reforma pactada para la salida del régimen autoritario. No es seguro que Adolfo Suárez, el Primer Ministro de la transición, aún a pesar de la gran popularidad ganada durante el proceso (evidenciada en las encuestas de opinión pública a principios de 1977) podría haber querido unir a todos los que estaban a la derecha del PSOE. En aquel momento, muchos demócratas cristianos, incluyendo aquellos que en 1977 estaban en la boleta electoral de la UCD, no habrían estado dispuestos a abandonar a sus amigos políticos de los años de oposición a Franco. Por otro lado, habría sido difícil para Suárez aparecer con el apoyo de la Alianza Popular que parecía como una alternativa continuista con líderes de siete grupos dirigidos por ex-miembros del gabinete de Franco. Tampoco parece lógico que la AP hubiese apoyado a un líder que estaba dispuesto a legalizar al Partido Comunista.

Excluyendo la posibilidad que el candidato de la derecha hubiese sido Manuel Fraga - hoy el líder indiscutido de la oposición - habría sido muy difícil para Adolfo Suárez el mantener su posición clara, como una alternativa diferente al continuismo del régimen franquista, en una elección presidencial. De hecho, la campaña de 1979 de la UCD estaba dirigida tanto contra la AP como contra los socialistas, y dadas las incertidumbres sobre la fuerza de la AP y los miedos y hostilidades que ella generaba en la izquierda una gran parte de la campaña estuvo dirigida sobre Fraga, reduciéndose así la polarización potencial entre demócratas "de toda la vida" y los novatos que constituían una parte importante de la élite de la UCD y los que la apoyaban.

Inevitablemente, el candidato de la derecha y centroderecha habría centrado sus ataques en los peligrosos apoyos al candidato de la izquierda democrática, el rol de los comunistas y los nacionalistas regionales y los compromisos a los que hubiese tenido que llegar con ellos el candidato de izquierda. El candidato de la izquierda democrática y la centro izquierda inevitablemente habría tenido que hacer resaltar la continuidad de su oponente con el régimen de Franco, la presencia de franquistas

no-arrepentidos entre los que los apoyaban y la ausencia entre los miembros de la coalición de centristas moderados, (esos que después de la elección y en los años de construcción constitucional y el primer gobierno constitucional después de la elección de 1979) jugarían un rol prominente apoyando al gobierno de Suárez, por ejemplo, los catalanes moderados.

No puede cuestionarse que la elección presidencial en 1977 habría sido mucho más polarizada que la elección parlamentaria que tuvo lugar el 15 de junio. Si el Primer Ministro Suárez habría rechazado un entendimiento con la AP o Fraga el líder de la AP, habría rechazado una alianza con los Suaristas en base a sus exageradas expectativas y su visión de una mayoría natural de la derecha y un sistema de dos partidos, el resultado habría sido muy poco predecible aunque lo más probable hubiera sido una mayoría para el candidato de la izquierda. Un Presidente con este apoyo popular, aún con un resultado diferente en elecciones parlamentarias, se hubiese sentido con legitimidad para comenzar a escribir una nueva Constitución más partidaria, y a buscar cambios más radicales en la sociedad política y la sociedad en pleno - ciertamente más de los que el Primer Ministro socialista Felipe González buscaría luego de 5 años como miembro del Parlamento, con su partido gobernando municipalidades, después de un congreso partidario en el que el ala izquierda más utópica fue derrotada y una campaña en la que el objetivo principal era ganar votos del centro del espectro político, en donde de acuerdo a los resultados de la última elección se encontraba el electorado. En mi opinión no hay duda - y comentarios de Felipe González sobre lo que una victoria de su propio partido aún en 1979 hubiese representado lo confirman - el proceso de transición y consolidación de la democracia en España hubiese entonces sido muy diferente y probablemente más difícil.

Permitáseme advertir que algunas de las consecuencias negativas de la polarización implícita en una elección presidencial no son inherentes al sistema y no son inevitables si hay un consenso masivo en la población con respecto a la centro-derecha o centro-izquierda moderados y cuando lo limitado del peso de los extremos es evidente a todos, de manera que nadie tiene particular interés en alianzas con ellos. Esto es probable cuando hay consenso sobre mantener los extremos aislados o cuando ellos mismos optan por el aislamiento para competir y lo hacen solo para hacerse propaganda. Pero dudo que esas condiciones se puedan encontrar en muchas sociedades en proceso de democratización y consolidación de la democracia.

Estilo de hacer Política en los Regímenes Presidencialistas

Hemos estado discutiendo algunas de las consecuencias del presidencialismo para el proceso electoral y algunos de los lectores quizás sentirán que una cosa es la elección y otra es lo que el candidato hará después de ser electo con todos los poderes otorgados por la Constitución. Por qué él no ha de terminar con el proceso de polarización de la campaña, cicatrizar heridas, ofrecer a los derrotados una oportunidad de colaborar, ignorar y aislar a los aliados del extremo ideológico y convertirse en el presidente de todo el pueblo?. Obviamente tal política y estilo de gobierno no puede ser descartado, pero su existencia dependerá de la personalidad del líder y sus oponentes. Antes de una elección nadie puede asegurar que ésta será la decisión del nuevo candidato y ciertamente el proceso de movilización política en un contexto plebiscitario no va a facilitar que se de esta forma. Paradójicamente, tal postura podría debilitar en vez de fortalecer al nuevo Presidente, pues se arriesga a marginar a los elementos más extremistas de su coalición que continúa compitiendo con el sector más moderado de la coalición en el Congreso y otras áreas por el apoyo de los electores y que denunciarán esto como una traición. Esto hará más difícil que él ignore sus demandas. Además si su actitud no es recíproca a la de los derrotados y si la oferta ha sido hecha en público, el rechazo podría llevarlo a una posición más intransigente, confundiendo aún a los opositores más moderados con los miembros menos legítimos de la coalición que apoyó a su opositor, lo que reforzaría la retórica generada durante la campaña.

Algunas de las más importantes consecuencias del régimen presidencial, para el estilo de hacer política, surgen de la naturaleza misma del cargo: los poderes asociados con él y los límites que se le imponen, particularmente aquellos derivados de la necesidad de cooperación con el Congreso - que puede tener una composición partidaria distinta de la coalición presidencial - y además la sensación que produce una elección por una cantidad limitada de años y sin derecho a sucesión. La presidencia es por naturaleza bi-dimensional y en un sentido, ambigua, pues el Presidente representa a toda la Nación, al Estado, y al mismo tiempo es el representante de una clara opción política, una opción partidaria, y de sus votantes además de ser algunas veces, representante de su partido dentro de la coalición que lo llevó al poder.

Las dimensiones simbólicas y diferencial del poder, esos aspectos

de la autoridad que Bagehot vió representados en la monarquía y a veces exitosamente encarnados por presidentes en regímenes parlamentarios (como recientemente, Sandro Pertini en Italia, o Theodor Heuss en los primeros años de la República Federal Alemana), son difícilmente reconciliable con su rol del político luchando por implementar su programa. No es siempre fácil ser al mismo tiempo, Presidente de todos los chilenos y el Presidente de los trabajadores, ser el elegante y bien educado Presidente en La Moneda y el orador demagógico en concentraciones en un estadio. Muchos votantes y sectores claves han de ver ese segundo rol como una traición al de Jefe de Estado, que es visto como más allá de los partidos y como símbolo de continuidad del Estado y la Nación, que ellos asocian con los Presidentes. Un sistema presidencial en comparación con una monarquía parlamentaria o una República con un Primer Ministro y un Jefe de Estado no permite la diferenciación de roles.

Quizás la consecuencia más importante de la relación directa entre el Presidente y el electorado, la falta de dependencia de otros políticos (para renovar su poder amenazado luego de su elección por mociones de censura y por la necesidad de confirmar esa confianza), es la sensación de haber sido electo representante de todo el pueblo, lo que le hace identificar a todos como su electorado e ignorar a aquellos que votaron por la oposición. El componente implícitamente plebiscitario de la autoridad presidencial puede resultar muy frustrantes para la oposición y los límites a la autoridad del Presidente. En este contexto, probablemente mostrará sus políticas como aquellas que son apoyadas por el pueblo y las de sus oponentes como representadas por intereses especiales rechazados por el pueblo. Este sentido de identidad entre el líder y el pueblo que fortalece o estimula un cierto populismo puede ser fuente de poder pero también lleva a ignorar que una mayoría, y aún más una pluralidad tiene un mandato limitado para implementar un determinado programa de gobierno. Estimula la falta de consideración, de respeto y algunas veces relaciones hostiles con la oposición.

Un Presidente no es como un Primer Ministro, quien como miembro del Parlamento, aunque tiene un puesto gubernamental, todavía pertenece a un cuerpo mayor en el cual él tiene que lidiar como un igual, hasta cierto punto, con otros políticos y los líderes de otros partidos, especialmente si su apoyo depende de gobiernos de coalición o de minorías. Un Presidente, por otro lado, dado su rol de Jefe de Estado no tiene que tener esas relaciones pues tiene la libertad de recibir o no a sus oponentes y siempre en el contexto de su rol ceremonial en el Palacio

Presidencial. Además, el oponente derrotado, y los demás líderes de la oposición ocupan una posición ambigua pues, aunque son públicamente líderes, al no tener ningún puesto y al no ser parlamentarios, no pueden actuar con respecto al Presidente del mismo modo que lo hace el líder de la oposición parlamentaria en Westminster.

La ausencia en un sistema presidencial del Rey o de un Presidente de la República que pueda actuar simbólicamente como un poder moderador, priva al sistema de elementos flexibilizadores y mecanismos para limitar el ejercicio del poder. Una figura que a veces ejerce influencia moderadora en tiempos de crisis, también puede facilitar una rebelión parlamentaria en contra del Primer Ministro, manteniéndose como poder neutral, y que puede mantener contacto con fuerzas prontas a cuestionar el liderazgo del Primer Ministro, particularmente las Fuerzas Armadas. Aún los presidentes de cuerpos legislativos que en confrontaciones parlamentarias entre partidos pueden ejercer algún control, no pueden hacer esto con el Presidente, como lo pueden hacer con el Primer Ministro, cuando éste está sentado en el Parlamento y ellos presiden la sesión.

Dada la inevitable posición estructural e institucional del Presidente no es raro que el pueblo, en otras palabras, aquellos que lo apoyan y se identifican con él, piense que tiene más poder del que tiene o debería tener, poniendo expectativas excesivas en él y estando dispuestos a manifestar sus sentimientos si son manipulados o movilizadas por el Presidente en contra de la oposición. La interacción entre un Presidente popular y la masa que lo aclama, puede generar un clima de tensión política y agitar a sus oponentes. Lo mismo puede ser dicho de la relación directa entre un Presidente conservador o un Presidente con antecedentes militares y las fuerzas armadas en su calidad de Comandante en Jefe y las oportunidades de contactos entre el Presidente con Jefes del Ejército, sin la intervención molesta del Primer Ministro o el Ministro de Defensa, propios de las monarquías o repúblicas parlamentarias.

La posición de los ministros en los gobiernos parlamentarios es muy diferente a aquella de los ministros o secretarios en los regímenes presidenciales. Hay empero, ciertas tendencias que han de llevar a un grado de convergencia entre sistemas en principio diferentes. Estamos pensando en sistemas parlamentarios con partidos muy disciplinados y un Primer Ministro con una mayoría absoluta en el Parlamento, que siguen el modelo de la Kanzler Democracia en la que el Primer Ministro tiene amplia libertad para escoger su gabinete sin aprobación parlamentaria para cada ministro. Todo esto junto con la tendencia de personali-

ción del poder en la política moderna, particularmente gracias a la televisión, ha reducido el sentido de responsabilidad colectiva, la naturaleza colegiada de un gobierno de gabinete y la responsabilidad independiente de los ministros. Sin embargo, en sistemas parlamentarios, donde el Primer Ministro depende de coaliciones parlamentarias o está a la cabeza de un gobierno de minoría con apoyo parlamentario, su relación con el gabinete tiende a ser marcadamente diferente a aquella del Presidente con su gabinete.

La elección libre por el Presidente con sus colaboradores, la opción de relevarlos cuando sus posturas le son indeseables, y la incapacidad de ellos de regresar al Parlamento con una base independiente de poder como representantes, para cuestionar allí y en reuniones partidarias la política del Primer Ministro, hace que hagan falta hombres y mujeres de carácter firme en el gabinete presidencial. Un Presidente puede proteger a sus ministros de la crítica mucho más fácilmente que un Primer Ministro, los cuales en este caso pueden ser interpelados y censurados por el Parlamento, cuando el principio de la división de poderes es llevado a su consecuencia lógica. A medida que más prácticas particulares y la relación del Congreso y la Presidencia en el sistema constitucional y las relaciones de poder pueden modificar estos modelos implícitos, transforman a los primeros ministros modernos y sus gabinetes para hacerlos más parecidos a los cargos del sistema presidencial.

Sin llegar a discutir las complejidades de la relación entre el Ejecutivo y la legislatura en diferentes regímenes presidenciales, o los peligros relativos al predominio de un poder sobre otro; o la capacidad del veto, o el impasse en la legislación, podemos afirmar sin lugar a dudas que los regímenes presidenciales están basados en una legitimidad democrática de carácter dual y que ningún principio democrático puede dilucidar qué poder representa en principio la voluntad popular. En la práctica, en particular naciones en vías de desarrollo con grandes desigualdades regionales a nivel de modernización, es probable que la composición social y política y los puntos de vista de la legislatura difieran de los del oficialismo. El principio territorial de representación, a veces reforzado por desigualdades en los distritos o la existencia de un Senado en repúblicas federales, tienden a dar más peso en la legislatura a los representantes de áreas rurales y pequeños pueblos de provincias que a las metrópolis. Será entonces fácil descalificar las credenciales democráticas de los representantes de aquellas áreas y sostener que son oligarcas locales, electos

gracias a sus influencias, a su poder económico y social. Independientemente de que esto sea cierto o no y de que estemos de acuerdo en que debamos descalificar a votantes, que en vez de estar influenciados por asociaciones obreras, vecinales o las organizaciones partidarias sienten lealtad hacia personalidades locales, líderes tribales, miembros del clero o sus patronos. Las élites urbanas progresistas siempre estarán tentadas de cuestionar la representatividad de aquellos elegidos por éstos. En tal contexto, le es fácil a un Presidente, que encuentra resistencia en la implementación de su programa en el Congreso, movilizar al pueblo contra los oligarcas, reclamar verdadera legitimidad democrática, negársela a sus oponentes y confrontarlos con su capacidad para movilizar a quienes lo apoyan en demostraciones masivas. Es también factible que en algunas sociedades, el Presidente represente al electorado más tradicional o provincial usando entonces su apoyo para cuestionar el derecho de los segmentos más urbanos y modernos, en una minoría, dispuesto a oponerse a sus políticas. En la ausencia de algún principio legítimo para definir quién tiene en realidad legitimidad democrática, es tentador el usar fórmulas ideológicas para legitimar el componente presidencial del sistema y desconocer legitimidad a aquellos que se le oponen, transformando así lo que era un conflicto institucional en un serio conflicto social y político. En algunas sociedades, ese conflicto institucional se resolvería a través de la negociación o mecanismos legales de una autoridad independiente como las Cortes.

El Problema de la Continuidad y Discontinuidad

Una de las ventajas del régimen presidencial es que asegura la estabilidad del Poder Ejecutivo. Esto contrasta con la inestabilidad de muchos gobiernos parlamentarios, las crisis y cambios frecuentes en los sistemas de primeros ministros, especialmente en las democracias europeas pluripartidistas. Se vería esta imagen de inestabilidad gubernamental en la 3ª o 4ª República francesa, en la Italia actual y más recientemente Portugal han contribuido a la imagen negativa del parlamentarismo. Muchos estudiosos, especialmente en América Latina y sus preferencias por el sistema presidencial. En algunas comparaciones se olvida frecuentemente que las democracias parlamentarias han sido capaces de producir gobiernos estables. Por su aparente inestabilidad se tiende a olvidar la continuidad de los partidos en el poder, su reorganización de gabinetes, la misma coalición bajo el mismo Premier y la continuidad frecuente de

los mismos ministros en ministerios claves a pesar de las crisis de gabinete. Se desconoce también que el sistema parlamentario permite sustituir al Primer Ministro que ha perdido el control de su partido, cuya permanencia en el cargo puede provocar una seria crisis política e incluso envolver al partido mismo en escándalo. Puede ser reemplazado por su partido o por la formación de una nueva alianza o retirado el apoyo de los partidos que apoyan un gobierno de minoría, sin provocar por esto la menor crisis constitucional.

A menos que la alineación interna del Parlamento haga imposible la formación de un gobierno basado en la democracia, el Parlamento con más o menos dificultades y más o menos dilaciones sería capaz de lograr un nuevo Primer Ministro. En casos de crisis más serias, existe siempre la alternativa de llamar a nuevas elecciones, que aunque no siempre resuelven el problema, al menos lo componen como en Alemania en los primeros años de la década del 30.

En cambio, los Presidentes son elegidos para el cargo por términos fijos. La clase de cambios que producen las crisis gubernamentales y la sustitución de un Primer Ministro por otro están excluidas por el término del mandato. Pero esto implica también una mayor rigidez en el proceso político que hace que los ajustes a situaciones cambiantes sean demasiado difíciles, no permitiendo la sustitución de un jefe de gobierno que ha perdido la confianza de su partido o de los otros partidos que apoyaron su elección. No es admisible su reemplazo por algún otro capaz de llegar a un compromiso con la oposición cuando la polarización ha adquirido una intensidad tal que amenaza con violencia y un derrocamiento ilegal.

La medida extrema de juicio político que nosotros encontramos en los textos constitucionales es tremendamente dificultosa de usar en comparación con el voto de no confianza.

Un Presidente combatido es desafiado y puede usar su poder de tal manera que sus opositores pueden no desear esperar a despedirlo al fin de su mandato. Pero no hay mecanismos para sustituirlo sin violar la Constitución, a menos que él desee renunciar. Muchas veces la renuncia bajo presión genera una crisis política mucho mayor, ya que la porción del electorado que lo llevó al Presidente a la Casa de Gobierno puede sentirse engañada en su elección y apoyarlo públicamente. Es difícil imaginarse la sucesión siendo resuelta entre los líderes políticos sin llevar al pueblo el debate y sin usar la amenaza de instituciones no democráticas, como un juicio y más frecuentemente la intervención política de las

Fuerzas Armadas. Los intensos conflictos subyacentes como las crisis no pueden permanecer más o menos ocultos en los pasillos y en los repletos salones de fumar del Parlamento.

La misma rigidez se manifiesta cuando un Presidente muere o se incapacita durante su mandato. En el último caso, existe la tentación de ocultar su incapacidad hasta el fin de su mandato; una tentación que excepcionalmente también aparece en democracia. En caso de muerte o renuncia por una u otra razón, el sistema presidencial, presumiblemente asegura una sucesión automática, no permitiendo vacíos de poder ni interrupciones. Sin embargo, la sucesión por el vicepresidente, quien completa el mandato, que ha funcionado relativamente sobre ruedas en la historia reciente de los EE.UU., plantea algunas veces serios problemas. Estos se convierten particularmente agudos en el caso de constituciones que permiten candidaturas separadas, para Presidente y Vice y por lo tanto en lugar de camaradas provenientes del mismo partido y presumiblemente del mismo sector político, el Vicepresidente podría haber sido electo por un partido diferente o coalición. En este caso, aquellos que apoyaron al anterior Presidente pueden sentir que el sucesor no los representa y que no tiene la legitimación popular y democrática requerida para el cargo. Hoy en día, la alternativa más común es que el Presidente y el Vicepresidente han sido nominados en conformidad de dejar abierta la cuestión de criterios usados en dicha nominación. Hay indudablemente casos en los cuales el Vicepresidente ha sido nominado para equilibrar la fórmula y por lo tanto significa una discontinuidad. Casos en los cuales el Presidente ha impuesto un candidato débil para acompañarlo en la fórmula porque de esta manera no representa un desafío potencial en su poder, o cuando ha elegido un Vice por su relación personal, como ser su esposa.

Nadie puede asegurar en el sistema presidencial que los votantes o la dirigencia política del país hubieran elegido al Vicepresidente para ejercer el poder que ellos quisieron darle al Presidente pasado. La continuidad con la sucesión automática que el sistema presidencial parece asegurar, puede ser más aparente que real. Existe, obviamente, la posibilidad de un gobierno provisorio hasta las nuevas elecciones que tendrán lugar en fecha lo más temprano posible. Pero no es seguro que la seria crisis que provocó la necesidad de la sucesión pueda ser el mejor momento para soportar una nueva elección presidencial.

La democracia es por definición un gobierno temporario, un gobierno en el cual el electorado puede, a intervalos regulares, hacer rendir

cuentas a los miembros del gobierno e imponer los cambios que considere necesarios.

Los plazos máximos de tiempo para cualquier gobierno entre elecciones es probablemente la garantía mayor contra la omnipotencia y el abuso de poder y la última esperanza para aquellos representantes de la minoría. Tiene también, no obstante, muchas consecuencias disfuncionales ya que ningún gobierno puede asegurar tener tiempo para implementar muchas promesas que exigen tiempo, o llevar adelante mayores programas de cambios sociales en el período entre dos elecciones, o llevar a cabo cambios irreversibles en la sociedad. Y todo gobernante democrático querría asegurarse la continuidad en un largo período de tiempo. La concentración de poder en la persona del Presidente ha conducido en muchos regímenes presidenciales a intentar limitarlo a uno, o, como máximo, dos mandatos.

Estas medidas se han visto frustradas por hombres ambiciosos y cambios en las normas, para asegurar el continuismo que seduce a los dirigentes políticos. Algunas veces en ausencia de tales ambiciones y ante el conocimiento de tener un tiempo limitado para llevar adelante un programa relacionado con su nombre puede producir un impacto en el estilo político en regímenes presidenciales. El temor a la discontinuidad en política, la desconfianza hacia un potencial sucesor, estimular el sentido de urgencia que Albert Hirschman ha denominado "The wish of vouloir conclure" que puede conducir a políticas mal diseñadas, rápida implementación, impaciencia con la oposición y a gastos que de otro modo podrían haber sido distribuidos en un período de tiempo más largo o políticas que pueden contribuir a la tensión política y algunas veces a la ineficacia. Un Presidente quiere estar seguro que él puede inaugurar su Brasilia antes de dejar el cargo, implementar su programa de nacionalización, etc. Un Primer Ministro que espera que su partido o la coalición gubernamental lo apoyen para triunfar en las próximas elecciones, no se encuentra bajo el mismo tipo de presión que el Presidente; hemos visto a primeros ministros permaneciendo en el cargo durante el transcurso de varios períodos parlamentarios sin ningún temor de que esto pueda ser un paso en dirección a una dictadura porque nadie puede pensar que su remoción no se producirá nunca sin recurrir a medios inconstitucionales.

El límite de tiempo y el principio de no re-elección, cuyos valores no se ponen en tela de juicio, significan que el sistema político debe producir cada 4 años un líder capaz y popular y que el capital político acumulado por un líder exitoso no puede ser usado más allá de ese límite.

Todo liderazgo político está amenazado por las ambiciones del líder que lo sigue en segundo término, por sus mismas posturas sobre la sucesión y algunas veces por sus intrigas. Pero inevitablemente la perspectiva de la sucesión al fin del mandato de Presidente no hace sino favorecer esas tendencias y las sospechas del Presidente sobre esas amenazas. Por otro lado, el deseo de continuar, lleva al Presidente a buscar un sucesor, que no compita con él mientras él permanezca en el cargo, y que no necesariamente sea un líder más capaz y atractivo. La inevitable sucesión también crea distintos tipos de tensiones: la primera surge entre el ex-Presidente y su sucesor en el cargo, quien se verá tentado a afirmar su independencia y sus diferencias con su predecesor, aunque ambos puedan pertenecer al mismo partido, un proceso que puede convertirse en una amenaza para la unidad partidaria. Quien ha sido Presidente, con todo el poder, acompañando a este cargo de prestigio, adulación, etc., encontrará siempre difícil renunciar, él mismo, al poder y ser excluido de la perspectiva de recobrarlo en el caso de fracaso de su sucesor. Esta frustración puede tener importantes consecuencias políticas, como por ejemplo, intentar ejercer el poder desde "detrás del trono", influenciando a la próxima sucesión presidencial apoyando a otros candidatos para la próxima elección, etc.

Por supuesto que problemas similares surgen en los sistemas parlamentarios cuando un líder prominente deja el cargo de Primer Ministro, pero se considera capaz y desea regresar al poder. Pero probablemente la necesidad de mantener el partido unido, la deferencia con la que es tratado por otros líderes de su partido, y por el candidato, y el conocimiento por parte de su sucesor de la necesidad de cooperación del poderoso líder aun cuando no esté sentado en el sillón presidencial, puede facilitar la alternancia en el cargo de líderes del mismo partido.

Así como un líder sabe que él puede ser llamado alguna vez más para ese cargo, y su sucesor también sabe que tal posibilidad existe, y por lo tanto aumenta la conciencia de que una confrontación entre ellos puede ser muy costosa para ambos, lo cual los lleva en muchas oportunidades a compartir el poder.

El límite de tiempo asociado al sistema presidencial, combinado con la característica de "suma-cero" de la elección presidencial "el ganador se lleva todo", que excluye a los derrotados de cualquier posibilidad de participación en el Poder Ejecutivo y en el control de la administración, incluyendo la distribución de cargos y favores, hacen las opciones en la elección presidencial más dramáticas y polarizadas que en el siste-

ma parlamentario. El reacomodamiento de las fuerzas políticas, que en sistema parlamentario puede tener lugar entre elecciones, con las bancadas parlamentarias, debe ser hecho públicamente antes y en el momento de una elección para asegurar una coalición ganadora cuando el votante se enfrenta a su elección. El tiempo toma una dimensión cada vez más importante en el proceso político. El ritmo político es diferente en el sistema presidencial que en el parlamentario. En el sistema presidencial los compromisos y acuerdos deberán ser hechos públicamente y se supone que obligatorios por lo menos por 4 años, mientras que aquellos hechos en el sistema parlamentario, día a día en el proceso gubernamental, pueden ser menos públicos y siempre potencialmente revocables, sin presuponer esto una traición a los votantes. De hecho, los tratos, acuerdos, compromisos que pueden ser necesarios, pero pueden ser vistos como sin principios, oportunistas y también como una traición a los principios y a la ideología, son mucho más difíciles de hacer cuando son objeto de un examen por el electorado, con motivo de una próxima elección. Recordemos las dificultades del Presidente Frondizi por sus acuerdos con los Peronistas antes de las elecciones, mientras los Demócratas Cristianos como Andreotti con sus acuerdos con los Comunistas italianos en Montecitorio no tuvieron problemas. El régimen presidencial deja mucho menos margen para construir consensos tácitos, coaliciones secretas, compromisos pragmáticos y acuerdos difíciles de defender en público, pero que pueden ser necesarios.

Por cierto que dichos compromisos, negociaciones y reparto de poder, se han usado en la redemocratización, utilizando mecanismos de asociación o semiasociación en Colombia y en cierto punto en Venezuela y más recientemente en Brasil.

Pero ellos aparecen como una desviación necesaria de las reglas del sistema, una forma de limitar las posibilidades de elección de los votantes como que ha sido llamada peyorativamente "democradura". Cabría la pequeña duda de que algunas veces la redemocratización requiere procesos de asociación, grandes coaliciones y una variedad de pactos.

Pero el sistema presidencial fuerza a formalizar dichos pactos, obligatorios por un período de tiempo sin posibilidad de revocarlos después. Además, obliga al electorado a renunciar a una libre opción, como en el caso colombiano, mientras en el sistema parlamentario estos acuerdos pueden ser concretados después que el electorado haya hecho su elección, como en el "consenso" español.

**¿Sino lo hace el Presidencialismo,
el Parlamentarismo garantizará la estabilidad democrática?**

Nuestro análisis sobre las problemáticas consecuencias del presidencialismo para la democracia no debe ser leído presuponiendo que ninguna democracia presidencial puede ser estable. Sólo quiere decir que las probabilidades en muchas sociedades pueden ser menos favorables.

Tampoco debe tomarse como argumentando que las democracias parlamentarias siempre aseguran la estabilidad democrática, pero sí, con certeza, que el parlamentarismo provee de una gran flexibilidad al proceso de transición a una democracia consolidada. Pero esto no significa que cualquier tipo de parlamentarismo presente esta característica de flexibilidad.

De hecho, para completar nuestro trabajo deberíamos discutir el tipo de régimen parlamentario más adecuado para facilitar dicho proceso y el orden institucional, incluyendo leyes electorales, que permitan llegar mejor a ese objetivo.

Entre esas instituciones debemos mencionar alguna que puede conducir a un gobierno relativamente estable, un Primer Ministro fuerte, que pueda garantizar un proceso de toma de decisiones responsable, fortalecer el papel de los partidos políticos mientras asegura las oportunidades para una competencia genuina, limita la fragmentación política, por mencionar sólo algunas características deseables. No obstante, en diferentes países puede muy bien haber distintos factores a tomar en cuenta, como el federalismo, las diferencias culturales o étnicas, etc. Obviamente nadie puede sostener que el sistema parlamentario está libre de crisis y de alguna ruptura.

Si bien, nosotros ya nos referimos a los problemas inherentes a los sistemas con un Ejecutivo dual - semipresidencial o semi-parlamentario, como la República de Weimar, la 5ª República Francesa o el Portugal actual, queremos plantear nuestra sensación de que un híbrido no es preferible al régimen parlamentario, ni probablemente a un sistema presidencial más puro, excepto bajo especiales circunstancias, que nadie puede prever.

Sin embargo, todos los regímenes dependen de la disposición de la sociedad y de la contribución a su estabilidad de las instituciones y fuerzas sociales más importantes. Dependen también del consenso para legitimizar a la autoridad lograda a través del proceso democrático, por lo menos durante el período entre elecciones y con los límites cons-

titucionales. Por último, todos los regímenes dependen de la capacidad de los líderes políticos para gobernar, para inspirar confianza, para conocer los límites de su poder y para lograr un consenso mínimo. Pensamos que estas realidades serían más importantes en el régimen presidencial y donde ellas podrían ser más difíciles de lograr. Depender de las cualidades de un líder político, las que podemos encontrar o no en determinado momento en particular, puede significar grandes riesgos. Nuestro objetivo aquí ha sido retrotraer el debate al papel de las instituciones democráticas alternativas en la construcción de democracias estables.

LA SUPERVIVENCIA DEL PRESIDENCIALISMO EN EE.UU.: PRACTICAS PARA-CONSTITUCIONALES

Fred W. Riggs

RESUMEN

Episodios omnipresentes en gobiernos militares de 33 países con regímenes Presidencialistas, modelados en base a la Constitución de EE.UU, sugieren que no es el contexto histórico, sino que hay ciertas fallas intrínsecas en este tipo de constitución que predisponen al quiebre institucional.

Si esta premisa es correcta entonces necesitamos explicar por qué, a pesar de su fragilidad, la constitución de EE.UU ha sobrevivido 200 años.

Separando los factores sistemáticos de los contextuales, buscamos pautas "para-constitucionales", las cuales son pre-requisitos para la supervivencia del sistema, aún si no están incluidas en el propio texto de la Constitución.

I. PRESIDENCIALISMO: Un Tipo Problemático de Régimen

En Filadelfia, el 25 de mayo de 1787, habiendo obtenido un quorum de 7 estados (sobre un total de 13) comenzó la convención constituyente que duraría 100 días de debate, y llegaría a una serie de acuerdos sobre una constitución norteamericana que aún hoy en día permanece vigente. El 25 de mayo de 1987, la misma ciudad, inauguró 6 meses de celebración de este evento histórico. Tomás Ferraro, de United Press International, señaló desde esta misma ciudad, que cada estado de los EE.UU., celebraría ahora "... un homenaje a este documento duradero que ha servido de modelo para constituciones nacionales en todo el mundo". (Honolulu advertiser, mayo, 25: A-8).

La euforia periodística de Ferraro refleja la complacencia de la gran mayoría de los politicólogos estadounidenses que tienden, de manera similar, a presuponer la viabilidad de este diseño constitucional, mientras analizan las experiencias y problemas del gobierno en EE.UU. Algunas veces se quejan del racismo y del sexismo sustentado por los Fundadores, pero en general, consideran la supervivencia del sistema como una evidencia irrefutable de su superioridad y de su valor como modelo exportable, para ser emulado por las democracias potenciales. Sin embargo, si estudiáramos la política norteamericana dentro del marco de política comparativa, semejante complacencia no se podría defender.

Una Agenda Parroquial

Es lamentable, pero debemos decir que la mayoría de los americanistas saben poco en profundidad sobre otros sistemas de gobierno y que los politicólogos comparativos de los EE.UU., típicamente ignoran la política de su país. Sin haberlo investigado no puedo decir que esta carencia caracterice a los comparativistas que trabajan fuera de los EE.UU. Sin embargo me permito decir que comparaciones basadas en las tasas superiores de supervivencia en regímenes del Tercer Mundo que emulan modelos "parlamentarios" o "unipartidarios" comparados con las experiencias desastrosas de los países que han seguido el modelo norteamericano, plantean ciertos interrogantes que son casi siempre ignorados. Los politicólogos norteamericanos, normalmente, empiezan sus investigaciones por estudiar los asuntos que aparecen en la agenda del Congreso, del Presidente; del Poder Judicial o de los partidos políticos de EE.UU. A pesar de que esta agenda incluye algunas veces ciertas críticas sobre la constitución, raramente se cuestionó la viabilidad del sistema o más bien se pone la atención en cambios periféricos, por ejemplo las enmiendas 14^o y 15^o que fueron diseñadas para contrarrestar la originaria ceguera sobre la esclavitud o las propuestas contemporáneas para realzar el status de la mujer adoptando una "Enmienda de Derechos Iguales".

Cuando los americanistas analizan la constitución, como lo hacen en los primeros capítulos de cualquier libro de texto sobre el gobierno norteamericano, centran su atención en los temas debatidos por los "Padres Fundadores" o analizan los prejuicios de clase, raciales, y sexistas implícitos en el texto constitucional. A pesar de que se refieran a problemas de interpretación, en general ignoran cuestiones fundamentales

que se podrían investigar. Cuando ellos comparan el sistema norteamericano con modelos alternativos, intentan explicar las diferencias —o quizás hacer notar la preferencia por el sistema británico— pero nunca, según creo, explican el por qué de la supervivencia de la Constitución de EE.UU.

Un Obstáculo Terminológico

Una razón aparente de esta ceguera puede ser terminológica. Carecemos de un término simple para caracterizar el rango distintivo básico de la Constitución de EE.UU. Se lo llama "sistema federal", una "república", una "democracia", un régimen "presidencial". Estos términos mencionan características del sistema norteamericano que comparte con algunos otros regímenes, pero ninguno de ellos identifica la característica clave que ilumine el análisis comparativo. Lo aproximado, para nuestros propósitos, es *presidencial*, pero esta palabra tiene diversos sentidos posibles.

"Presidencial" es usado, simplemente, por algunos regímenes cuyo jefe se denomina presidente. Algunas constituciones parlamentarias, la mayoría de repúblicas europeas, son "presidenciales" en el siguiente sentido: para distinguirse de las monarquías constitucionales. "Presidencial" puede referirse a regímenes en los cuales el presidente es electo popularmente, no indirectamente. Francia, bajo la 5^a República también es presidencial en ese sentido, pero como nos muestra la historia reciente, sigue siendo esencialmente parlamentaria. El tercer sentido del término "presidencial" es el de un régimen en el cual el presidente desempeña un fuerte liderazgo, sirviendo como "clave" de la política. No obstante, habiendo tenido EE.UU. muchos presidentes débiles, se puede decir que solamente ha sido un sistema presidencial en forma intermitente si nos atenemos a este último sentido del término "presidencial".

El cuarto sentido es el único relevante para este ensayo: nominalmente la noción de un *tipo de régimen (constitución) el cual dispone que el poder del Jefe de Estado (presidente) sea ejercido independientemente de la asamblea electa (congreso)*. La expresión "separación de poderes" es distintiva: la independencia del presidente se basa en el mandato estipulado constitucionalmente para el cargo, y el congreso tiene igualmente un mandato autónomo. Ninguno puede, por consiguiente, remover o disolver constitucionalmente al otro. (El juicio político

al presidente no contradice esta regla ya que es sólo aplicable en casos de mala conducta, no por razones de políticas públicas, y por supuesto, esto no lleva a la oposición al poder).

Para ser claros, nosotros usaremos "Presidencialista" para querer significar un sistema presidencial de este tipo (1).

Una Receta Defectuosa

Un punto de partida para el análisis puede ser el hecho de que unos 33 países del Tercer Mundo (pero ninguno en el 1º o 2º) han adoptado constituciones presidencialistas. Casi universalmente esos regímenes han soportado quiebres institucionales —usualmente con la forma de uno o más golpes de Estado, por medio de los cuales grupos conspirativos de oficiales militares arrebatan el poder, suspenden la constitución, desplazan a los funcionarios electos, imponen la ley marcial y promueven normas autoritarias: ejemplos recientes en Corea, Vietnam del Sur, Liberia y muchos países latinoamericanos vienen a confirmarlo. Algunas veces un presidente electo disuelve el Congreso e impone la ley marcial, como hizo Ferdinand Marcos en las Filipinas. Muy excepcionalmente una revolución popular termina estableciendo un régimen presidencialista, como en Nicaragua. Ningún país que siga el modelo presidencialista, excepto EE.UU., ha sido capaz de eludir por lo menos alguna de las experiencias antidemocráticas. En muchos de ellos los quiebres institucionales son frecuentes (Riggs, 1985: 34) (2).

En cambio, casi dos tercios de los países del Tercer Mundo que han adoptado constituciones parlamentarias, comunmente basadas en los modelos Británico o Francés, han mantenido sus regímenes y han eludido las típicas rupturas del tipo de sistema norteamericano. (Riggs, 1985): 32) (3). Esto no quiere decir que ellos estuvieron bien gobernados sino sólo que, de alguna manera, han sido capaces de evitar la dominación militar. También significa que un tercio de esos países tuvieron experiencias de intervenciones militares. No hay duda que otros factores son también importantes. Sin embargo, tengo mis dudas de que las diferencias culturales expliquen por qué algunos regímenes parlamentarios sobreviven y otros sufren colapsos. Un factor muy significativo, es el poder relativamente grande de la burocracia profesional (civil y militar) en muchos estados nuevos, o, en contraste con la solidez o debilidad de sus instituciones para la autonomía.

Podemos notar, incidentalmente, que las constituciones demo-

cráticas de Europa occidental, todas las cuales se establecieron después de la revolución norteamericana, unánimemente rechazan el presidencialismo en favor de alguna clase de parlamentarismo. No hay dudas de que el sistema parlamentario tiene también sus propias debilidades; especialmente cuando se convierte en altamente polarizado por la multiplicación de los partidos. El propósito de este estudio, no obstante, no es comparar los regímenes presidencialista y parlamentario, sino sólo usar tales comparaciones para esclarecer los rasgos distintivos del sistema norteamericano que han contribuido a la supervivencia de su constitución.

Podemos notar también que los países del Tercer Mundo que adoptaron regímenes de un solo partido, siguiendo el modelo soviético, han perpetuado sus sistemas muchas veces más exitosamente que los tipos parlamentarios (Riggs, 1985: 37) (4). Simple supervivencia, por supuesto, no es la única consideración importante y nosotros preferimos mucho más la competencia del sistema multi-partidario a la conformidad del sistema de único partido. Sin embargo, es importante comprender por qué un tipo de constitución democrática funciona mucho mejor que otra en los países del Tercer Mundo, ¿y por qué un sistema que en otro lado funciona tan desgraciadamente, ha sobrevivido a pesar de todo en los EE.UU.?

Explicando Sucesos y Fracasos

Aún cuando los politicólogos norteamericanos están bien enterados de las numerosas experiencias catastróficas de otros regímenes presidencialistas, especialmente en América Latina, normalmente ellos se fijan en variables externas para explicarlas, como ser, diferencias religiosas o culturales, niveles educacionales y económicos, problemas étnicos, imperialismo o dependencia, etc. Difícilmente ellos consideran los relativos sucesos de los regímenes parlamentarios, o la constancia de los regímenes de único partido, como evidencia de la fragilidad básica de los sistemas presidencialistas basados en el modelo norteamericano.

En la medida que son similares las condiciones contextuales y las condiciones ambientales que prevalecen en todos los países del Tercer Mundo, los estudiantes de política comparada podrían haber preguntado ¿por qué algunos tipos de regímenes son más desafortunados que otros? Esta pregunta puede también haberlos llevado a preguntarse, "¿si el presidencialismo funciona tan desastrosamente en algunos lados, por qué ha sobrevivido, a pesar de todo, por 200 años en los EE.UU.?" Más aún, si

nosotros pudiésemos descubrir las razones del "éxito" en los EE.UU., esto podría ayudarnos a identificar algunas variables responsables por los fracasos en otros países presidencialistas.

Son necesarias dos tipos de explicaciones generales. Una es ambiental o contextual y la otra es sistemática. Un buen ejemplo de la variable contextual es la cultura jurídica de la sociedad, así el Common Law prevalece en EE.UU., mientras que la ley civil codificada es lo normal en América Latina.

Algunos dicen que la cultura norteamericana puede manejar mejor un gobierno conflictivo y la cultura latina es más favorable a acentuar la confrontaciones, pero seguramente esto es una simplificación. La Iglesia Católica se estableció en la mayoría de los países de América Latina, mientras que el protestantismo y la separación de la Iglesia y el Estado se convirtió en lo normal en EE.UU. Las fronteras y oportunidades abiertas para la movilidad social disponible para los norteamericanos contrasta con la más aristocrática y casi-feudal estructura social en otros regímenes presidencialistas.

¿Explican tales diferencias el éxito o el fracaso? Sin duda, muchas variables contextuales/ambientales y accidentes históricos ayudaron a sobrevivir a la frágil constitución presidencialista de EE.UU. Pero, ¿podemos probar que ellos fueron necesarias, si no suficientes, condiciones para la supervivencia de la constitución de EE.UU.?

Una línea de investigación más provechosa, especialmente en un ensayo corto, puede desarrollarse si limitamos nuestro análisis a las variables sistemáticas porque, si nuestras hipótesis son válidas, podemos demostrarlas a través de la investigación comparativa, investigando fracasos presidencialistas para ver si ellos estuvieron relacionados con la carencia de rasgos sistemáticos, cuya presencia, nosotros pensamos, explica la supervivencia del sistema norteamericano.

Aunque el tema de este ensayo es la Constitución de EE.UU., nuestra meta real es promover una nueva moda (institucionalista) de gobierno comparativo que explícitamente incluya ambos sistemas de gobierno, norteamericano y no-norteamericano. Necesitamos trascender la dicotomía existente entre investigación en el Tercer Mundo y estudios de los países industrializados y debemos superar la presunción etnocéntrica de que la fórmula norteamericana de auto-gobierno puede y debe ser emulada en todos lados.

Pero también debemos permanecer humildes —aunque justamente las mejores predicciones son necesariamente defectuosas por he-

chos fortuitos— mantengamos las esperanzas de que podemos establecer algunas probabilidades aunque no podamos demostrarlas con alguna certeza.

Variables Sistemáticas

Las variables de cada régimen que pertenecen a su constitución son "sistemáticas", en el sentido mínimo de un conjunto de partes interactivas e interdependientes. Estas partes incluyen las normas básicas que gobiernan la conducta política y la distribución autorizada de valores, estén o no escritos en una carta.

Cuando hablamos de una "constitución" no escrita; como en el caso Británico, esto es lo que queremos decir. Sin embargo, como las constituciones escritas (cartas) juegan un papel importante en la configuración de los regímenes contemporáneos, nos confundimos fácilmente. Para mantener los dos conceptos definidos, nosotros escribiremos "Constitución" o "carta" para significar un documento escrito, como formalmente enmiendan e interpretan los magistrados; así como "constitución" será usada para algún conjunto de reglas básicas y prácticas que gobiernan la conducta política, estén o no escritas. Usaremos también "régimen" en un sentido especial, para designar un sistema político caracterizado por una constitución, por ejemplo ". . . la estructura de formas políticas" (Lasswell y Kaplan, 130). La práctica actual de aquellos quienes mandan puede o no ajustarse a prescripciones constitucionales, el fracaso de los regímenes en la mayoría de los países del Tercer Mundo es el resultado del asalto del poder por grupos militares (5).

La supervivencia de un régimen depende no sólo de la viabilidad de su carta escrita sino también de la fuerza de las normas no escritas. Argumentaremos que algunos rasgos distintos de la constitución de EE.UU. no están establecidos en la constitución misma. Así es que la supervivencia de un régimen presidencialista puede ser posible sólo si se siguen algunas normas que no están expresadas en esta carta constitucional. Yo pienso que muchos especialistas sobre el gobierno de EE.UU., tienden a pensar en estas normas como prácticas optativas o accidentes históricos antes que como partes necesarias de la constitución. Sin embargo, si estas normas son esenciales para la supervivencia de la Constitución norteamericana, entonces deben ser vistas como partes de la misma y no como costumbres incidentales.

En nuestro análisis "sistemático", hablaremos de todas las carac-

terísticas necesarias del presidencialismo norteamericano, estén o no formalmente incorporadas en el texto constitucional, como normas para-constitucionales. Algunas características para-constitucionales están establecidas en el texto constitucional pero no es reconocida su importancia para la supervivencia del presidencialismo. Por lo tanto; no podemos usar el término "constitución no-escrita" desde que pueden encontrarse partes de la para-constitución de EE.UU. en la constitución escrita. Después de considerar algunos posibles sinónimos, decidimos usar el término *para-constitución*. (6)

Características Para - Constitucionales

Aquellos que escriben constituciones presidencialistas son bien concientes de todas la características explícitamente prescriptas en la Constitución de EE.UU. pero, como los mismos norteamericanos, cometen el error de no reconocer estas características para-constitucionales (invisibles) y, como los norteamericanos, pueden verlas como accidentes históricos u opciones indeseables. Como veremos, algunas de estas características son admitidas con mucho esfuerzo a partir de que violan valores democráticos fundamentales. Sin embargo, si ellas son un costo de supervivencia necesario, omitirla pueden llevar a los regímenes presidencialistas al fracaso.

Dos clases de comparaciones pueden ayudarnos a descubrir las características para-constitucionales de la Constitución de EE.UU. *Primero*, a través de casos específicos podemos descubrir cuando la ausencia de una norma para-constitucional contribuye al derrumbe de un sistema presidencialista. En este nivel nosotros sólo podemos ofrecer sospechas razonables, no podemos estar seguros sobre cuáles rasgos de la política de EE.UU. son, en realidad, para-constitucionales. Investigaciones empíricas fuera de EE.UU. podrían, sin embargo, fortalecer o negar estas conjeturas. *Segundo*, las comparaciones con sistemas parlamentarios pueden mostrarnos qué hace que éste funcione mejor que el sistema presidencial. Podemos descubrir, de este modo, algunos de los mayores escollos en algunos regímenes presidencialistas, y también esclarecer, por contraste, los rasgos compensatorios (para-constitucionales) que le permiten sobrevivir en los EE.UU.

En el próximo título discutiremos, primero, las diferencias esenciales entre una constitución "presidencialista" y una "parlamentaria". Podemos identificar los problemas o dificultades más importantes

enfrentados por algunos países que han imitado el modelo presidencialista norteamericano. Las secciones restantes de este ensayo especularán sobre los rasgos para-constitucionales (sistemáticos) de la Constitución norteamericana que puedan ayudarnos a explicar su supervivencia. Querremos remarcar que este enfoque no significa una condena al presidencialismo como un "mal" sistema. Como una pieza de una maquinaria intrincada, puede ser difícil de mantener pero maravilloso cuando funciona. El sistema seguramente tiene pro y contras: las mejores características producen premios excitantes pero las peores nos reportan grandes costos. (Rasgos no sistemáticos, contextuales y ambientales de la geografía de Norte América, historia y cultura son necesarios para una explicación más amplia, como se menciona más arriba, pero la falta de espacio limita su discusión aquí).

II. EL MARCO COMPARATIVO

Un estado es calificado de "sistema político moderno" solamente si institucionaliza asambleas electivas sumadas a instituciones ejecutivas (7). Más aún, los sistemas políticos modernos pueden mantener un sistema político abierto sólo si su asamblea electiva ejercita un poder real. Al mismo tiempo tal poder resulta y apoya al sistema competitivo partidario (8).

Tanto constituciones parlamentarias como presidencialistas prevalecen en modernos regímenes abiertos. Su supervivencia depende del mantenimiento del equilibrio entre:

- 1.- Una asamblea electiva, políticamente poderosa y
- 2.- Un poder ejecutivo (jefe) que es capaz de gobernar.

Estructuralmente, el primero debe consistir en una pluralidad de individuos capaces de tomar imprevisibles decisiones, después del debate, votando. El segundo punto requiere que una persona tenga la capacidad y el apoyo administrativo necesarios para tomar importantes decisiones políticas en forma clara y rápida, teniendo en cuenta la fuerza y las consideraciones de la oposición.

Constituciones Presidencialistas vs. Constituciones Parlamentarias

La coexistencia de dos complementarias pero potencialmente

contradictorias instituciones en el mismo sistema político genera serios problemas por ejemplo como se adaptan en entre sí.

Los sistemas de partido único no tienen este problema porque la asamblea electiva puede sólo apoyar al jefe de gobierno y por lo tanto falta poder autónomo.

Cuando las asambleas tienen poder, llegamos a dos soluciones: la "parlamentaria" y la "presidencialista". La diferencia fundamental es si la asamblea tiene o no tiene el poder de reemplazar mediante su voto al jefe de gobierno. Cuando el jefe de gobierno (ejecutivo) debe seguir la política aprobada por el parlamento y no puede continuar en el cargo después de un voto de no-confianza, tenemos un régimen parlamentario.

Por lo contrario, cuando el jefe continúa en el cargo a pesar de la oposición del congreso, el régimen es presidencialista. Tales jefes (ejecutivos) pueden bloquear la promulgación de leyes del congreso (mediante el veto) y muchas veces ejecutan programas que no están avalados por el parlamento: aunque no es la esencia del presidencialismo, estas son consecuencias naturales y plantean graves problemas que no se resuelven fácilmente. Sin embargo, normas para-constitucionales establecidas en E.E.U.U. permiten solucionar estos problemas, aunque nunca sin tensiones.

Dilema del Presidencialismo

En algunas constituciones presidencialistas la separación de los poderes del Presidente (Jefe) y del Congreso (asamblea) genera cuatro problemas básicos:

- 1.- Confrontación del Ejecutivo y el Legislativo.
- 2.- Parálisis del Congreso.
- 3.- Debilidad del sistema de Partidos.
- 4.- El arbitraje del Poder Judicial.

Yo creo que el análisis comparativo nos mostrará que una o todas estas dificultades han llevado al colapso, especialmente mediante golpes de Estado y ley Marcial, a más de 30 regímenes presidencialistas fuera de los EE.UU. Más aún, estos cuatro obstáculos claves para la supervivencia de los regímenes presidencialistas apenas si presentan mayores problemas en los sistemas parlamentarios.

Necesitamos distinguir entre aquellas partes de la Constitución de EE.UU. que son necesarias para la supervivencia como régimen presidencialista, y otras que podrían ser cambiadas sin consecuencias significa-

tivas para ese tipo de régimen. Por ejemplo, la norma que establece la elección indirecta del presidente a través de un colegio electoral, refleja un compromiso político que tiene poco o ningún sentido hoy en día, ni tiene ningún aparente valor para-constitucional. Normas que establecen dificultades para las enmiendas constitucionales pueden entorpecer la adaptación de la carta a las condiciones cambiantes, y uno puede argumentar que normas que faciliten la revisión de la Constitución podrían favorecer la supervivencia del presidencialismo.

El sistema presidencialista puede ser federal o unitario. La Constitución de los EE.UU. establece un sistema federal de distribución de poderes. Aunque esta norma no parece tener significación para-constitucional, trataré de demostrar que un sistema presidencialista-federal tiene una mucho mayor supervivencia potencial que el sistema presidencialista-unitario. Sin embargo, no podemos analizar aquí todas las características interesantes de la Constitución de EE.UU. En cambio, centraremos nuestra atención en los rasgos para-constitucionales que contribuyen a la supervivencia en EE.UU., estén o no estipulados en la Constitución escrita.

Confrontaciones del Poder Ejecutivo y Poder Legislativo

La contradicción más aguda en el régimen presidencialista, por definición, es el antagonismo estructural entre el jefe de gobierno y la asamblea electa, desde que cada uno tiene fijado un término para el cargo y no puede suspender al otro, por razones políticas, sin violar la constitución. El poder del juicio político garantizado al Congreso en la Constitución de EE.UU. no viola esta norma ya que es aplicable sólo en caso de actos ilegales o anticonstitucionales, antes que en políticas públicas desaprobadas por el Congreso, y muchas veces un juicio político exitoso no reemplazaría al Presidente por otro miembro de distinto partido político. Aunque el Presidente puede vetar actos del Congreso, un veto se interpone sólo cuando por lo menos un tercio de los miembros del Congreso lo sustentan, y la pérdida del veto no obliga al Ejecutivo a renunciar, como sí lo hace el voto de no confianza en los sistemas parlamentarios. Aunque la Constitución norteamericana establece una distinción entre los poderes "legislativos" y "ejecutivo", estas funciones coinciden mucho más ya que el gobierno es posible sólo cuando ambos, el Presidente (jefe) y el Congreso (asamblea) están de acuerdo sobre importantes objetivos políticos.(9)

Por el contrario, en los sistemas parlamentarios, el jefe (el Primer Ministro) y su gabinete (el "Gobierno") pueden ser destituidos por un voto de no confianza o el jefe puede disolver la asamblea (Parlamento) y llamar a nuevas elecciones. Tal como en el sistema presidencialista, hay continuas tensiones entre el jefe y el Congreso, pero esta tensión no paraliza al régimen pues, cuando se toma aguda, puede resolverse mediante un "Gabinete de Crisis".

En el sistema parlamentario, por consiguiente, la duración del mandato del Primer Ministro y la asamblea no pueden estar fijados, deben permanecer indeterminados, siempre sujetos a terminar a corto plazo.

No hay duda de que estas reglas básicas son familiares a todos los politicólogos, pero su aplicación para la supervivencia del presidencialismo en los EE.UU. no ha sido examinado por los politicólogos norteamericanos. Al menos ellos no han explicado como se resuelven en el sistema norteamericano las contradicciones entre jefe, asamblea (ejecutivo/legislativo) cuando estas contradicciones a menudo desestabilizan otros regímenes presidencialistas.

Parálisis del Congreso

Las responsabilidades del congreso en un régimen presidencialista exceden en mucho a las que corresponden al parlamento en el sistema parlamentario.

El Congreso debe tomar decisiones colectivas en los principales asuntos, independientemente de las recomendaciones del Presidente. Más aún, miembros del Congreso que rechazan las recomendaciones del Presidente pueden no sufrir mucho por esto, pero ellos pueden perder sus bancas si ignoran las preferencias de los que constituyen su electorado o de aquellos que financiaron su campaña. En consecuencia la agenda del Congreso se convierte en enorme y altamente controvertida, muchas veces conduciendo a la parálisis.

Al contrario, la agenda del Parlamento es bastante restrictiva. Desde que rechazar las recomendaciones del gobierno (en un voto de no confianza) puede causar una crisis de gabinete, hay graves costos políticos por votar en contra de un partido. Miembros del partido mayoritario (o coalición) necesitan aceptar el programa del gobierno y los miembros de la minoría deben rechazarlo. Sin duda se producen serios debates parlamentarios sobre políticas importantes y, finalmente, es posible un voto

de no-confianza. El asunto es que la agenda parlamentaria es relativamente simple y manejable al contrario que la agenda del Congreso, y hay poco peligro de parálisis en el sistema parlamentario.

Debilidad del Sistema de Partidos

Para triunfar en el sistema presidencialista, un partido político debe lograr una mayoría nacional de todos los votos en las elecciones presidenciales. (Dado que los miembros del Congreso son elegidos en distritos de representación uninominal; los partidos vencedores deben también lograr una mayoría en las elecciones legislativas).

En vista de la gran heterogeneidad de intereses y pasiones populares en cada sociedad, es difícil siempre lograr una mayoría electoral para algún candidato en particular. Este candidato (y su partido) deben poder manejar la mayoría de los hechos controvertidos del momento, y deben tener un estilo personal y un carácter que atraiga a la mayoría popular.

La apariencia, encanto, voz, características morales y étnicas del candidato pueden ser más importantes que los puntos que ellos elijan para debatir.

Con los recursos disponibles por los candidatos, que buscan su reelección siempre es más fácil triunfar que movilizar los votos del electorado desde la oposición. Consecuentemente uno de los obstáculos más serios para la perpetuación en un sistema presidencialista abierto se origina en el problema de como sustentar un partido de oposición viable. Comúnmente los opositores a algún gobierno ya existente se fraccionan y representan a un amplio espectro de posiciones y seguidores personales. Ellos no pueden unirse dentro de la clase de coalición de centro capaz de ganar la mayoría popular. Aunque las dificultades inherentes a la organización de los partidos de la oposición en sistemas presidencialistas son muy evidentes, algunas veces partidos de gobierno experimentan muchos problemas. Su liderazgo está dividido entre el Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y también la necesidad de manejar asuntos muy controvertidos diluye su popularidad no sólo para los votantes ordinarios sino también para actividades potenciales.

Estos problemas se convierten en más obvios cuando uno considera, por el contrario, la dinámica de los partidos políticos en los sistemas parlamentarios. Primero, ellos no necesitan lograr una mayoría nacional en la medida en que han sido electos sólo como miembros del Par-

lamento, representando ciertos distritos. Más aún, si son usados distritos de representación plurinominal los partidos pueden triunfar políticamente aunque nunca encabecen una mayoría popular; Israel es un caso extremo con sólo un *distrito nacional* para las elecciones Knesset. Porque los partidos parlamentarios pueden adherir a una política bien definida y a electorados articulados socialmente, ellos pueden aprovechar también la sostenida lealtad de los miembros habituales de un partido y votar en bloques.

Puntualizando, las coaliciones políticas pueden ocurrir en el parlamento después que las elecciones se han realizado, mientras que en el sistema presidencialista deben formarse a priori de las elecciones para poder asegurarse la mayoría de los votos. Esto hace mucho más fácil organizar y perpetuar partidos políticos —incluyendo partidos de la oposición— bajo las normas parlamentarias más que bajo las presidenciales. Esta diferencia, incluso, permite a los partidos en el régimen parlamentario desempeñar muchas más funciones que aquellas que son posibles para los partidos en el sistema presidencialista, incluyendo servicios específicamente destinadas a apoyar afiliados y lealtades de los votantes.

El Arbitraje del Poder Judicial

Debido a los conflictos entre los poderes del Presidente y el Congreso, es difícil mantener las normas básicas del presidencialismo.

Tanto el Presidente como el Congreso tratarían de inclinar la balanza del poder y decisión. Es necesario una especie de "árbitro" político, para mantener el sistema. Tal árbitro, en el sistema norteamericano está encarnado en la Suprema Corte de Justicia y, por lo tanto, en todo el sistema judicial que está subordinado a la Corte. Para que la Corte ejerza esta función de arbitraje debe ser lo suficientemente sagaz en materia política para no desacreditar su autoridad o no imponer pesadas cargas sobre el Presidente o el Congreso y deben contar con un amplio y excepcional apoyo popular. En efecto, ellos verdaderamente deben formar una tercer rama del gobierno, tal como prescribe la Constitución de Estados Unidos. En muchos regímenes presidencialistas la justicia no es capaz de ejercer efectivamente esta función de arbitraje.

Por el contrario, el gran poder judicial apenas es necesario en otros tipos de regímenes: En un régimen de partido único por supuesto, el partido establecido no sólo gobierna sino que puede fácilmente cam-

biar la constitución y de esta forma, no es necesario ningún arbitraje. Sin duda, en los sistemas parlamentarios, especialmente cuando hay una constitución escrita, es necesaria una justicia capaz del control constitucional (10). Sin embargo, desde que el parlamento puede disolver al gobierno, y el electorado reelegir a la asamblea, el último juez de la constitución es el pueblo y no la justicia.

Más aún, la asamblea en el sistema parlamentario especialmente con una constitución no escrita, como en Inglaterra, puede enmendar la constitución con la misma mayoría que usa para aprobar las leyes ordinarias, y por esto hay poca necesidad de control judicial. Semejante autoridad no se puede otorgar al congreso en el sistema presidencialista. ¿Si el congreso tendría semejante autoridad para enmendar la constitución, podría sobrevivir el presidencialismo?

Soluciones Para-Constitucionales

Estos cuatro problemas, indudablemente, representan amenazas sistemáticas a la supervivencia del sistema presidencialista, entonces nos debemos preguntar: ¿cómo ellos han sido resueltos en Estados Unidos? En la medida en que se encuentran factores para constitucionales, en oposición a los ambientales o contextuales, podrían interesar a los politólogos de otros sistemas presidencialistas simplemente porque podría resultar más fácil adoptar esas reglas para-constitucionales que lograr transformaciones ambientales.

Más aún, explicaciones de los fracasos de los regímenes presidencialistas son más convincentes cuando se basan en prácticas para-constitucionales verificables que en vagas condiciones ambientales.

Algunas consideraciones nos conducen a creer, al menos, que es importante, cuando vemos al gobierno norteamericano en una perspectiva comparativa, investigar las características sistemáticas (para-constitucionales) antes de considerar explicaciones basadas en factores culturales, geográficos e históricos los cuales ya han recibido una buena atención, especialmente en la bibliografía política de América Latina.

Más aún, este enfoque invierte explícitamente el paradigma que culpa a otros países de su fracaso en hacer funcionar el tipo de Constitución norteamericana, en cambio de centrar la atención en los rasgos intrínsecos de la constitución que hacen que ésta sea, más o menos, viable.

III EL PRESIDENTE Y EL CONGRESO

Cuando surgen serias fricciones entre el Presidente y el Congreso, en países que siguen el modelo de Estados Unidos, el constitucionalismo encara graves problemas. Desde que los Presidentes disponen de armas coercitivas, tanto como Comandantes en Jefe y como Jefes de Gobierno, ellos pueden disolver la asamblea y, si se resisten, arrestar a sus miembros o ejecutarlos. Entonces formalmente derogan la constitución y aplican la ley marcial. En cambio, más frecuentemente, pierden los presidentes. Cuando el gobierno fracasa en resolver los principales problemas, la insatisfacción popular conduce a sublevaciones o revoluciones. Aunque los movimientos revolucionarios populares no son inusuales, comunmente pequeños grupos de conspiradores burocráticos, encabezados por algunos oficiales militares, producen un golpe de Estado, suspenden el Congreso, deponen al Presidente e instalan un nuevo gobierno (inconstitucional) (11).

El Rol del Presidente

Para explicar el éxito norteamericano —o sea la permanente capacidad para evitar la disolución del Congreso o el remplazo del Presidente por un grupo golpista— debemos primero observar la forma que ha tomado el rol del Presidente. Después miraremos más detalladamente el papel del Congreso.

Una cuestión subyacente comprende el respeto por las reglas de juego establecidas constitucionalmente —un sentido especial de "constitucionalismo" se identifica con el respeto por las reglas con las que limita el ejercicio del poder. Para distinguir este significado especial de "constitucionalismo" del significado más amplio de seguir algunas reglas establecidas en la carta, podemos reemplazarlo por civilidad (12). Algún Presidente fuerte, especialmente en tiempos de guerra o de otra gran emergencia, se ve imperiosamente motivado a desafiar al Congreso que se niega a apoyar su política. Las reacciones negativas de la opinión pública, decisiones adversas de la justicia y otras frustraciones pueden hacer que el Presidente amplíe su poder y suprima a sus oponentes. Tentado por su ambición personal, él puede también disolver el Congreso y establecer la ley marcial. Finalmente, él puede extender el término de su mandato, convirtiéndose en un "presidente vitalicio". Afortunadamente para la constitución norteamericana, aunque los presidentes "imperiales" hayan

presionado contra las normas de la civilidad, en último análisis, el constitucionalismo, en este sentido de la palabra, ha prevalecido.

Lo opuesto a un Presidente fuerte, históricamente, puede haber significado una gran amenaza para la Constitución norteamericana. La conducta del Presidente puede ser inconstitucional tanto en el sentido negativo como positivo. Así un Presidente débil no puede aportar el liderazgo que se necesita para hacer frente a los difíciles problemas, a medida que se presentan. Cuando esto sucede en el Tercer Mundo, como es frecuente, comunmente conduce a un golpe militar.

A pesar de que hay muchos matices entre el Presidente norteamericano más fuerte y el más débil, la mayoría ha tomado el camino medio, evitando tanto la excesiva debilidad como la fortaleza aplastante. Incluso los presidentes débiles han sido capaces de llevar adelante la administración del gobierno hasta que sus sucesores pudieran ser electos; y los fuertes, especialmente los presidentes de tiempos de guerra, mientras luchaban encarnizadamente con el Congreso y la Corte, en última instancia, respetaban estas instituciones y desistían de tratar de regir solos con sanciones militares.

El modelo establecido por George Washington, como primer Presidente, fue especialmente importante. El tuvo un gran apoyo popular, como Comandante en Jefe de las fuerzas revolucionarias, pero no fue ambicioso personalmente y fue remiso a desempeñarse como Presidente o a buscar un segundo mandato. Por el contrario en otros sistemas presidencialistas, el líder militar responsable de la independencia, después de ser elegido Presidente, muchas veces se convierte en el primero en socavar la Constitución mediante una dictadura personal.

Abraham Lincoln excedió sus poderes cuando enfrentó la Guerra Civil, pero su sucesor, Andrew Johnson, fue juzgado cuando intentó continuar la política de Lincoln en el sur derrotado. Woodrow Wilson escribiendo en 1883/4 se lamentaba de los peligros que significaba el excesivo poder del congreso a expensas de los presidentes condescendientes (13). Más tarde, como Presidente de tiempos de guerra, experimentó personalmente las frustraciones causadas por profundos desacuerdos con el Congreso.

Así, en la administración de Wilson, y más recientemente en la de Franklin D. Roosevelt. Lyndon B. Johnson y Richard Nixon, se ha escrito más sobre los peligros de una presidencia "imperial" que de una presidencia "complaciente". Tensiones actuales entre la administración de Ronald Reagan y el Congreso, como la que se evidenció en el escándalo

lo de Irán-Contras y la subsecuente "guerra del Golfo" demuestra como es difícil mantener un equilibrio estable entre el poder presidencial y el del Congreso. Invirtiendo la cuestión, podemos preguntar ¿cómo se mantuvo el equilibrio inestable?

Elección Presidencial

Se puede argumentar que los presidentes norteamericanos nunca se enfrentaron a problemas tan agudos como los que confrontan los presidentes de otros países de similares regímenes, pero es difícil probar tal suposición. Quizás una suposición más fácil de comprobar esté basada en la forma en que son elegidos los presidentes de EE.UU.

El éxito de la Constitución norteamericana parece exigir que los presidentes caminen por una senda angosta entre el excesivo dinamismo y la pasividad. Ya que los presidentes son elegidos, debemos investigar el sistema electoral y de partidos que los seleccionan. En el caso de EE.UU., líderes fuertemente entregados a posiciones polémicas difícilmente ganen el apoyo de todos los distintos sectores que necesitan para ganar la elección presidencial, siempre que exista un vigoroso partido de oposición que puede movilizar a los oponentes de la posición polémica. Este argumento no puede utilizarse en regímenes presidenciales con un partido hegemónico así que, en estos países, un presidente necesita sólo ganar ese apoyo partidario. Si esto es verdad, entonces el mantenimiento del sistema bipartidista —ver "partido de oposición" p. 38 y siguientes— es también crucial para evitar la selección de presidentes no moderados.

El sistema bipartidista también impide la nominación de una persona excesivamente complaciente puesto que él podría, indudablemente, perder la elección. Dada la necesidad de moderación imputable al sistema bipartidista, los candidatos presidenciales deben evitar las cuestiones más conflictivas, y sus campañas deben tender a centrarse, en cambio, sobre la personalidades; el ganador debe ser moderadamente capaz, pero un político de transacción —uno que pueda caminar en un angosto pasillo entre el excesivo dinamismo y la debilitante fragilidad.

La para-constitución de EE.UU. incluye el fosilizado Colegio Electoral el cual, mientras no funcione como los fundadores lo quisieron, multiplica los votos electorales del Presidente vencedor, creando la impresión de que él ha ganado mediante un alud de votos. Una reforma constitucional que directamente modere los votos populares para candida-

tos presidenciales, por más que sean deseables como una cuestión relacionada con los ideales democráticos, puede afectar adversamente la viabilidad del cargo presidencial. Cuando la mayoría popular es muy escasa, el colegio, creando la ilusión de una gran victoria, puede realmente fortalecer la posición de los que de otro modo serían presidentes débiles.

El Papel de los Miembros del Gabinete

Puede incluso argumentarse que las coacciones sistemáticas impuestas al Presidente hacen que éste deba mantenerse dentro de los límites de un angosto sendero. La más importante de estas coacciones es seguramente el Congreso mismo. Después de todo, es el Congreso el que no sólo autoriza al Presidente a implementar las políticas promulgadas en leyes, pero también niega al Presidente los recursos para moverse más allá de lo que ellos le permiten. Este tema lo veremos más detalladamente, en # IV, en la forma cómo funciona el congreso de EE.UU. Pero antes de hacer ésto, consideremos el papel del "gabinete" como un eslabón entre el ejecutivo (jefe) y la asamblea.

En los sistemas parlamentarios este papel está bastante claro. Los miembros del gabinete son reclutados exclusivamente entre los miembros del Parlamento, y el gabinete es por eso un comité de la asamblea electa (hay excepciones como en la 5ª república francesa, que aunque parlamentaria, ha tomado características presidencialistas). Los gabinetes parlamentarios son nombrados o caen en conjunto, desde que un voto de no confianza obliga al gobierno a renunciar en bloque o a precipitar nuevas elecciones. No sólo obliga a los miembros del gabinete a extender la política de acuerdos a su alrededor, sino que fuerza al Primer Ministro a adaptar sus preferencias personales a esos miembros del gabinete. Fracasos en esto podría provocar la renuncia de uno o más miembros (o partidos) y una crisis de confianza que podría derrocar al gabinete. Un gabinete parlamentario también puede reforzar la mano del Primer Ministro en la medida que él/ella puede contar con el apoyo de todos sus miembros; pero también obliga al Primer Ministro a ceder decisiones tomadas en el gabinete. En este sentido un "primer ministro" es textualmente sólo el primero entre iguales.

El gabinete en el sistema presidencialista no puede servir para las mismas funciones. Llamarlo "gabinete" es en realidad un nombre impropio, y puede ser llamado, con mayor precisión, un "entourage". Aunque los miembros son designados por el Presidente y aprobados por el

Senado, ellos no asumen o caen juntos como hace un verdadero gabinete. La autoridad de cada miembro del "gabinete" es la de un jefe de Ministerio, designado fuera de los miembros del Congreso, por el Presidente.

El Presidente puede reemplazar a cualquier miembro del "gabinete" a su voluntad y no está obligado a seguir los consejos del mismo. Esto parece fortalecer al Presidente, pero de hecho lo debilita seriamente: sin duda él tiene más poder personal que un Primer Ministro, pero tiene menos capacidad estructural de controlar la asamblea electiva (congreso).

En realidad, muchas veces los miembros del gabinete siguen políticas ministeriales que entran en conflicto con algunos de los otros miembros y a veces con el Presidente. En distintos momentos los reformadores han criticado estos gabinetes poco estructurados, recomendando que se adopten leyes o enmiendas constitucionales, los cuales muevan el sistema norteamericano hacia un sistema de gabinete más estructurado como se encuentran en Inglaterra y otros sistemas parlamentarios, pensando, de ese modo, en fortalecer la presidencia.

Por más que, un gabinete poco estructurado puede, para-constitucionalmente, ayudar a sostener el sistema presidencialista norteamericano. Bastante seguido los ministros expresan intereses poderosos que limitan al Presidente, y al mismo tiempo ellos, más que el Presidente, pueden encabezar proyectos destinados a lograr el apoyo del Congreso para políticas que también son aceptables para el Presidente.

En lugar de trabajar como una coalición, apoyando las políticas del gobierno en el Congreso, ellos se convierten en actores autónomos en la arena de la dinámica política, haciendo acuerdos, ganando algunos puntos y perdiendo otros. Desde que su reputación personal permanecerá o caerá con la del Presidente, ellos están motivados a apuntalar a un Presidente débil y a contener a uno que sea demasiado dinámico.

¿Qué argumentos se pueden dar para apoyar esta interpretación? Notamos primero que el poder está radicalmente disperso en el sistema político norteamericano, tanto dentro del congreso (ver "Organización de Comisiones", p. 30) como también entre funcionarios de carrera cuyos intereses crecen y caen de acuerdo con la autonomía de sus departamentos o ministerios. Los jefes designados de ministerios son capaces de asegurarse el aval del Senado únicamente cuando y si ellos tienen el apoyo de grupos de intereses poderosos, comités y funcionarios públicos enlazados juntos en "subgobiernos" o "triángulos de acero" relativamente autónomos. Pero después de lograr el acuerdo del congreso, los miembros del gabinete permiten a un Presidente acreditarse los éxitos conseguidos

por sus ministros y sus equipos.

El gabinete norteamericano es tan poco estructurado, que parece socavar el liderazgo presidencial. El Presidente debe, no sólo, acordar con el Congreso, sino que él debe servir a numerosos sub gobiernos establecidos dentro de la burocracia ejecutiva. Para vencer esta debilidad esencial, el Presidente norteamericano debe cada vez más depender de una creciente "oficina ejecutiva", formada por un equipo de asistentes, responsables directamente ante él. Es formalmente organizado a través de algunos organismos como la oficina de Administración y Presupuesto, y varios consejos asesores. Este núcleo es formado por el pequeño grupo de asistentes personales, designados sin necesidad de aprobación del Congreso, y es el que debe ser altamente sensible a las preferencias personales y estilo de su líder.

El gabinete norteamericano puede ser tanto un crédito como una responsabilidad para el Presidente. El apoyo de sus miembros hace posible los éxitos y cuida al Presidente de cometer torpezas fatales. Ellos son simultáneamente aliados y enemigos del Presidente. Ellos son tan necesarios como el gabinete en los gobiernos parlamentarios, pero ambas instituciones son fundamentalmente diferentes. Desgraciadamente no tenemos dos términos diferentes para designar a ambos gabinetes. Al menos reconocamos que la dinámica organizadora del gabinete parlamentario es bastante diferente del gabinete presidencialista.

Falsas analogías desorientan algunas críticas y las llevan a pensar que el sistema norteamericano podría funcionar mejor si el gabinete fuera disciplinado. Por más que es muy poco estructurado, la necesidad del Presidente de acordar con cada miembro puede constituir un ingrediente esencial de la fórmula para-constitucional, que permite sobrevivir al sistema presidencialista norteamericano (14).

IV PAPEL DEL CONGRESO

Un Congreso totalmente opuesto a adaptarse al liderazgo de un Presidente o continuamente insistente en políticas que el Presidente rechaza, podría crear graves impasses, sea quien fuere el Presidente. Para sostener esta autoridad, el Congreso necesita una base de poder que pueda protegerlo de ataques del Presidente frustrado. Más aún si el Congreso no maneja el sin número de objetivos políticos establecidos en la agenda, podría ser paralizado por la pesada carga de legislar. Fracasos en cual-

quiera de estos puntos podrían conducir al colapso y a una dictadura militar. El Congreso de EE.UU. ha eludido este escollo por medio de tres características para-constitucionales que le permiten evitar batallas autodestructivas con un Presidente inflexible, proteger la autoridad y hacer el trabajo.

- 1.- Indisciplina partidaria y liderazgo del Presidente.
- 2.- Orientación del electorado.
- 3.- Organización de comisiones.

Indisciplina Partidaria y Liderazgo del Presidente

La principal característica del sistema "presidencialista" norteamericano es la falta de disciplina partidaria en el Congreso. Por supuesto indisciplina no quiere decir indiferencia. En algunos puntos, tal como es la organización de la asamblea y sobre quienes recaerán los nombramientos de la comisiones legislativas, la disciplina partidaria es realmente fuerte. Pero en cuestiones políticas fundamentales, cuando las posiciones del partido están claramente enunciadas y cuidadosamente sopesadas, a menudo los miembros del partido votan en contra del mismo, normalmente por competencias regionales o por compromisos del comité. Algunos observadores critican este comportamiento. Mencionando los altos niveles de obediencia partidaria que normalmente se encuentran en regímenes parlamentarios, ellos argumentan que la indisciplina conduce a la anarquía legislativa. Sin embargo, la indisciplina partidaria puede ser condición necesaria para el éxito del régimen presidencialista donde, si la disciplina fuera forzada, la capacidad de gobernar sería severamente deteriorada, siempre que el Presidente perteneciera a un partido y el de la oposición tuviera mayoría en el Congreso (15).

La mayoría de las leyes aprobadas por el Congreso provienen del Poder Ejecutivo, aún cuando, tal como se establece constitucionalmente, la legislación se originaría en el Congreso. Sin embargo, el trámite de las medidas administrativas exige el apoyo de algunos miembros del partido de oposición siempre que ese partido tenga una mayoría. De otra manera, podría haber en el Congreso un ineludible punto muerto o la oposición podría aprobar continuamente leyes inaceptables para el Presidente y sujetas a su veto. Como los ~~impases~~ gubernamentales crean muchas condiciones que conducen al golpe o la usurpación del poder al

Presidente, alguna disciplina partidaria, por lo tanto, es una necesidad para-constitucional, ya que el Congreso puede avalar la formación de una política pública más o menos coherente apoyada por el Presidente. Motivos estructurales de la indisciplina partidaria son aparentes. Sobre todo la incapacidad del Congreso de disolver al gobierno.

La capacidad del Presidente para lograr el apoyo de los miembros de la oposición en el Congreso, obviamente requiere más que el simple encanto personal y la persuasividad o apelar al patriotismo. Típicamente, exige ofrecer un Quid Pro Quo. Como por ejemplo, beneficios bastante tangibles a cambio de la cooperación en la aprobación de leyes específicas.

En pocas palabras, prebendas y padrinazgo de proyectos solicitados por votantes de los distritos que representan los legisladores de la oposición, necesarios para asegurar los votos suficientes para aprobar muchas medidas solicitadas por el Jefe del Ejecutivo.

Orientación del Electorado

¿Pero por qué los miembros del Congreso darían gustosos prioridad a intereses locales y rechazarían al liderazgo de su propio partido? Este comportamiento es posible sólo en el contexto de un modelo de organización partidaria altamente descentralizado.

En regímenes parlamentarios, los partidos políticos necesitan suficiente control sobre los nombramientos para asegurar la disciplina partidaria en los votos del Congreso. Para mantener tal disciplina, los partidos apoyan sólo a los candidatos que están de acuerdo en seguir la línea del partido. Cuando no es posible encontrar candidatos leales en algunos distritos, el partido puede utilizar gente de afuera del distrito, algo absolutamente inaceptable en la práctica política de EE.UU. No obstante, en los sistemas parlamentarios, pueden lograrse organizaciones partidarias fuertes, armadas con un conjunto coherente de políticas y líneas.

Por lo contrario, en el sistema norteamericano presidencialista, el sistema de partidos recompensa sensiblemente a los intereses locales. Esta situación surge fundamentalmente de la necesidad de asegurar las mayorías electorales en cada elección, en todos los niveles. La mayoría nacional necesaria para elegir al Presidente se reproduce en cada distrito electoral donde también son necesarias mayorías para elegir miembros del Congreso, gobernadores, legisladores estatales, intendentes y miembros del Consejo Deliberante.

Ningún partido nacional puede seleccionar candidatos capaces de ganar algunas mayorías locales. Esta dinámica fundamental ha sido reforzada por el sistema de las elecciones primarias, las cuales hacen posibles que los candidatos logren el aval seguro del partido, incluso en contra de las preferencias de la conducción del partido mismo.

En el sistema norteamericano, por lo tanto, los candidatos necesitan conseguir fuertes simpatizantes locales antes de poder asegurarse su propio apoyo partidario, y después de eso, la victoria electoral requiere aumentar el apoyo local. Pero tal apoyo siempre exige obligaciones. Como consecuencia, un bloque de congresales, no puede controlar los votos de sus propios miembros, excepto en cuestiones claramente partidarias. Por el contrario, la deuda de los congresales con sus electores locales los llevan a negociar votos por favores con el Ejecutivo, cuando éste puede ayudar a sus seguidores.

Organización de Comisiones

El tercer rasgo para-constitucional del Congreso Norteamericano deriva de una fuente diferente, a saber: la pesada carga de trabajo o agenda que debe ser llevada por cada asamblea, obligada a examinar y votar una extraordinariamente larga cantidad de leyes.

Al contrario, los miembros del Parlamento son llamados rutinariamente a avalar (o rechazar) las medidas promovidas por su gabinete, pero ellos deben meditar seriamente sobre su contenido sólo cuando surgen cuestiones importantes donde puede producirse un voto de no-confianza. Por supuesto son libres de interrogar al gobierno en períodos dudosos y la oposición puede discutir políticas siempre que ellos piensen que el interés público pueda aumentar su perspectiva en futuras elecciones. Pero tales debates no se espera que tengan influencia sobre la votación. Los miembros del Congreso, cuyos mandatos son fijos, como el del Presidente, son obligados por la constitución a tomar decisiones legislativas autónomas, sin fijarse donde se origina la ley. Sin dudas, ellos pueden simplificar su tarea negándose a considerar más leyes que las que están agendadas, no obstante, ya que muchas medidas importantes hacen necesaria una cuidadosa atención, la responsabilidad ha sido delegada a comisiones, o en el Congreso norteamericano contemporáneo, a un sin número de sub-comisiones (16).

Esta disposición es para-constitucional: es una condición necesaria para la supervivencia del sistema. Por medio del traspaso de respon-

sabilidad del grueso de la legislación a este sub-sistema, el Congreso reduce la agenda de sesiones plenarias a un nivel manejable. Los legisladores pueden limitar el alcance de su atención en las sesiones plenarias a algunas cuestiones especiales para dar su aprobación, después de una revisión superficial, a la mayoría de las recomendaciones de comisiones. Con todo, cada uno tiene la oportunidad, cuando está fuertemente presionado, a elevar algún asunto al nivel del debate general.

Por supuesto, la consecuencia fundamental de esta compartimentación de la forma de tomar decisiones en el Congreso, es una extrema dispersión del poder. "Imperios" o "Subgobiernos" autónomos aparecen algunas veces como "triángulos de acero" porque ellos enlazan los intereses de los organismos burocráticos e intereses de grupos privados con los de la sub-comisiones del Congreso. Los "triángulos de acero" por turno, comprometen la capacidad del Presidente a dirigir la burocracia pública, cada uno de los muchos componentes, oficinas y divisiones adquieren una gran parte de autonomía. Respondiendo menos a la autoridad del Presidente que a las comisiones legislativas, ellos pueden perseguir sus propios propósitos en una forma sostenida, sin tener en cuenta quién entra y quién sale en la Casa Blanca. Aunque este obvio estorbo al liderazgo presidencial, resulta de una característica para-constitucional del sistema, y puede proporcionar un tipo de estabilidad sistemática, puede ser puesto en peligro por las reformas tajantes de un Presidente fuerte.

Paradójicamente, esto también significa que el poder burocrático, el cual es grande en todas las políticas contemporáneas, es más sobresaliente pero menos potente en el sistema presidencialista de EE.UU., que en la mayoría de los sistemas parlamentarios. Porque los Parlamentos tienen poca necesidad de comités especializados, los burócratas no tienen incentivos para cabildear públicamente (indudablemente, ellos tienen prohibido hacerlo) ni para movilizar grupos de ciudadanos para apoyar sus proyectos. En cambio, ellos pueden, queda y secretamente, ejercitar el poder por medio del "asesoramiento" político al gabinete de ministros. Funcionarios nombrados en un sistema presidencialista carecen de cierto poder interno y deben, por esto, no sólo buscar apoyo exterior para sus programas, sino también permanecer sensibles a los intereses del electorado para sobrevivir.

Así a nivel de gabinete, como dijimos más arriba los ministros están presionados entre la lealtad al Presidente y su necesidad de complacer tanto su subordinación burocrática como a las comisiones legislativas. De hecho, el problema político más serio encarado por un

Presidente de EE.UU. no es tanto la tensión con el Congreso como la necesidad, de alguna manera, de lograr más coherencia y orden entre los burocráticos subsistemas en el Poder Ejecutivo, los cuales son dispersos y efectivamente autónomos.

Los miembros del Congreso, individualmente, se encuentran bajo presiones opuestas en tres direcciones: partidaria, geográfica y sectorial. El más sobresaliente y de dimensión pública es, sin dudas, el partidario ya que como miembros del partido se espera que sigan a la dirección de su propio partido. Aunque, mucho de su poder se expresa a través de su participación en las comisiones, en las cuales prevalecen los intereses sectoriales, notablemente asociados con los "triángulos de acero". La utilidad de campañas basadas en "interés especial", en especial a través de los "Comités de Acción Política" se ha vuelto una obligación crecientemente decisiva en la acción legislativa. Pero igualmente importantes, los intereses geográficos de sus electores locales también juegan una parte significativa, en la relación de los legisladores los cuales deben necesariamente apoyar actividades que visiblemente agraden a la gente (o grupos de gente) en sus distritos. Obviamente estas obligaciones geográficas, sectoriales y partidistas se entrecruzan y frecuentemente compiten entre ellos. Estos promueven la indisciplina partidaria y el fragmentado estilo político descoordinado: la negociación necesaria para mantener el sistema.

Aunque variados factores culturales y geográficos también afectan la capacidad de sobrevivir de la legislatura norteamericana, ellos son esencialmente de carácter contextual o ambiental y, por eso, pueden ser tomados como accidentes históricos. Aunque, las características sistemáticas, explicadas arriba, no son accidentes casuales pero pueden ser consideradas como necesidades para-constitucionales para la supervivencia de cualquier sistema presidencialista.

V SISTEMAS DE PARTIDOS

Varias características de los partidos políticos y del sistema electoral parecen tener consecuencias para-constitucionales: el bajo nivel de participación en la elecciones, altos costos de las campañas, tendencias en el voto, sostenimiento de un partido efectivo de oposición, la presencia del federalismo, duración del escrutinio y elecciones en organizaciones extra-gubernamentales.

Algunos comentarios sobre cada uno se harán en su momento.

Apatía del Votante

Una de la paradojas y limitaciones del sistema presidencialista de gobierno parece ser la apatía del votante. A pesar de la larga historia y del aparente compromiso de los norteamericanos con la democracia representativa, la participación de los votantes es notablemente menor en EE.UU. que en casi todos los gobiernos parlamentarios (17).

Por supuesto, normalmente asumimos que la participación popular es necesaria para la salud de las instituciones democráticas. No obstante, es triste decirlo, el bajo nivel de votantes parece ser el precio de varios aspectos para-constitucionales del sistema presidencialista. Además, podría llegar a ser un rasgo para-constitucional. Sin duda, esta hipótesis será calurosamente refutada, y seguramente los reformadores norteamericanos, comentaristas, políticos y profesores cívicos alegarán unánimemente alta participación electoral. Sin embargo, hay razones para creer que si los niveles de participación fueran mucho más altos, la capacidad de supervivencia del régimen presidencialista sería duramente puesta a prueba. Para explicar esta conclusión necesitamos considerar todos los rasgos interdependientes mencionados antes.

Costos de Campaña

Para triunfar en una campaña en el sistema presidencialista, se debe lograr una mayoría de votos a nivel nacional. Financiar tal campaña, involucra enormes costos. Hasta 1880 estos costos fueron atemperados por el apoyo de voluntarios que hacían la campaña con la esperanza de que la victoria podría facilitarles un trabajo, bajo el sistema de "recompensas". Más tarde la expansión del sistema de méritos, indudablemente, mejora la calidad de la administración pública, también hace a los partidos políticos norteamericanos más dependientes de la contribuciones financieras de aquellos que esperan beneficiarse, en general, a través de políticas conservadoras y orientadas hacia los intereses de los propietarios.

En las décadas recientes, con el desarrollo de la televisión, los costos de campañas electorales han aumentado enormemente. Los candidatos individuales para presidente deben alcanzar enormes sumas para financiar grandes campañas en los medios de comunicación que le permitan asegurarse su nominación como candidato de su partido y luego la

elección. Los candidatos para las bancas legislativas y cargos de la Nación deben hacer lo mismo, aunque en menor escala. Además de la publicidad en radio y TV, son necesarios importantes desembolsos adicionales para asesores, encuestas, solicitar fondos, viajes, e innumerables gastos relacionados con los mismos. Los "Comités de Acción Política" (PACS), orientados hacia intereses especiales, juegan un creciente papel dominante en la financiación de las campañas políticas contemporáneas norteamericanas. Reconocidamente los candidatos indiscutidos para cargos (normalmente locales) pueden muchas veces triunfar con un presupuesto bastante modesto (18).

Los candidatos triunfantes, previsiblemente, están obligados hacia los intereses que respaldan sus campañas. Tales intereses por lo común, son vistos como antagónicos a los intereses de los pobres que constituyen la mayoría de la población. Aunque la palabrería se da anormalmente en las plataformas partidarias, sobre políticas sociales que podrían ayudar a los pobres, tales políticas compiten con aquellas que apoyan intereses mucho más poderosos entregados al sistema de la libre-empresa y de los derechos de propiedad sobre los cuales descansan.

Tendencia a Votar

Los resultados de las encuestas nos dicen que los votantes activos pertenecen en su mayoría al segmento mejor educado (y por ende son los que viven más confortablemente) de la población. En la medida en que aumentara la participación popular, se agudizaría la contradicción entre los intereses de los que financiaron la campaña política y los intereses de la mayoría votante. El sistema presidencialista, por lo tanto, funciona sobre ruedas cuando la participación en la votación permanece bastante baja y aquellos capaces de financiar la campaña ven que sus intereses serán bien atendidos. Por el contrario en los sistemas parlamentarios los partidos más radicales, reivindicantes del socialismo, de los intereses de los trabajadores o los campesinos, son capaces de generar una mucho más amplia participación entre los segmentos más pobres de la población.

Una razón sobresaliente para la distribución desequilibrada de votantes puede basarse en el contenido de las plataformas partidarias. Con el fin de asegurar el apoyo de la mayoría de los votantes —la mayoría requerida por el cálculo de la competición presidencial de "un ganador toma todo"— esas plataformas deben tomar posturas ambiguas en mu-

chas cuestiones que dividen a la opinión pública. Pero tales cuestiones son también como un atractivo de mayor interés, especialmente de la gente pobre. Posiciones fuertes a favor o en contra de: "legalidad del aborto", "orar en las escuelas públicas" o "derechos iguales" para minorías y mujeres, mientras movilizan amplios sectores de votantes, también crean un sinnúmero de enemigos.

Por el contrario, declaraciones en defensa de la "maternidad", del "patriotismo" (defensa nacional), de la "justicia social" (en abstracto) y del "alto nivel de empleo", acompañados, por supuesto, de condenas a la "burocracia", de exceso "impositivo", del tráfico de drogas y crimen, es improbable que desagraden a una gran masa de votantes.

Pero, triste es decir que ellos tampoco logran producir mucho entusiasmo, especialmente entre los sectores más pobres. El precio de una alta concurrencia de votantes es una controversia política vigorosa y divisiva, mientras que una baja concurrencia es relacionada con la apatía y la indiferencia.

Por supuesto, esto no quiere decir, que la no participación de los pobres y desposeídos sea una virtud. Todo lo contrario, una democracia justa y vigorosa podría representar, seguramente, a todos los ciudadanos. Las normas y motivaciones basadas en democracias parlamentarias son más aptas para estimular una amplia participación que las normas de una república presidencialista. O, para presentar un ejemplo negativo, la participación de masas es menos amenazante para la supervivencia de un régimen parlamentario, que para un régimen presidencialista.

Los no votantes en EE.UU. son típicamente más apáticos que alienados. Teniendo poco que ganar al participar en las elecciones, argumentan que el gobierno se las arreglará sin ellos y prefieren mejorar su destino personal sin actividades políticas. Sobre todo, su atención está concentrada en la búsqueda de dinero y bienes de consumo, deportes, televisión, religión, algunas veces cultura y artes.

Ellos prefieren dejar el "desagradable negocio de la política" a los "políticos" y "burócratas", gente a la que ven como inevitablemente necesaria y algunas veces opresiva, pero tampoco como un peligro para la vida normal; algunas veces como protectores de la libertad y los derechos humanos.

El bajo nivel de participación de los votantes en las elecciones de EE.UU., visto desde este ángulo, aún cuando sea un signo de fracaso de los valores democráticos puede también ser visto como un factor que contribuye a la supervivencia del sistema.

El Partido de Oposición

La falta de participación de la población en la votación no constituye una amenaza grave para el sistema presidencialista pero sí, en cambio, lo es la incapacidad de un partido de oposición, de ganar las elecciones. Al tener en cuenta esta amenaza recuerden que en el sistema presidencialista los partidos no pueden desempeñar muchas de las funciones típicamente asociadas con los partidos parlamentarios. Ellos no pueden formular políticas públicas coherentes y específicas, ellos no pueden controlar los votos de sus miembros en el Congreso, no pueden controlar el nombramiento de candidatos para las elecciones, pero sólo pueden ratificar y legitimar las campañas de aquellos que son más exitosos y ganan el apoyo personal para sus candidaturas, y no pueden desempeñar el sinnúmero de funciones suplementarias, muchas veces relacionadas con los partidos, en los sistemas parlamentarios: seguros, viviendas, empleos, etc. Tales funciones sólo pueden ser desempeñadas por un partido que sólo necesita controlar los votos de una minoría electoral, pero no por uno que debe procurar el apoyo de una mayoría electoral nacional.

Como los partidos parlamentarios tienen muchas funciones, razonablemente ellos pueden sobrevivir a la derrota. Ellos continúan desempeñando funciones no políticas apreciadas por sus afiliados. Votantes dedicados a metas específicas en un partido parlamentario continúan apoyándolo en la derrota. Más aún, tales partidos pueden lograr bancas en el Parlamento aunque ellos no puedan controlar una mayoría popular. Esto también significa que en una elección parlamentaria todos los votos cuentan para construir el apoyo para lograr representaciones minoritarias.

Por el contrario, en elecciones presidenciales, los votantes por los candidatos de los partidos vencidos pueden sentir que no han ganado nada y que han desperdiciado su tiempo. Hay pocos incentivos que lo puedan inducir a mantener su lealtad a un partido derrotado. La "afiliación" a un partido es normalmente débil o inexistente. Sólo un pequeño núcleo de "activistas" del partido se mantienen fieles en tiempos de derrota y aquellos que votan con una mayoría ganadora pueden muy bien sentir que su voto individual no cuenta. Ya que la mayoría podría haber ganado de todas maneras, sin su participación.

Sobre todo, la mayoría de los votantes no pueden estar entusiasmados sobre los partidos políticos cuyas plataformas, llenas de generalidades, reflejan poco que no sea negociado. Ellos encuentran pocas razo-

nes para favorecer a un partido sobre otro, y muchas veces dicen que la elección real es entre dos males, una percepción compartida con sistemas parlamentarios que no tienen distritos uninominales como, Gran Bretaña y Canadá. No sólo la apatía aparta a los ciudadanos de las elecciones, sino también la indiferencia como en EE.UU.

Por supuesto, los apoyos financieros del partido victorioso esperan variadas recompensas. Contribuyentes generosos esperan ser bien retribuidos, especialmente en consideración a importantes políticas que ellos propicien. Los contratos de Quid pro Quo son más probablemente concedidos en políticas locales que en la nacional, pero funcionarios triunfantes encuentran variados motivos para ayudar a sostener y vigorizar sus propios partidos especialmente a través de las prebendas.

Por el contrario, aquellos que contribuyeron económicamente con los partidos perdedores, pueden esperar pocas recompensas. Sin poderosos patrocinadores, los partidos perdedores en el sistema presidencialista, típicamente dividido en muchos pequeños partidos, se basan en lealtades personales a un líder, comprometidos en causas específicas que sólo ellos pueden defender. Sin embargo, los simpatizantes más comprometidos de partidos fragmentados, son los más reacios a colaborar en el apoyo a una coalición centrista que, tendría una posibilidad real de ganar el apoyo de la mayoría del electorado.

Tolerancia y Federalismo

Pese a estos obstáculos naturales para mantener una exitosa oposición, los partidos opositores de EE.UU. no sólo sobreviven sino son capaces de ganar elecciones de tiempo en tiempo. Su éxito es, indudablemente, una de las claves esenciales de la supervivencia del sistema presidencialista por tanto tiempo. ¿Cómo explicaremos esto?

Una razón está relacionada con la tolerancia. Cuando los partidos ven a sus oponentes con profunda hostilidad, como en algunos regímenes presidencialistas, el partido victorioso busca destruir a su oponente derrotado. Sin embargo, en el sistema norteamericano, los partidos rivales, sin contradicciones agudas entre ellos, son tan similares que aunque los vencedores acostumbran a criticar a sus oponentes, nunca intentan destruirlos. Los partidos que compiten son más parecidos a equipos de fútbol rivales o a fraternidades, a cada uno le gustaría ganar pero ninguno será destruido por la derrota. No obstante, esta es sólo una consideración negativa.

Aún más importante, la supervivencia de los partidos de la oposición en EE.UU. es atribuible a la continuidad de la vitalidad del federalismo y de las prebendas. Instituciones autónomas a nivel de los Estados y en las Municipalidades y jurisdicciones rurales, permiten a un partido que es derrotado nacionalmente, retener el poder a nivel del Estado y gobierno local. Tales partidos mantienen su vitalidad organizativa porque la recompensa del éxito es obtenible para ellos localmente. Significativamente, el sistema de prebendas, para el nombramiento de funcionarios públicos, continúa prevaleciendo en gobiernos locales y está aún muy difundido a nivel nacional. A pesar de que esta costumbre es criticada como nociva para la buena administración, mantiene la vitalidad de las organizaciones partidarias locales. Así un procedimiento administrativamente ineficiente puede ser bastante funcional para la continuidad de la política abierta en el régimen presidencialista.

Así como, por razones explicadas más arriba, la estructura básica de la organización partidaria de EE.UU. es tanto indisciplinada como local; la viabilidad de los partidos locales no depende de victorias nacionales. Indudablemente, uno podría pensar en los partidos nacionales de EE.UU. como coaliciones variables basadas en el apoyo de partidos locales autónomos y diversos grupos de intereses socio-económicos, especialmente aquellos crecientemente representados por los "Comités de Acción Política" o "PACS". En consecuencia, cuando se organizan las campañas políticas nacionales, la oposición toma la forma de una coalición de organizaciones partidarias locales exitosas, y puede, algunas veces, ganar la presidencia, especialmente cuando el candidato que se presenta para la reelección ha cometido errores evidentes o ha sufrido la humillación de fracasos políticos, cuando la economía está en baja, cuando el candidato del partido gobernante no es atractivo personalmente, o cuando prevalecen la ineficiencia o la corrupción más evidente.

La indisciplinada partidaria en el Congreso se repite en la votación dividida en los distritos. Tal como los legisladores muchas veces ponen los intereses de sus electores antes que la lealtad a su partido, los votantes pueden elegir candidatos diferentes a los del partido, por ej. votar por el Presidente pero para el Congreso por el candidato del partido rival. El vigor de las organizaciones partidarias locales, basadas en el federalismo y la política de "recompensas", ayuda a explicar tanto la capacidad de una coalición de oposición de ganar la presidencia, como el hecho de que un partido puede ganar la presidencia mientras la oposición gana la mayoría en el Congreso. Cuando sucede esto, el apoyo de miembros

del Congreso también contribuye a sostener al partido que no ha logrado ganar la presidencia.

Tal como se mencionó adelante, las fuertes organizaciones partidarias locales dictan también la orientación localista de miembros del Congreso y apoyan la indisciplinada partidaria necesaria para mantener al sistema lejos del colapso. Por lo tanto, podemos concluir que el federalismo no es un aspecto completamente separado de la constitución norteamericana sino que es una característica para-constitucional necesaria para asegurar la supervivencia de un régimen presidencialista abierto. En la medida en que los países que han imitado el modelo norteamericano son unitarios, y no federales, esta diferencia estructural nos ayuda a explicar sus dificultades. Esto no quiere decir, por supuesto, que el federalismo y el parlamentarismo sean incompatibles. Muy bien puede ser que el sistema parlamentario federal funcione mejor que aquellos que son unitarios, pero yo quisiera agregar que un sistema parlamentario unitario tiene una perspectiva mejor de supervivencia que un sistema presidencialista unitario.

La Importancia de las Boletas Electorales

Los electores en un gobierno parlamentario centralizado pueden concentrarse en la selección de los miembros del Parlamento. Porque, normalmente, ellos tienen una fuerte identificación partidaria, su elección está por demás simplificada, después de decidir cual partido expresa mejor sus intereses, ellos pueden fácilmente votar por todos esos candidatos.

En el sistema presidencialista norteamericano federal, por lo contrario, deben no sólo elegir entre candidatos para cargos legislativos y ejecutivos en tres o más niveles de gobierno, sino que también deben elegir entre numerosos candidatos para otros cargos: jueces, defensores de oficio, miembros del consejo escolar, etc., y ellos esperan participar en las elecciones partidarias internas para ayudar a seleccionar candidatos. A pesar que muchas veces los candidatos están encuadrados dentro de su partido, las divisiones en las votaciones significan que las elecciones están basadas principalmente en la competencia personal y el carisma. Por el contrario, en los sistemas parlamentarios es más común que los votantes apoyen a su partido, independientemente de los candidatos, lo cual no significa que las condiciones personales de los candidatos no tengan importancia. Dado que los votantes en el sistema presidencialista deben, de

tiempo en tiempo, tomar difíciles decisiones políticas en un referendun, (muy común en EE.UU. a nivel local), los ciudadanos concientes deben dedicar tiempo para prepararse a votar.

De hecho, las opciones que enfrentan los votantes de EE.UU. son tan numerosas y difíciles que muchos ciudadanos prefieren evitar totalmente la tarea de votar. Según Herbert Alexander, director de la "Citizens Research Foundation", en California, el ciudadano enfrenta 200 ó más decisiones electorales. Aquellos con menor nivel educativo o con menos tiempo libre encuentran semejante tarea muy pesada. Conformes con que otros puedan elegir mejor, ellos justifican su abstención argumentando que hay muy pocas diferencias entre los candidatos. (PIOUS; 140).

Una de las reformas clásicas promovidas por los politólogos de EE.UU., comprende la disminución de opciones en las boletas electorales, convirtiendo muchos cargos en nombramientos políticos y no-electivos. Se argumentaba que este cambio aumentaría considerablemente el nivel de participación ciudadana en las elecciones. Algunos pretenden que hay más "democracia" en el sistema electoral que en otros, simplemente porque los votantes eligen para mayor cantidad de cargos por elección. En este sentido aquellos que votan están más comprendidos dentro del proceso político. Pero cuanto menos ciudadanos voten, el sistema es menos democrático. Dada esta contradicción, yo coincido con que si la reducción de las opciones en las boletas electorales estimula un mayor porcentaje de votantes, se profundizarán los ideales democráticos. Sin embargo, en cuanto a la supervivencia del sistema, la baja participación constituye un factor positivo. Para decirlo con crudeza, un precio para la supervivencia del sistema presidencialista serían los obstáculos que ese sistema pone en el camino de la participación popular en las elecciones. Sin duda, esta idea resulta indigerible para aquellos que piensan en el sistema presidencialista como una forma ideal de democracia.

El carácter intrínsecamente elitista de la democracia presidencialista se manifiesta aún más a nivel local. Cuanto más cargos electivos haya, más serán los funcionarios comprometidos con un partido político y dispuestos a apoyarlo enfrentando una amplia apatía electoral. Después de todo, ganar una elección sólo requiere ganar la mayoría de los que votan. Por otra parte para sostener un sistema presidencialista abierto, se necesitan dos partidos viables cada uno de ellos capaz de lograr una mayoría electoral. Por lo tanto, se podría decir que la supervivencia del sistema presidencialista no es compatible con un alto nivel de participación

electoral. Si se prefiere una participación mayor, la manera más simple de lograrla es a través de la obligatoriedad del voto, como en una dictadura de un solo partido, o por medio de representación de minorías electorales, como en el sistema parlamentario.

Mientras las organizaciones partidarias locales puedan patrocinar una gran cantidad de funcionarios —tanto por medio de las elecciones como por medio de prebendas— están garantizados los recursos necesarios para las campañas electorales a nivel nacional de los dos partidos principales. Por lo tanto, existe una contradicción entre una mayor participación democrática y la supervivencia de un sistema presidencialista abierto. Podemos preguntarnos, si una más amplia concurrencia de votantes en las elecciones conduce al colapso del sistema y a la dictadura, ¿cuál es la ventaja para la democracia? Alternativamente, una transformación del sistema que conduzca a alguna forma de régimen parlamentario puede producir un sistema que podría ser más popular y más abierto.

La "Privatización" de la Función Pública

Sin duda, muchos norteamericanos invierten una enorme cantidad de energías en las elecciones y encuestas, pero éstas se relacionan más frecuentemente con organizaciones privadas que públicas. Puede suponerse que la experiencia acumulada en las elecciones privadas capacite a los votantes para participar más activa e inteligentemente en las elecciones públicas. Sin embargo, esto también podría provocar el efecto contrario. Muchas personas encuentran muy interesante la participación en las elecciones privadas (en iglesias, sindicatos, asociaciones profesionales, corporaciones y asociaciones étnicas) porque sus votos pesan y porque ellos tienen un interés personal en el resultado. Por el contrario, frecuentemente, ellos encuentran a las elecciones públicas sin atractivo y piensan que su voto individual pesa poco. Entonces, ¿porqué, ellos se tendrían que molestar votando?

Otra conclusión, claramente especulativa, puede ser que las múltiples oportunidades de desarrollar acción "política" privada para los norteamericanos disminuya notablemente sus demandas ante la política pública. La gente encuentra tantos canales no —gubernamentales para sus energías y la satisfacción de sus requerimientos que disminuyen la importancia del gobierno. Además, la privatización de funciones públicas por el gobierno (transfiriéndolas a corporaciones y organizaciones sin fines de lucro) puede simplificar la tarea gubernamental.

Sino fuera así, gobernar una sociedad industrial en gran escala por medio de una burda fórmula para un gobierno representativo podría convertirla en ingobernable, provocando el tipo de colapso que suceden en todos los otros sistemas presidencialistas.

Es cierto que los intereses privados pueden también generar apoyo para costosos proyectos gubernamentales: por lo tanto, el impacto exacto de la privatización puede ser indeterminado. Son necesarios más datos para sustentar una conclusión más fuerte.

Además, la dependencia de organizaciones privadas puede ser vista como una característica contextual antes que una sistemática (para-constitucional) del gobierno norteamericano. Sin lugar a dudas esto existe también en el sistema parlamentario. Sin embargo, en el sistema presidencialista puede tener una especial importancia. Una forma de recompensar a los patrocinadores financieros de costosas campañas electorales es promover la transferencia de muchas responsabilidades gubernamentales a organizaciones no gubernamentales. La actual administración Reagan está, por supuesto, fuertemente comprometida con tales "privatizaciones" y dependen del sistema capitalista (libre empresa) la dirección de muchas tareas que de otra manera serían manejadas por el gobierno. En consecuencia, puede ser que la tendencia del gobierno norteamericano a evitar responsabilidades en muchas funciones sea una característica para-constitucional que contribuya a la supervivencia.

¿Se aplica el mismo argumento a los partidos políticos? Como se mencionó antes, los partidos parlamentarios desempeñan muchas funciones que no cumplen los partidos políticos norteamericanos. Verdaderamente, estos partidos tienen las funciones tan diluidas que ellos no hacen mucho más que ratificar los nombramientos para cargos públicos y dirigir sus campañas. Cada vez más los autónomos "Comités de acción Política" (PACS) financian a los candidatos, especialmente durante las "internas" pre-electorales. La representación de intereses políticos específicos es ejercida por un sinnúmero de asociaciones privadas y su "lobby" antes que por los partidos políticos. Esta privatización de los partidos políticos los ha despojado de sus principales funciones. Así, la continuación del sistema bipartidario en el régimen presidencialista, y por lo tanto su supervivencia, puede requerir también la privatización de la mayoría de las funciones partidarias.

Una característica contextual, que nos ayuda también a explicar la elasticidad del sistema presidencialista norteamericano, es la tradición del Common Law, la cual permite que recaigan sobre el gobierno menos

funciones que en otros países y que sean desempeñadas en forma privada. Más significativamente, el Common Law nos explica cómo la justicia norteamericana puede a la vez relevar de muchas tareas a un Presidente muy presionado, inclusive muchas funciones pertenecientes a la Administración Pública. Y también adquirir el poder necesario para ejercer las funciones de control judicial.

VI. LA CORTE SUPREMA Y EL CONTROL CONSTITUCIONAL

La permanencia de una Constitución que insitucionaliza tanto el enfrentamiento entre el Presidente y el Congreso como una profunda y problemática desarticulación entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales (states), claramente requiere un árbitro poderoso, que es en caso de EE.UU. su tercer poder constitucional: el Poder Judicial. No obstante, la necesidad de tal institución, no significa un éxito seguro.

Haciendo un análisis comparativo se reafirma esta conclusión: los sistemas políticos que siguen el modelo norteamericano excepcionalmente son capaces de mantener el ejercicio del control judicial. Sin duda, en todos estos países el Poder Judicial cumple sus funciones básicas, pero cuando este poder desafía a los otros dos poderes carece del poder suficiente para imponer su opinión. Sin fundamentar esta observación aquí, preguntémonos cómo la Suprema Corte de EE.UU. mantiene su autoridad de controlar los actos del Congreso y el Ejecutivo. A nivel sistemático podríamos preguntar cuáles prácticas de la Suprema Corte son para-constitucionales. Como la respuesta a esta pregunta puede no ser convincente por sí misma, también necesitamos considerar dos factores ambientales (ecológicos), nominalmente la preeminencia del Common Law en EE.UU., y la fuerza política de la comunidad jurídica.

Poder Discrecional del Sistema Judicial

Ninguna práctica específica de la Suprema Corte podría explicar su poder político, pero sí puede observar que una larga tradición de sensibilidad política ha demostrado a los miembros de la Corte Suprema que es preferible evitar esas batallas que probablemente pierdan. Normalmente, ellos seleccionan los casos cuidadosamente, reservándose el derecho de rechazar, no sólo aquellos que les darían una carga excesiva, sino tam-

bién aquellos que crean confrontaciones imposibles de resolver, más aún, se niegan en forma sistemática a cumplir un papel desembozadamente político, aún cuando sus decisiones de hecho, influyan sobre la política.

Curiosamente, la Constitución no estableció explícitamente el control constitucional: el artículo III simplemente asigna "el Poder Judicial de los Estados Unidos" a la Corte Suprema y a tantos tribunales inferiores como puede establecer el Congreso. Alexander Hamilton argumentó (Federalist Paper # 78) que sería el deber de los tribunales "Invalidar todos los actos que manifiestamente contradicen al espíritu de la Constitución". Sin duda otros compartieron su opinión, pero esto no resolvió la cuestión.

Hubo que esperar a que la Corte misma sentara un precedente en el famoso caso de *Marbury vs. Madison* (1803), que se podría mencionar como una evidencia fuerte bajo la tradición de *Stare Decisis* en el Common Law. John Marshall, como el presidente de la Corte (chief justice) inició un modelo de comportamiento que es tan importante para la supervivencia del sistema norteamericano como la conducta de George Washington para crear un modelo para la presidencia. Marshall podría haber destruido la credibilidad de la Corte Suprema adoptando cualquiera de las dos opciones obvias de este caso: condenar la confiscación hecha por Madison de los documentos autorizando los nombramientos de William Malbury y otros en cargos judiciales o, por el contrario, aceptar esa maniobra autoritaria sin oposición. La primera opción podría haber llevado a la Corte a un conflicto directo con el Presidente, mientras que la segunda hubiera significado una capitulación.

En este dilema, aparentemente sin solución, Marshall encontró una tercera opción, basado en una cuestión de procedimiento. A pesar de que esta decisión menoscabó el poder de la Corte, su afirmación (que el Congreso carecía de autoridad constitucional para delegar a la Corte la jurisdicción primaria en este tipo de casos) astutamente evitó confrontar al Presidente y al Congreso, pero a la vez sentó un precedente muy fuerte a favor del control constitucional. Tanto el Presidente como el Congreso, al aceptar esta decisión, confirmaron el derecho de la Corte del control constitucional de sus actos.

Sin embargo, se podría argumentar que aún las decisiones más perspicaces en sí mismas no podrían generar el poder suficiente para juzgar, exitosamente, los actos del Congreso y del Presidente. El hecho de que la Corte estadounidense pudo mantener tanto poder, se tendría que

atribuir al respeto peculiar hacia las decisiones de la Corte en el Common Law. Significativamente, los países en los cuales han fracasado los sistemas presidencialistas, generalmente, tienen sistemas jurídicos basados en la tradición del Derecho Romano.

El Common Law

Necesitamos remontarnos a los orígenes del Common Law en Inglaterra, como un tipo de ley basada en la costumbre y articulada por los jueces de paz —típicamente fueron notables locales—. Cuando los magistrados reales ofrecieron al pueblo una corte de apelación contra las acciones arbitrarias de los poderosos locales y creció el poder de la monarquía. En el contexto británico los tribunales reales asumieron el papel de guardianes de los nuevos derechos de propiedad reclamados por la creciente clase media sin, por eso, dañar los derechos existentes de la aristocracia terrateniente. En la transferencia del Common Law a Estados Unidos, el derecho de libre empresa se convirtió en dominante y el privilegio de la aristocracia —excepto en las plantaciones del sur— no fue institucionalizado. En otras palabras, la historia norteamericana comenzó sin el feudalismo: la "clase media" nunca tuvo que enfrentarse con una "clase alta", y por consiguiente, sus valores pasaron a ser dominantes. El Common Law aportó una base bien asentada para el desarrollo del capitalismo en los Estados Unidos, sin que fuera necesaria la intervención del Estado. En este contexto la Corte Suprema jugó el papel del gran defensor de la propiedad y del contrato, derechos que también fueron garantizados en la constitución. Para la Corte la aplicación de la Constitución implicaba también la protección del derecho de propiedad. Bajo este pretexto la Corte Suprema recibió el apoyo firme de una sólida clase media (capitalista).

La importancia de esta observación se hace manifiesta si consideramos la situación en Europa y especialmente en la Francia contemporánea. Allí persistieron hasta fines del siglo XVIII los privilegios feudales, a pesar de que la monarquía centralizadora apoyó cada vez más los intereses de la burguesía por medio de la burocracia real, cuyos funcionarios facilitaron la venta de tierras en todo el país, pertenecientes a la aristocracia empobrecida y de esta manera promovieron cambios sociales que favorecieron a la floreciente clase media. La revolución francesa se dirigió tanto contra los últimos vestigios de los privilegios feudales como contra la monarquía, pero después del período inicial prevaleció el caos

legal. Para hacer frente a esta anarquía, el Código de Napoleón fue preparado como un proyecto codificado e impuesto por el Estado para racionalizar las normas legales. Sin embargo, este Código Civil tuvo que ser interpretado por los funcionarios y por consiguiente se burocratizó la administración de justicia y no se hizo políticamente autónoma como sucedió en los países con la tradición del Common Law.

Estas condiciones ambientales parecen ser tan importantes al explicar el éxito del control judicial, en el caso de EE.UU. que no podemos depender, de un argumento de tipo para-constitucional (sistemático). Este argumento gana peso al considerar la importancia política de la profesión de Leyes.

La Comunidad Jurídica

En países con una tradición basada en el Código Civil, es fácil conocer los códigos que ofrecen los principios básicos de jurisprudencia en una forma que es tanto relativamente compacta como sistemática. Comunmente, los estudiantes de derecho tienen tiempo de sobra para estudiar una amplia gama de materias no jurídicas. Más aún, ya que la administración de justicia está burocratizada, los graduados en Derecho tienden a pasar a la Administración Pública como funcionarios. Por lo tanto, los abogados no constituyen un sector político poderoso con una identidad profesional autónoma.

Por otra parte, la tradición del Common Law, exige de sus estudiantes un largo y difícil proceso de aprendizaje basado en el estudio de casos específicos (Case Method), o sea el estudio de los precedentes legales que se encuentran en una amplia gama de fallos judiciales. Claramente este método requiere mucho tiempo y energía y produce un grupo de profesionales privados quienes no son funcionarios públicos sino profesionales capacitados especialmente para interpretar y argumentar la ley. Por lo tanto, ellos también tienen un gran interés en mantener un sistema que ellos sólo entienden y por consiguiente les otorga muchos beneficios.

Más aún, la preocupación de los estudiantes de Derecho por el estudio de casos específicos a expensas de otras materias genera una especie de deformación profesional que conduce a una aceptación absoluta de los precedentes legales y a la ceguera ante las modalidades no jurídicas del análisis político e interpretación social. Todos aquellos que usan y se benefician con los servicios jurídicos apoyan tanto al sistema, como a sus innumerables profesionales.

Por lo tanto, gracias a su tradición basada en el Common Law, los EE.UU. tienen una comunidad jurídica fuertemente atrincherada, un sistema bien respetado y reconocidamente autónomo de tribunales y jueces, y un compromiso de regirse por el imperio de los precedentes que permite el florecimiento del Common Law.

Esta tradición sustenta la opinión que cuando la Suprema Corte emite un "fallo histórico" (Landmark decision) expresa verdaderamente la ley suprema del país. Después de la inequívoca reclamación, en *Marbury vs. Madison*, del derecho de invalidar un acto del Congreso como inconstitucional, este precedente no sólo adquirió la característica de incuestionable, sino también justificó los poderes existentes y los privilegios de la comunidad jurídica.

Entonces, cuestionar el control constitucional de la Corte Suprema significaría socavar a todo el sistema de justicia, el cuerpo legal, la propiedad privada y los sagrados contratos. Una amplia identificación popular con los valores intrínsecos del sistema jurídico vigente tiende a predisponer a la opinión pública en contra de cualquier intento de parte del Presidente o del Congreso de limitar el poder de la Corte Suprema. Más aún, podría ser movilizado todo el peso económico de los grupos dominantes en la sociedad capitalista para apoyar un sistema legal, y especialmente su organismo cumbre, la Corte Suprema, los cuales protegen los intereses de dichos grupos.

Indudablemente, existen otros factores históricos y estructurales que refuerzan los poderes otorgados por la Constitución a la Suprema Corte en el sistema norteamericano. Por ejemplo, de acuerdo con el sistema federal, cada uno de los cincuenta estados también tiene una Corte Suprema capacitada para ejercer el control constitucional. Su propia autoridad está basada en la autoridad de la Suprema Corte Nacional. En consecuencia, aún cuando la Corte Federal declare inconstitucional un fallo de una Corte Estatal, ésta no puede objetarlo sin socavar su propia autoridad.

Por lo tanto, para fundamentar el poder de control constitucional a nivel estatal las Cortes Supremas Estatales se ven obligadas a reafirmar la validez del control ejercido por la Corte Suprema Nacional.

Concluyendo, podríamos observar que las normas para enmendar la Constitución norteamericana son lo suficientemente flexibles como para hacer posible la realización de una enmienda cuando existe apoyo popular a la misma. Pero a la vez, estas reglas son tan rigurosas como para mantener la continuidad y la percepción mítica del documento

original. Con todo, las enmiendas representan una válvula de seguridad contra las decisiones impopulares de la Corte. Si una de estas decisiones es vista popularmente como arbitraria y contraria al interés general, la Constitución puede ser enmendada y así se alteran las reglas de juego para las posteriores interpretaciones judiciales.

VII. CONCLUSION:

Una Agenda para Futuras Investigaciones.

Sin duda una explicación completa de la supervivencia del sistema presidencialista en los EE.UU. durante 200 años exigirá tomar en cuenta no sólo los factores sistemáticos (para-constitucionales) explicados anteriormente, sino también muchos factores históricos, geográficos, culturales, sociales y económicos.

Por lo tanto, el Common Law, cuya importancia como fundamento básico de la función de arbitro de la Suprema Corte, que acabamos de exponer, pertenece al fondo cultural e histórico de los EE.UU. antes que a su sistema constitucional.

Otros factores ambientales son casi tan importantes. Por ejemplo, la capacidad de los legisladores norteamericanos para hacer funcionar el Congreso, a pesar de su sobrecargada agenda, se podría atribuir al antecedente histórico por el cual la experiencia con asambleas electivas antecede al desarrollo de una amplia burocracia. Estos antecedentes históricos se fundamentan principalmente en la cultura de una parte de la Iglesia Puritana que promovía los sistemas colegiados y el debate entre sus miembros. Por el contrario, en la mayoría de los regímenes presidencialistas del Tercer Mundo, las estructuras burocráticas se establecieron antes que las nuevas constituciones. Más aún, en estos países el modelo de organización jerárquico de la Iglesia estaba profundamente enraizado.

Lamentablemente, no podemos discutir ahora estos temas. Lograremos nuestros objetivos si hemos demostrado, modestamente, que el estudio del sistema político norteamericano se fortalecerá con un enfoque comparativo. Tal enfoque nos impulsa a preguntarnos por qué una forma de gobierno que universalmente ha experimentado episodios disruptivos en otros sitios, ha sobrevivido sin interrupciones en los EE.UU. Investigaciones preliminares revelan la presencia de prácticas para-constitucionales las cuales, a pesar de no ser reconocidas formalmente como tales, están tan integralmente relacionadas con la constitución formal que son ne-

cesarias para su continua viabilidad. Estas investigaciones no nos llevan a la conclusión de que el sistema es un "mal" sistema —sólo que difícilmente es estable. Sin embargo, las condiciones para el mantenimiento del sistema tienen un precio tal como sus beneficios. Ambos aspectos tendrían que ser considerados.

Son también necesarias investigaciones sobre las bases ambientales y contextuales para la continuidad del régimen norteamericano. Ellas pueden explicarnos no sólo por qué han sobrevivido las características formales de la Constitución sino también por qué y cómo esta infraestructura para-constitucional se desarrolló y aún persiste.

Las propuestas precedentes son claramente especulativas. Aún si se demuestran erróneas, son capaces de estimular una investigación fructífera: el estudio comparativo de los sistemas presidencialistas. Hasta ahora, los estudios sobre el sistema presidencialista norteamericano han sido predominantemente no comparativos, e investigaciones comparativas del sistema presidencialista se han centrado casi exclusivamente en el Tercer Mundo, bajo la premisa de que los factores culturales o ambientales son más importantes que las características estructurales del presidencialismo. Creo que necesitamos, ahora, unir estos dos enfoques para llegar a un planteo más amplio en los estudios comparativos de regímenes presidencialistas. Un planteamiento que incluya tanto a los Estados Unidos como a todos los países que han imitado el modelo norteamericano. Esto es justamente el tipo de proyecto que los especialistas en Estados Unidos y los comparativistas deben emprender en forma coordinada. Por supuesto, tales investigaciones tendrían que combinar comparaciones globales con otros tipos de regímenes, incluyendo sistemas parlamentarios y unipartidarios y también con "sistemas burocráticos", generalmente dictaduras, dirigidas por funcionarios designados (normalmente militares). Tal proyecto ayudaría a recobrar la vitalidad de la antigua tradición "Política Comparativa" revigorizándola a la vez con los avances de la teoría de "Sistemas Mundiales".

NOTAS

1. Existen precedentes sobre el presidencialismo: ver, por ejemplo, ensayos presentados por Juan LINZ y otros en la conferencia de setiembre 1987 "AMERICAN POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION" "The U.S. CONSTITUTION ABROAD; the FAILURE OF PRESIDENCIALISM".
2. Desde 1945, treinta países del Tercer Mundo con regímenes presidencialistas han experimentado golpes de Estado. De éstos 21 son de América Latina, 7 de África y 2 de Asia. Otros tres han tenido colapsos por otros motivos. Ninguno ha sido capaz de mantener una serie ininterrumpida de elecciones presidenciales y legislativas, establecidas constitucionalmente. (Riggs, 1985: 34). Por supuesto los EE.UU. sufrieron la mayor amenaza a su supervivencia durante la "Guerra Civil entre los Estados". No obstante, a pesar de este período transitorio, el gobierno federal en Washington y la autoridad del Presidente y del Congreso se mantuvieron.
3. 43 países del Tercer Mundo tenían regímenes parlamentarios en el momento de su independencia. De éstos 29 permanecieron incólumes hasta 1985, y 13 sufrieron golpes de Estado. Granada, un caso excepcional, aparentemente experimentó una "revolución". (Riggs, 1985: 32).
4. 34 naciones nuevas optaron por un régimen unipartidario cuando se independizaron. De esto, sólo 5 sufrieron golpes de Estado. (Riggs, 1985: 37).
5. El régimen norteamericano se basa en una Constitución escrita con sus enmiendas, y las interpretaciones de la Corte. Sin duda; esta Constitución ha cambiado con los años, a través de la práctica. Con todo, no ha sido desplazada y mantiene sus rasgos principales. Sin embargo, no todas las normas constitucionales están escritas. Algunas pertenecen a la "regla" norteamericana que, según Lasswell y Kaplan (208) es "el modelo de conducta de las autoridades". En contraste, una especie de "regla salvaje" existe en los sistemas en los que la Constitución ha sido suspendida por medio de un golpe de Estado o la imposición de una dictadura. La "regla" ha estado continuamente apoyada en una Constitución presidencialista superviviente, con todas sus revisiones y distorsiones periféricas.
6. Otras posibles denominaciones podrían ser "Cata-Constitucional", "Quasi-Constitucional" o "Infra-Constitucional". "Cata-Constitucional", deriva de cata en sentido de "desciende de" nos parece particularmente aptas, pero aquí rechazamos este neologismo porque suena raro. Como para, tiene varios significados que parecen ser relevantes —"al lado de", "subsidiario de"— usaré "para-constitucional". Aquellos que encuentren alguno de estos sinónimos más apropiados pueden sustituirlo.
7. No todos los sistemas contemporáneos son "modernos". Algunas monarquías tradicionales, por ejemplo Arabia Saudita, han modernizado sus burocracias y sus economías sin establecer una asamblea nacional electiva. Más aún, muchos sistemas políticos contemporáneos están gobernados por "grupos de golpistas" del que se han apoderado por medio de la fuerza o la amenaza, violando sus propias constituciones. Todos los "sistemas políticos modernos", tal como se define este término aquí, son regímenes constitucionales, pero no todos los regímenes constitucionales son modernos. Regímenes pre-modernos tienen, comúnmente constituciones no escritas y aún, como Inglaterra en la época de la Carta Magna, una carta escrita.
8. Los regímenes unipartidarios se podrían denominar "modernos" porque tienen asambleas electas, pero estas asambleas carecen de poder político ya que el partido, que es quien selecciona sus miembros, puede controlar sus votos. Solamente cuando el resultado de las votaciones en la asamblea es impredecible, éste cuerpo legislativo ejerce un poder político real. Los votos en la asamblea son impredecibles sólo cuando sus miembros representan partidos políticos competitivos o fracciones, y por lo tanto, las asambleas poderosas tienen especiales intereses en salvaguardar los derechos de los votantes que critican a los que

están en el poder. Ninguna otra institución de gobierno tiene tal especial interés en proteger los derechos de los oponentes al régimen. Aún las asambleas poderosas, por supuesto, pueden no tener ningún interés en proteger los derechos de los residentes no-ciudadanos, como los casos de Sudáfrica, Israel, y EE.UU. antes de la Guerra Civil, nos demuestran. Puesto que los regímenes constitucionales que prohíben a los partidos de oposición, tienen asambleas electas débiles, y comunmente, no pueden mantener un sistema abierto. Algunos estudiosos niegan que tales regímenes sean "constitucionales", pero haciéndolo le dan un significado muy estrecho a la palabra. Tal como se usa aquí, un régimen es "constitucional" si éste sigue un conjunto de normas fundamentales. Para muchos, por el contrario, un régimen es "verdaderamente" constitucional sólo si impone controles efectivos al ejercicio del Poder Ejecutivo, algo que exige poderosas asambleas electas.

9. Para reducir la confusión entre las instituciones y sus funciones establecidas yo usaré los términos "jefe" y "asamblea" para dos categorías estructurales basadas en sistemas modernos. El jefe en un régimen con una constitución tipo norteamericana es llamado "Presidente" y su asamblea es llamada "Congreso". Un problema político que no es fácil de resolver a partir de las normas constitucionales, es cómo distribuir las funciones "ejecutivas" y "legislativas" entre el Presidente y el Congreso, pero muchas veces es engañoso usar términos funcionales para referirnos al primero como "el Ejecutivo" y al segundo como "el Legislativo".
10. En Canadá, desde la adopción de la Carta Canadiense de Derechos y Libertades en 1982, sin duda, ha aumentado la importancia del control judicial. Nuestra opinión no es que los regímenes parlamentarios no necesiten poderosos tribunales ni control judicial, sino que la supervivencia de los regímenes presidencialistas dependen aún más de este proceso.
11. Hoy en día, en el Tercer Mundo, los gobiernos basados en la violencia inconstitucional son un fenómeno endémico. Curiosamente, no tenemos un nombre común para tales sistemas.

Se pueden denominar "militares" o "personalistas" pero estas denominaciones se refieren a síntomas y no a la estructura básica. Podríamos llamarlos "tiranías" pero también lo son algunos regímenes constitucionales y tampoco todos los gobernantes militares son tiranos. Podría referirnos a ellas más precisamente como "sistemas burocráticos" o "regímenes de fuerza", pero ninguno de estos nombres es totalmente satisfactorio. Hasta que encontremos una denominación más aceptable seguiremos confundiendo regímenes que funcionan bajo normas constitucionales con aquellos en los que tales normas han sido suspendidas (Riggs, 1981).

12. Según Robert H. Jackson "el consenso político y la libertad, la estabilidad, el orden, la certidumbre y otros valores políticos que acompañan al civismo, constituyen el propósito y los beneficios del constitucionalismo". (Jackson, 1987: 12). Sin duda, el "civismo" se refiere comunmente a la cortesía, pero en un sentido más amplio, un respeto "cortez" hacia otros se convierte en una especie de deferencia "política" (ver también Friedrich 32-43).
13. Wilson escribió ". . . la función presidencial ha descendido de su originario estado de dignidad porque su poder ha menguado, y ha menguado gracias al crecimiento del poder del Congreso", (Wilson 1956: 48). En el prólogo a esa edición Walter Lippmann observó que el último libro de Wilson (1908) reflejaba una completa reapreciación basada en su optimismo sobre el resurgimiento del poder presidencial, una opinión que influyó sobre su subsiguiente decisión de ambicionar la presidencia. Tal como Lippmann señaló "la tendencia del sistema es a desequilibrarse. . ." pero se puede lograr nuevamente el equilibrio. Wilson creció en una época en la cual el desequilibrio favorecía dramáticamente al Congreso, pero posteriormente, y en parte gracias al propio Wilson, el desequilibrio pasó a favorecer a la presidencia.
14. Un analista reconocido concluye que ". . . el gabinete en su conjunto tiene sólo un valor simbólico. En el trabajo cotidiano de un miembro del gabinete cada uno se preocupa por sí mismo

sin considerar la unidad del gabinete" (Fenno: 247) cada miembro del gabinete, en un cierto sentido, es un soldado al servicio del Presidente para procurar y movilizar el apoyo legislativo y/o para dirigir y coordinar un imperio ministerial. "En el análisis final", según Fenno, "sólo le corresponde al Presidente decidir si un determinado miembro del gabinete es positivo o negativo para su gobierno" (213). Aunque el Presidente proponga a los miembros del gabinete cada candidato se da cuenta pronto de que "... los éxitos y los fracasos de su carrera pueden depender de la legislatura. Su ministerio carece de todo poder sin el presupuesto sólo otorgado por el Congreso; sus funciones pueden ser ampliadas o modificadas sólo por una decisión del Congreso. . . y pueden estar sujetas a una profunda investigación legislativa. . . o, puede ser reorganizado o disuelto su ministerio sin consultarlo. . ." (203). "De una manera formalmente institucionalizada, a través de contactos informales. . . las relaciones entre los ministros, la legislatura y los grupos de interés se desarrollan y se convierten en el contrapeso al control presidencial" (199). La denominación "gabinete" no es clara, porque implica unidad de acción cuando esto no existe. Pero si es cierto que los miembros del gabinete pueden, independientemente, ayudar al Presidente a influir sobre el Congreso, o también ayudar al Congreso a conmovir al Presidente: se podría decir que son eslabones esenciales y flexibles entre los dos principales componentes del régimen presidencialista. Sería más comprensible el papel de "gabinete" norteamericano si se usara un término diferente tal como "entourage"

15. Aunque los redactores de la Constitución de EE.UU. se preocuparon por las "facciones" no tenían una clara idea acerca de los "partidos políticos" los que posteriormente evolucionaron más allá de los límites establecidos por la Constitución. El sistema de partidos, por supuesto, ha permanecido fluctuante, pero lo cierto es que parecen ser necesarios los partidos débiles e indisciplinados para la supervivencia del régimen presidencialista.

16. Morrow 3 explica como la norma constitucional para la separación de poderes ha generado comités legislativos muy poderosos con el derecho de aplicar sus propios juicios a las propuestas del gobierno, muchas veces conduciendo a un "conflicto" abierto entre el Presidente y el Congreso. . . ". A pesar de que Morrow nos proporciona un detallado análisis del funcionamiento formal e informal de estos comités, no reconoce en forma explícita lo necesario que son para la supervivencia del régimen presidencialista.
17. En 1984 en los EE.UU. el 72% de los adultos en condiciones de votar estaban empadronados, comparados con las democracias europeas occidentales con un 85% al 95%. La concurrencia real en las elecciones fue del 53,2% comparados con el 72,6% al 91,4% en 18 democracias parlamentarias. Todas superaron el nivel de EE.UU., incluyendo la India que sólo obtuvo el 60,5%. La única democracia con un nivel de participación en las elecciones más bajo que EE.UU. fue Suiza, con un sistema no parlamentario, con el 51,7% (Pious: 139-40).
18. Según un informe reciente de la Comisión Federal Electoral de los EE.UU. (Federal Election Commission) sobre gastos durante el ciclo electoral 1985/86, los candidatos para 34 bancas del Senado recaudaron 214.000.000 U\$S y gastaron 211.000.000 U\$S, un aumento del 24% comparados con 1984. Igualmente, los candidatos para las 435 bancas de diputados en 1986 recolectaron 257.000.000 y desembolsaron 239.000.000, también un aumento del 24% comparado con 1984. (Honolulu Advertiser 10-5-87: A-20). Para mayores detalles ver Alexander y Haggerty. Según este informe, los gastos de campaña en 1983-84 superaron en U\$S 1.800 millones, un alza del 50% comparado con las elecciones presidenciales de 1980.

LA FORMA DE GOBIERNO QUE CONVIENE AL BRASIL

Roberto Mangabeira Unger

Los Dos Grandes Problemas Estructurales del País a.

Nuestro debate constitucional debe comenzar por la tentativa de comprender, enfrentar y resolver los grandes problemas estructurales que degradan al Brasil. Lo que se ve, en general es el ataque de pequeñas (mezquinas) ambiciones, confundidas y agravadas por prejuicios institucionales. De este modo, los militares quieren un mando fuerte y se imaginan que sólo el presidencialismo tradicional puede asegurárselo. Los partidos pequeños o las tendencias partidarias favorecen al régimen parlamentarista, en parte porque en este sistema esperan compensar la debilidad de su base electoral por medio de su destreza de negociación parlamentaria.

Los seguidores de los principales candidatos presidenciales, desean el presidencialismo común, confiados en que, una vez en la Casa de Gobierno, podrían usar los inmensos poderes presidenciales para eliminar los defectos del régimen heredado. Los enemigos de los candidatos, en el Congreso y en los medios de comunicación, quieren evitar el presidencialismo a cualquier costo, y promueven una lectura de nuestra historia política que le atribuye al régimen presidencialista la culpa casi exclusiva por las grandes crisis que continúan surgiendo del choque entre instituciones formalmente democráticas y una estructura social profundamente oligárquica. Y aunque todos argumentan y están atentos a las características del país, en realidad están dando vueltas en un círculo de soluciones institucionales conocidas y comprobadas en los Estados Unidos y en algunos países europeos.

Casi todos hablan como si la única cosa que pudiésemos hacer al instituir una nueva forma de gobierno es cambiar el equilibrio relativo entre los poderes del Presidente y del Parlamento, como si no hubiese maneras totalmente diferentes de reconciliar el poder presidencial con el refuerzo de la influencia parlamentaria, como si tal refuerzo significase

necesariamente vaciamiento del poder transformador de la presidencia y, sobre todo, como si fuese sensato pensar y hablar de todo eso sin partir de las realidades estructurales específicas del Brasil. Desgraciado el país en que la falta de ideas originales, perpetuada por el servilismo cultural (colonización cultural?) de las elites, agrava el juego de los pequeños intereses de facción, que serían menos peligrosos si fueran más esclarecidos.

Hay dos grandes problemas estructurales que representan el punto de partida para cualquier reflexión sobre la reorganización constitucional del país: un ciclo político que se repite y una gran división económica y social que se perpetúa. No se puede comprender ni el ciclo ni el dualismo sin comprender como se entrelazan (inter-relacionan).

La dificultad principal de la democracia entre nosotros está en eso: sólo la práctica democrática puede resolver los dos problemas estructurales, pero en tanto ellos persistan no habrá democracia segura en el Brasil. ¿Como romper este círculo vicioso?

Ocupa la primera fase del ciclo político un gobierno moderado que ha sucedido a un período de autoritarismo político o reacción social. Este gobierno trata de administrar una democracia relativa sin amenazar el orden social constituido. Toma el poder público como un medio de satisfacer y reconciliar a los diferentes segmentos de las elites brasileñas de una forma que sea, por lo menos, aceptable para el resto del país. En el mejor de los casos el gobierno moderado trata de suavizar las consecuencias del dualismo económico y social, organizando programas de asistencia social y regional, financiados con recursos extraídos del sector moderno. Comunmente, empero, practica una política contradictoria que promete todo a todo el mundo, utilizando dinero emitido por el Tesoro y dinero tomado prestado del exterior para hacer un remiendo de lo que el deja de hacer a través de la redistribución de la riqueza y de la reorientación del perfil de la producción y el consumo. El resultado es el desorden económico, que termina por parar el crecimiento y por subvertir el más modesto asistencialismo del estado. Mientras tanto, la oligarquía nacional y las elites locales, continúan sus negocios y sus negociados. Progresan en el país una sucesión de expectativas frustradas, la impopularidad del gobierno acaba por dividir a los políticos que sustentaban el esquema de gobierno.

Comienza, entonces, la 2da. fase del ciclo político, posibilitada por la elección presidencial, dotada entre nosotros de características marcadamente plebiscitarias.

En la elección presidencial, de lejos la más importante y la menos controlada de todas, el país elige un líder popular que promete el oro y el moro a todos, sobre todo a las masas desamparadas. El electorado elige a quien parece oponerse más al estado actual de la cosas, sopesando, bien o mal, las intenciones reales, generalmente ocultas tras un palabrerío distinto.

Pero, como se ha demostrado reiteradamente en la historia de nuestro presidencialismo plebiscitario, es más fácil elegir ese líder popular que elegir un Parlamento que le dé respaldo y mucho más fácil que organizar las partes desorganizadas de la sociedad.

Al asumir el cargo el nuevo Presidente encuentra, por otra parte, una amedrentadora mezcla de dependencia de sus favores y hostilidades a sus planes de reforma. A pesar de todo su poder de influenciar y corromper, el Presidente descubre que no tiene fuerzas suficientes para conseguir la aceptación de sus propuestas.

Enfrenta, entonces, un escollo insalvable. Si se rinde a las elites y continúa un camino de asistencialismo periférico puede dar por seguro que otro liderazgo surgirá para acusarlo de traición, y para repetir la misma experiencia y la misma trayectoria.

La alternativa del Presidente es apelar a las masas desorganizadas y a los sectores organizados de la pequeña burguesía y de la aristocracia obrera. Al optar por esta alternativa él da comienzo a la tercera y fatídica etapa del ciclo. Los inversores nacionales y extranjeros se retraen.

Los medios de comunicación hacen una oposición implacable. Las clases medias, fuera de los sectores organizados y radicalizados de la pequeña burguesía, comienzan a unirse contra el gobierno. Se atemorizan por un vocabulario agitativo que, aunque no significa en su extremismo una amenaza seria al orden social establecido, produce quiebras en la escala social.

Unida la clase media contra el gobierno, en un clima de recesión económica, conspiración de las elites e intervención extranjera, se le suma también la oficialidad militar. Se favorece el golpe de Estado, que encuentra al país exhausto y descreído.

Este ciclo político nos somete al desastre periódico de las dictaduras y frustra los esfuerzos para lograr una democracia más plena en el país. Nos niega las condiciones para que resolvamos nuestro otro gran problema estructural: la división económica y social de los brasileños. Nos deja en una especie de permanente estado de minoridad nacional, que humilla a las clases educadas y abastecidas y condena a los pobres e ignorantes al abandono.

¿Y el dualismo económico? Los adjetivos "moderno" y "tradicional" no traducen la gravedad de esa separación entre dos mundos sociales. Dan la falsa impresión de que se trata de dos sectores situados en una misma evolución, cuando, en realidad, coexisten y se perpetúan.

De un lado está el sector intensivo de capital, incorporando las grandes empresas públicas y privadas nacionales y extranjeras. Sector que incluye también las pequeñas industrias, la explotación de la tierra y los servicios que manejan líneas de crédito, disponen de fuerza laboral adiestrada y comercian en un mercado nacional e internacional. Sobre todo es un sector que emplea apenas una pequeña parte de la población adulta del país.

Del otro lado, está el sector que vive al margen del acceso a los mercados, al capital y a la tecnología. Es en este sector que trabaja la inmensa mayoría de los brasileños. Abarca tanto la parte atrasada de la agricultura como la inmensa periferia económica de pequeñas empresas y servicios descapitalizados y precarios que proliferan en medio de nuestras grandes ciudades, dando contenido económico específico a nuestro urbanismo desordenado y parasitario.

Y esta división toma colores más cargados aún porque a la división social y económica se suman divisiones raciales y regionales que multiplican la distancia entre estos dos mundos.

El segundo sector se suma al primero como un conglomerado de consumidores de los residuos de lo que se produce en la economía moderna y como una fuente casi inagotable de lo que los marxistas llaman un ejército de reserva de trabajo. El primer sector no es, como les gusta pensar a sus apologistas, una locomotora que empuja al segundo sector. Es antes que nada una edificación tosca, aparentando más solidez que la de hecho posee, porque está viciada en la dependencia del segundo sector y porque tanto los jefes como los empleados que en él trabajaban arrastran las deformaciones de la sociedad excluida y excluyente que los rodea.

Una consecuencia del dualismo es el estrechamiento de nuestras oportunidades de mantener, a largo plazo, un crecimiento económico relativamente estable, se desperdician los talentos, los esfuerzos y las propias vidas de la mayoría de los brasileños en los intentos de mantener los diques políticos, económicos y culturales que protegen al primer mundo brasileiro contra el peligro de ser aplastado por el segundo mundo. Otra consecuencia es que la extrema desigualdad se enraiza en la propia estructura de nuestra economía. La economía crece por el lado del sector favorecido y cuando más crece aumenta la desigualdad. Esta desigual-

dad se encaja en el perfil de la producción y no en el perfil del consumo. El respeto por la reglas económicas creadas por el dualismo acaba pareciendo un imperativo de la gestión racional de la economía.

A medida que la desigualdad aumenta, el Estado interviene en la estricta medida tolerada por el crecimiento económico precario y por los compromisos con los intereses de las elites que tienen el gobierno del país. Si bien el asistencialismo, financiado en base a excedentes ocasionales, es demasiado débil para descubrir los extremos de la desigualdad, es suficientemente fuerte como para reducir a buena parte de la población a la condición de clientela. Por una paradoja que no se ha apreciado debidamente el dualismo deja sus marcas en la propia estructura asistencial: Muchos de nuestros programas de prevención social y ayuda médica se dividen entre los que se dirigen a los trabajadores del sector moderno y los que sobran para los otros, la masa fluctuante del Brasil, condenada a vivir en un purgatorio colectivo un fin incierto, pagando pecados que otros, sus dominadores, han cometido.

Desgraciadamente para el país, las principales doctrinas progresistas desarrolladas o adoptadas en el Brasil tomaron el dualismo por hecho, cuando no contribuyeron a fortalecerlo. Es el caso del programa de alianza entre el gobierno central, la burguesía nacional y el proletariado del sector de punta; del desarrollo nacionalista y popular de los presidentes plebiscitarios de la República del 46, que favorecían, a través de el proteccionismo indiscriminado, al empresariado y al proletariado industrial, sacrificaba los intereses agrarios y toleraba la creciente disparidad entre los patrones de consumo del Brasil moderno y del Brasil postergado; del marxismo ortodoxo que ve los procesos historicamente conocidos de concentración agraria e industrial como el camino que la dialéctica de la historia va a sembrar; y del nuevo obrerismo paulista, que quiere construir sobre la clase obrera industrial de San Pablo y sobre los sectores radicalizados de la pequeña burguesía: insistentes aquellos y estos en mantener sus privilegios relativos dentro de la masa trabajadora, una izquierda de perfil europeo. El predominio de tales doctrinas nos desarmó para la tarea de establecer, poco a poco, las instituciones económicas que nos liberarán del dualismo. Y desembocó en el vocabulario contemporáneo de la política anti-recesiva y de los pactos sociales donde se sobreentienden: el crecimiento dentro de la estructura económica existente y acuerdo entre los interlocutores organizados y por lo tanto, privilegiados de la economía brasileira.

Los dos grandes problemas estructurales del Brasil, el ciclo político y el dualismo económico, se refuerzan mutuamente. Por un lado el

dualismo económico mantiene las condiciones sociales y culturales que facilitan la reproducción del ciclo. Por otro lado, empero, la permanencia del ciclo político impide el surgimiento de cualquier gobierno suficientemente fuerte y estable para ejecutar políticas capaces de dismantlar las estructuras del dualismo económico. Hay muchas maneras de escapar de nuestra estructura económica escindida y jerárquica, algunas más transformadoras que otras. Pero la repetición del ciclo excluye todas las soluciones viables: Aquellos programas transformadores que sean decisivos y puedan gozar de respaldo popular sólido.

Los Dos Grandes Problemas Estructurales del País

b.

La gran tarea de la Reforma Constitucional en el Brasil actual es contribuir a la superación del ciclo político, porque es poco lo que puede hacer una Constitución para terminar con el dualismo económico. La simple ampliación de la lista de derechos sociales puede tener, en el contexto del dualismo económico, el efecto perverso de agravar el dualismo en lugar de moderarlo. Tan es así, por ejemplo, que la extensión de la estabilidad en el empleo va a beneficiar a los que trabajan en el sector organizado de la economía. Al dar a estos trabajadores mejores condiciones para resistir a sus empleadores, también agudiza la disparidad entre ellos y los trabajadores del sector marginal. Si la nueva Constitución crea los mecanismos institucionales adecuados para contribuir a quebrar el catastrófico ciclo político, ella habrá dado un paso decisivo para la creación de una democracia cuyos gobiernos estarán capacitados para unir a los brasileños y de permitir que se transformen en ciudadanos.

No es difícil esquematizar las grandes líneas de un programa económico e institucional capaz de dismantlar nuestro dualismo. Debería comenzar por toda una serie de políticas económicas e innovaciones institucionales que utilizaran los formidables poderes del gobierno central del Brasil para contribuir a organizar, a emancipar y a levantar al segundo sector de la economía brasileña: el sector de los pequeños. Eso significa transferencia masiva de oportunidades financieras, comerciales y tecnológicas a las pequeñas empresas urbanas y rurales. (Abarca, por lo tanto, una reforma agraria que, tanto por la política de asentamientos y expropiaciones, como por la política crediticia y comercial, privilegie la ex-

plotación rural de escala familiar, casi siempre la más eficiente forma de explotación, además de ser la más favorable a la estabilidad democrática, una vez que haya sido ayudada a prevenirse contra las inseguridades económicas y climáticas propias). Requiere la formación de grupos o cooperativas de recursos financieros, comerciales y tecnológicos, bajo control público directo o con ayuda pública prolongada. Implica, por lo tanto, darle una nueva dirección a las grandes empresas públicas para que produzcan los insumos básicos que esos proyectos necesiten. Por lo tanto, se impone también el adiestramiento acelerado de mano de obra y la promoción de tecnologías nuevas y propias de las actividades apoyadas.

Pero todo esto sería solo el comienzo. Necesitaríamos hacer grandes inversiones en la agricultura y en la educación, rechazando un sistema educacional y un sistema de relaciones de intercambio entre la ciudad y campo que abandona a la mayoría de los brasileños a la ignorancia o los obliga a vegetar alrededor de las ciudades donde no encuentran una actividad real. Tendría que reorientarse de a poco el perfil tanto de la producción como del consumo, dirigiendo a la industria a una producción de bienes de consumo popular básico, al mismo tiempo que se va dando a la población del segundo sector el poder económico para comprar tales productos.

No se trata de excluir de la economía brasileña a un sector tecnológico de punta. Pero la gran tarea de esa vanguardia tecnológica será la de producir máquinas y productos que puedan ser utilizados por una amplia red de pequeñas empresas del segundo escalón; las cuales serán empleadoras de mano de obra popular y producirán para el consumo popular. La producción en gran escala de escuelas, hospitales y casas económicas, de tractores y transportes colectivos, de fertilizantes y medicamentos no presenta desafíos tecnológicos menores que la producción, para sectores económicos privilegiados, de automóviles particulares y departamentos de lujo.

No se hace una transformación económica de esta envergadura sin un control político sobre los flujos básicos de inversiones, inclusive a través de una nacionalización parcial de los bancos. Por otro lado una reconstrucción económica tal desorganiza parcial y temporariamente la producción interna y los intercambios internacionales, aunque se tenga cuidado y moderación al ejecutarla. Y considerada desde el punto de vista de su financiamiento interno, exige un cierto nivel de rechazo de las deudas externas e interna, y el enfrentamiento a las presiones internacionales y nacionales consecuentes con tales medidas. Por todas estas razones

el gobierno que promueve esta transformación necesita estar preparado para soportar un grado relativamente mayor de desvinculación de la economía brasileña del orden económico internacional: lo que los economistas denominan de mayor autarquía relativa. Es preciso negociar acuerdos con algunos acreedores y aliados para enfrentar la resistencia de otros.

Este programa "antidualista", como cualquier programa económico del Brasil de hoy, debe respetar algunas verdades económicas elementales.

PRIMERO; no podemos financiar las actividades del Estado, sea de prestación de servicios sociales y educativos, sea de ampliación de infraestructura económica, sea de fortalecimiento de núcleo de acumulación estatal, tomando prestado o imprimiendo dinero, es decir, de una forma inflacionaria, desorganizadora y, finalmente, autodestructiva. Debemos hacerlo a partir del ahorro interno forzoso, apenas complementado por el capital extranjero, estrictamente subordinado al proyecto económico que adoptemos.

SEGUNDO; todo el peso de ese ahorro forzado no debe recaer sobre la agricultura. No se puede, a largo plazo, usar los excedentes del sector más competitivo internacionalmente (la agricultura) para financiar un sector menos competitivo (la industria) y, respetada la necesidad de protección inicial, no hay otra forma de crear una industria competitiva sino es haciendo que ella compita, dentro y fuera del país. Ni se debe, por la subordinación de la agricultura a la industria, desviar a la agricultura brasileña de su responsabilidad básica que es dar alimento a los brasileños y no proveer de divisas al país. Por todo esto el proteccionismo industrial necesita ser selectivo y transitorio y jamás indiscriminado y duradero.

TERCERO; ninguna tarea económica o social del Estado brasileño iguala en importancia, ni siquiera en importancia económica, a la de educar a los brasileños. Continuamos siendo, en todas las clases sociales, una Nación de improvisados. No se trata simplemente de extender y profundizar la red de escuelas, sino también de revolucionar lo que en ellas se enseña. Pues nuestra enseñanza continúa basándose en la memorización de datos inconexos, y no en la práctica de métodos de investigación, análisis y crítica y en la generalización de capacidades conceptuales y mecánicas para recomponer y combinar ideas y cosas.

CUARTO; ningún plan de crecimiento económico, sea dentro del dualismo o contra de él, puede cumplir con el servicio de nuestra deuda externa, porque ninguno puede conciliarse con las medidas capaces de

generar los excedentes comerciales y cambiarios que tal servicio exige. Solo un gobierno fuerte, tanto constitucional como popularmente, puede absorber la reacción económica y política a cualquier repudio substancial de la deuda. Y solo una política de ensanchamiento del mercado interno y un nuevo listado de sustitución de importaciones, pueden compensar la disminución de los vínculos comerciales externos que, en la hipótesis del no pago, tendremos, por algún tiempo, que afrontar.

Y de un programa de transformación económica estructural como ese, capaz de respetar verdades económicas como esas —no meras reformas constitucionales o de políticas económicas anti-recesivas y expansionistas— es que depende la superación de nuestro dualismo económico y social.

No se puede resolver el problema y, por lo tanto, democratizar el Brasil sólo con políticas de asistencia social, ni de asistencia educativa y previsional, financiadas por el expansionismo económico interno y por los saldos comerciales brasileños, sin que se reorganice nuestra economía. Pero precisamos de un gobierno fuerte, habilitado constitucionalmente para enfrentar y resolver los impasses característicos de nuestro ciclo político, para promover y ejecutar tal programa. Esta es la relevancia, para la reforma económica y social del país, de la propuesta constitucional aquí presentada.

Un gran cambio se está produciendo en la división internacional del trabajo. El conocido estilo de organización industrial, basado en la producción en gran escala, comienza a declinar en las economías más ricas. Está siendo sustituido por unidades de producción menores y más flexibles, uniendo maquinaria computarizada de uso múltiple con trabajo altamente calificado y concentración financiera con fragmentación industrial. A medida que se desarma el antiguo tipo de organización industrial en los países más prósperos, se intenta volver a armarlo en las economías periféricas más desarrolladas, como la brasileña donde su implantación refuerza al dualismo económico y social ya existente. Esa industria altamente concentrada, jerárquica y rígida que van abandonando allá, está siendo ampliada aquí, constituyendo el núcleo de nuestro sector moderno, esté bajo control público o privado, nacional o extranjero. La mano de obra de estas industrias, mucho peor paga que la del proletariado industrial de las economías ricas es, a pesar de todo, mejor remunerada que el resto de la masa trabajadora del país. Y los empresarios y gerentes de ese sector se encuentran en la posición de pequeños déspotas que se ajustan perfectamente a las expectativas de una sociedad jerarquizada.

Ese es un papel en la nueva división internacional del trabajo que debemos rechazar: Antes que nada, porque fortalece e institucionaliza la dependencia externa. Para rechazarlo debemos ejecutar una transformación económica como la que acabo de esbozar. Y sólo podemos llevar a cabo tales reformas, a lo largo del tiempo, si tuviésemos un régimen constitucional que facilite las innovaciones estructurales, propuestas por gobiernos con amplio apoyo popular, que no tengan que elegir entre la infidelidad a sus compromisos de cambios y la infidelidad a las reglas constitucionales sobre el juego del poder. La reforma constitucional, es, por lo tanto, un instrumento inmediato para la ruptura del ciclo político y un medio remoto para la superación del dualismo económico.

La verdadera solución

La verdadera solución —la que el país requiere para resolver sus dos mayores problemas estructurales: el ciclo político y el dualismo económico— ya está implícita en la argumentación de los artículos anteriores de esta serie. Es preciso mantener el régimen presidencialista, pero sanearlo al mismo tiempo, de los serios defectos que ha evidenciado en nuestro medio: la aparición de impasses entre el presidente Popular electo y la mayoría parlamentaria hostil y la extraña inversión que toma al Presidente fuerte cuando se trata de apadrinar, pero débil para transformar. Lo que propongo en cierta forma también configura una mezcla de elementos de los regímenes presidencialista y parlamentarista, pero de contenido y resultado radicalmente diferentes de aquellos que ofrecen las propuestas de un sistema híbrido.

He aquí los puntos principales del sistema, acompañados de una breve argumentación, que los relaciona a las ideas hasta aquí discutidas.

* El Presidente será electo por el voto mayoritario y la elección presidencial se desarrollará con la máxima presencia de los candidatos en los medios de comunicación masivos.

El sistema de dos turnos, aunque algunas veces imaginado como la manera que tiene la derecha para impedir la consagración de candidatos de izquierda, funcionará para asegurar que el presidente electo goce de la legitimidad necesaria para una actuación programática decisiva, sea cual fuere su perfil ideológico.

* El Congreso, tal como se ha propuesto, tendrá la facultad de censurar a un ministro por simple mayoría y de esta manera obligar al

Presidente a reemplazarlo. No se trata sólo de una medida destinada a fortalecer al Parlamento. Es también una forma de evitar que las disputas entre el Presidente y el Parlamento se dispersen en planteos inconexos y de esta forma canalizarlas hacia el debate central sobre la propuesta programática del gobierno. Un Presidente no debe utilizar la actividad de sus ministros como una manera de ir ejecutando, a escondidas o fragmentariamente, el programa transformador que no haya sido todavía aceptado por el Parlamento o por el electorado, debidamente consultado por los medios institucionales descritos más adelante. Poder censurar y remover al ministro que actúe de esa forma es el instrumento eficiente para prevenir ese resultado.

* Hácese una distinción entre la legislación ordinaria, ya sea iniciada por el Congreso o por el Presidente y sus ministros, y la propuesta programática del gobierno: las propuestas básicas de reforma con las que pretende cumplir con el programa para cuya ejecución fue electo. En cada sesión legislativa, la propuesta programática pasa por un tratamiento legislativo especial, con precedencia sobre la legislación ordinaria.

El debate sobre esa propuesta programática ha de ser el centro del conflicto político en el país. Pues cada una de esas propuestas viene a ser una hipótesis concreta sobre la mejor manera de resolver nuestros problemas estructurales. Focalizar el debate político en la apreciación de tales propuestas significa contribuir a asegurar que el Brasil tenga un gobierno y una oposición y que su vida política no se pierda en maniobras mezquinas e iniciativas aisladas, que dejan intactos los problemas estructurales.

La propuesta programática no puede ser libremente modificada o diluida por el Parlamento. El Congreso tiene que aceptarla o rechazarla o llegar a un acuerdo con el Presidente sobre una forma de adecuarla para que sea aceptable. En la hipótesis de rechazo o falta de acuerdo surge el impasse que ha desencadenado entre nosotros la fase crítica de nuestro ciclo político. Las otras partes de esta propuesta institucional se dedican a resolver tales impasses de tal manera que posibilite el uso del poder para quebrar el ciclo político y corregir el dualismo económico.

Si la propuesta programática del gobierno fuera rechazada o no hubiera acuerdo entre el Presidente y el Congreso sobre su modificación, el Presidente y el Parlamento podrán acordar sobre la realización de un plebiscito para resolver el impasse surgido.

Si el plebiscito pudiese ser convocado unilateralmente sólo por el Presidente, sería un instrumento de cesarismo populista: práctica por

la cual el líder en su condición de Jefe de Gobierno, se dirige directamente a las masas para solicitar su apoyo en la disputa con otras instituciones del Estado y de la sociedad. Tal práctica confirmaría el ciclo político en lugar de resolverlo: el recurso plebiscitario sería resistido como una simple agitación demagógica extra-institucional y la sociedad y los partidos carecerían de oportunidad para organizarse.

No es suficiente que el acuerdo se dé sobre la realización del plebiscito; es necesario que dicho acuerdo abarque también los términos precisos de la consulta popular. La experiencia histórica nos demuestra que el resultado del plebiscito es decisivamente influenciado por los términos de su formulación: la dimensión de la consulta y hasta incluso los pormenores del lenguaje. Si la consulta plebiscitaria pudiese ser unilateralmente formulada siempre caería sobre ella y su resultado la sospecha de ilegitimidad. El Congreso y la Justicia Electoral deben, por lo tanto, co-responsabilizarse por todos los aspectos del plebiscito. No se trata de suscribir los defectos del presidencialismo tradicional por los vicios de la democracia plebiscitaria. El plebiscito representa en este sistema un mecanismo meramente supletorio.

* ¿Y si no hubiera acuerdo sobre la realización y los términos del plebiscito? ¿O si, una vez realizado el plebiscito, luego surgiera un impasse nuevo y más amplio entre el Presidente y el Parlamento? La solución presentada aquí es un sistema de mutua disolución de los poderes e intervención del electorado en la resolución del impasse surgido.

Producido el impasse, el Presidente y el Parlamento tendrán facultades paralelas e independientes para disolverse mutuamente y convocar a nuevas elecciones. Tanto el Presidente como el Parlamento pueden, independientemente, tomar la iniciativa de convocar a elecciones anticipadas, realizadas enseguida, tras una campaña breve e intensa. En estas elecciones, tanto el poder convocante de la elección, sea el Presidente o el Parlamento como otro poder, tendrán que someterse también al pleito. En uno u otro caso, el Presidente en el ejercicio del cargo se presenta como candidato a ser reelecto, pues sólo así se asegura que el voto popular pueda resolver el impasse que se produjo.

Para evitar la exacerbación del poder personal o el culto a la personalidad, es preciso fijar un límite absoluto al tiempo en que pueda el Presidente continuar gobernando a través del apoyo recibido en elecciones anticipadas: digamos, 6 años, una vez y medio el mandato inicial de 6 años por el que se eligió. Dada la experiencia brasileña de abuso de la máquina de poder, es importante que la campaña se desarrolle con un fi-

nanciamiento público y con un control mucho más amplio que el que Justicia Electoral ejerce actualmente sobre el uso del dinero privado o de la administración pública.

De cualquier manera, contrapesa el peligro de tales perversiones la tendencia observada en todas las democracias, incluso la nuestra, del desgaste de la popularidad de los que ejercen el Ejecutivo, sobre todo cuando fueron electos para producir grandes cambios.

Si la iniciativa de la elección anticipada partiera del Congreso, puede tomar la forma de voto de desconfianza en el gabinete, tal como en los regímenes parlamentarios. Pero su efecto será provocar una resolución electoral generalizada, no sólo una recomposición ministerial y partidaria. Para tales recomposiciones ya se tuvo una oportunidad cuando el Presidente y el Congreso, intentaron llegar a un acuerdo sobre la propuesta programática.

Al rebelarse contra el Presidente el Parlamento no permanece en este sistema, limitado al remedio extremadamente restrictivo y casi penal del "impeachment": puede obligarse al Presidente a aceptar la prueba de las urnas contra otros candidatos, incluso candidatos que representen el punto de vista de la mayoría parlamentaria que se ha enfrentado con él.

Podría temerse que este sistema provocaría elecciones demasiado frecuentes, con la consiguiente inestabilidad de los gobiernos, dispersión de esfuerzos y agudizamiento de las pasiones partidarias. Pero quizás el peligro más común sea el de un uso excesivamente esporádico de la facultad de mutua disolución de poderes. Para que el Presidente o la mayoría parlamentaria se decidan a usar esta facultad tienen que hacer un doble análisis: 1º que el plebiscito no resolvería el impasse, que va más allá de cuestiones específicas y 2º que el promotor de la elecciones anticipadas, ya sea el Presidente o la mayoría parlamentaria, puede ganar la disputa frente a su oponente. Se prueba la seriedad de ese doble análisis con la exigencia de que el poder iniciador del proceso se someta él mismo al riesgo electoral y a todos los esfuerzos propios de una campaña, desarrollada sobre todo en un ambiente de controversia nacional.

En otras palabras, lo que no se quiere es que el poder iniciador de la convocatoria anticipada de elecciones, ya sea el Presidente o el Parlamento, se exima de la prueba de las urnas.

Es verdad que las nuevas elecciones pueden repetir el impasse, reconstituyendo un Congreso que continúe hostil a las propuestas programáticas del Presidente y un Presidente que se niegue a ser el instrumento

de las ideas programáticas predominantes en el Congreso. Pero, en realidad, tal resultado representa una opción nacional contra el programa del Presidente.

Porque la elección anticipada es, más que una elección de Presidente o de Congreso, una consulta sobre el impasse programático surgido.

* Toda la propuesta resumida hasta ahora parece fijarse muy poco en los enfrentamientos que ocurren en los escalones más altos del poder político y en cierta forma hacerse cómplice con las tendencias centralizadoras y estatistas que ya caracterizan a nuestra sociedad. Conviene recordar que no se trata de un programa transformador general para el Brasil, sino de una discusión de como la reorganización constitucional del Estado puede contribuir, directamente, a la superación de nuestro ciclo político e, indirectamente, a la resolución del dualismo económico. Pero para que se comprenda el verdadero sentido de estas ideas, es conveniente ver como ellas se ligan a otras cuestiones circundantes.

Es el caso, por ejemplo, del problema de la descentralización federal. Todos están de acuerdo en la conveniencia de revigorizar, sobre todo en materia financiera y autonomía administrativa, a los Estados y a los Municipios. No debemos ser un Estado unitario disfrazado de federal, sobre todo las transformaciones efectivas sólo se harán con la articulación de los sectores más organizados de la sociedad y con la organización de los desorganizados. Tanto un aspecto como el otro se ven dificultados cuando el poder se concentra de tal forma que deja sin significado a aquellas estructuras de gobierno que están más próximas y accesibles a la gente.

Por otro lado es preciso recordar que la descentralización federal sin una política transformadora central, constitucionalmente capacitada en la práctica frecuente de reformas sociales, entrega el poder a las oligarquías existentes. Con frecuencia olvidamos que la Primera República fue una super federación, pero que en ella el poder de los Estados, o por lo menos los mayores y más influyentes, servía de arma para la estabilización del condominio oligárquico. La centralización del poder en períodos siguientes fue, bajo cierto punto de vista, una continuación del propio republicanismo, desencantado con la perversión de la vida republicana.

Por todas estas razones la federalización del poder y de los recursos debe ser acompañada de iniciativas constitucionales, como las que ya describí, capaces de reforzar el potencial transformador de los gobiernos centrales. Desligado de tales iniciativas, el fortalecimiento de los Esta-

dos y de los Municipios encierra los mismos riesgos pro-oligárquicos que el régimen parlamentarista. Debemos, también, concebir la revitalización de la federación no con un resultado inmediato sino como un proceso a realizar de a poco, a medida que se vayan desmantelando los medios de control elitista del poder local.

* Nadie debe dudar que el ejercicio del poder de arriba hacia abajo necesita ser complementado con el uso del poder de abajo para arriba. Los gobiernos decididos a transformar la sociedad precisan tener como interlocutores a grupos sociales organizados; un Estado capaz necesita tener como acompañante una sociedad civil fuerte, vigilante y responsable, capaz de colaborar y resistir. Por eso, uno de los complementos indispensables para la reorganización constitucional del Estado es el desarrollo de las instituciones que doten a la sociedad de un cuadro organizativo pujante, creando algo así como un antiestado en el cual los movimientos de opinión puedan participar así como los partidos políticos participan en la estructura del Estado.

Véase el ejemplo de la organización sindical. Todos están de acuerdo en que la democratización del país exige la abolición del régimen corporativista heredado del Estado Nuevo. Pero, al sacar el sistema corporativista no debemos instituir una alternativa contractual meramente privatista, bajo pena de facilitar la fragmentación del movimiento sindical y su desvío a preocupaciones estrictamente economicistas o salariales. Debemos combinar el principio de autonomía del sindicato en relación al Estado con el principio de la unidad sindical: un solo sindicato por rama o categoría y un solo sistema de encuadramiento sindical, amplio y completo para toda la fuerza de trabajo del país. La unidad evita que los esfuerzos de la militancia sindical se gasten en la tentativa inicial de sindicalización de la clase obrera, hace que las diferentes corrientes de opinión, organizadas o no, tengan que competir dentro de una misma estructura institucional, desestimulando los acuerdos aislados entre empresas específicas y su mano de obra y torna más transparente, a nivel nacional, la constitución política de la relaciones de trabajo: la correlación de fuerzas entre gobierno, empresas y obreros.

Sobre todo en las condiciones reales de nuestro dualismo económico y social, el régimen sindical pluralista y voluntario lleva a la práctica de los actos sociales selectivos, facilitando los acuerdos entre empresarios, gobierno y los sectores más privilegiados de la masa obrera —los que gozan de posiciones relativamente estables en el sector moderno de la economía— con perjuicio de las grandes masas excluidas y del potencial transformador dentro del movimiento sindical como un todo.

Es verdad que la compaginación de la autonomía con la unidad trae aparejado problemas delicados, por ejemplo, el tratamiento del impuesto y del encuadramiento sindical.

Pero es falso ver a la organización sindical unitaria como si fuese, necesariamente, un instrumento de tutela ejercida sobre el sindicalismo; debidamente reformado, puede funcionar como un resguardo contra todas las tutelas, públicas y privadas.

Los mismos principios se aplican a aspectos del ordenamiento de la sociedad civil. El derecho público debe construir, al lado de la organización sindical, otras formas de organización social, como asociaciones de vecinos o de habitantes directamente interesados en los servicios de salud y educación que puedan ayudar a la sociedad a organizarse fuera del Estado y a cuestionar o hasta resistir la política que el Estado lleva a la práctica. Esa capacidad de resistencia no es sólo una manera de limitar al Estado; es también, paradójicamente, una condición para la eficacia a largo plazo de la acción gubernamental. Porque esa eficacia depende de la existencia de muchas instituciones intermedias que, así como resisten, también articulan y colaboran. En las condiciones de la vida social contemporánea, pueden existir Estados autoritarios que gobiernen sociedades débiles, pero sólo las sociedades vigorosas y vigorosamente organizadas pueden sustentar Estados verdaderamente fuertes.

Toda esa estructura institucional representa un esfuerzo para luchar contra los problemas estructurales básicos del ciclo político y del dualismo económico. No se trata de un plan constitucional para todas las sociedades o para todas las épocas, pasadas o futuras, de nuestra propia sociedad. Nuestras circunstancias exigen un sistema constitucional que al mismo tiempo permita al gobierno central promover reformas frecuentes y audaces de nuestra estructura social y posibilite a las otras instituciones políticas y sociales evitar la condición de clientes o dependientes del poder central. No basta una constitución democrática: se debe exigir una constitución democratizadora. Una constitución que, al contrario de las constituciones formuladas para las democracias ricas y estables de Occidente, convierta a la reforma fundamental en un hecho rutinario, en vez de un interludio casi revolucionario de la vida democrática.

El gran instrumento para la realización de este objetivo es la reforma del presidencialismo tradicional. Contrariamente a lo que a primera vista puede parecer, las mismas innovaciones constitucionales que evitan la derrota de la iniciativa transformadora dentro del presidencialismo, también previenen contra la subordinación del Estado y de la sociedad al

Presidente. Basta ver que el régimen que propongo es también, en cierta forma, una parlamentarización del presidencialismo, solo que con mecanismos y consecuencias opuestos a aquellos sustentados por las principales propuestas de sistemas que se están debatiendo en la Asamblea Constituyente.

Si continuamos imitando y combinando las instituciones políticas de las democracias del Atlántico Norte; si nuestro pensamiento constitucional, sea de derecha o izquierda, continúa siendo una pobre mezcla de constitucionalismo norteamericano y europeo; si cuando nos liberamos del modelo de los E.E.U.U. lo único que se nos ocurrió fue mezclar las constituciones francesa y alemana, no conseguiremos en un futuro previsible alcanzar siquiera los niveles de libertad e igualdad de los que gozan esas democracias. Nuestro ciclo político continuará impidiendo la superación del dualismo económico y social. Tenemos que inventar instituciones más audazmente democráticas y democratizadoras que las ya conocidas por el constitucionalismo tradicional para establecer en el Brasil una democracia radicada efectivamente, en la vida y en el pensamiento de los brasileños. Debemos pasar al frente para no quedarnos atrás. Entre las muchas cosas que nos faltan, para cumplir esta tarea, nos faltan ideas.

La Relativa Neutralidad de la Propuesta

Entre las razones que aseguran la simpatía de muchos a estas propuestas está su relativa neutralidad frente a proyectos o intereses políticos definidos. Ningún sistema institucional puede ser totalmente neutro entre todas las vías posibles de la evolución de una sociedad. Ningún camino institucional puede, por ejemplo, ser neutro entre la tentativa de reforzar el control oligárquico del poder y el esfuerzo para debilitar ese control. Sería por lo tanto, un defecto grave una propuesta constitucional sobre las reglas básicas del juego del poder que para aceptarla tuviese que, previamente, optar por soluciones específicas a los grandes conflictos de intereses e ideologías que agitan a la misma sociedad en que sería instituída. Finalmente una constitución es una herramienta para perpetuar un conflicto pacífico y una conversación cívica que se van ampliando y profundizando con el correr del tiempo; no debe ser una ocasión para que partidos políticos o grupos sociales ganen batallas sin tener que entablarlas abiertamente.

La propuesta que presento es relativamente neutra sobre el contenido de las transformaciones que facilita. Por ejemplo, puede servir para instrumentalizar constitucionalmente a un gobierno que quiera aliarse a los pequeños propietarios, a la clase obrera industrial y al campesinado para cambiar el perfil de la producción y del consumo. Pero también sirve a un gobierno decidido a privatizar las empresas públicas y a facilitar la unión del empresariado nacional con las empresas extranjeras, mientras que ese gobierno conquiste y mantenga el respaldo popular. Sólo estarían definitivamente dificultadas o impedidas las políticas de gobierno que requiriesen para predominar la existencia constitucional de prerrogativas elitistas.

La propuesta es neutra, también, bajo otro punto de vista. No se puede decir que favorezca al Presidente a costa del Congreso o al Congreso a costa del Presidente. Refuerza al Congreso, restringe el poder presidencial y, al mismo tiempo, rompiendo el círculo cerrado de los impases institucionales y de la pasividad cívica, hace que el gobierno central pueda proponer y ejecutar más fácilmente programas de corte transformador. Por lo tanto, la propuesta no debe ser descartada por los que intentan interpretar toda solución constitucional como si se destinase a ampliar o restringir la influencia de determinados candidatos, partidos o fracciones.

En el fondo, la mayor objeción contra la propuesta es su novedad. Nunca se llevó antes a la práctica. No está en los libros, ni se ha oído hablar de nada de esto en los E.E.U.U., en Francia o en Alemania, como tampoco en España o Portugal. Ahí está justamente uno de los aspectos más tristes de la situación brasileña. El país ha sobrevivido a un largo hiato institucional: sus instituciones básicas continúan indefinidas, comenzando por la forma del Estado y por el régimen de comunicación entre el Estado y la sociedad civil. Esta indefinición, causa de tantos pesares, sería también una oportunidad. La oportunidad de hacer de este período de la historia brasileña el momento de las grandes innovaciones institucionales. Sería la ocasión para formular y establecer instituciones que cortasen, de una vez por todas, el ciclo político brasileño y asegurasen las condiciones políticas en las que el país pudiese, finalmente, superar el dualismo económico y social. Al enfrentar nuestros problemas específicos con innovaciones institucionales desconocidas, daríamos inspiración a toda una humanidad desilusionada, dispuesta a confundir las alternativas institucionales existentes en el mundo contemporáneo con las opciones posibles.

Pero el reino de las mezquinas adaptaciones y de los pequeños acuerdos, en que se diluye nuestra frustrada y frustrante transición democrática, ha sido también, el reino de la mediocridad. Si no conseguimos, por el momento, rebelarnos contra la injusticia, por lo menos, rebelémosnos contra la falta de imaginación.

PRESIDENCIALISMO VS. PARLAMENTARISMO

Carlos Santiago Nino

La pregunta crucial que debe formularse en conexión con el sistema de funciones de los diferentes poderes del Estado y sus relaciones recíprocas es la de si la división de poderes que está determinada por nuestro actual régimen presidencialista debe mantenerse o si debe modificarse en dirección a un modelo semi-parlamentario o parlamentario puro.

Como se sabe, las democracias pluralistas se han organizado en esta materia a lo largo de un continuo: en un extremo tenemos a los regímenes presidencialistas puros, de los que el ejemplo más cabal y obviamente exitoso es el de los Estados Unidos; luego tenemos regímenes presidencialistas más atenuados, en los que el Presidente comparte una porción del Poder Ejecutivo con un gabinete, que puede incluir o no un Primer Ministro, sobre el que tiene un casi gran control, aunque a veces no es absoluto, sea porque las facultades que tiene el gabinete son delegadas del Presidente, o sea porque éste puede designarlo o removerlo a discreción; en el centro del arco tenemos a los regímenes mixtos en los que el Presidente conserva importantes facultades pero las debe compartir con un gabinete que tiene facultades no delegadas —que pueden ser distintas o en algunos casos concurrentes con las del Presidente— y en cuya designación y/o remoción no tiene discreción el jefe de estado, sino que tiene una injerencia decisiva el Parlamento— este es el caso paradigmático de Francia y de Finlandia; luego tenemos situaciones en las que el poder del Presidente se atenúa gradualmente en favor de las del Primer Ministro y su gabinete, y así se da el caso de Portugal, en las que las facultades del Presidente son menores que las de su homólogo francés, el de Alemania e Italia, en las que las atribuciones del jefe de estado son todavía menores, y las monarquías constitucionales, en las que no sólo cambia el procedimiento de selección del jefe de estado, sino que sus facultades disminuyen aún más, desde un caso como el de España, en que todavía conserva algunas atribuciones importantes, hasta las de Gran Bretaña, Dinamarca, Suecia o Canadá, en las que el jefe de estado prácticamente carece de

facultad decisoria alguna, y sólo conserva el carácter de símbolo de la integridad y continuidad de la Nación.

Estos sistemas de relaciones de los poderes ejecutivo y legislativo no deben ser estudiados en forma aislada de una serie de otros arreglos institucionales que condicionan su funcionamiento: por ejemplo, la organización federal o unitaria del país, las facultades del Parlamento, sobre todo en lo que hace al contralor de los actos de gobierno; la existencia de una sola cámara legislativa o de dos, y en este caso la coincidencia o diferenciación de sus respectivas funciones; el sistema electoral; la existencia de elecciones escalonadas; la duración de los mandatos; el régimen de partidos; etcétera. Los sistemas políticos constituyen complejos mecanismos, en los que la definición adoptada en un aspecto tiene muy diversos efectos según cómo se hayan definido los otros componentes del sistema: por ejemplo, las elecciones escalonadas permiten la coexistencia de mayorías expresadas en actos electorales distintos, las que pueden haberse concretado en órganos diferentes, de modo que, según el sistema de relaciones que se da entre ellos, pueden entrar en colisión y trabarse mutuamente.

También hay que tomar en cuenta que a un sistema no lo define sólo las normas constitucionales explícitas sino la combinación entre ellas y un conjunto de tradiciones, prácticas, actitudes y expectativas. Así es dable advertir la existencia de sistemas que difieren muy poco en el texto constitucional que los ordena, pero que en la práctica funcionan uno como un presidencialismo apenas atenuado y otro como un parlamentarismo casi puro. Ello se da, por ejemplo, si comparamos las Constituciones de Perú y de La India: en los dos casos el Parlamento tiene control sobre el gabinete a través de la censura aunque a sus miembros los nombra y remueve el Presidente (la de La India dice que durarán según el "placer" de éste); en los dos casos el gabinete puede condicionar los actos del Presidente: en el Perú a través del referendo y en La India a través del consejo vinculante; sin embargo, el sistema peruano funciona en la práctica como un presidencialismo apenas atenuado, mientras el indio constituye un parlamentarismo casi puro. Esto nos indica, en primer lugar, que es imprescindible tomar en cuenta prácticas, hábitos y actitudes existentes que son, en muchos casos, difíciles de modificar mediante normas deliberadas; y, en segundo término, que esas normas deben servir más bien de marco flexible para que las prácticas políticas se vayan adaptando a las variables circunstancias. Es concebible que, aún sin cambiar el texto constitucional, un sistema político se vaya transformando de un

régimen más presidencialista a otro más parlamentario, o viceversa, lo que puede depender de factores tan aleatorios como las personalidades del jefe de estado y del primer ministro.

En la comparación entre los diversos regímenes hay un dato de la realidad que conviene tener en cuenta: existe prácticamente un solo caso de democracia pluralista completamente consolidada que ha adoptado el sistema presidencialista puro: el de los Estados Unidos. Las demás democracias pluralistas afianzadas (en países tan diversos como Canadá y Japón, Australia e Italia; Dinamarca y Francia) han adoptado sistemas mixtos o parlamentarios.

La relevancia de este dato podría cuestionarse alegando que el no prueba que el de los Estados Unidos no constituya un ejemplo que no pueda ser seguido con éxito. Sin embargo, las peculiaridades de las prácticas políticas norteamericanas (régimen federal muy arraigado, extensas atribuciones parlamentarias de control, partidos políticos con escasa homogeneidad y disciplina, sistema electoral por circunscripciones, etcétera) hacen pensar si no hay aspectos disfuncionales en el sistema presidencialista que son neutralizados en ese ámbito pero dan lugar a considerable inestabilidad institucional cuando el sistema es aplicado a contextos que varían en aquellas prácticas.

Es evidente que el sistema presidencialista tiene considerables ventajas. Al concentrar la capacidad ejecutiva en un órgano unipersonal con una amplia independencia del Parlamento, el sistema maximiza la coherencia, la rapidez y la eficiencia en la toma de decisiones. También el sistema proporciona a la Nación un liderazgo que va más allá del mero ejercicio del gobierno: la gente se identifica y se siente representada por el Presidente, quien puede constituir una guía moral, una síntesis de la idiosincracia nacional y un símbolo del país ante el resto del mundo. El poder efectivo genera respeto y ello convierte al Presidente en una instancia superior frente a otros órganos del estado y, de este modo, puede erigirse en una especie de árbitro consensual frente a conflictos que no se resuelven por canales ordinarios. Por otro lado hay una extensa y arraigada tradición argentina, que se entronca con la presencia de fuertes caudillos en el período previo a la organización nacional, en favor de una institución presidencial con amplios poderes. Si bien las tradiciones no son un valor en sí mismas —sobre todo cuando ellas definen instituciones poco exitosas, como es el régimen de nuestro gobierno—, es, sin embargo, claro que su preservación ayuda a mantener la identidad, la continuidad y la integración de una sociedad, y que, en todo caso, conviene apo-

yarse en algunas tradiciones para alterar otras que sean claramente disfuncionales.

Por otro lado, también parece evidente que el sistema presidencialista padece de algunas debilidades notorias. La más general de ellas es, tal vez, que al ser el más poderoso de los órganos estatales de carácter unipersonal, todo el sistema institucional depende en demasía de las virtudes o vicios, habilidad o torpeza, carisma o impopularidad, y hasta del estado de salud de la persona que ejerce el poder ejecutivo. De este modo, ocurre que, en muchas ocasiones, es un hombre el que sostiene, por sus méritos, habilidad y popularidad, la continuidad del sistema, en lugar de ser el sistema el que da ascendiente y posibilidades de acción a hombres que pueden ser, en sí mismos, poco significativos.

Por otro lado, la concentración de poder en una sola persona tiene también la desventaja de que facilita la quiebra del orden institucional, ya que esa quiebra se consigue con relativa facilidad al desplazar a esa persona. Esto se ha visto agravado en nuestro país al producirse un proceso centrípeto de acumulación de poder efectivo (más allá de los atributos constitucionales) de los municipios a las Provincias, de las Provincias a la Nación, y de los otros poderes federales al Presidente. Este proceso ha sido grandemente inducido como consecuencia de los sucesivos golpes de estado, pero también los ha facilitado en forma considerable puesto que la quiebra del orden institucional resulta más ardua cuando debe hacerse atacando al mismo tiempo varios centros dispersos de poder efectivo.

Hay una tercera debilidad notoria que está estrechamente relacionada con las anteriores: el sistema presidencialista es muy poco flexible para afrontar graves conflictos y tensiones; en estas situaciones de crisis, las demandas y frustraciones se concentran en la figura presidencial, produciéndose a veces un pronunciado deterioro de su prestigio y autoridad; y cuando se hace insostenible la posición del gobernante el sistema no prevé un recambio ordenado y no traumático, ya que su única válvula de escape es un juicio político que implica graves acusaciones que no siempre se pueden substanciar o se está dispuesto a afrontar. Hay veces que se pueden atenuar los efectos de una crisis reemplazando a algún ministro del gabinete, pero frente a tensiones graves éste es un remedio insuficiente, ya que los ministros son demasiado dependientes del Presidente como para que el desprestigio de aquéllos no afecte a este último.

Una cuarta fuente de dificultades del sistema presidencialista, tal vez la más profunda, está también relacionada con las anteriores. Dado nuestro sistema de partidos con una fuerte disciplina interna y nuestro ré-

gimen electoral por circunscripciones plurinominales (que hacen que los parlamentarios guarden una mayor lealtad al partido que a sus electores) en el Parlamento se suelen dar "mayorías congeladas", que se conforman según la posición de la dirección del partido y que no varían, en general, de cuestión en cuestión. Si el partido del Presidente tiene mayoría en el Parlamento, éste —que suele ser el jefe del partido o tener una decisiva influencia en él, logra obtener, en general, una mayoría parlamentaria casi automática, con lo que el Congreso adquiere un rol relativamente subalterno. Si, en cambio, el Presidente no tiene mayoría en una o ambas Cámaras del Congreso, está generalmente sometido a la obstrucción del partido que controla esa mayoría, el que —a diferencia de lo que ocurre en un régimen parlamentario— no puede convertir esa presión en un poder positivo de iniciativa, ya que no tiene un órgano ejecutor que sea expresión de esa iniciativa. En uno y otro caso, puede haber pocos estímulos para negociar y buscar puntos de conciliación entre el Ejecutivo y la oposición parlamentaria; en la primera situación, porque no es necesario para la aprobación de las políticas del Presidente, y, en la segunda, porque la oposición puede obtener más réditos políticos con el deterioro de la imagen del Presidente que se produce con su forzada inacción que colaborando con sus planes de gobierno (así como el Presidente puede pretender sacar más réditos acusando a la oposición de obstruccionista que cediendo a sus reclamos). Es muy importante tomar en cuenta que en Estados Unidos estos efectos se dan de modo mucho más atenuado debido a la menor disciplina partidaria y al sistema electoral por circunscripciones uninominales (que hace a los legisladores mucho más sensibles a la opinión de su electorado, que puede estar influenciada por la apelación del Presidente o la de los líderes de la oposición), de modo que pueden formarse en el Parlamento mayorías circunstanciales sobre diversas cuestiones, traspasando los límites partidarios, lo que hace que el Presidente no tenga asegurada la aquiescencia de un Parlamento con una mayoría de su partido y que pueda gobernar aún cuando el partido de oposición sea el mayoritario. La obstrucción parlamentaria, aunque no la aquiescencia automática, podría atenuarse también si las elecciones parlamentarias se hicieran siempre con las presidenciales (previa unificación de los mandatos); pero esto acarrea el serio inconveniente de que se eliminaría una válvula de escape muy importante frente a tensiones sociales y políticas, como es la que está constituida por las elecciones intermedias.

Otro inconveniente del sistema presidencialista es el que está constituido simplemente por la acumulación de funciones, algunas de

las cuales son indelegables, que se concentran en una persona, y cuyo ejercicio puede implicar un régimen de trabajo imposible de afrontar por un solo individuo.

También hay que computar como desventaja del sistema presidencialista el que no favorece la cooperación entre los poderes ejecutivo y legislativo. En general, los órganos de la administración desarrollan una tendencia a eludir la intervención parlamentaria en todo lo que sea posible, y suelen ser extremadamente parcos en la explicación y en el rendimiento de cuentas frente al Parlamento. Por otro lado, los legisladores, aún los del mismo partido que controla el ejecutivo, suelen adoptar actitudes de desconfianza frente a la administración, y muchas veces promueven iniciativas sin recoger los datos y la información necesaria, que está generalmente en manos del ejecutivo.

Frente a estas debilidades del sistema presidencialista de gobierno, pero teniendo también en cuenta sus ventajas previamente mencionadas, puede pensarse en una atenuación que lo acerque, en grado mayor o menor, al funcionamiento de los sistemas parlamentarios.

Ahora bien, algunas de las dificultades apuntadas pueden superarse con una ligera atenuación de las atribuciones del Presidente que incluso no necesariamente requiere una reforma constitucional. Por ejemplo, la acumulación de funciones en el Presidente puede paliarse si se designa a un ministro como jefe de gabinete y se le delegan funciones de administración que no sean obviamente privativas del Presidente. Ello se podría hacer mediante una modificación de la ley de ministerios, y aunque la distinción entre la función de fijar las grandes políticas nacionales y la de dirigir la administración se haría más nítida a través de una reforma constitucional, por sí sola no parece justificarla. También podría establecerse una vinculación más estrecha y fluída entre el ejecutivo y el legislativo, imponiendo la práctica de que los ministros concurren asiduamente al Parlamento —del que son miembros natos— cuando se tratan temas de su atención o para dar explicaciones en momentos críticos. Es decir, es posible "parlamentarizar" el gobierno incluso sin una reforma constitucional, y aunque se encare finalmente esa reforma sería conveniente comenzar desde ya con tales prácticas para que, cuando ésta se concrete, no resulte del todo extraña.

Pero hay otros inconvenientes del sistema parlamentario que no se superan con las ligeras atenuaciones recién mencionadas. Ni el peso excesivo de una persona sobre el sistema, ni la facilidad que ello ofrece para quebrar la continuidad institucional, ni la falta de flexibilidad del sis-

tema para absorber crisis graves, ni el obstruccionismo de una mayoría parlamentaria opositora sin capacidad de iniciativa propia se superan creando un cargo de jefe de gabinete totalmente dependiente del presidente. Se trata aquí de un órgano político demasiado débil como para contrapesar rasgos negativos de la personalidad del presidente, servir de polo alternativo de poder, funcionar como "fusible" adecuado, o servir de canal de las iniciativas de la oposición parlamentaria.

Sólo si el primer ministro tiene una vinculación significativa con el Parlamento, a través de una de sus Cámaras, puede servir de mecanismo para corregir las disfunciones mencionadas del sistema presidencialista.

Hay dos modos posibles de vinculación entre un primer ministro, que coexiste con un presidente con poderes significativos, y su gabinete y la Cámara de Diputados; el acuerdo de la Cámara a la nominación del presidente (luego el gabinete puede ser designado por el presidente a propuesta del primer ministro) o la posibilidad de un voto de censura de la Cámara, que obligue a renunciar al primer ministro —y con él a todo su gabinete o a un ministro en particular. La segunda posibilidad es, por cierto, dependiendo de la mayoría que se requiera en cada caso, una ingerencia más débil del Parlamento en el ejecutivo que la primera (es más difícil lograr un acuerdo positivo que evitar una censura negativa). Si adoptamos el principio de preservar las ventajas del presidencialismo tratando de paliar sus disfunciones, debe, consecuentemente, preferirse la posibilidad de censura a la necesidad de acuerdo.

Podría restringirse todavía más la injerencia parlamentaria en el gabinete exigiéndole una mayoría muy calificada para la censura. Sin embargo, parece inconveniente requerir una mayoría superior a la absoluta, ya que, de lo contrario, el control parlamentario se haría vacuo y se daría un excesivo poder de veto a pequeñas minorías en favor del statu quo. Lo que sí puede establecerse, para evitar que permanentes censuras sean una fuente de inestabilidad muy grave, es que no pueda haber más de una moción de censura por año, sea dirigida a todo el gabinete o a cada ministerio en particular o requerirse que la censura sea constructiva, o sea que vaya acompañada del acuerdo parlamentario para la designación de un nuevo primer ministro. Como contrapartida, habría que exigir el acuerdo parlamentario, por mayoría simple, para el primer ministro o ministro nombrado luego de una censura exitosa, ya que, de lo contrario, el presidente podría provocar una censura para poder luego nombrar ministros que, durante un año, estuvieran exentos del control parlamentario.

La contracara de la censura es la facultad del presidente de disolver la Cámara de Diputados al no obtener acuerdo para designar un gabinete luego de una censura exitosa. Ello no es sólo necesario para contrapesar el poder del Parlamento —y hacer que sólo en casos excepcionales se recurra a la censura— sino que es también indispensable para salir de *situaciones de encerrona en que es imposible nombrar un gobierno.*

Si pretendemos absorber algunas ventajas del presidencialismo *y pagamos respeto a la tradición argentina* en esta materia, lo que se dijo anteriormente sobre la injerencia del Parlamento en la conformación del gabinete, implica orientarse hacia un sistema mixto.

Ahora bien, el problema principal de este tipo de sistema es el de cómo se deslindan las facultades del Presidente y del primer ministro, de modo que la indeterminación no sea fuente de conflictos, sobre todo cuando ambos funcionarios pertenecen a partidos diferentes (la ya famosa "cohabitación" francesa). El sistema ideal sería uno que permita que haya una cooperación entre el Presidente y el primer ministro o que, en el caso de no lograrse ésta, prevaleciera uno u otro, según circunstancias diversas, como la pertenencia o no de ambos a un mismo partido, quién tiene la dirección de ese partido, el tipo de mayoría que uno y otro puede concitar en el parlamento y, sobre todo, las prácticas políticas que se vayan generando. Cuando la capacidad efectiva de decisión final la tuviera el Presidente, de acuerdo a los factores antes mencionados, el primer ministro se debería restringir a funciones administrativas y delegadas; cuando, en cambio, esa capacidad la tuviera éste, el Presidente se debería retraer a funciones fundamentales pero circunscriptas. De este modo, el sistema presentaría una gran flexibilidad frente a circunstancias cambiantes, ofreciendo una fisonomía más presidencialista o más parlamentaria según diversas circunstancias, como, por ejemplo, el apoyo electoral con que cuente el presidente. Esta flexibilidad se lograría si se asignasen al presidente ciertas funciones específicas (designar y remover al primer ministro, disolver la Cámara de Diputados, nominar jueces, embajadores, y oficiales superiores, declarar la guerra, vetar las leyes, etcétera), se atribuyesen al primer ministro las funciones administrativas y las delegadas, y el resto de las funciones de gobierno se adjudicasen al presidente pero con referendo o acuerdo del gabinete, lo que se obtendría fácilmente si hay identidad política (tanto más si el presidente puede remover al primer ministro) pero implicaría ceder el poder de decisión (que sólo formalmente sería atribuible al presidente) cuando el jefe de estado tuvo que designar un gabinete de origen opositor.

Por cierto que este sistema supone una convivencia entre el jefe de estado y el jefe de gobierno, que sólo se logra si hay una mínima razonabilidad y patriotismo en sus actitudes. De cualquier modo, en caso de conflicto éste se resuelve de acuerdo a la mayoría en el Parlamento y eventualmente en el país; el Presidente puede remover al primer ministro, pero debe elegir alguien que cuente con la confianza activa o pasiva del Parlamento y si no lo logra debe llamar a elecciones. Por su parte, el primer ministro puede no refrendar los actos del Presidente, pero sabe que éste lo puede remover y nombrar a otro que lo haga si cuenta con mayoría parlamentaria. Dado que es difícil que partido alguno cuente con mayoría propia en la Cámara, este sistema promueve la negociación y la conciliación entre diversas fuerzas políticas, ya que seguramente son necesarias alianzas y coaliciones para provocar o impedir censuras.

Tomando en cuenta esta capacidad de los sistemas mixtos para adaptarse a diferentes situaciones —haciéndose más presidencialista o parlamentarista según la correlación de fuerzas, (la personalidad de los diversos actores políticos) etcétera— no se justifican las prevenciones de Juan Linz, expresadas en este mismo volumen. No se trata de un híbrido que absorbe las desventajas de los sistemas puros (que tan bien ha descrito el mencionado autor en el caso del presidencialismo).

Se trata de un sistema que combina la capacidad del presidencialismo de generar cambios cuando el país cuenta con un líder con suficiente apoyo popular parlamentario y la de superar empates entre diversas fuerzas parlamentarias, con la capacidad del sistema parlamentario de adaptar flexiblemente la formación del gobierno a las variaciones de la opinión pública; completando el consenso con que cuenta el Presidente cuando ese es insuficiente. En consecuencia, este sistema bien podría ser superior al parlamentarismo puro, como parecen entenderlo quienes en países como Italia e Israel proponen su adopción, dada la falta de atribuciones del jefe de estado en éste último régimen para actuar como árbitro frente a impasses o como impulsor de cambios consensuados. El temor de conflictos insolubles entre el jefe de estado y el de gobierno no se justifica no solo a la luz de la experiencia comparada sino también en atención a la posibilidad de establecer criterios claros de distribución de competencias y mecanismos efectivos de superación de aquellos conflictos (como lo son la apelación al electorado a través de la disolución de la Cámara Baja y la intervención de un Consejo Constitucional habilitado para entender acerca del alcance de los poderes en pugna).

La versatilidad del sistema mixto es especialmente valiosa en

contextos sociales como el de nuestro país, en el que se generan recurrentemente ciclos de expectativa y entusiasmo hacia el gobierno que son seguidos por frustraciones, tensiones y crisis de confianza, ciclos que generalmente se correlacionan con variaciones de naturaleza económica. El sistema mixto permite absorber la confianza depositada en el Presidente cuando éste es elegido por amplia mayoría, o buscar un consenso para formar gobierno fuera de los límites parlamentarios cuando el presidente no cuenta con amplio apoyo desde el principio de su período presidencial o en algún tramo de éste. Esta multiplicidad de vías para formar o conservar consenso que tiene el sistema mixto lo hace especialmente apto para afrontar situaciones de crisis como las provocadas por conflictos bélicos, enfrentamientos sociales o, como en el caso de nuestro país, un serio deterioro en el bienestar económico que sólo puede ser resuelto por transformaciones profundas en la estructura productiva. Mientras los intereses afectados en este tipo de situaciones suelen aprovecharse del enfrentamiento partidario inherente al régimen presidencialista, en un sistema más parlamentario, los sectores de los distintos partidos más comprometidos con el interés general forman un consenso expreso o tácito alrededor de un programa para superar la crisis.

ANÁLISIS CRÍTICO DEL PRESIDENCIALISMO

Humberto Nogueira A.

LOS REGIMENES PRESIDENCIALISTAS DE AMÉRICA LATINA: TEORÍA Y PRÁCTICA

Introducción

- Rasgos del federalismo latinoamericano
- Los rasgos comunes al presidencialismo latinoamericano
- Factores de la preponderancia presidencial
- Las competencias legislativas de los presidentes latinoamericanos
 - a) La iniciativa presidencial en materia de ley
 - b) La iniciativa exclusiva de ley del Presidente de la República
 - c) El veto suspensivo parcial del Presidente de la República
 - d) La habilitación legislativa del Presidente de la República
 - e) Los poderes extraordinarios o de crisis
- Los resguardos del presidencialismo latinoamericano respecto del Presidente de la República
 - a) La duración limitada y fija del mandato presidencial
 - b) La regla de la no reelección inmediata del Presidente
 - c) La acusación constitucional contra el Presidente de la República
- Los diversos tipos de presidencialismos democráticos en América Latina
- Los presidencialismos autoritarios en América Latina
- Los rasgos fundamentales de los diferentes tipos de presidencialismos democráticos
 - a) El presidencialismo puro
 - b) El presidencialismo parlamentario o atenuado
 - La Constitución Venezolana de 1961
 - La Constitución Uruguay de 1966
 - La Constitución de Costa Rica
 - c) Los presidencialismos dirigidos
 - d) Los rasgos semipresidenciales del régimen peruano de 1979
- Consideraciones finales sobre los regímenes presidencialistas de América Latina
- Notas

LOS REGIMENES PRESIDENCIALISTAS DE AMERICA LATINA, TEORIA Y PRACTICA

Al momento de la independencia de las antiguas colonias españolas en América, los nuevos Estados sólo tuvieron como ejemplo único de Estados republicano, la forma de organización del Ejecutivo de los Estados Unidos, quien había logrado su independencia con anterioridad de Gran Bretaña (1). Los otros Estados en dicha época respondían al principio monárquico.

Como dice Sánchez Agesta, contribuyeron a hacerles aceptar a los países latinoamericanos el régimen presidencial, la tradición política de los Virreyes y de los Capitanes generales de la época colonial (2).

Sin embargo, si bien el principio de separación de poderes se mantiene en lo esencial en América Latina - en lo referente a la independencia jurídica recíproca de los órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, que se concreta en la irrevocabilidad mutua entre Ejecutivo y Legislativo, como asimismo, en la independencia del poder judicial, se introducen al modelo norteamericano algunas innovaciones con el objeto de fortalecer al Ejecutivo en desmedro del Poder Legislativo, debilitando el equilibrio de poderes y generando una preponderancia del Presidente de la República, quien se convierte en el centro de gravedad del régimen presidencialista latinoamericano (3).

El otro aspecto que diferencia al régimen presidencial de los Estados Unidos de los regímenes presidencialistas de América Latina, es que el presidente norteamericano "tenía poderes políticos jurídicamente limitados por la existencia efectiva de una estructura federal, en que los Estados miembros recababan celosamente un amplio ámbito de autonomía mientras los Estados latinoamericanos crearon unidades muy centralizadas, incluso allí donde existe el principio federativo, éste constituye una realidad política y social espontánea que frena el impulso de los órganos del poder central, especialmente del Ejecutivo (4).

Rasgos del Federalismo Latinoamericano

El federalismo en América Latina ha tenido breves episodios en Chile, bajo la vigencia de las leyes federales de 1826-1828, superadas por la Constitución de 1828, reemplazada luego por una fuerte centralización del poder con la Constitución de 1833; en Colombia bajo la vigencia de las Constituciones de 1853-1858-1863 hasta 1885; y el caso de los intentos de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua entre 1822 y 1838, los cuales fueron renovados en el Pacto de Amapola (1895) y el Pacto de San José de Costa Rica (1921), naciendo abortados.

Sólo en Argentina, Brasil, México y Venezuela el federalismo se ha mantenido como fórmula política, aún cuando en la realidad se ha dado un proceso de desfederalización, fenómeno que ha sido estudiado por diversos autores latinoamericanos (5).

A ello, debe agregarse la intervención del poder federal en los diversos estados federados o provincias, según sea el caso (6). Así, por ejemplo, la Constitución argentina de 1853, artículo 6, establece el derecho del gobierno federal de intervenir en el territorio de las provincias "para garantizar la forma republicana de gobierno, o repeler invasiones exteriores, y a requisición de sus autoridades constituidas para sostenerlas o restablecerlas, si hubiesen sido depuestas por la sedición, o por invasión de otra provincia". A su vez, la Constitución de Venezuela de 1961, artículo 8, establece un derecho de intervención amplio que se extiende a planificar y favorecer el desarrollo y la seguridad nacional. Este derecho de intervención está establecido también en la Constitución de Brasil, artículo 7.

Puede decirse que el federalismo en algunos países se estableció como un principio ideológico que buscaba hacer efectiva la participación en el régimen democrático y nunca hubo la voluntad del constituyente de crear una estructura verdaderamente federal; muestra clara de ello es el caso de Venezuela.

Sin perjuicio de ello, el federalismo se encuentra en franca regresión por el desarrollo técnico, la intervención del gobierno central en el orden económico-social, la ordenación de nuevas fuentes de riquezas, entre otras causas.

El federalismo, sin embargo, no cede en algunos países en beneficio de un régimen centralizado y concentrado, sino en beneficio de un

Estado unitario pero descentralizado, no sólo administrativamente sino también políticamente (7).

Los Rasgos Comunes al Presidencialismo Latinoamericano

El presidencialismo latinoamericano es un régimen original que responde a una doble necesidad contradictoria como señala Jacques Lambert, la necesidad, por una parte, de acordar al Jefe del Ejecutivo los medios de gobierno amplios que exige la situación peculiar de países en vías de desarrollo, y, por otra parte, la necesidad de limitar dichos poderes en países que no se resignan a la arbitrariedad y el abuso de poder (8) y desean ser auténticos Estados de derecho democráticos.

Este presidencialismo latinoamericano ha sido denominado también "cesarismo representativo" por ciertos autores, para quienes el régimen si funciona correctamente se diferencia de la dictadura, por el hecho de que el poder del Jefe de Estado no es ilimitado ni arbitrario, que existe según una regla constitucional pre-establecida, que respeta las otras instituciones y garantiza las libertades públicas, que su autoridad política proviene de una elección popular competitiva y es limitada en el tiempo (9), el cual posee amplios poderes de los cuales sólo responde ante el pueblo que lo eligió, aún cuando comparte el poder del Estado con un Parlamento con prerrogativas limitadas, ya que el Ejecutivo se convierte en colegislador.

Factores de la Preponderancia Presidencial

La preponderancia presidencial en América Latina ha buscado explicarse a través de diversos factores: la tendencia a la personalización del poder en la persona del Presidente de la República, producto de un cierto grado de inmadurez política del pueblo; la manipulación del Congreso por el Presidente a través de favores electorales y la corrupción; por la necesidad de adaptarse a las necesidades de su realidad de países en vías de desarrollo; por la otorgación al Presidente de la República de poderes de los que no dispone el Presidente de los Estados Unidos (10).

Cualquiera sea el peso en los diferentes países latinoamericanos de cada uno de los factores señalados, al menos hay un hecho objetivo de carácter constitucional que es la ampliación de los poderes presidenciales por encima de los que posee el Presidente de los Estados Unidos (11).

Las Competencias Legislativas de los Presidentes Latino-Americanos

En América Latina, el Presidente de la República es un órgano colegislador a diferencia del Presidente de los Estados Unidos.

Los presidentes latinoamericanos disponen a menudo de las siguientes atribuciones que no posee constitucionalmente el Presidente de los Estados Unidos: iniciativa de ley; iniciativa exclusiva de ley en ciertas materias; convocatoria a legislatura extraordinaria; declaración de urgencia en la tramitación de los proyectos de ley; participación en el debate parlamentario de la ley a través de los Ministros de Estado; veto parcial; y delegación de facultades legislativas en el Presidente de la República.

A ello, debe agregarse las facultades que le son asignadas por los Estados de excepción.

En este trabajo nos detendremos a analizar brevemente las facultades relacionadas con la iniciativa de ley, la iniciativa exclusiva de ley, el veto suspensivo parcial, la habilitación de facultades legislativas y los poderes extraordinarios del Presidente de la República.

a) La iniciativa presidencial en materia de ley

La iniciativa de ley de que disponen los presidentes latinoamericanos, les permite orientar el trabajo legislativo del Parlamento de acuerdo a las prioridades del programa gubernamental en desarrollo, si cuentan con suficiente apoyo parlamentario.

Esta iniciativa presidencial en materia de ley está consagrada en los artículos 79 y 118 N° 7 de la Constitución de Colombia; artículo 133 y 168 N° 7 de la Constitución de Uruguay; artículo 68 de la Constitución Argentina; artículo 73 de la Constitución de Bolivia; artículo 71 N° 1 de la Constitución de México; artículo 55 y 77 de la Constitución de Paraguay; artículo 66, inciso 2º, de la Constitución de Haití; artículo 165 N° 2 de la Constitución de Venezuela; artículo 123 y artículo 140 N° 5 de la Constitución de Costa Rica; artículo 45, inciso 2º, de la Constitución chilena de 1925 y artículo 62, inciso primero, de la Constitución chilena de 1980.

b) La iniciativa exclusiva de ley del Presidente de la República

Mediante la iniciativa de ley, los presidentes latinoamericanos

adquieren el poder de orientar los gastos públicos y la economía del país en general.

Así, por ejemplo, la Constitución chilena de 1980, artículo 62, inciso 2º, otorga la iniciativa exclusiva de ley al Presidente de la República sobre los proyectos que tengan relación con la alteración de la división político administrativa del país, o con la administración financiera o presupuestaria del Estado; en las materias relacionadas con la responsabilidad financiera del Estado o el crédito de éste; en materia de impuestos; en materia de seguridad social y negociación colectiva, entre otras materias.

El artículo 57 de la Constitución de Brasil, acuerda al Presidente de la República la iniciativa exclusiva en materia de creación de cargos, funciones o empleos públicos, y su régimen jurídico funcionario, como asimismo, en materia de organización administrativa, entre otras materias.

En el mismo sentido, la Constitución peruana de 1979, artículo 199, establece la iniciativa exclusiva del gobierno para crear o aumentar los gastos públicos, además, el artículo 211 N° 20 de la misma Constitución permite al Presidente de la República adoptar medidas extraordinarias en materia económica y financiera, si el interés nacional lo exige, con obligación de dar cuenta al Congreso.

En el caso de la Constitución de Costa Rica de 1949, el artículo 140 N° 15, establece la iniciativa del Presidente de "enviar a la Asamblea Legislativa el proyecto de Presupuesto Nacional en la oportunidad y con los requisitos determinados en esta Constitución".

A estos casos hay que agregar los de Uruguay, artículo 133 y 86, inciso 2º, de la Constitución; la Constitución colombiana, artículo 218; la Constitución boliviana, artículo 59 N° 2 - 3 y 11 y artículo 97 N° 7; la Constitución de Paraguay, artículo 76 N° 4; la Constitución de Haití, artículo 66.

c) El veto suspensivo parcial del Presidente de la República

Varios países latinoamericanos han establecido la atribución del Presidente de la República de vetar parcialmente (veto parcial o ítem veto) los proyectos de ley aprobados por el Congreso. Este tipo de veto permite al Presidente de la República mejorar o eliminar ciertos aspectos de los proyectos sin comprometer la responsabilidad del rechazo en conjunto del proyecto, el que puede tener disposiciones esenciales para el de-

sarrollo del programa presidencial. Ello otorga una mayor libertad a los presidentes de América Latina en relación al Presidente de los Estados Unidos, quien dispone sólo de la atribución del veto total, el que puede comprometer materias necesarias y urgentes de la política presidencial, lo cual permite al Congreso introducir materias de su interés en los proyectos que el Presidente está obligado a aprobar (12) y que presentadas aisladas hubieran sido vetadas por el Presidente.

De esta forma, el Presidente de los Estados Unidos dispone de un margen de maniobras mucho más reducido que en el caso de sus colegas latinoamericanos.

El veto parcial o "ítem veto" está establecido entre otras constituciones, en la de Perú de 1979, artículo 193 inciso 2º; en la de Venezuela de 1961, artículo 173; en la de Brasil, en su artículo 59 párrafo 1º; en la de Colombia, artículo 87; en la de Ecuador, artículo 68; en la de México, artículo 72; en la de Chile de 1925, artículos 53, 54 y 55; en la Constitución chilena de 1980, artículo 70.

El veto presidencial puede ser superado por la mayoría absoluta (Colombia, artículo 88 de la Constitución) o por dos tercios (Chile, artículo 70 de la Constitución de 1980).

En el caso de Venezuela se da un Doble Veto, de acuerdo al artículo 173 de la Constitución de 1961. El proyecto aprobado por el Parlamento llega al Ejecutivo, el Presidente con el acuerdo del Consejo de Ministros, puede pedir al Congreso la reconsideración mediante exposición razonada, a fin de que modifique alguna de sus disposiciones o levante la sanción a toda la ley o parte de ella (primer veto). Si ambas cámaras reunidas en conjunto insisten en el texto original por dos tercios de los presentes, el Presidente de la República está obligado a promulgar la ley dentro de cinco días, sin poderle hacer nuevas observaciones. Si la decisión del Parlamento de insistir en un texto es sólo por la mayoría simple de las cámaras, el Presidente puede optar entre promulgar la ley o devolverla al Congreso para una última reconsideración (segundo veto). En tal caso, la decisión de las cámaras reunidas en conjunto será definitiva, aún cuando fuere por simple mayoría, en tal caso, el Presidente está obligado a promulgar la ley dentro del plazo de cinco días, desde su recepción.

Hace excepción el veto suspensivo parcial existente en América Latina, el caso de la Constitución de Paraguay, artículo 79, la cual establece un veto absoluto: Un proyecto de ley desechado totalmente por el Ejecutivo, no puede ser considerado nuevamente por la Cámara de Repre-

sentantes. Si el veto es sólo suspensivo, cabe la insistencia por la mayoría de dos tercios de los miembros del parlamento. Así, en el caso de Paraguay, hay una entrega casi completa de la facultad de legislar al Presidente de la República.

La Habilitación Legislativa del Presidente de la República

Esta es otra atribución que distingue al presidencialismo latinoamericano del régimen presidencial de los Estados Unidos. La habilitación legislativa permite al Presidente de la República, obtener la facultad de legislar por decreto por un período bastante largo en materias permitidas por la Constitución y delimitadas por el parlamento.

La Constitución chilena de 1980 siguiendo el precedente de la Constitución de 1925, art. 45 N° 15 en su reforma de 1970, establece en el artículo 61 que, "El Presidente de la República podrá solicitar autorización al Congreso Nacional para dictar disposiciones con fuerza de ley durante un plazo no superior a un año sobre materias que corresponden al dominio de la ley".

Otras constituciones, a diferencia de la chilena toman mayores precauciones en materia de habilitación legislativa del presidente, estableciendo la obligación del Ejecutivo de dar cuenta al parlamento sobre el uso de la habilitación legislativa, y otros, aún más cuidadosos de las prerrogativas del Parlamento, establecen la obligación del Ejecutivo de someter al exámen del Parlamento dentro de un plazo determinado dicha legislación.

Así, a vía de ejemplo, señalaremos las disposiciones constitucionales de Paraguay, Brasil y Perú.

La Constitución de Paraguay de 1967, en su artículo 183, establece que, en caso de vacancia del Congreso o por su disolución, el Ejecutivo puede dictar decretos con fuerza de ley con la opinión del Consejo de Estado, obligándose a someterlos a exámen de las Cámaras en los sesenta primeros días de su próximo período ordinario.

La Constitución de Brasil de 1969, artículo 55, dispone que el Presidente de la República en caso de urgencia o de interés público y en la medida que no signifique mayores gastos, puede dictar decretos con fuerza de ley, en materias concernientes a seguridad nacional, finanzas públicas y creación de cargos públicos, el decreto con fuerza de ley entra inmediatamente en vigencia y es aplicable, aún cuando el Congreso dispone de sesenta días para aprobarlo o rechazarlo. El rechazo del Congreso

no produce la nulidad de los actos efectuados durante el tiempo de aplicación del decreto con fuerza de ley.

La Constitución peruana de 1979, establece en el artículo 711 N° 10, la facultad del Presidente de la República para "dictar decretos legislativos con fuerza de ley, previa delegación de facultades por parte del Congreso y con cargo de dar cuenta a éste".

Esta habilitación de competencia legislativa del Ejecutivo está establecida constitucionalmente en América Latina y constituye una nueva manera de ejercer la potestad legislativa, en especial en el dominio del derecho administrativo y económico.

e) Los poderes extraordinarios o de crisis

Los poderes de crisis permiten al Presidente de la República suspender garantías constitucionales, adoptar medidas que se juzguen necesarias a la continuación de la política gubernamental y obtener competencias ejercidas por el Congreso actuando en tanto que órgano legislativo. Como dice Wyrwa, los poderes de crisis permiten al Presidente disponer de prerrogativas que como aquéllas que le delegan el poder de legislar, permiten resolver numerosas cuestiones de la vida nacional (13). A su vez, como lo señala Roy, "la definición de las circunstancias excepcionales es generalmente bastante vaga y autoriza interpretaciones extensivas" (14).

La Constitución chilena de 1980 en su artículo 39, establece el Estado de excepción constitucional, consagrando como tales, el estado de guerra externa o interna, conmoción interior, emergencia y calamidad pública.

El artículo 40 de la Constitución de 1980, establece que, en caso de guerra externa, el Presidente de la República con el acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional, podrá declarar todo o parte del territorio nacional en Estado de Asamblea. En caso de guerra interna, el Presidente con el acuerdo del Congreso nacional, puede declarar todo o parte del territorio nacional en Estado de Sitio. En casos graves de alteración del orden público, o daño o peligro para la Seguridad Nacional, ya sea por causa de origen externo o interno, el Presidente de la República, con acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional, puede declarar todo o parte del territorio nacional en estado de emergencia, por un plazo de noventa días, pudiendo ser renovado si se mantienen las circunstancias. En caso de calamidad pública, el Presidente de la República, con acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional, puede declarar la zona afectada o cual-

quier otra que lo requiera como consecuencia de la calamidad producida, en estado de catástrofe.

El mismo artículo 40, establece que el Presidente de la República, puede decretar dos o más estados de excepción si concurren las causas que permiten su declaración.

El Estado de Asamblea permite al Presidente de la República suspender o restringir, la libertad personal, el derecho de reunión, la libertad de información y de opinión y la libertad de trabajo, además, puede restringir el ejercicio del derecho de asociación y de sindicación, imponer censura a la correspondencia y a las comunicaciones, disponer requisiciones de bienes y establecer limitaciones al ejercicio del derecho de propiedad.

Bajo la Constitución de 1925, se establecía que sólo en virtud de una ley se podían suspender o restringir algunos de los derechos enumerados (artículo 44 N° 12), la Constitución de 1925 además era más limitada en relación a la suspensión o restricción de derechos, en efecto, no establecía la suspensión de la libertad personal, ella sólo podría ser restringida, asimismo, no facultaba al ejecutivo para suspender la libertad de información y de opinión; ni la libertad de trabajo, como tampoco establecía las restricciones al derecho de asociación o de sindicación, entre otras materias.

En Estado de Sitio, la nueva Constitución de 1980 en su artículo 41 N° 2, aumenta enormemente las facultades del Presidente de la República en relación a la Constitución de 1925, artículo 72; este último sólo concedía al Presidente la facultad de trasladar personas de un departamento a otro y de arrestarlas en sus propias casas y en lugares que no sean cárceles ni otros que estén destinados a la detención o prisión de reos comunes; a estas facultades, la Constitución de 1980 agrega otras nuevas, como la de expulsar a personas del territorio nacional, restringir la libertad de locomoción y prohibir a determinadas personas la entrada o salida del territorio nacional, suspender o restringir el ejercicio del derecho de reunión y la libertad de información y de opinión, restringir el ejercicio de los derechos de asociación y de sindicación e imponer censura a la correspondencia y a las comunicaciones (artículo 41 N° 2).

Además, la nueva Constitución hace improcedentes los recursos de habeas corpus y de protección durante el Estado de Asamblea y de Sitio respecto de los actos de autoridad dictados con sujeción con la Constitución y la ley que afecten a los derechos y garantías constitucionales (artículo 41 N° 3 inciso 2°), asimismo, se establece que "los Tri-

bunales de Justicia no podrán, en caso alguno, entrar a calificar los fundamentos de hecho de las medidas que haya adoptado la autoridad en el ejercicio de sus facultades" (artículo 41 N° 3 inciso 3°).

Por la declaración del Estado de emergencia, se pueden adoptar las medidas propias del estado de sitio, con excepción del arresto de las personas, de su traslado de un punto a otro del territorio, de la expulsión del país y de la restricción del ejercicio de los derechos de asociación y sindicación, respecto de la libertad de información y de opinión ella sólo puede restringirse (artículo 41 N° 4).

Por la declaración del Estado de catástrofe, el Presidente de la República puede restringir la circulación de las personas y el transporte de mercaderías, y las libertades de trabajo, de información y de opinión, y de reunión. Puede disponer, además, las requisiciones de bienes y establecer limitaciones al ejercicio del derecho de propiedad, y adoptar todas las medidas extraordinarias de carácter administrativo que estime necesario.

Entre las Constituciones latinoamericanas que establecen los poderes de crisis, expondremos a título de ejemplo, el caso de las Constituciones de Venezuela, Perú, Ecuador y Costa Rica.

En Venezuela, la Constitución de 1961 regula la emergencia nacional en los artículos 190 N° 6 y los artículos 240 al 244; el primero de ellos establece que el Presidente de la República dispone de la atribución de declarar el estado de emergencia y decretar la restricción o suspensión de garantías previstas en la Constitución; el artículo 240 dispone que el estado de emergencia puede declararse en caso de conflicto interior o exterior, o cuando existan fundados motivos de que uno u otro concurran. El artículo 241 establece que en caso de conmoción que pueda perturbar la paz de la República o de graves circunstancias que afecten la vida económica o social, el Presidente puede suspender o restringir las garantías Constitucionales o algunas de ellas, con excepción del derecho a la vida; la de ser incomunicado, sometido a tortura, o a otros procedimientos que causen sufrimiento físico o moral; y nadie puede ser condenado a penas perpetuas o infamantes. Las penas restrictas de la libertad no pueden exceder de 30 años.

En todo caso, el decreto debe expresar los motivos en que se funda, las garantías que se restringen o suspenden, y si rige para todo o parte del territorio nacional.

El artículo 242 de la Constitución Venezolana establece que el decreto que declare el estado de emergencia debe ser adoptado en Consejo

de Ministros y sometido a la consideración de las Cámaras o de la Comisión Delegada, dentro de los diez días siguientes a su publicación. El decreto de restricción o suspensión de garantías públicas, según el artículo 243, puede ser revocado por el Ejecutivo Nacional, o por las Cámaras en sesión conjunta, al cesar las causas que la motivaron.

En el caso de Venezuela, durante la vigencia del estado de emergencia rigen las garantías procesales que son suspendidas en Chile bajo el estado de Asamblea y de Sitio (Habeas Corpus).

En la Constitución de Perú de 1979, el artículo 231, se establece que el Presidente de la República, con el acuerdo del Consejo de Ministros, puede decretar el estado de emergencia y el estado de sitio.

El estado de emergencia puede ser declarado en caso de perturbación de la paz o del orden interno de catástrofe o de graves circunstancias que afecten la vida de la Nación, en cuyos casos se suspenden las garantías constitucionales relativas a la libertad y seguridad personales, la inviolabilidad del domicilio, la libertad de reunión y de tránsito en el territorio, en todo caso, se expresa taxativamente que en ninguna circunstancia se puede imponer la pena de destierro. El estado de emergencia sólo puede durar 60 días, aún cuando puede ser prorrogado por nuevo decreto.

El estado de sitio se declara, en caso de invasión, guerra exterior, o guerra civil, o peligro inminente que se produzcan, con especificación de las garantías personales que continúen en vigor. El estado de sitio sólo puede decretarse por un plazo que no puede exceder de 45 días, al decretarse éste el Congreso se reúne de pleno derecho, además, la prórroga del estado de sitio requiere la aprobación del Congreso.

La Constitución de Ecuador de 1977, artículo 78 letra n), establece como atribución del Presidente de la República, declarar el estado de emergencia nacional y asumir las atribuciones que señala, en caso de inminente agresión externa, de guerra internacional o de grave conmoción o catástrofe interna, notificando a la Cámara Nacional de Representantes si estuviere reunida, o al Tribunal de Garantías Constitucionales.

Las atribuciones que otorga al Presidente el estado de emergencia nacional son las de decretar la recaudación anticipada de impuestos y contribuciones; invertir para la defensa del Estado los fondos fiscales destinados a otros efectos en caso de conflicto internacional o de inminente invasión, con excepción de los que corresponden a sanidad y asistencia social; trasladar la sede del Gobierno a cualquier punto del territorio nacional, cerrar o habilitar puertos temporalmente; establecer censura previa a los medios de comunicación social, suspender la vigencia de las ga-

rantías constitucionales, pero en ningún caso podrá decretar la suspensión del derecho a la inviolabilidad de la vida y de la integridad personal o a la expatriación de un ecuatoriano, ni disponer el confinamiento fuera de las capitales de provincia ni a distinta región de la que viviere el afectado; declarar zona de seguridad de territorio nacional; con sujeción a la ley.

Cabe agregar, que la Cámara Nacional de Representantes o el Tribunal de Garantías Constitucionales, en receso de aquella, podrán revocar la declaratoria si las circunstancias lo justificaren.

La Constitución de Costa Rica de 1949, establece como atribución de la Asamblea Legislativa, en el artículo 121 N° 7, la de suspender por votación no menor de dos tercios de la totalidad de sus miembros, en caso de evidente necesidad pública, los derechos y garantías individuales contempladas en los artículos 22, 23, 24, 26, 28, 29, 30 y 37 de la Constitución. "Esta suspensión podrá ser de todos o de algunos derechos y garantías, para la totalidad o parte del territorio, y hasta por treinta días; durante ella y respecto de las personas, el Poder Ejecutivo sólo podrá ordenar su detención en establecimientos destinados a reos comunes o decretar su confinamiento en lugares habitados".

La Constitución de Costa Rica obliga al Ejecutivo a dar cuenta a la Asamblea en su próxima reunión de las medidas adoptadas para salvar el orden público o mantener la seguridad del Estado. En ningún caso pueden suspenderse derechos o garantías individuales distintas de las enunciadas en el artículo aludido.

A su vez, el artículo 140 N° 4 de la misma Constitución, establece que es atribución del Presidente y del respectivo Ministro, en el receso de la Asamblea Legislativa, decretar la suspensión de los derechos y garantías lo cual equivale, ipso facto, a la convocatoria de la Asamblea a sesiones, la cual debe reunirse dentro de las 48 horas siguientes, debiendo confirmar la medida del Presidente por los dos tercios de los votos de la totalidad de sus miembros; si ello no ocurre se tienen por restablecidas las garantías constitucionales.

En esta somera consideración comparativa de las Constituciones latinoamericanas, cabe señalar que la Constitución Chilena de 1980 otorga al Presidente de la República, la suspensión de garantías constitucionales con mayor amplitud que las otras constituciones, por plazos mayores de tiempo y restringiendo fuertemente la intervención del Parlamento en la aprobación y renovación de los estados de excepción, el cual cede su lugar, salvo en el estado de sitio, a un órgano burocrático, com-

puesto mayoritariamente por los Jefes de las Fuerzas Armadas y Carabineros, como es el Consejo de Seguridad Nacional (artículo 95 de la Constitución).

En este sentido, el constituyente chileno de 1980 abre un campo a la acción arbitraria y discrecional del Ejecutivo que en América Latina sólo tiene parangón en las constituciones de Paraguay y Uruguay.

Los Resguardos del Presidencialismo Latinoamericano Respecto del Presidente de la República.

Como dice Lambert, los latinoamericanos luego de entregar amplias facultades al Jefe de Estado, buscan evitar su transformación en dictadores o tiranos, a través de la limitación en su duración de un poder preponderante pero efímero (15).

Ello se realiza a menudo por medio de tres técnicas: el mandato de duración limitada y fija; la no reelección inmediata del Presidente y la acusación constitucional.

a) La duración limitada y fija del mandato presidencial

El mandato presidencial en los regímenes presidencialistas latinoamericanos dura un período de 4 a 6 años, siendo una excepción a esta regla el mandato del Presidente chileno, de acuerdo con la Constitución de 1980.

En efecto, el mandato del Presidente de la República tiene una duración de cuatro años en Costa Rica (artículo 134 de la Constitución); en Colombia (artículo 114 de la Constitución); en Bolivia (artículo 85 de la Constitución); y en Uruguay (artículo 150 de la Constitución). El mandato presidencial dura cinco años según las constituciones de Brasil (artículo 82); Ecuador (artículo 73); Paraguay (artículo 47); Perú (artículo 205); y Venezuela (artículo 135). Finalmente, cabe señalar entre aquellos mandatos presidenciales de seis años los casos de la Constitución de Argentina (artículo 77) y Haití (artículo 87).

En el caso chileno, la duración del mandato presidencial fue extendido de 6 años en la Constitución de 1925, artículo 62, a ocho años, según el artículo 25 de la Constitución de 1980, constituyéndose en la Constitución que establece el mandato presidencial más largo de América Latina.

b) La regla de la no reelección inmediata del Presidente

Esta regla técnica constitucional tiene por fin impedir que los presidentes latinoamericanos puedan presidir su propia reelección, situación que podría, por el cúmulo de poderes que posee, transformar un régimen democrático en un poder autoritario peligroso, por medio de una renovación de manera continua del mandato presidencial (16).

Así, algunos países establecen la no reelección del Presidente de la República para el período constitucional siguiente, otros la establecen para los dos períodos constitucionales siguientes y otros establecen la prohibición absoluta de reelección.

Entre los países que establecen la no reelección para el período constitucional siguiente se encuentran la Constitución Argentina (artículo 77); Colombia (artículo 129); Bolivia (artículo 85); Uruguay (artículo 153); Perú (artículo 205); Chile (1925 artículo 62 y 1980 artículo 25, con la excepción de la disposición vigésimo séptima transitoria que permite eventualmente la designación por un nuevo período presidencial de 8 años del General en Jefe del Ejército, Sr. Augusto Pinochet U., si lo proponen los Comandantes en Jefes de las Fuerzas Armadas y Director General de Carabineros y es aceptado en el plebiscito que debería realizarse en 1989, sin candidato alternativo, y por tanto, sin elección competitiva).

Jacques Lambert considera que la regla de no reelegibilidad inmediata permite el retorno al poder, luego del paso de otro Presidente que a su vez prepara su retorno cuando expire el plazo constitucional de este último. Como ejemplo de ello el autor citado señala los casos de Trujillo en la República Dominicana y el de Gómez en Venezuela (17). Si bien ello es efectivo, hay casos que muestran que si el pueblo tiene una cultura política media y partidos estructurados, aún cuando un Presidente quiera obtener un segundo mandato no es fácil de obtener; avalando tal argumento pueden mencionarse los casos de Jorge Alessandri R. en Chile y de don Rafael Caldera en Venezuela.

Entre las Constituciones que establecen la no reelección para los dos períodos presidenciales siguientes, encontramos la de México (artículo 83), la de Ecuador (artículo 73) y la de Costa Rica de 1948, artículo 132, reforma de julio de 1969.

Hacen excepción a la regla de no reelección, la Constitución de Paraguay que autoriza la reelección inmediata (artículo 147), que ha permitido varias reelecciones sucesivas del general Stroessner y la Constitución de Haití, que nada dispone al respecto y que permitió mantenerse en

el poder al Presidente Duvalier hasta su muerte, el cual ha sido sucedido en el poder por su hijo. En tales casos sería posible hablar con propiedad de una monarquía electiva, donde los gobernantes se entronizan en el poder, generando una estructura de poder al servicio del gobernante.

c) La acusación constitucional contra el Presidente de la República

Uno de los principios fundamentales del constitucionalismo democrático establece que toda persona que dispone de un mandato que le da la calidad de órgano de los poderes públicos debe rendir cuenta de sus actos y asumir sus consecuencias. Los gobernantes son así responsables y ello dice relación con el ejercicio y la limitación de los poderes de éstos.

Se distingue tradicionalmente entre la responsabilidad política, penal y civil; las constituciones latinoamericanas establecen la responsabilidad civil y penal del Presidente, ya que la responsabilidad política se considera una responsabilidad a término del mandato por medio de las elecciones, sin embargo, ella no es aplicable al Presidente saliente, ya que éste por prohibición consuetudinaria no puede presentarse a la reelección, ella es más bien indirecta afectando al partido político al cual pertenece el Presidente de la República saliente, el cual será sancionado por la no elección del candidato presidencial que lo representa.

Las constituciones latinoamericanas siguen en materia de responsabilidad penal el ejemplo de la Constitución de los Estados Unidos con el "impeachment".

Así, las Constituciones chilenas de 1925 y de 1980, establecen en los artículos 39 y 48 respectivamente, la acusación constitucional respecto del Presidente de la República. Ella también está establecida en los otros regímenes presidencialistas de América Latina, como por ejemplo, la Constitución de Perú de 1979, artículos 183 y 184; la Constitución de Ecuador de 1977, artículo 59; la Constitución de Venezuela de 1961, artículo 150 N° 8; la Constitución de Costa Rica de 1949, artículo 151.

Sin embargo, la Constitución exige normalmente para la destitución de los presidentes quorums bastante altos, que hacen prácticamente ilusoria dicha responsabilidad, como es el caso chileno, que tanto bajo la Constitución de 1925 y de 1980 establece que la declaración de culpabilidad debe ser pronunciada por los dos tercios de los senadores en ejercicio (artículo 42 y 49 respectivamente).

Los Diversos Tipos de Presidencialismo Democráticos en América Latina

Si bien en Latinoamérica los regímenes políticos presentan los aspectos técnico-constitucionales ya analizados que los diferencian del régimen presidencial de Estados Unidos y permiten su calificación de presidencialistas, la diversidad de desarrollo socio-económico, de desarrollo de la cultura política, de desarrollo educacional, de desarrollo científico-técnico, como de partidos políticos, no es posible dar una visión unitaria del régimen presidencialista latinoamericano más allá de los aspectos generales reseñados anteriormente, ya que dentro de ellos es posible distinguir distintas modalidades de presidencialismo democrático (18), algunas de las cuales son atenuaciones del presidencialismo (19).

El profesor Sánchez Agesta distingue cinco tipos de presidencialismos en América Latina: el presidencialismo puro, el presidencialismo atenuado, el presidencialismo en aproximación al parlamentarismo, el gobierno colegial de Uruguay desde 1952 hasta 1966, el régimen socialista cubano (20).

El profesor Cumplido distingue entre los presidencialismos latinoamericanos la siguiente tipología: el gobierno presidencial de ejecutivo vigorizado, el gobierno presidencial parlamentario, el gobierno presidencial controlado y el gobierno semi-presidencial, sin perjuicio del régimen presidencial autoritario (21).

Por nuestra parte, consideramos conveniente hacer una tipología que clasifica a los presidencialismos latinoamericanos en dos grandes grupos: los presidencialismos democráticos y los presidencialismos autoritarios. A su vez, consideramos posible subclasificar los presidencialismos democráticos en presidencialismos puros, presidencialismos atenuados o presidencialismos parlamentarios y presidencialismos dirigidos.

Hasta el momento, hemos visto los rasgos comunes a los presidencialismos democráticos, a continuación analizaremos los rasgos distintivos del presidencialismo autoritario latinoamericano.

Los Presidencialismos Autoritarios en América Latina

Los presidencialismos autoritarios de América Latina se caracterizan esencialmente por quebrar el principio consubstancial al régimen presidencial de la independencia jurídica y la irrevocabilidad recíproca entre el Ejecutivo y el Legislativo. Ello garantizaba el principio de separa-

ción orgánica de los poderes del Estado obligándolos al entendimiento dentro de la libertad y autonomía garantizada por su independencia jurídica recíproca (22).

Al quebrarse este principio sólo en beneficio del Ejecutivo, otorgándole a este último la posibilidad de disolver el Parlamento, desconoce en la realidad la autonomía real de este último en el ejercicio de sus facultades legislativas y de control del Ejecutivo.

Esta facultad la encontramos consagrada por las Constituciones de Chile de 1980, en su artículo 32 N° 5; de Haití de 1964, artículo 62; y de Paraguay, artículo 182.

Esta técnica busca quebrar la resistencia de los parlamentarios a la política presidencial bajo amenaza de la disolución que pone en peligro sus reelecciones y los hace incurrir en los gastos de las campañas electorales. Además, ella parte del presupuesto de que el Presidente de la República obtendrá un respaldo popular cambiando la mayoría parlamentaria que le obstruía, sin embargo, es posible que el pueblo confirme en el Parlamento a la mayoría opositora al Jefe de Estado, arbitrando el conflicto contra el Presidente de la República. En tal hipótesis, el Jefe de Estado pierde legitimidad frente al Parlamento emanado recientemente de la voluntad popular, lo que reintroduce el bloqueo de poderes, ahora más grave y sin solución jurídica. Ante ello, las alternativas son la parálisis del sistema político a la acción extra-constitucional, ambas llevan a una crisis mayor del sistema político.

La falta de competencia abierta es el segundo rasgo esencial del régimen presidencialista autoritario, son en suma regímenes que a lo más son de carácter semi-competitivos, ya que excluyen por razones ideológicas a otras fuerzas políticas de la posibilidad de alternancia en el poder, hay así una negación del pluralismo ideológico y político. Tal característica la encontramos también en el artículo 8 de la Constitución Chilena y en la práctica política de los regímenes de Paraguay y Haití. Esta característica contribuye a alejarlos de los regímenes democráticos que son, por definición, pluralistas y de competencia abierta, permitiendo la alternativa en el poder según la expresión de la voluntad soberana del pueblo. Brasil, Uruguay y Argentina han superado ya esta perspectiva, volviendo a reencontrarse con la democracia.

El tercer elemento de los regímenes presidencialistas autoritarios es la alteración del rol de las Fuerzas Armadas, quienes asumen además de la defensa nacional, la tarea política de garantizar el orden institucional de la República, institucionalizando tal perspectiva a través de

Consejos de Seguridad Nacional, que son la expresión de la tutoría de las Fuerzas Armadas sobre el orden político del país. Este elemento lo encontramos en la Constitución Chilena de 1980, artículo 90; en el proyecto y en los regímenes autoritarios de Brasil y Argentina, los tres ya superados históricamente por regímenes presidencialistas democráticos (23).

En los regímenes presidencialistas autoritarios los contrapesos del Ejecutivo que están ubicados en el presidencialismo democrático en el Parlamento y en los mecanismos de democracia semidirecta, aquí se encuentran en lo que el profesor Cumplido denomina poderes burocráticos, vale decir, las Fuerzas Armadas, los Consejos de Seguridad Nacional, y los tribunales especiales, como los Tribunales Constitucionales de integración mayoritariamente designada por el Presidente de la República y las Fuerzas Armadas (24).

El presidencialismo autoritario produce un desequilibrio tal entre las atribuciones del Ejecutivo y la disminución del poder deliberante y de control del Parlamento, que puede llegar, "en el límite a la confusión de poderes" (25). En definitiva, como bien señala Conac, son un tipo de régimen autoritario que se sitúa "sin gran precisión, en una zona intermedia entre los regímenes dignos del tipo de las democracias liberales y los regímenes más dictatoriales que no dudan en exteriorizar su despotismo o en afirmar opciones totalitarias" (26).

Los regímenes presidenciales autoritarios pueden lograr estabilizarse, aún cuando dependen significativamente de sus líderes fundadores, siendo su continuidad dudosa al desaparecer dichos líderes (27).

Los Rasgos Fundamentales de los Diferentes Tipos de Presidencialismos Democráticos

a) El presidencialismo puro .

Se caracteriza por dar al Presidente de la República la función de órgano central del régimen político, con un carácter preponderante, el cual tiene como funciones esenciales el gobierno y la administración del Estado, con facultades colegisladoras e influencia en la designación de los miembros del Poder Judicial. En este tipo de presidencialismo, los Ministros de Estado son designados y removidos libremente por el Presidente de la República. El Congreso es un órgano colegislador, con facultades fiscalizadoras, que pueden llegar por medio de la acusación constitucional a destituir al Presidente de la República y sus Ministros de Estado.

Este tipo de presidencialismo lo encontramos en Argentina, Colombia, Ecuador y Chile bajo la Constitución de 1925, entre otros casos.

b) El presidencialismo parlamentario o atenuado. (28)

Tiene como rasgos fundamentales el que el Parlamento hace contrapeso al Jefe de Estado, el Presidente de la República debe tener en consideración la composición del Parlamento para definir las orientaciones de la política gubernamental. El Parlamento está dotado de amplias facultades fiscalizadoras reales y tiene atribuciones para realizar interpelaciones, remover ministros por los votos de censura o rechazo de las mociones de confianza. A su vez, el Presidente de la República está limitado por la necesidad de la participación efectiva de los Ministros en las decisiones del Ejecutivo.

Entre estos regímenes presidencialistas parlamentarios pueden señalarse en el pasado como ejemplos, la Constitución Cubana de 1940, la Constitución Boliviana de 1945, la Constitución Venezolana de 1947, entre otros (29). En la actualidad, pueden señalarse como ejemplos, los casos de Venezuela, Costa Rica y Uruguay.

La Constitución Venezolana de 1961, establece la institución denominada Consejo de Ministros (artículo 193), el cual contribuye a darle un cierto carácter colegiado al órgano ejecutivo, buscando destruir el personalismo inherente al presidencialismo venezolano (30). El Consejo de Ministros es la reunión de todos los Ministros, presidida por el Jefe de Estado o por el Ministro que él designe, pudiendo ser invitados a éste, altos funcionarios de la Administración como el Procurador General de la República (artículo 203).

El Consejo de Ministros es convocado por el Presidente de la República y se considera instalado cuando concurren a lo menos dos tercios de los Ministros, el Presidente podrá declarar la urgencia y considerar instalado el Consejo con la mayoría absoluta de sus miembros, vale decir, la mitad más uno de ellos.

El Consejo de Ministros adquiere importancia en la Constitución de 1961, ya que ésta establece que el Ejecutivo Nacional se ejerce por el Presidente de la República, quien es el Jefe del Estado y Jefe de Gobierno, y por los demás funcionarios que determinen la Constitución y la ley. Dentro de estos funcionarios, los primeros en importancia, después del Presidente, son los Ministros, órganos directos de aquel (31).

Asimismo, el artículo 190 de la Constitución, establece en su

penúltimo inciso, que el Presidente de la República ejercerá en Consejo de Ministros las atribuciones de declarar estado de emergencia nacional y decretar la suspensión o restricción de garantías; adoptar las medidas extraordinarias en materias económicas o financieras; convocar al Congreso a sesiones extraordinarias; reglamentar las leyes; decretar en caso de urgencia comprobada, durante el receso del Congreso, la creación y dotación de nuevos servicios públicos o la modificación o suspensión de los existentes, previa autorización de la Comisión Delegada; negociar los empréstitos nacionales; decretar créditos adicionales al Presupuesto, previa autorización de las Cámaras o de la Comisión Delegada; y celebrar los contratos de interés nacional permitidos por esta Constitución y las leyes.

Todos los actos del Presidente, dispone el inciso final del artículo 190,— salvo el nombrar y remover los Ministros, y ejercer, en su carácter de Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas Nacionales, la suprema autoridad jerárquica— ellas deben ser refrendadas para su validez por el Ministro o Ministros respectivos.

Tovar Tamayo sostiene que las decisiones "del Consejo de Ministros son vinculantes para el Presidente de la República en la medida que la Constitución y la ley determinen los casos en los cuales es necesario que la decisión sea tomada en Consejo y que el Presidente no puede tomar decisiones sin el voto favorable de los ministros (32). Sin embargo, hay opiniones de otros profesores, de Lares Martínez y de Arismendi (33) y de algunos políticos, senador Ambrosio Oropeza (34), que discrepan de la posición del profesor Tovar, sosteniendo que la decisión del Consejo de Ministros en contra de la opinión del Presidente no es vinculante para el último.

Sin embargo, es necesario señalar que los Ministros en el régimen constitucional venezolano no sólo pueden ser destituidos por el presidente sino también por la Cámara de Diputados, ya que ésta cuenta dentro de sus facultades establecidas en el artículo 153 N° 2 de la Constitución, la de dar voto de censura a los Ministros. Así, los Ministros se mueven entre dos lealtades, la del Presidente que los nombra y la de la Cámara de Diputados que puede destituirlos por los dos tercios de los diputados presentes.

El profesor de derecho y ex-Presidente de la República de Venezuela, Rafael Caldera, ha sostenido que hay en la Constitución venezolana una cierta concesión al régimen parlamentario en lo relativo al voto de censura, el cual, sin embargo, está confirmado a parámetros muy limitados (35).

Por otra parte, la destitución de la mayoría de los Ministros por parte del Presidente de la República por estar en oposición al criterio presidencial, "es de tal gravedad a la vida política nacional, que hace que la Cámara de Diputados intervenga en el asunto, por lo que ella podrá, a su vez, sancionar a los nuevos Ministros, si es que comparte el criterio de los Ministros dimitentes. Creándose las condiciones propias de un debate nacional que indudablemente servirá para esclarecer la naturaleza de la medida (36). Como dice Tovar, "el día que el gobierno no tenga el número de diputados necesarios para impedir el voto de censura, el Presidente deberá soportar las destituciones frecuentes de sus Ministros, a menos que conforme su política a la voluntad de la Cámara. De lo contrario, la crisis política estará planteada y dentro del marco Constitucional, como no existe la disolución del Parlamento, la decidirá el Presidente renunciando, a lo que es más probable y no deseable, se solucionará por la fuerza de los hechos" (37).

En el hecho, la práctica de un sistema de partidos con dos fuerzas centrales muy poderosas como son el COPEI (Democracia Cristiana) y ADECO (Socialdemocracia), que se han alternado en el poder, contando casi siempre con una mayoría parlamentaria propia o con apoyo parlamentario de pequeños partidos, ha impedido en la práctica el uso de todas las potencialidades de las atribuciones parlamentarias que limitan la preponderancia presidencial. En efecto, hasta ahora los Ministros se preocupan sólo de mantener la confianza del Presidente de la República, en la medida que saben que, en las actuales circunstancias, es prácticamente imposible que sean censurados por la Cámara, por el alto quorum de dos tercios que debe reunirse para tales efectos.

El régimen presidencialista parlamentario venezolano permite que los Ministros puedan concurrir a las Cámaras y a las Comisiones a defender sus puntos de vista, a su vez, ellos están obligados a concurrir a ellas cuando sean llamados a informar o a contestar las interpelaciones que se les hagan (artículo 199 de la Constitución).

La Constitución Uruguaya de 1966

La Constitución Uruguaya de 1966 pone fin a un período de gobierno colegiado de tipo directorial que rigió al país desde 1952, restableciendo en sus aspectos esenciales la normativa constitucional de 1942.

En efecto, la Constitución de 1966 restablece la Presidencia de la República y el Consejo de Ministros. El Consejo de Ministros inter-

viene en los casos planteados por el Presidente, por los Ministros respectivos y en los que establece la Constitución (artículo 160).

El Poder Ejecutivo en Uruguay se ejerce así por el Presidente actuando en acuerdo con el Consejo de Ministros, el Ministro o ministros respectivos. Los ministros son responsables de los decretos que refrendan (artículos 149, 175 y 179); sin la firma de los ministros no hay obligación de obedecer las resoluciones del Presidente (artículo 168 inciso 25).

Los ministros necesitan para mantenerse en el cargo, al igual que en Venezuela, del respaldo de las Cámaras (artículo 174), ya que ellos pueden ser objeto de interpelaciones que pueden concluir en declaraciones políticas de las Cámaras (artículos 118 a 121), pueden, además, ser censurados y obligados a renunciar por la Asamblea General (artículo 148). Así, el Parlamento puede hacer efectiva la responsabilidad política de los ministros al igual que en Venezuela, sin perjuicio de la acusación constitucional en caso de responsabilidad penal (artículo 93).

A su vez, la Constitución de 1966 restablece la posibilidad de disolver el Parlamento (artículo 148) contemplado en la antigua Constitución de 1942, ella es posible si el Parlamento mantiene, por menos de tres quintos de los votos la censura a los ministros observada por el Presidente de la República. En dicho caso, el Jefe de Estado "debe llamar a nuevas elecciones parlamentarias, de modo que el pueblo es erigido en árbitro de la discrepancia entre los poderes políticos, tal como es tradicional en los regímenes parlamentarios" (38).

Así, vemos que la Constitución uruguaya de 1966, establece un presidencialismo atenuado por las diversas técnicas constitucionales parlamentarias del Consejo de Ministros, de las interpelaciones parlamentarias, de la censura política de los Ministros de Estado y el mecanismo de disolución del Parlamento.

En el mismo sentido, Cassinelli establece que para que el gobierno sea la expresión de la orientación política reflejando la mayoría parlamentaria la Constitución establece tres instituciones: "La obligación para el Jefe del Estado de designar ministros salidos de la mayoría parlamentaria, la moción de censura y la cuestión de confianza. La posibilidad para el poder ejecutivo de ser asumido en todos los casos en Consejo de Ministros, de tal manera que el Presidente de la República pueda actuar como Jefe de Gobierno si tiene la mayoría en la Asamblea General o que pueda dejar la dirección política al Consejo de Ministros en el caso contrario, asumiendo un rol moderador, admitiendo incluso que pueda surgir entre los ministros un líder del gobierno" (39).

La Constitución de Costa Rica

La Carta Fundamental de Costa Rica de 1949, también establece la facultad de la Asamblea Legislativa de formular interpelaciones a los Ministros de Gobierno e incluso de censurar a los ministros cuando, a juicio de la Asamblea, sean culpables de actos ilegales o inconstitucionales, o incluso, de errores graves que hayan causado o puedan causar perjuicio evidente a los intereses públicos. Esta censura que significa la destitución del o de los ministros afectados debe adoptarse sólo por una mayoría de dos tercios de los miembros presentes de la Asamblea Legislativa (artículo 121 N° 24).

Como se ha señalado, la consideración de la culpabilidad de los ministros "según su opinión", la de la Asamblea de acusación, las cuales son de por sí bastante ambiguas como la de "errores graves que han causado o podrían causar, serios daños al interés público". Ello hace que se facilite la censura de los ministros por motivos políticos, lo que equivale a sancionar la responsabilidad política, ya que según los autores clásicos, ella implica la pérdida del poder.

La Constitución de 1949 integró casi completamente en el nuevo texto las disposiciones de la Constitución de 1871, haciéndole sólo algunos cambios considerados positivos para el desarrollo nacional, entre ellos, la exclusión del Congreso de toda actividad electoral, ya que había sido una de las causas de los hechos bélicos de 1948, así como una "reducción de los poderes del Ejecutivo, porque la historia demostraba en demasía, las funestas consecuencias que había traído para el país un excesivo poder del Presidente" (40).

Como señalara el constituyente, licenciado Jiménez "El Ejecutivo... ya no es el único que gobierna, a su lado se yerguen las instituciones autónomas y el Poder Legislativo puede también, si lo quiere, influir en el gobierno. A su vez, dentro del Ejecutivo mismo, el Presidente ya no puede decir, yo soy el Ejecutivo. Hoy el Ejecutivo es el Presidente y sus Ministros" (41).

De esta forma, no sólo se introduce un mayor control del Parlamento sobre el Ejecutivo, con la interpelación y la censura a los ministros, sino que también el Ejecutivo mismo deja de ser unipersonal y pasa a ser compartido con los ministros.

En tal sentido, el licenciado Ismael Antonio Vargas ha sostenido que "el concepto de Poder Ejecutivo compartido es el que cabe apicar al sistema costarricense, pues empeñado en debilitar el personalismo pre-

sidencialista que vivía el país, no supo encontrar el menor sistema, ya que mantuvo algunos elementos del presidencialismo e introdujo algunos elementos del parlamentarismo" (42).

c) Los presidencialismos dirigidos

Tales presidencialismos tienen todas las características del presidencialismo puro, existen limitaciones que pueden ser voluntarias o impuestas a la libertad y a la participación de las fuerzas políticas en el gobierno del país.

Entre estos pueden señalarse como ejemplos, los casos de Colombia bajo el régimen bipartidista o del frente nacional iniciado en 1958, en que los partidos tradicionales, Liberal y Conservador, quienes gobernaron exclusiva y conjuntamente mediante el reparto paritario de las posiciones en las distintas ramas del Poder Público y su alternancia en la Presidencia de la República durante 16 años.

El otro caso actualmente vigente es el caso de México, donde un partido dominante, el Partido Revolucionario Institucionalizado (PRI), monopoliza el Poder Ejecutivo y permite una participación limitada de la oposición en el Parlamento.

La filosofía del pacto bipartidista en Colombia se encuentra establecida en el artículo 4º del Acto Plebiscitario votado el 1º de Diciembre de 1957, que introdujo tal reforma constitucional, el cual sostiene "...como el objeto de la presente reforma constitucional es el de que los partidos, el Conservador y el Liberal, colocados en un pie de igualdad, dentro de un amplio y permanente acuerdo, tengan conjuntamente la responsabilidad del gobierno, y que éste se ejerza en nombre de los dos..." Ello implicó durante la vigencia de dicha reforma constitucional un régimen que institucionaliza un régimen bipartidista, que excluye la influencia y participación efectivas en el ejercicio del poder de las demás fuerzas políticas, estableciendo un cierto monopolio formal de la titularidad del poder (43).

Este "arreglo institucional" buscaba quebrar la tensión amigo-enemigo que se vivía hasta entonces en Colombia entre liberales y conservadores, que llevaba habitualmente a la violencia y a hechos de sangre.

Como decía Sachica, "hay aquí una confesión tácita de la incapacidad de nuestro pueblo para la práctica reacional de la democracia, de su falta de madurez política para la aceptación de las concesiones y efectos naturales de la opinión enteramente libre, en un clima de sansatez y

de fair-play que aún no hemos adquirido. Estamos en un paréntesis, un receso o cura de reposo, en obligada reclusión, mientras se aprende el difícil oficio de ser libres" (44).

Como sostiene el mismo autor, el sistema político fue la resultante de un acuerdo entre liberales y conservadores, ratificado en un referéndum, para la práctica transitoria de una forma de democracia restringida, "en busca de la eliminación de la violencia en la lucha por el poder y su monopolio por un sólo partido, así como la creación de las condiciones indispensables para el desarrollo económico del que el país está urgido, sistema sustentado en la alianza de una política bipartidista" (45).

Este pacto constitucional que dio lugar al "frente nacional" que establecía la alternancia de liberales y conservadores en la presidencia de la República, compartiendo en forma igualitaria el Ministerio y el Parlamento, se pensaba que podría haber limitado el presidencialismo colombiano, lo cual no se produjo. La práctica del sistema mostró que el Presidente, aún respetando la norma de paridad en el gabinete, pudo nombrar ministros a representantes de ambos partidos, que por su identidad con la política o la persona del Presidente no se abstienen de refrendar los actos del gobierno, con excepciones que no alteraron ni la colaboración política del Gabinete ni el respaldo parlamentario al gobierno. Así, el "frente nacional" o pacto bipartidista no mermó el poder presidencial ni se produjo la evolución hacia el parlamentarismo, la "colegialidad" del poder fue puramente formal (46).

Esta práctica constitucional colombiana ya superada por un régimen de democracia auténticamente pluralista, permitió como efecto positivo pacificar y racionalizar la vida política colombiana, aún cuando todavía quedan atisbos de violencia en las relaciones políticas, sobre todo en los actuales movimientos guerrilleros que el actual presidente colombiano, Belisario Betancourt ha tratado de superar a través de la negociación y una política de pacificación del país.

d) Los rasgos semipresidenciales del régimen peruano de 1979

La Constitución Peruana de 1979 estructura un régimen político original en la perspectiva latinoamericana, aún cuando él se encuentra probado con éxito en países europeos (47), nos referimos al régimen semipresidencial.

En efecto, los rasgos semipresidenciales del régimen peruano están dados por la existencia de un Presidente de la República que es el Je-

fe del Estado y personifica a la Nación (artículo 201 de la Constitución), el cual es elegido por sufragio directo y por más de la mitad de los votos válidamente emitidos (artículo 203), por un período de cinco años no reelegible inmediatamente para el período presidencial próximo (artículo 205).

El Presidente de la República representa al Estado dentro y fuera de la República, vela por el orden interno y la seguridad exterior de la República y dirige la política general del Gobierno, entre otras materias señaladas en el artículo 211 de la Constitución.

Existe, asimismo, un Consejo de Ministros, que tiene su presidencia propia (artículo 215). El Presidente del Consejo de Ministros es nombrado y removido por el Presidente de la República. Los ministros, a su vez, son nombrados por el Presidente de la República, a propuesta y con el acuerdo del Presidente del Consejo de Ministros (artículo 216).

Los ministros deben refrendar todos los actos del Presidente de la República, los cuales sin cuyo refrendo son nulos (artículo 213). Los ministros pueden provenir de las Cámaras, no habiendo incompatibilidad entre el mandato legislativo y la calidad de ministro (artículo 219).

El Consejo de Ministros en pleno o los ministros en forma separada, pueden concurrir a las sesiones del Congreso o de las Cámaras y participar en sus debates.

El Presidente del Consejo de Ministros debe concurrir ante las cámaras reunidas en Congreso, en compañía de los demás ministros, exponiendo el programa general del Gobierno y las principales medidas políticas y legislativas que requiere su adopción (artículo 244).

El Consejo de Ministros tiene como atribuciones aprobar los proyectos de ley que el Presidente somete a las Cámaras; aprobar los decretos legislativos que dicte el Presidente de la República; delibera sobre todo asunto de interés público; y tiene las demás atribuciones que le otorga la Constitución y la ley (artículo 218).

Tanto el Consejo de Ministros en pleno como los ministros en particular son responsables de sus propios actos como de los del Presidente de la República que refrendan (artículo 221). Incluso los ministros son solidariamente responsables por los actos delictivos o las infracciones a la Constitución y las leyes en que incurra el Presidente de la República o que se acuerden en Consejo, aún cuando ellos salven su voto, la responsabilidad solidaria sólo puede evadirse o salvarse de la renuncia inmediata al cargo (artículo 221).

La Cámara política, vale decir, la Cámara de Diputados no sólo

puede interpelar a los ministros, sino que también puede hacer efectiva la responsabilidad política de ellos a través del voto de censura, que requiere para ser aprobado de más de la mitad del número legal de Diputados, el ministro o el Consejo de Ministros censurado debe renunciar (artículo 226).

A su vez, el Consejo de Ministros puede solicitar un voto de confianza a la Cámara de Diputados si ésta ha censurado o negado la confianza a tres Consejos de Ministros (artículo 227) por un decreto que debe expresar la causa que la motiva e incluyendo la convocatoria a elecciones dentro del plazo perentorio de 30 días (artículo 228). El Presidente de la República no puede hacer uso de su facultad de disolver la Cámara de Diputados durante el estado de sitio ni el de emergencia, asimismo, ella tampoco puede hacerse efectiva dentro del último año de su mandato. A su vez, durante este período, la Cámara sólo puede censurar a los ministros o al Consejo de Ministros con el voto conforme de a lo menos dos tercios del número legal de diputados (artículo 229). Finalmente, cabe señalar que el Presidente de la República no puede ejercer la facultad de disolución sino una sola vez durante su mandato (artículo 229 inciso final).

Esta breve exposición del régimen peruano de la Constitución de 1979, nos permite concluir que el Presidente del Consejo de Ministros necesita de la doble confianza del Jefe de Estado y de la Cámara de Diputados para poder ejercer sus funciones, ya que puede ser obligado a dimitir tanto por el Presidente de la República como por la mayoría de los miembros de la Cámara de Diputados. A su vez, si existe un conflicto persistente entre el gobierno y el parlamento, éste es solucionado por el arbitraje popular a iniciativa del Presidente de la República, quien actúa como un moderador del juego político.

Es posible, además, concluir que este régimen constitucional peruano de 1979, cumple con los requisitos básicos del régimen semipresidencial, como son la existencia de un Presidente de la República elegido por sufragio universal, el cual posee considerables poderes aún cuando el Ejecutivo es dualista, ya que existe junto a él un Consejo de Ministros y un Presidente del Consejo de Ministros, quienes ejercen funciones gubernamentales, y sólo pueden mantenerse en actividad si la Cámara de Diputados no muestra oposición a ellos.

La práctica política de la Constitución peruana de 1979 es muy corta aún para emitir un juicio sobre ella, ya que recién cumple cinco años de vida, y sólo se conoce la experiencia de un sólo período presidencial.

Consideraciones Finales sobre los Regímenes Presidencialistas de América Latina

América Latina presenta, sin duda, un clima menos propicio para el desarrollo del régimen presidencial que los Estados Unidos. Habiendo múltiples razones para sostener dicha tesis.

Se trata de países en vías de desarrollo donde la multiplicidad y gravedad de los asuntos existentes en materia económica, de relaciones capital-trabajo, en el ámbito social, internacional y político, generan en la mayoría de los casos clivajes o divergencias profundas de opinión, que no existen en Estados Unidos.

A ello es posible agregar que, la diversidad de experiencias y la diversidad de orientaciones valóricas, conduce a oposiciones doctrinales muchas veces irreductibles, las cuales tampoco existen significativamente en Estados Unidos, donde las fuerzas políticas tienen un consenso total sobre el modo de vida y la estructura socioeconómica de dicho país, encargándose sólo de administrarla bien.

A su vez, las relaciones políticas producto de las razones antes señaladas, llevan a una forma o estilo político de confrontación donde el adversario es considerado un enemigo al cual debe derrotarse, no hay el respetuoso fair-play anglosajón, donde la oposición tiene derechos similares al gobierno y tiene un rol garantizado, como en el caso de la oposición de su Majestad Británica.

Es necesario señalar que el régimen presidencial de separación de poderes, dentro de una realidad política que por razones económicas, sociales e ideológicas es plural, no es un régimen de gobierno efectivo para América Latina, ya que normalmente conduce a bloqueos entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, ya que mayorías parlamentarias y gubernamentales habitualmente no coinciden salvo excepcionalmente, lo cual lleva a desacuerdos insolubles, que a su vez son la causa de que los Jefes de Estado soliciten cada vez más facultades en desmedro del Parlamento, sin por ello solucionar el problema de fondo, que es de lograr una armonización entre mayoría gubernamental y mayorías parlamentarias.

Las divergencias entre el Presidente de la República y la mayoría parlamentaria tiende a producir conflictos que dañan fuertemente la eficiencia y el prestigio del régimen político y con ello la democracia misma, ya que el Presidente de la República transige su programa gubernamental para transformarse en un gobierno de administración sin capacidad de resolver los angustiantes problemas socio-económicos y cultura-

les del respectivo país, es decir, el inmovilismo; o se busca la vía extra-constitucional para resolver el conflicto, rompiendo la democracia y estructurando regímenes autoritarios de facto, cuya experiencia muestra que aumentan los problemas socioeconómicos y agudizan los conflictos sociales, los cuales rebotan en los nuevos gobiernos democráticos (47 bis).

Como señala Sánchez Agesta, la consecuencia paradójica del presidencialismo "ha sido frecuentes situaciones de dictadura de hecho y una dolorosa inestabilidad institucional" (48).

En los países en que el presidencialismo bajo distintas modalidades ha podido funcionar con cierta regularidad como son los casos de Colombia, Costa Rica y Venezuela en las últimas dos décadas, se caracterizan por un sistema de partidos que contempla dos partidos fuertes (two-party system), que superan el 80 % de la votación, los cuales en cada país no difieren centralmente en sus programas, aún cuando la realidad social, cultural y económica de cada uno de dichos países tienen diferencias apreciables.

Así, en Colombia, los conservadores han obtenido 44,2% de los votos y 50% de los asientos parlamentarios en 1966; el 48,6% de los votos y el 50% de los asientos parlamentarios en 1970; el 32,1% de los votos y el 33,2% de los escaños en 1974 y el 45% de los votos y el 42,7% de los asientos en 1978.

Los liberales obtienen en 1966 el 55,4% de los votos y 50% de los asientos; en 1970, el 51,1% de los votos y 50% de los asientos; en 1974 el 55,7% de los votos y un 56,8% de los asientos; en 1978, un 54% de los votos y un 54,8% de los asientos.

Los datos considerados corresponden a la Cámara de Representantes, además, no debe olvidarse que entre 1958 y 1970 se desarrolla el Pacto Bipartidista del Frente Nacional.

En el caso de Costa Rica, las fuerzas políticas centrales están constituidas por el partido Liberación Nacional de tendencia socialdemócrata y la Coalición Unidad de orientación socialcristiana, que se han alternado en el poder en los últimos dos períodos presidenciales.

En la última elección presidencial de un total de sufragantes de 1.261.576 se recibieron 991.679 sufragios, de los cuales 966.576 fueron votos válidos. De estos últimos, Liberación Nacional obtuvo 568.374 y Coalición Unidad obtuvo 325.187 sufragios, siguiéndolos a gran distancia el Movimiento Nacional con 37.127 votos; la Coalición Pueblo Unido con 32.186 votos; el Partido Demócrata con 1.747 sufragios y los in-

dependientes con 1.955 sufragios.

En el caso de Uruguay, el viejo bipartidismo vigente en un largo período de su historia, ha sido superado por una realidad tripartidista.

En efecto, el 1º de marzo de 1985, luego de doce años de régimen autoritario militar, las elecciones presidenciales otorgan la primera mayoría al candidato del Partido Colorado, Julio María Sanguinetti con un 38,63% de los sufragios; seguido de Alberto Zumarán del Partido Nacional (Blanco) con un 32,88% de los sufragios; en tercer lugar, se ubicó el Frente Amplio con un 20,43% de los votos; y en cuarto lugar, la Unión Cívica con un 2,30% de los sufragios.

Sin embargo, el Partido Colorado obtiene sólo 13 senadores de un total de 31 y sólo 41 diputados de un total de 99. El Partido Blanco que asume una posición de centro izquierda obtiene 12 senadores y 35 diputados; el Frente Amplio (D.C., Socialistas, Comunistas) obtiene 6 senadores y 21 diputados; y la Unión Cívica, obtiene dos diputados.

El Presidente Sanguinetti se encuentra así en minoría en ambas cámaras del Parlamento, lo cual aprovecha la oposición combinada del partido Blanco y el Frente Amplio, para aprobar en el Congreso en Marzo de 1985, un proyecto de Amnistía Política General y el 8 de Mayo de 1985, el Congreso vuelve a hacer sentir su peso opositor al gobierno, al declarar vacantes los cargos de la Corte Suprema de Justicia y del Tribunal Contencioso Administrativo con el voto de 69 de los 113 parlamentarios presentes.

La excepción a la regla, la presenta el caso de Perú, donde es elegido en 1985 como Presidente de la República, Alan García del APRA, con un 47% de los votos, al no presentarse a la segunda vuelta, el candidato de la Izquierda Unida que había obtenido el segundo lugar. En la elección parlamentaria del mismo año, Liberación Nacional obtiene 527.231 votos y 33 escaños y la Coalición Unidad obtiene 277.998 votos y 18 escaños.

En el caso de Venezuela, los partidos centrales de la vida política del país son Acción Democrática (socialdemócrata) y COPEI (demócratacristiano), los cuales se han alternado en el gobierno a partir de 1963, agudizándose la tendencia bipartidista a partir de 1973.

Como dice Arístides Royo, "las plataformas de los partidos principales se asemejan, y sólo se diferencian en la medida que uno de los partidos pone énfasis en uno o varios temas coincidentes (lo que hace que las diferencias entre los partidos sean de grado), pero las perspectivas opuestas se han planteado particularmente a partir de 1973, en torno

a cuál es el partido de gobierno y la evolución de su obra de gobierno; de este modo, el partido de oposición siempre ha basado su campaña en un cuestionamiento severo de la obra de gobierno y planteando la elección como un plebiscito en torno a ella misma" (49), lo que hace en la práctica, que los partidos asuman de hecho la responsabilidad gubernamental.

En Venezuela, existen otros partidos pequeños fuera de los dos grandes, sin que todos ellos en conjunto reúnan más del 15% de los sufragios.

Así, en las elecciones parlamentarias de 1968, Acción Democrática obtiene 66 asientos con el 25,6% de los votos, en 1973 obtiene 102 asientos con un 44,5% de los votos, en 1978 obtiene 87 asientos con el 33,8% de los votos.

COPEI obtiene en 1968, 59 asientos con 24% de los votos; en 1973 obtiene 64 asientos con un 30,4% de los votos; y en 1978 obtiene 86 asientos con un 38,7% de los votos.

Así, ambos partidos en 1968 reúnen 125 escaños de 194, vale decir, el 64,4% de los asientos parlamentarios; en 1973 obtienen 166 escaños sobre un total de 188, vale decir, un 88,3%; y en 1978 reúnen 173 escaños sobre un total de 199, vale decir, un 86,9% de ellos.

A su vez, la estabilidad política de Uruguay hasta 1973 se basó también en la existencia de dos partidos de corte tradicional, que reunían más del 80% de los sufragios. Así, el Partido Colorado obtiene en 1950, un 52,3% de los sufragios; en 1954, un 50,6%; en 1958, un 37,7%; en 1962, un 44,4%; en 1966, un 49,4% y en 1971, un 41%. A su vez, el Partido Nacional (Blanco) en 1950 obtiene un 34,5% de los sufragios; en 1954, un 38,6%; en 1958, un 49,7%; en 1962 un 46,4% en 1966, un 40,4%; y en 1971, un 40,3%.

Ello implica que ambos partidos juntos obtienen en 1950 un 86,8%; en 1954, un 89,2%; en 1958, un 87,4%; en 1962, un 90,8%; en 1966, un 89,8% y en 1971, un 81,3%; la Democracia Cristiana en 1950, un 4,3%; en 1954, un 5,0%; en 1958 un 3,7%; en 1962, un 3%; en 1966, un 3%. El Partido Socialista, obtiene en 1950, un 2,1%; en 1954, un 3,2%; en 1958, un 5,5%; en 1962, un 2,3%; y en 1966 un 1,1%. El Partido Comunista obtiene en 1950, un 2,3%; en 1954, un 2,2%; en 1958, un 2,6% en 1962, un 3,6%; y en 1966, un 5,7%. En 1971 se formó el Frente Amplio integrado por la Democracia Cristiana, los socialistas y los comunistas, los cuales obtienen un 18,3% de los sufragios, quebrando el bipartidismo y haciendo crisis el sistema político en 1973.

A veces, se ha intentado por los constituyentes latinoamericanos hacer coincidir las elecciones de Presidente de la República con las elecciones parlamentarias, para así poder obtener mayoría gubernamental y parlamentaria coincidente, sin embargo, ello no ha tenido el éxito esperado, ya que la racionalidad del voto presidencial y parlamentario son diferentes.

Dicha situación es mucho más clara aún dentro de una realidad política multipartidista, como es el caso en Sudamérica de Bolivia, Ecuador y Uruguay, entre los países que han tenido elecciones presidenciales y parlamentarias recientes.

En el caso de Bolivia, las elecciones presidenciales se realizaron el 14 de Julio de 1985, donde de un cuerpo electoral de 2,9 millones, votó un 72%, repartiendo sus votos entre 18 candidaturas presidenciales.

El general Banzer de A.D.N. obtiene un 28,11% de los sufragios, el ex-Presidente Víctor Paz Estensoro del M.N.R. obtiene un 26,66%; el ex Vice-Presidente Jaime Paz Zamora del M.I.R. obtiene un 8,86%; el candidato Roberto Jordán del M.N.R.I. obtiene un 5,03%; el candidato Carlos Serrate del M.N.R. de Vanguardia obtiene un 4,20%; el Partido Socialista, un 2,23%; el Frente del Pueblo Unido (P.C. y MIR Bolivia Libre), un 2,22%; el P.D.C. con Luis Ossis, un 1,38%; el Movimiento Revolucionario Tupak Katari de liberación con Jenaro Flores, un 1,19%; la Falange Socialista Boliviana, un 1,10%; para señalar sólo los diez candidatos más votados.

El congreso boliviano en una segunda vuelta elige Presidente de la República, al segundo candidato en votación popular, vale decir, al por cuarta vez Presidente de la República, don Víctor Paz Estensoro, con 94 votos de un total de 157 parlamentarios (diputados y senadores), el 6 de agosto de 1985.

Sin embargo, el partido gubernamental obtiene sólo 59 escaños parlamentarios (16 senadores y 43 diputados), mientras A.D.N. conquista 51 escaños (10 senadores y 41 diputados) y el MIR 20 escaños (1 senador y 19 diputados). repartándose los otros 27 escaños entre el resto de las fuerzas políticas. Vale decir, que el Presidente Paz Estensoro se encontrará con escaso apoyo parlamentario, en un parlamento en que la oposición de derecha e izquierda le impedirá desarrollar su programa gubernamental.

En el caso de Ecuador, la situación no ha sido diferente, el Presidente León Febres Cordero, apoyado por una coalición de partidos conservadores, que ocupó el segundo lugar en la elección presidencial en la

primera vuelta, logra acceder al poder en la segunda vuelta, superando al candidato de Izquierda Democrática que había ocupado el primer lugar en la primera vuelta electoral.

El ascenso de Febres Cordero al poder, en 1984, produjo una pugna de poderes, entre el poder ejecutivo, respaldado por el frente de Reconstrucción Nacional y la mayoría parlamentaria reunida en el Bloque Progresista compuesto por I.D.; Frente Amplio de Izquierda, Frente Socialista; Movimiento Popular Democrático, Partido Demócrata, Democracia Popular, respaldado indirectamente por el Frente Radical Alfarista y en ciertas ocasiones por C.F.P., lo cual no hace más que repetir la situación presentada bajo el anterior gobierno (50).

Dos casos de relevancia muestran esta pugna de poderes recientemente:

1.- La elección de la nueva Corte Suprema de Justicia por el Congreso fue impugnada por el Presidente de la República prohibiendo la publicación de la resolución legislativa en el Registro Oficial y protegiendo policialmente a los antiguos magistrados y evitando la concurrencia de los nuevos, con el pretexto de la supuesta inconstitucionalidad de la resolución legislativa, aún cuando sólo el Congreso puede interpretar las disposiciones constitucionales, todo lo cual terminó con un acuerdo político de los bloques parlamentarios para elegir una nueva Corte Suprema, tras la renuncia forzada de los miembros de la Corte recién electa.

2.- La confrontación se desarrolló nuevamente a propósito de la elevación de sueldos y salarios aprobado por el Congreso, vetada por el Ejecutivo, el cual se arrogó funciones legislativas decretando un aumento salarial menor. Planteado el problema ante el Tribunal de Garantías Constitucionales, ésta resolvió a favor del Parlamento.

En entrevista a la revista Visión, el Presidente de Ecuador, Sr. León Febres Cordero, señala en relación al conflicto que ha debido afrontar con la mayoría parlamentaria opositora que "lo que no puedo aceptar es que se trata de gobernar el país desde el Congreso, porque eso no lo contempla nuestra Constitución. En el fondo, si se analizan los problemas políticos vividos durante el tiempo que me ha tocado conducir los destinos de mi país, se encontrará que ahí radica el quid del problema. Se dijo antes de que yo asumiera la función de presidente, el 10 de agosto de 1984, que se gobernaría desde el parlamento. No lo puedo permitir; no

lo puede permitir ningún político con dignidad. Nuestro régimen es presidencialista, tengo responsabilidades establecidas en la Constitución, el Congreso y el poder jurisdiccional tienen las de ellos". (51)

A su vez, el ex-Presidente de la República, Osvaldo Hurtado Larrea, expresa a la misma revista que "el más grave problema que vive el Ecuador, constituye el deterioro y la degradación de las instituciones democráticas. Hasta la fecha, mi sucesor, por lo menos en cuatro ocasiones, ha violado de manera evidente la Constitución. En numerosas oportunidades, mediante decretos ejecutivos, ha reformado las leyes que sólo pueden ser modificadas a través de actos legislativos. Resoluciones tomadas por el Congreso Nacional o por el Tribunal de Garantías Constitucionales han sido desconocidas e ignoradas". (52)

También se ha intentado conjuntamente con lo anterior establecer la técnica de la elección del Presidente de la República por mayoría absoluta, con segunda vuelta entre las dos mayorías relativas si ninguno de los candidatos la obtiene en la primera ronda electoral. Esta técnica que en sí es positiva y da una real legitimidad democrática al Jefe de Estado, conduce normalmente a la segunda vuelta, lo que conduce adicionalmente a una no simultaneidad de las elecciones de Jefe de Estado y de parlamentarios, que repercute en la disarmonía de mayoría gubernamental y mayoría parlamentaria, como en el caso de Ecuador ya analizado.

Frente a ello, y como última medida, se ha adoptado la técnica de la disolución del Parlamento por el Presidente de la República, sin la técnica constitucional que la equilibra, vale decir, la censura del parlamento respecto del gobierno (53).

Esta medida rompe la esencia del régimen presidencial democrático y produce un grave desequilibrio de poderes que conduce a regímenes de cesarismo autoritario, ajenos a la forma de gobierno democrática.

Sin perjuicio de ello, dicha técnica constitucional tampoco resuelve el problema e incluso puede agravarlo cuando por hipótesis, el Presidente de la República al disolver el parlamento y recurrir al arbitraje popular, este último reenvía la misma mayoría parlamentaria, reintroduciendo el bloqueo de poderes que la disolución del parlamento buscaba superar, con el agravante de que la nueva mayoría parlamentaria viene revestida de una legitimidad democrática más reciente que la del Jefe de Estado, ante la cual volvemos al esquema del inmovilismo o la solución extraconstitucional.

En tal sentido, si quiere evitarse esta situación endémica de la realidad política de nuestros países latinoamericanos, sin caer en el régi-

men parlamentario que ha fracasado reiteradamente en el suelo latinoamericano, parece necesario introducir mecanismos que temperen el presidencialismo por medio de técnicas del régimen parlamentario, que ya han sido introducidas tímidamente por las constituciones de Costa Rica de 1948, de Venezuela de 1961 y de Uruguay de 1966, y más profundamente por el régimen constitucional peruano de 1979, que es la posición que consideramos correcta dentro de la situación socio-económica y política latinoamericana. Concordamos así con Conac, quien señala "en el límite mismo, los constituyentes latinoamericanos habría podido concebir una fórmula mixta comparable a la que Finlandia muestra como ejemplo contemporáneo" (54).

En concreto, se trata de introducir una forma de gobierno más flexible y adecuada a la realidad latinoamericana, vale decir, una forma de gobierno semipresidencial, introduciendo un dualismo en el Ejecutivo con un Jefe de Estado y un Jefe de Gobierno, aún manteniendo en el seno del Ejecutivo una cierta jerarquización, que dejaría al Presidente de la República como un moderador del juego político, siendo el Primer Ministro y su gabinete el responsable ante el parlamento por la ejecución de las políticas gubernamentales concretas, permitiendo un arbitraje popular en caso de conflicto entre gobierno y parlamento, aún cuando dicho régimen debería ser racionalizado con el "voto de censura constructivo" introducido en las constituciones de Alemania Federal y de España, con buenos resultados, necesario por cierta tendencia demagógica y la cultura política limitada del medio latinoamericano.

Todo ello propendería a mejorar la eficacia del sistema y la legitimidad democrática de éste, como su estabilidad política, prestigiando la democracia como forma de gobierno en América Latina y evitando los ciclos de regímenes democráticos y autoritarios que se suceden con inusitada frecuencia en nuestra América morena.

NOTAS A LA PRIMERA PARTE

(1) Loewenstein, Karl. Etude de droit comparé sur la présidence de la République. Revue de droit public. Francia. 1949. pág. 159.

Conac, Gerard. Pour une théorie du presidentialisme. Quelques réflexions sur les presidentialismes latino-américains. En Mélanges G. Burdeau. Francia 1977, pág. 126.

(2) Sánchez Agesta, Luis. Curso de derecho constitucional comparado. Ed. Universidad de Madrid. España. 1980. pág. 244.

(3) Lambert, Jacques. La transposition du régime présidentiel hors les Etats Unis; le cas de l'Amérique latine. En Revue de Sciences politiques française. Septiembre 1963. Pág. 581.

Waldino Cleto Suarez. El poder ejecutivo en América Latina: su capacidad operativa bajo regímenes presidencialistas de gobierno; en Revista de Estudios Políticos de España Nº 29. Septiembre-Octubre, 1982.

(4) Sánchez Agesta, Luis. Curso de derecho constitucional comparado. pág. 245.

(5) Frías, Pedro. El Predominio del poder ejecutivo en América Latina. El Proceso en algunos Estados Federales. En Boletín de la Facultad de derecho y ciencias sociales de la Universidad nacional de Córdoba. Nº 4-5. Córdoba, Argentina, 1977. Pág. 11-33.

(6) Lambert, Jacques, Amérique Latine. Ed. Puf. Francia. 1968. págs. 398 y sgtes.

Sánchez Agesta, Luis. Curso de derecho constitucional comparado. Op. cit., págs. 252 y sgtes.

(7) Franco-García, José María. Estado Federal y Estado Regional. El derecho venezolano en 1982. Universidad Central de Venezuela. Caracas, Venezuela 1982, págs. 395-485.

(8) Lambert, Jacques. Amérique Latine. Op. cit., pág. 22.
Cumplido, Francisco. El sistema democrático en América Latina. ICHEH, 1984, pág. 10.

- (9) Goosens, Charles. Le regime parlementaire des Etats europeens. En *Perspectivas del Derecho Público en la segunda mitad del siglo XX. Homenaje a Enrique Sayeres-Iaso*. Tomo III. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, 1969. Págs. 757-658.
- (10) Lambert, Jacques. La transposition du regime presidential hors les Etats Unis. Op. cit., págs. 583-592.
- (11) Sánchez Agesta, Luis. Curso de derecho constitucional comparado. Universidad de Madrid. España. 1980. Págs. 245-246.
Carballo, M. Le caractère presidentialiste des regimes politiques Iberoamericains. Etudes offertes a J. Lambert. Ed. Cujas, París, Francia. 1975. Pág. 147-163.
Frías, Pedro. El predominio del poder ejecutivo en América Latina. op. cit., págs. 11-33.
Nogueira, Humberto. Les formes de gouvernement au Chili. Tesis de doctorado en derecho. Universidad Católica de Lovaina, Lovaina La Nueva, Bélgica. 1983. 542 págs. Ver también, El presidencialismo en la práctica política. Revista Nueva Sociedad N° 77. Caracas, Venezuela, 1985. Págs. 88-98.
Cumplido, Francisco. El sistema democrático en América Latina. Op. cit. ICHEH. 1984. 26 págs.
- (12) Roy, Maurice-Pierre. Les regimes politiques du tiers monde. Ed. L.G.D.J. París, Francia. 1974. Pág. 102.
- (13) Wyrwa, Tadeusz. Les Républiques Andines. L.G.D.J. París, Francia. 1972, pág. 537.
- (14) Roy, Maurice-Pierre. Les regimes politiques du tiers monde. Op. cit., Pág. 103.
- (15) Lambert, Jacques. La transposition du regime presidential, hors des Etats Unis: les cas de l'Amérique Latine. Op. cit. Pág. 596.
- (16) Roy, Maurice-Pierre. Les regimes politiques du tiers monde. Op. cit. Pág. 97.
Wyrwa, Tadeusz. Les Républiques Andines. Op. cit. Pág. 533.
- (17) Lambert, Jacques. La transposition du regime presidential hors des Etats Unis. Op. cit., Pág. 595.
- (18) Loewenstein, Karl. Etude de droit comparé sur la presidence de la Republique. Revue de droit public. Ed. SEUIL. París, Francia, 1949.
- (19) Sánchez Agesta, Luis. Curso de derecho constitucional comparado. Op. cit. Pág. 248.
- (20) Sánchez Agesta, Luis. Curso de derecho constitucional comparado. Op. cit., Pág. 248
- (21) Cumplido Cereceda, Francisco. El sistema democrático de América Latina. Op. cit., págs. 10 a 25.
- (22) Ver Nogueira Alcalá, Humberto. La forma de gobierno en la Constitución de 1980: el presidencialismo autoritario y semicompetitivo. En *Gaceta Jurídica* N° 47. Chile, Mayo 1984.
- (23) Ver a este respecto: Rouquié, Alain. L'Etat Militaire en Amérique Latine. Ed. Seuil. Francia, 1982, 465 págs.
Nogueira A., Humberto. Les formes de gouvernement au Chili. Tesis doctoral en derecho. Universidad Católica de Lovaina. Bélgica, 1983.
- (24) Cumplido Cereceda, Francisco, op. cit., Pág. 15.
- (25) Roy, Maurice-Pierre. Les regimes du tiers monde. Op. cit., Pág. 110.
- (26) Conac Gerard. Pour une théorie du presidencialisme. Op. cit., Pág. 117.
- (27) Cumplido C., Francisco. El sistema democrático en América Latina. Op. Cit., pág. 16.
- (28) Loewenstein, Karl. Etude sur la presidence de la Republique. Op. cit., pág. 160 y sgtes.

Conac, Gerard. Pour une theorie du presidencilisme. Op. cit. Pág. 145.

(29) Loewenstein, Karl. Etude sur la presidence de la Republique. Op. cit., pág. 163.

(30) Arismendi, Alfredo. La supremacía del poder ejecutivo en Venezuela. Ponencias al VII Congreso Internacional de derecho comparado. Caracas, Venezuela. 1966. pág. 299.

(31) Tovar Tamayo, Orlando. El Consejo de Ministros en Venezuela, Ponencias Venezolanas al XI Congreso de Derecho Comparado: Ed. Universidad Central de Venezuela. Caracas, Venezuela 1982, Pág. 497.

(32) Tovar Tamayo, Orlando. El Consejo de Ministros en Venezuela. Op. cit. pág. 497.

(33) Arismendi, Alfredo. La supremacía del poder personal del presidente y el Consejo de Ministros en Venezuela. Ed. Universidad Central de Venezuela. Caracas, Venezuela. 1982. pág. 517.

(34) Oropeza, Ambrosio. La nueva Constitución venezolana de 1961. Ed. Italgráfica. Caracas, Venezuela. 1971. Pág. 481.

(35) Caldera, Rafael. El régimen presidencial en la Constitución de Venezuela. Libro homenaje al Profesor Antonio Moles Caubet. tomo I, Universidad Central de Venezuela. Caracas. Venezuela, 1981, pág. 21.

(36) Tovar Tamayo, Orlando. El Consejo de Ministros en Venezuela, Pág. 499.

(37) Tovar Tamayo, Orlando. El Consejo de Ministros en Venezuela. Pág. 500.

(38) Real, Alberto-Ramón. Primeras perspectivas de la Constitución Uruguaya de 1967; en Perspectivas del Derecho Público en la segunda mitad del siglo XX. Obra en homenaje a Enrique Sayagues-Laso. Tomo III. Instituto de Estudios de administración local. Madrid, España. 1969. pág. 197.

(39) Cassinelli M., Horacio. Alcances y aplicación de la nueva Constitución uruguaya. Montevideo. 1967. Pág. 41. Citado por Carvillo, M. Le caractère presidencialiste des regimes politiques Iberoamericains. Etude Offerts a J. Lambert. Ed. Cujas, París. 1975. Pág. 151.

(40) Asamblea Nacional Constituyente de 1949. Tomo 1. Págs. 476-479. Citado en la Constitución de 1949. Antecedentes y proyecciones. Ed. Costa Rica. San José, Costa Rica, 1979, págs. 83-84.

(41) Jiménez, Mario Alberto. Obras Completas. Costa Rica. 1962. Págs. 257-258.

(42) Citado por: Aguilar Bulgarelli, Oscar. La Constitución de 1949. Ed. Costa Rica. San José, Costa Rica. 1979. Págs. 140-141.

(43) Sachica, Luis Carlos. Un ensayo audaz. El gobierno bipartidista. Perspectivas del Derecho Público en la segunda mitad del siglo XX. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid. 1969. Pág. 162.

(44) Sachica, Luis Carlos. Un ensayo audaz. El gobierno bipartidista. Op. cit., pág. 165.

(45) Sachica, Luis Carlos. Un ensayo audaz. El gobierno bipartidista. Op. cit., pág. 166.

(46) Castro-Castro, Jaime. La presidencia de la República en Colombia. Perspectivas del Derecho Público en la segunda mitad del siglo XX. Instituto de Estudios de la Administración local. Tomo III, Madrid, España. 1969. Pág. 496.

(47) Ver Nogueira Alcalá, Humberto. El régimen semipresidencial. Ed. Grupo de Estudios Constitucionales. Santiago, Chile. 1984.

(47 bis) Arriagada Herrera, Genaro. Chile: el sistema político futuro. Ed. Aconcagua. Santiago, Chile. 1985. Obra que hemos conocido recientemente, coincidente en la perspectiva que aquí se sostiene.

(48) Sánchez Agesta, Luis. Curso de derecho constitucional comparado. Op. cit., pág. 249.

(49) Torres, Arístides. Fe y desencanto democrático en Venezuela. Revista Nueva Sociedad Nº 77. Caracas, Venezuela, 1985, pág. 53.

(50) Ver Nuñez, Jorge. Teoría y práctica de la pugna de poderes. Revista Nueva Sociedad Nº 77, Mayo-Junio 1985. Caracas, Venezuela, págs. 75 y sgtes.

(51) Revista Visión. 12 de agosto de 1985. Pág. 8.

(52) Revista Visión. 12 de agosto de 1985. Pág. 14.

(53) Ver Nogueira Alcalá, Humberto. Presidencialismo democrático y presidencialismo autoritario. El artículo 32 Nº 5 de la Constitución de 1980 y la clasificación de la forma de gobierno; en Revista Chilena de Derecho. Facultad de Derecho, Pontificia Universidad Católica de Chile. Volumen 11 Nº 2-3. Mayo a diciembre de 1984. Chile 1984. Págs. 317-323.

(54) Conac, Gerard. Pour une theorie du presidentialisme. Quelques reflexions sur les presidentialismes latinoamericains. Op. cit., pág. 132.

ESTE LIBRO SE TERMINO
DE IMPRIMIR EN
TALLERES GRAFICOS RPR. SA.
CABRERA 3856 - CAP.
EN DICIEMBRE DE 1988