



Año 2 No. 4
Bucaramanga
Diciembre de 2000

Presidencialismo y la oposición en América Latina: una difícil cohabitación

Orlando Pardo Martínez

Abogado Universidad Autónoma de Bucaramanga.

Historiador Universidad Industrial de Santander.

Doctor en Derecho por la Universidad de Alicante (España).

Profesor asistente Escuela de Derecho y Ciencia Política-UIS..

El sistema presidencialista: concepto y panorama

La característica común de los sistemas políticos contemporáneos, parlamentarios o presidencialistas, es el predominio del ejecutivo sobre las demás ramas del poder. Las transformaciones económicas, políticas y sociales que acarrearón las dos conflagraciones mundiales propiciaron que los órganos legislativos se debilitaran. Las instituciones parlamentarias se revelaron "incapaces de asumir las funciones que exige la democracia económica debido, principalmente, a la lentitud del procedimiento legislativo"¹. Carro Martínez² sostiene que a lo largo de las últimas décadas el ejecutivo se ha fortalecido a través de tres tipos de funciones: la militar; la diplomática y la de planificación. Mientras que Carpizo lo precisa aún más al señalar una serie de factores que han conllevado a la consolidación de un ejecutivo fuerte: los problemas económicos, sociales, de planeación y de defensa; su papel en las relaciones internacionales; la delegación de facultades legislativas y el control a través de los medios masivos de información. En definitiva, considera a "los rasgos organizativos que caracterizan al Poder Ejecutivo parecen ser la razón por la cual sea éste, y no el parlamento, la estructura gubernamental sobre la que se ha ido acumulando una proporción mayor de las funciones públicas"³.

De la misma forma, clásica, como se divide a los sistemas electorales en mayoritarios y proporcionales, los sistemas políticos democráticos se clasifican en presidencialistas y parlamentarios, nos interesa conceptualizar al sistema o régimen de gobierno presidencialista. Ahora bien, para determinar si un sistema de gobierno es de esta naturaleza, debemos tener en cuenta si se dan los siguientes criterios⁴:

1. Elección popular directa o cuasi-directa del jefe de Estado por un tiempo determinado (por lo regular entre 4 a 8 años). Sólo este criterio no sería suficiente pues en Austria, Islandia e Irlanda son elegidos de dicha manera, dentro de un sistema parlamentario.
2. El gobierno o ejecutivo no es designado ni puede ser despedido por el voto parlamentario. El presidente, a su vez, elige a su discreción la configuración de su gabinete. Dicha potestad no riñe con la facultad que tiene la asamblea o parlamento de censurar o vetar a ministros, provocando su renuncia o destitución, pues el presidente conservaría siempre el poder nominativo.
3. La existencia de una línea de autoridad vertical del presidente hacia abajo. Generalmente el jefe de Estado lo es también de gobierno. Lo esencial aquí es que encabeza y dirige una estructura de gobierno que él a su vez designaría.

En tal sentido constituye, al igual que los sistemas parlamentarios, una forma sistémica que denota una estructura y una lógica de poder diferenciada, la que, a su vez, permitiría distinguir ciertas matizaciones,

al alejarse de la misma, para configurar otro tipo, como es el caso del semipresidencialismo. En la actualidad existe este sistema en unos veinte Estados, ubicados en su mayoría en América⁵. Siendo el único "funcional" el de los Estados Unidos de América, pues los otros han sido regímenes muy frágiles o dictatoriales, al no mantener democracias estables.

Ahora bien, si en América Latina se mantiene el principio de separación de poderes en sus rasgos fundamentales -en el sentido de la independencia jurídica entre los órganos legislativo, ejecutivo y judicial-⁶, debemos puntualizar que se introdujeron algunas variaciones respecto del modelo norteamericano que han imposibilitado el juego de los checks and balances, y que tendieron a reforzar el ejecutivo en menoscabo del legislativo, dadas las exigencias al tener la condición de países en vías de desarrollo⁷. Lambert introduce una nueva terminología para poner de manifiesto estas variaciones y habla de la existencia de un "régimen de preponderancia presidencial", si bien en la actualidad se simplifica aún más y se habla, sencillamente, de presidencialista o presidencialismo, en el que el sufijo "ismo" alude a una exageración o hipertrofia del modelo o forma presidencial⁸. Las peculiares condiciones socioeconómicas e históricas de los países latinoamericanos configuran diversos tipos o desarrollos de sistemas presidencialistas. Empero, no podemos pasar por alto el señalar que ha habido ejemplos de parlamentarismo en países iberoamericanos⁹.

De todas formas, sí encontramos preceptos constitucionales que, dentro de la fórmula presidencialista, contienen elementos del parlamentarismo como son la interpelación a los ministros y el voto o moción de censura contra los mismos. Un caso particular lo constituye la experiencia de un ejecutivo colegiado en Uruguay, de inspiración Suiza, el cual tuvo éxito mientras prosperó la economía en dicha nación¹⁰. Es prácticamente unánime la consideración de que el más inmediato antecedente del presidencialismo latinoamericano lo constituye el constitucionalismo liberal decimonónico¹¹.

Para la caracterización histórica y jurídico-constitucional de este modelo de sistema político -presidencialista-, el cual aludiría más a la forma de gobierno que a la de Estado dentro de la evolución del Estado demoliberal, es necesario recurrir al método de estudio de derecho comparado. Con el fin de desentrañar las particularidades representativas y comunes al modelo de estudio, pues dicha metodología nos proporciona los instrumentos teóricos y metodológicos para ello.¹² Con el fin de inferir parte de la teorización acerca de las funciones de la oposición política en el interior de dicho régimen, dado que junto con los análisis políticos de coyuntura sobre realidades de Estados con ese régimen en particular, nos permitirá reconstituir las fuentes para la elaboración de un corpus teórico tentativo. Asimismo, porque su estudio no ha tenido el desarrollo teórico-conceptual alcanzado en relación con el sistema parlamentario, del cual existen prolíficos trabajos.

El estudio de la oposición política en el régimen de tipo presidencialista permite dos variables de análisis: la primera sintetiza la decantación histórica de su definición institucional; y la segunda, se propone descubrir los puntos sobresalientes de su formalización jurídica dentro del ordenamiento constitucional. El análisis ofrecido no pretende desbordar tales líneas de interpretación. Empero, los elementos suministrados por estas teorizaciones nos permitirían comprender, contrastando con ciertas experiencias históricas, la realidad latinoamericana en cuanto a los operadores, factores, lógica de la función de gobierno y de su control, animada ésta en gran medida por la compleja variantes de oposición.

Para tales propósitos debemos observar los modelos democráticos existentes. Un criterio para definir, comúnmente, a las democracias estables radica en la longevidad de la misma. Mainwaring presenta la siguiente tabla de regímenes democráticos durante 25 años, para

199213 :

Democracias estables (1966-1991)		
SISTEMAS PARLAMENTARIOS, 24	SISTEMAS PRESIDENCIALISTAS, 4	OTROS SISTEMAS, 3
Alemania, Australia, Austria, Barbados, Bélgica, Bostwana, Canadá, Dinamarca, Holanda, Irlanda, Islandia, Israel, Italia, Jamaica, Japón, Liechtenstein, Luxemburgo, Malta, Nueva Zelanda, Noruega, Reino Unido, Suecia, Trinidad y Tobago	Colombia Costa Rica Estados Unidos Venezuela	Finlandia (semipresidencial) Francia (semipresidencial) Suiza (híbrido)

El cuadro anterior refleja la poca existencia de regímenes presidenciales funcionales. Su escasez no devendría, aclara el citado autor, de un número escaso, ya que al examinar gobiernos democráticos que existían en o a partir de 1945, encontró que “sólo 7 de 31 (22.6%) de las democracias presidenciales se han mantenido por al menos 25 años, comparadas con las 25 de 44 de sistemas parlamentarios (56.8), 2 de 4 híbridas (50.0%), y 2 de 3 sistemas semipresidenciales (66.7%)”.¹⁴ El mismo tratadista considera que el presidencialismo no es que no promueva la democracia,¹⁵ sino que es generalmente menos propicio para que ella se desarrolle.

Al igual que Sartori, piensa que una de sus mayores cargas sería la de ofrecer menos flexibilidad para salvar situaciones de crisis pues, contrario a los sistemas parlamentarios, que poseen mecanismos para cambiar el gobierno preservando la estabilidad del régimen, aquel, al asegurar la inamovilidad del presidente -gobierno-, convertiría dicha rigidez en enemiga de la estabilidad del sistema ante crisis sobrevinientes. Señala también, como otro factor, la gran posibilidad de incomunicación entre el ejecutivo y el legislativo como resultado de su elección en forma separada, lo cual propiciaría, regularmente, el bloqueo del programa de gobierno en la asamblea o parlamento; y, finalmente, estima como otro inconveniente el hecho de la elección directa de los presidentes, pese a parecer en sí mismo deseable, pues en muchos casos se prestaría para que resultaran elegidos individuos ajenos a la política -outsiders-, sin ninguna experiencia para enfrentar el control parlamentario, lo cual se agudiza aún más cuando su elección no se da dentro de un sistema de partidos fuertes y bien estructurados.

Lo anterior no quiere decir que el sistema presidencialista sea la mayor explicación de la inestabilidad de las democracias en América Latina, sino que ello se debería a muchos otros factores: la naturaleza del sistema de partidos, la configuración de prerrogativas institucionales del legislativo como del ejecutivo, entre otros. Los cuales requerirían estudio para cada caso. En tal sentido, existen múltiples posibilidades para desarrollar tipologías descriptivas de las variantes de oposición dentro del régimen presidencialista, dadas las distintas perspectivas y métodos, aportados e insinuados por la doctrina. Pese al sesgo puramente descriptivo del esquema teórico desarrollado, éste nos da suficientes elementos para abordar el estudio del origen, carácter y dinámica de la oposición en el régimen presidencialista, como el conjunto de fuerzas, con plena y volitiva actitud de confrontación al sistema, siguiendo estrategias, métodos y tácticas no siempre permitidas por el orden constitucional y legal vigente.

Dada la multiplicidad de factores y variables que se dan como

eventuales condicionantes dentro del espacio societal, todos estos constituyen partes irrenunciables para un análisis real de la oposición política, por lo que se haría necesario no desarticularlos para la comprensión del objeto perseguido en cuanto qué es, qué y cómo lo hace tal actor/operador, sujeto o agente político dentro del proceso democrático, de alguna manera previsible, constituido por la oposición actuante tanto por cauces institucionales como extrainstitucionales dentro del régimen presidencialista.

Los sistemas políticos tienen entre otras capacidades básicas y definitorias la de ofrecer respuestas a la exigencia social de mecanismos de gobierno y de sus posibilidades de recambio. La particularidad del presidencialista radicaría, precisamente, en la definición de plano, dada por las elecciones generales periódicas de un ejecutivo -presidente- eventualmente independientemente de la configuración del esquema de fuerzas, afines o no a su posición ideológica o partidista, que integran el bloque o la 'bancada' mayoritaria en la Asamblea o Congreso, a diferencia del parlamentario, ya que en aquel -presidencialista- las elecciones no garantizarían la unidad de gobierno y la mayoría parlamentaria.

Las fuentes de legitimación del legislativo y del ejecutivo, en el régimen presidencialista, son diversas; de tal forma coexisten dos sistemas electorales. A primera vista, el presidencialismo puede parecer más democrático que el régimen parlamentario en la medida en que los candidatos a jefatura del Estado/gobierno resultan elegidos por sufragio universal y no por coaliciones parlamentarias, pero la visión se desdibuja al permitirse, en el presidencialismo, el nombramiento de presidentes a candidatos con poca experiencia político-administrativa en su mayoría, productos de un exitoso marketing político de corte populista, lo que, a su vez, acarrea graves inconvenientes como la desarticulación de los partidos en torno a candidatos, el desarrollo del personalismo -como lo demostraron las elecciones presidenciales de Brasil en 1989 y Perú en 1990-17; y el originar situaciones de inmovilismo y conflicto entre ejecutivo y legislativo.

El modelo estadounidense

El modelo norteamericano se caracteriza, por encima de cualquier otro rasgo, por la división y separación de poderes¹⁸ entre el presidente¹⁹ y el congreso, lo cual no es fácilmente describable. Constituye una especie de 'sistema trunco', en el que lo básico "es que la división consiste en 'separar' al Ejecutivo del apoyo parlamentario, mientras que compartir el poder significa que el Ejecutivo se mantiene con el apoyo del Parlamento, o cae cuando le falta éste. Con este criterio, lo que los Estados Unidos tienen es realmente separación de poderes".²⁰ En tal sentido, la separación de poderes conlleva a que el parlamento no pueda interferir en los asuntos internos correspondientes al ejecutivo y, menos, destituirle; mientras que, siguiendo la misma lógica, dicha separación implica que el presidente no pueda disolver el parlamento. Ahora bien, si el presidente tuviera tal atributo, constituiría una anomalía que no descalificaría al sistema como tal, pero si fuese violatorio del sistema de separación de poderes.²¹

A pesar de que el ejecutivo en Estados Unidos es un poder que subsiste de forma separada, por derecho propio, como un órgano autónomo, ello no significaría que al presidente le sea indiferente contar o no con el apoyo del Congreso. Así, cuanto más segmentada se encuentre la estructura de poder, tanto más se requiere la unidad del gobierno; esto es, que la misma mayoría controle al gobierno y al congreso. Lo cual sería lo lógico, pero esa no ha sido la tendencia²², ahora el patrón ha sido el 'gobierno dividido'. Lo cual²³ constituye un inconveniente para el sistema político norteamericano, a pesar de lo cual se mantiene y funciona como paradigma²⁴ gracias a las prácticas consocietales²⁵, en las que se negocian favores -horse trading-, para los respectivos distritos electorales. Tales componendas²⁶ se logran a raíz de la falta de principios ideológicos, a la debilidad e indisciplina en

el interior de los partidos y a la concentración de la política en los asuntos locales. En últimas, el asunto planteado por Sartori radicaría, aún cuando la mayoría no esté secesionada, en que el presidente jamás poseería una mayoría confiable y verdadera en el Congreso.

El citado tratadista ratifica la afirmación común de que los partidos estadounidenses son poco más que 'partidos electorales'. Lo cual se reflejaría en la actuación de sus cuadros en el Congreso, pues su fragmentación resulta cada vez más localista y dirigida a satisfacer sus respectivos distritos electorales. Para ello lo describe: "un Parlamento en que la política se convierte en una política al menudeo (...), en que más y más miembros se desempeñan como cabilderos de sus distritos, como mensajeros de sus electores, en un Parlamento en que las mayorías fácilmente se convierten en algo vaporoso y soluble"²⁷.

Tales componendas no se podrían catalogar, siguiendo a Sartori, como coaliciones propiamente dichas, puesto que éstas suponen una cierta constancia sobre una gama de tópicos congruentes y no, como sucede, sobre temas momentáneos y maleables a la conveniencia de cada representante, aprobados en muchos casos, de manera rápida y poco deliberativa. Configurando, en el mejor de los eventos, acuerdos parciales, de ninguna manera constitutivos de mayorías reales.

"En los Estados Unidos poco se habla de la oposición política, pero se la ejerce de hecho continuamente en múltiples formas y en las más diversas arenas (una arena es una situación en la que se hacen presentes dos o más actores en plan de influir una decisión oficial. Ver Lasswell y Kaplan -1950: 78-80-). No se conoce allí una oposición que aparezca con claridad como un cuerpo unificado y coherente (...) no existe un foro privilegiado, por ejemplo el Parlamento, donde actúe de preferencia la oposición. Esta surge y se mueve en las más diversas arenas: en los cuerpos legislativos o en los innumerables salones de las agencias oficiales. Las fluctuantes alianzas de oposición buscan allí beneficios concretos. No atacan al sistema, y menos al régimen democrático o sus instituciones. Y su estilo de oposición se caracteriza por la concertación, el regateo, la negociación, el cabildeo, y la búsqueda de transacciones y acomodo".²⁸

En cuanto a la figura del impeachment constituye el procedimiento que los constituyentes norteamericanos arbitraron para proceder, en caso de criminalidad política ("traición, cohecho u otros delitos o faltas graves", art.II, sección 4, Constitución de EE.UU.), a la destitución de los altos cargos del gobierno, incluido el presidente, y es por la inserción del jefe de Estado, precisamente, la novedad que incorpora el impeachment en dicha estructura estatal. El proceso se inicia ante la Cámara de Representantes, correspondiéndole, por ende, a dicha institución, presentar la acusación contra el presidente ante el Senado, presidido, en esta ocasión, no por el vicepresidente del gobierno sino por el presidente del Tribunal Supremo, que juzgará con base en los cargos presentados, requiriendo mayoría de dos tercios para condenarle. Tal procedimiento criminal con finalidades políticas sólo produce la separación del cargo del inculpado, la cual puede ir acompañada de la inhabilidad para cargos de honor, confianza o beneficio, y la responsabilidad penal derivada le corresponde juzgarla a la jurisdicción ordinaria.

La práctica latinoamericana

A pesar de utilizar la expresión 'presidencialismo latinoamericano', resulta necesario precisar que la misma no comporta una generalización reducible a un único tipo; por el contrario, pueden distinguirse diversas formas y desarrollos dentro la historia político-constitucional latinoamericana e inclusive en el interior de cada país²⁹. De tal forma, debido a la singular naturaleza del presidencialismo latinoamericano, existen interpretaciones encontradas, hasta el punto de presentarse tendencias dadas las tipologías explicativas para cada país o región. Así, por ejemplo, Cumplida Cereceda señala la siguiente:

forma de gobierno presidencial del ejecutivo reforzado, gobierno presidencial parlamentario, gobierno presidencial controlado, gobierno semipresidencial y régimen presidencial autoritario³⁰.

Por su parte, Lowenstein sostiene que en el panorama latinoamericano se dan elementos intermedios entre el Estado constitucional y el Estado autocrático³¹. Por otro lado, el mismo autor afirma que el presidencialismo en las repúblicas latinoamericanas ya no es homogéneo, debido a las diferentes fases de su desarrollo político, pudiéndose distinguir tres tipos de configuración: presidencialismo puro, presidencialismo atenuado -en el cual el poder lo ejercen conjuntamente el presidente y los ministros, organizados como gabinete-, y el parlamentarismo aproximado, en el que se ha tratado de disminuir el peso del ejecutivo mediante la incorporación de caracteres parlamentarios³².

Nogueira, a su vez, parte de la distinción entre el presidencialismo autoritario y el democrático. Dentro de este distingue tres tipos: el puro, el dirigido y el parlamentario o atenuado. Cabe resaltar que el tipo de presidencialismo dirigido o controlado posee todas las características del modelo puro, si bien algunas limitaciones, más o menos voluntarias, referidas a la libertad y a la participación de las fuerzas políticas en la conformación del gobierno³³. Entre tanto, Sánchez distingue hasta cinco modelos: el presidencialismo puro, el atenuado, el presidencialismo en aproximación al parlamentarismo, el gobierno colegial del Uruguay (1952-1966) y la democracia popular de Cuba³⁴. Finalmente, Valencia relaciona, dentro del presidencialismo latinoamericano del Siglo XX, cuatro categorías diferentes de sistemas políticos: dictaduras oligárquicas, dictaduras militares, regímenes populistas y regímenes democráticos³⁵.

Los rasgos comunes, independientemente de las tipologías descritas, pueden establecerse teniendo en cuenta las facultades y atribuciones otorgadas al ejecutivo. Sánchez señala como soporte del poder presidencialista en Iberoamérica: "1. La elección plebiscitaria y los poderes ordinarios de la presidencia (...) 2. La iniciativa legislativa de los presidentes y la legislación delegada o por decreto-ley (...) 3. Las cláusulas de poderes extraordinarios de la presidencia en Estado de excepción, o de los poderes que se le atribuyen en estado de sitio (...) 4. La concepción del juez como un órgano de aplicación del derecho establecido (...)"³⁶. Empero, observamos que enumeraciones de este tipo, pese a ser ilustrativas, no son suficientes para dar por sentada su generalización, por los desarrollos y condicionantes de cada realidad societal latinoamericana para catalogarse con un modelo homogéneo; sin embargo, podemos señalar ciertos rasgos comunes a todos; veámoslos sucintamente:

- La elección popular del presidente, configurando una legitimidad dual, con la del Congreso.
- Las facultades extraordinarias que posee, las cuales, desde luego, varían en cada ordenamiento; en todo caso, son más amplias que en el modelo estadounidense.
- El predominio del ejecutivo sobre el legislativo, aunque se relativiza por el juego de poder entre los miembros, individual y colectivamente, y su apoyo al presidente (quien somete a quien), originándose una conflictiva relación en el Congreso.

En América Latina, como se sabe, se encuentran la mayoría de los sistemas presidencialistas, con un denotado récord de inestabilidad y fragilidad. Costa Rica ha sido el Estado más longevo en mantener un 'orden constitucional', pues data de 1949; le siguen Colombia y Venezuela -1958-, y Perú que retornó al gobierno civil en 1979.³⁷ Otros países como Argentina, Brasil, Chile y Uruguay han restablecido su democracia presidencialista a partir de la década de los ochentas. La última dictadura de corte tradicional -Paraguay- cayó en 1989, mientras el resto de naciones han sido vulnerables a los golpes de Estado o a las crisis estructurales.

Sartori, por su parte, considera que los problemas y dificultades de los gobiernos presidencialistas latinoamericanos se encuentran imbricados de factores como: el estancamiento económico, las desbordantes desigualdades y las tradiciones socio-culturales. Señala, a su vez, que la única herramienta con que cuentan para resolver y enfrentar tales problemas es la política pero, advierte, la 'buena política'.³⁸ Para remediar tal situación, en Latinoamérica han cursado reformas tendientes a fortalecer su capacidad, incluso la mayoría de los presidentes poseen más poder que el primer habitante de la Casa Blanca, dado que entre sus atribuciones se halla la de legislar, vetar leyes, gobernar por decreto, etc.³⁹ . Actualmente, la tendencia es recortarle facultades. En tal medida, podemos afirmar cómo la inestabilidad de dicho sistema radicaría "en una perenne e inestable oscilación entre el abuso del poder y la falta del mismo",⁴⁰ es decir, de un 'régimen presidencialista' a un 'sistema presidencial sometido'.

Linz⁴¹ y otros estudiosos de Latinoamérica proponen como solución acabar con el sistema presidencialista; en efecto, al considerar que lo mejor sería eliminarlo del todo y, en su lugar, estructurar un sistema parlamentario. Su argumento central radica en sostener que el sistema presidencialista es menos capaz de mantener un régimen democrático estable, dada su rigidez, al contrario de los sistemas parlamentarios los cuales, al ser flexibles, reducirían al mínimo los riesgos, debido a sus propios engranajes autocorrectores, a diferencia de un sistema rígido. Así, pues, "las crisis de los sistemas parlamentarios son crisis de gobierno, no de régimen",⁴² mientras que las de los sistemas presidencialistas se tornan inmanejables⁴³ y, denodadamente, traumáticos. Por otro lado, y a diferencia de esta salida, Sartori ve como alternativa al presidencialismo no el sistema parlamentario sino el semi-presidencialismo,⁴⁴ ya que, como veremos más adelante, resolvería en buena medida el problema de la rigidez de tal sistema.

El sistema parlamentario funciona siempre y cuando existan partidos plenamente "domesticados", esto es, socializados por el sistema y convertidos en colectivos disciplinados y cohesivos. Esto no ocurre en la gran mayoría de Estados con sistema presidencialista, en los que la indisciplina partidista es una constante, pero, en cambio, en condiciones de un gobierno dividido tal anomalía evita el estancamiento o supera la crisis, ya que le permitiría al presidente "negociar con quien se preste", lo cual constituye una práctica cotidiana en el ejercicio del gobierno.

En ese orden, la existencia de partidos disciplinados constituiría una condición previa para el buen funcionamiento del sistema parlamentario, mientras que en el sistema presidencial son la causa de las crisis o de su solución. En efecto, allí los políticos son dados a rechazar cualquier sometimiento total al partido; no es para ellos problema alguno el cambiar de posición -incluso de partido-, votar contra sus decisiones y aceptar "cuotas" en la administración. Para ello esgrimen que su libertad para representar a sus electores no puede estar sometida o mediatizada por el partido al cual pertenecen. Ahora bien, articular en ese ambiente una oposición seria y con buenas posibilidades de éxito resultaría muy difícil y, mucho más, el tratar de estructurar o lograr la conversión a un sistema parlamentario viable, en tales condiciones. Aunados a la indisciplina de partidos, estarían otros factores como la tradición y la baja cultura política de las sociedades latinoamericanas.

Uno de los presupuestos para la gobernabilidad democrática en Latinoamérica reposaría en la hipótesis de un conflicto latente e inconcluso entre premodernidad y modernidad. Empero, dichas nociones no son excluyentes entre sí del todo, más bien conllevan recíprocamente un circuito de interacciones mutuas, en el que se persigue la realización de la última, sin importar los tiempos de globalización en que se vive.

Vargas⁴⁵ sostiene que el presidencialismo latinoamericano constituye uno de los basamentos jurídico-formales que fomentarían denodadamente la configuración de Estados nacionales de corte

oligárquico. A su vez, considera cómo los textos constitucionales latinoamericanos tienden a fortalecer el poder ejecutivo pero, por otro lado, establecen defensas para evitar su conversión en dictaduras, entre otros el período fijo y su falta de reelección; por su parte, quienes defienden el mantenimiento del sistema presidencial arguyen para ello la experiencia histórica y las concretas realidades políticas en los países latinoamericanos. Por ejemplo, en México una propuesta de ese tipo queda descartada, pues allí se da por sentada la continuidad del régimen presidencial y la discusión se centra, por tanto, en los elementos claves para la conservación del sistema presidencial⁴⁶.

Presidencialismo, multipartidismo y oposición

El multipartidismo y la tendencia a la atomización de los partidos contribuirían en gran medida a impedir que se desarrollen democracias estables. Mainwaring observa cómo, teniendo de referencia a todos los regímenes presidencialistas que tuvieron por lo menos 25 años de democracia ininterrumpida (incluyendo Chile, Filipinas y Uruguay, los que por general no se califican como estables), seis de los siete sistemas presidencialistas existentes⁴⁷ poseían menos de tres partidos efectivos. Sólo Chile conservaba un sistema multipartidista y en cierta medida Venezuela antes de 1973, lo cual haría suponer que el sistema bipartidista promovería la estabilidad democrática, lo que no es del todo cierto, pues de 31 democracias presidencialistas⁴⁸ (ver tabla 1) quince tuvieron sistemas multipartidistas en relación con diez de sistemas bipartidistas, cinco con régimen de partido dominante y uno con un sistema de dos partidos y medio; sin embargo, sólo una (en Chile), de las quince democracias multipartidistas ha perdurado más de 25 años, frente a 5 de 10 democracias presidenciales bipartidistas (Colombia, Costa Rica, Estados Unidos, Filipinas y Venezuela), y de 11 de 21 sistemas parlamentarios multipartidistas. Advirtiéndose, a su vez, que si bien se trata de información no definitiva, los datos sí sugieren que el problema podría radicar tanto en el presidencialismo o en el multipartidismo como en la combinación de ambos.

TABLA 1

ESTADO	PERIODO DE DEMOCRACIA	SISTEMA DE PARTIDOS
Argentina	1946-51 1958-62 1963-66	Bipartidismo P. Dominante Multipartidismo
Bolivia	1973-76	Bipartidismo
Brasil	1952-64	P. Dominante
Burkina Faso	1946-64	Multipartidismo
Colombia	1977-80	Multipartidismo
Costa Rica	1936-49	Bipartidismo
Cuba	1966-91	Bipartidismo
Chile	1940-52	Multipartidismo
Chipre	1933-73	Multipartidismo
Estados Unidos	1960-63	Bipartidismo
República Dominicana	1962-63	Bipartidismo
	1948-61	P. Dominante

Ecuador	1968-70	Multipartidismo
Ghana	1969-72	Multipartidismo
Guatemala	1944-54	P. Dominante
Honduras	1957-63	Multipartidismo
Filipinas	1946-72	Bipartidismo
Nigeria	1979-83	Bipartidismo
Panamá	1945-49 1960-68	Multipartidismo Multipartidismo
Perú	1939-48 1956-62 1963-68 1980-92	Multipartidismo Multipartidismo Multipartidismo Multipartidismo
Sri Lanka	1948-82	Dos partidos y medio
Uruguay	1942-73	Bipartidismo
Venezuela	1945-48	P. Dominante

Lo anterior, empero, no explica por qué los sistemas multipartidistas resultan menos aptos para configurar regímenes presidencialistas estables, aunque los bipartidistas tampoco serían muy bondadosos para ello, pues limitarían el margen de la opinión representada y la posibilidad de “armar” gobiernos de coalición, tornando más complicado el lograr formas consociacionales⁴⁹ aunque, como ya se ha afirmado, parecen más favorables o permisivas. Dicho planteamiento hizo que Mainwaring se hiciera las siguientes preguntas -de nuestro interés- acerca del por qué la combinación presidencialismo y multipartidismo resulta cara para la democracia: por qué el bipartidismo reduce los avatares del presidencialismo; y, a su vez, por qué el sistema parlamentario aminoraría los inconvenientes del multipartidismo. De manera sintética, el autor considera que ello se debe a que “en los sistemas presidenciales, el multipartidismo incrementa la posibilidad de polarización ideológica (...), los presidentes necesitan construir coaliciones interpartidistas en los sistemas presidenciales -lo cual resulta- más difícil y menos estable que en los sistemas parlamentarios”, siendo por tanto el presidencialismo multipartidista “más proclive a producir un paralizante bloqueo ejecutivo/legislativo que un sistema parlamentario o un presidencialismo bipartidista (sic), y los sistemas presidenciales son menos aptos para tratar un bloqueo ejecutivo/legislativo que los sistemas parlamentarios”.⁵⁰

Tales planteamientos coinciden con los formulados por Sartori y Pasquino, al explicar el inmovilismo en que caerían estos regímenes de gobierno, en los cuales la oposición aparentemente pareciera exitosa en su función, ya que el gobierno estaría en aprietos, pero lo que sucedería o conduciría sería al desgaste de la oposición, ya que no se facilitarían salidas políticas ‘serias’ sino, retomando a Pasquino, se producirían “pequeñas consociaciones”, como también obstrucción⁵¹ y fragmentación partidista.

Entonces, cuando suceden crisis, si se trata de un gobierno democrático, operaría el sistema de ‘pesos y contrapesos’ dentro de la estructura estatal, pero esta fórmula resultaría ser inoperante cuando el presidente no cuenta con el apoyo suficiente en la asamblea o parlamento, pues les resultaría “fácil” para la(s) oposición(es) bloquear los programas presentados por aquel, arrojando como consecuencia el

bloqueo legislativo/ejecutivo, implicando, como corolario, la crisis de gobernabilidad al producirse inmovilismo.

Mainwaring, por su parte, señala las condiciones que habrían de existir para evitar esta debacle⁵² :

1. Cuando el partido del presidente posee la mayoría y regularmente lo respalda.
2. Cuando existe una coalición de partidos mayoritaria, que regularmente apoya al presidente.
3. A pesar de no tener mayoría estable a su favor, el presidente tiene capacidad para lograr coaliciones variantes.

Ahora bien, definir gobierno de mayoría o de minoría resulta muy problemático en los regímenes presidencialistas aun teniendo un partido mayoritario, pues no sería infrecuente que una administración posea miembros de otras fuerzas políticas en su gabinete, con el objeto de hacer frente a la oposición de los miembros de tales partidos en el parlamento.⁵³ Lo anterior quiere decir que la representación per se en el gabinete, aún en el caso de poseer mayoría partidaria del gobierno en el legislativo, aseguraría que sus representantes lo respaldaran incondicionalmente. Todo dependería de las maniobras del ejecutivo para lograr apoyo de los grupos y de los parlamentarios individualmente considerados de gran influencia, dentro de las respectivas colectividades políticas. Entonces, dada la disociación que regularmente se presenta entre miembros del gabinete con sus respectivos partidos y coaliciones existentes, ello no garantizaría la calificación de gobierno de mayoría o minoría, teniendo sólo como referencia la configuración de los ministerios o carteras.

De tal forma, lo que interesaría al sistema presidencial para gobernar sería contar con apoyo parlamentario, sin importar de fondo la composición de su gabinete, el cual será mutante, dependiendo de los pactos de gobernabilidad entre ejecutivo y las fuerzas políticas, sin que importe tampoco su naturaleza. En este escenario les resultaría muy difícil operar a las fuerzas de oposición -las que realmente tengan tal carácter-, para lograr un cambio de gobierno, excepto cuando tramitan un impeachment⁵⁴ , el cual está reservado generalmente para acusar al presidente, ya que no existe el mecanismo del voto de censura para el primer mandatario. Dicha situación constituiría una de las explicaciones de los golpes -o autogolpes- de Estado, en situaciones de inmovilismo político, como ya se ha señalado precedentemente.

En tales "circunstancias de impasse presidencial/ejecutivo (...), los presidentes y la oposición por igual a menudo están tentados de recurrir a mecanismos extra-constitucionales para cumplir sus fines. Disgustados por su incapacidad para efectuar reformas dentro de los límites del sistema, los presidentes con frecuencia tratan de reformar la constitución o sobrepasarla. La autoridad presidencial y junto con ella la posibilidad de hacer una política coherente pueden deteriorarse. Dada la necesidad de crear constantemente nuevas mayorías en el parlamento, los presidentes a menudo subordinan la coherencia (sic) política a intentos de ganar apoyo para sus programas. En los países donde los partidos son indisciplinados, los presidentes a menudo necesitan construir una nueva coalición con cada pieza de legislación controvertida".⁵⁵

Parece que los sistemas bipartidistas y de 'dos partidos y medio' son los más compatibles con el régimen presidencialista, ya que la polarización ideológica resultaría menos probable; de esa forma, la contienda política tendería a ser centrípeta, pues para lograr una mayoría los partidos deberían ganar electores desde el núcleo del escenario político. Así, pues, evitando el extremismo y consiguiendo dominar el caudal electoral. Con lo cual se favorecería el compromiso y la moderación para constituir democracias estables,⁵⁶ en desgracia de los

partidos de izquierda y de extrema derecha, los cuales se verían con poca posibilidad de crecer.

Presidencialismo, multipartidismo y coalición

Mainwaring centra la disfuncionalidad del presidencialismo en el multipartidismo, debido a la dificultad para construir coaliciones interpartidistas estables, a raíz de tres factores, los cuales no se agudizan en el sistema parlamentario multipartidista. Veámoslos⁵⁷ :

1. La escasa fuerza vinculante de las coaliciones de partido. En el sistema parlamentario tendería a ser más seguro dado que el gobierno se constituiría por acuerdos pos-electorales entre los partidos; así, estos serían corresponsales de aquel y, por tanto, tendrían que apoyarlo en sede parlamentaria. Mientras en el presidencialista las coaliciones, generalmente, se hacen antes de las elecciones y no vinculan una vez pasado el escrutinio. Entonces, sería el presidente -y no los partidos- quien tiene la responsabilidad de integrar y unir el gabinete. Así, tanto partidos como representantes -individualmente considerados- podrían apartarse y formar oposición, sin hacer caer al presidente.
2. La indisciplina de partido en los sistemas presidencialistas. Los legisladores, a pesar de pertenecer a partidos, no siempre mantienen los compromisos adquiridos por su líder. Mientras en el parlamentario cada representante estaría más comprometido a apoyar al gobierno, a menos que le retiren la confianza.
3. Los incentivos para romper elecciones en el sistema presidencialista son más fuertes que en el parlamentario pues quienes apoyaron al presidente no siempre querrían mantenerse o correr con su imagen, sobre todo cuando se aproximan elecciones.

Por su parte, Gargarella resalta el carácter "contramayoritario" del sistema presidencial al señalar que tal calificación procede cuando un ordenamiento institucional tiene entre sus principales fines el de obstaculizar la formación, expresión y puesta en práctica de la voluntad de las mayorías; a su vez, afirma que la gran mayoría de los países latinoamericanos se encuentran regidos por ordenamientos constitucionales 'contramayoritarios' y que el sistema presidencialista lo fomenta, lo cual ha perjudicado llegar a reales consensos. La posibilidad de acuerdos efectivos se reduce a dos eventos: cuando pactan fuerzas políticas ante situaciones de peligro y los pactos de alternancia⁵⁸ .

Dicha disfuncionalidad resulta, como se dijo, de la combinación de presidencialismo y multipartidismo, debido a la dificultad que conlleva diseñar una coalición interpartidista en este sistema. Mainwaring explica, también, teniendo como referentes las coaliciones multipartidistas en el sistema parlamentario, cómo las coaliciones resultarían menos estables en el sistema presidencial, a raíz de tres diferencias con el sistema predominante en Europa occidental: "Primero, en los sistemas parlamentarios, los partidos eligen al gabinete y a los primeros ministros, y son responsables de proporcionar apoyo al gobierno. En los sistemas presidenciales, los presidentes se sitúan junto a sus propios gabinetes, y los partidos están menos firmemente comprometidos en el apoyo al gobierno. Segundo, en contraste con la situación en los sistemas parlamentarios, en muchos sistemas presidenciales los legisladores de partido con carteras ministeriales no apoyan al gobierno. Tercero, los incentivos de los partidos para romper coaliciones son generalmente mayores en los sistemas presidenciales."⁵⁹

El mismo autor se pregunta sobre cuáles han de ser las posibles reformas constitucional/institucional en las democracias presidenciales multipartidistas. Al respecto, expone las siguientes posibilidades: cambiar de sistema presidencialista a semi-presidencialista o de tipo parlamentario, o realizar cambios en procura de reducir la fragmentación del sistema de partidos, tendientes a fortalecer su disciplina interna o la promoción de la constitución de coaliciones que conlleven a mayorías funcionales. De otra parte, convertir, a su vez, a

sistemas bipartidistas para lograr la gobernabilidad puede resultar nocivo para la democracia, en países de marcado pluripartidismo⁶⁰. Realizar tales cambios dependería de la fuerza y claridad de las agencias opositoras.

¿El parlamentarismo es la solución?

Frente a la estabilidad de los sistemas parlamentarios europeos surgen, desde el plano académico, voces que apuntan la necesidad de reconvertir los regímenes presidencialistas iberoamericanos en formas parlamentarias o semi-parlamentarias. Específicamente, en países como Uruguay y Chile se ha intentado instaurar un sistema parlamentario puro, sobre la base de la ineficacia del sistema presidencial -frente al cual una fórmula mixta no conseguiría poner fin- y la búsqueda de la consolidación democrática⁶¹. Esta tesis se ampara al observarse cómo la dualidad de poderes -con legitimidades democráticas independientes-, el mandato fijo e inalterable y la naturaleza unipersonal del cargo -en el ejecutivo-, acarrearán una serie de consecuencias negativas, como son: la tensión constante entre ejecutivo/legislativo, la tendencia a la personalización de la política, el surgimiento, como ya se anotó, de outsiders, el escaso interés presidencial por la conformación de alianzas o coaliciones parlamentarias estables y la imposibilidad de remover al jefe de gobierno o de reelegir al que se ha mostrado eficaz, todo lo cual conduce a la constante inestabilidad política e incluso al autoritarismo⁶².

Por su parte, Linz⁶³ sustenta la superioridad del parlamentarismo para la estabilidad democrática, teniendo en cuenta criterios empíricos y funcionales. El primero, porque la mayoría de las democracias estables se soportan en sistemas parlamentarios y, el segundo, por varios factores:

1. El sistema parlamentario tiene una sola instancia política -el parlamento-, con legitimidad popular. En el presidencialismo existen dos -ejecutivo y congreso-, con atribuciones para reclamar dicha legitimidad.
2. El sistema parlamentario no tiene un período fijo de mandato, facilitando terminar o prolongar un gobierno, dependiendo de su popularidad. A diferencia del presidencialista cuyo término sería inmodificable.
3. El sistema parlamentario contiene mayores incentivos para establecer coaliciones estables, mientras que en el presidencialista quien obtiene la mayoría tendería a "arrasar" con todo.

Por lo anterior, el autor infiere que el sistema parlamentario sería más flexible y, por tanto, podría solventar mejor y más rápidamente las crisis sobrevinientes. Otros autores, como Whitehead, en lugar de tener una posición proparlamentaria, sostienen en cambio que sería la prosperidad económica la que le daría la estabilidad democrática; para dicha aseveración toma como referencia el parlamento en Europa, afirmando que a pesar de ser una institución longeva, sólo a partir de la posguerra, con el desarrollo material, logró la estabilidad democrática. Lo cual, si ello ocurriera en los países con sistemas presidencialistas, la traería consigo. Mientras que Mainwaring, como ya se vio, plantea que los problemas de tal inestabilidad no tienen origen en el presidencialismo propiamente dicho sino en su combinación con el multipartidismo.

En ese orden, cabe preguntarnos, cuál sería el planteamiento a hacerse dentro del presidencialismo para lograr la estabilidad y permitiendo a su vez una oposición "libre", partiendo del presupuesto de que el presidente es realmente débil a pesar de parecer lo contrario, pues a diario se ve compelido a "negociar con todos" si no tiene una mayoría fidelísima en el congreso. Las propuestas van encaminadas, generalmente, a fortalecerlo para que se torne efectivo y logre acuerdos, ya que se invertiría de facultades que romperían la estructura tripartita del poder, para buscar gobernabilidad, pero ello sería a un costo muy elevado: el de gobernar para la 'clientela'.

Valenzuela⁶⁴, por su parte, sugiere varias recomendaciones para lograr la estabilidad o, al menos, cierta funcionalidad:

1. Fijar elecciones presidenciales y legislativas conjuntas, con lo cual se evitaría otras de medio término, las cuales podrían minar el apoyo congresional al ejecutivo.
2. Voto unitario por partido para candidato presidencial y representantes.
3. Facultar al presidente para disolver el Congreso, por lo menos una vez.
4. Elección del presidente entre los dos o tres candidatos con mayor cantidad de votos en la primera ronda.
5. El equilibrio de facto buscado por los diversos poderes no obedece al resultado de la confrontación mayoría-oposición, como ocurre en el parlamentarismo, sino en el juego gobierno-mayoría, pues ésta a su vez se integra como producto de la confrontación de las distintas fuerzas en sede asamblearia con mediación ejecutiva, respetando eso sí la tradicional división tripartita del poder. Lo cual no quiere decir que no se pudieran identificar eventuales y variadas configuraciones, dependiendo de los posicionamientos ideológicos y las coyunturas debatidas, de esquema mayoría-minorías dentro del ejercicio del proceso político en el interior del congreso o asamblea.
6. La minoría en este tipo de sistema no tiene un carácter determinado de permanencia e 'inmutabilidad' como resultado de la contienda electoral; más bien obedecería a la dinámica política de 'toma de posición' en cada proceso político, como realización del principio de libertad, que efectuaría cada 'representante'. Pero, una vez integrada - como minoría- ejerce la oposición, principalmente, en su función de control del gobierno.
7. La oposición, configurada en minorías, realizaría su control por medio del conjunto de instrumentos y técnicas jurídico-políticas que le ofrezca el ordenamiento, y de conformidad al conjunto de referentes valorativos e ideológicos compartidos en su configuración. Su eficacia residiría, quizás, en su capacidad convocadora e integradora de propuestas alternativas viables que logren calar de fondo a la opinión pública, más que la posibilidad de desestabilizar el proyecto político del dúo gobierno-mayoría.
8. La posibilidad de las minorías opositoras de lograr con sus propuestas ejercer o modificar algún tipo de influencia en la directriz política apoyada por la mayoría, radicaría en la percepción de ésta en la conveniencia o necesidad de articular a su proyecto un número mayor de voluntades a modo de 'consenso'; así mismo por la influencia y el 'ruido' que las posiciones de las minorías lograsen en la opinión pública, sin importar el medio utilizado.
9. Las minorías opositoras, operando "correcta y normalmente" en su sede natural e institucional -asamblea o congreso-, reportarían ciertos beneficios al sistema democrático: en primer lugar, evitarían la recurrente y distorsionante 'técnica' de acudir a la vía judicial para dirimir o dilatar cuestiones de debate "puramente" político; y, en segundo lugar, coadyuvarían a combatir la pobre adjetivación del significado del papel de la minoría en la democracia, pues esta reclama una adecuada apreciación de su rol, como control y alternativa, nunca despreciable, dentro de un sistema pluralista.

El semipresidencialismo como posibilidad

El presidencialismo tiene como denominador común con el semipresidencialismo el hecho de que el presidente es elegido popularmente o, mejor, que no lo es por el parlamento. En cuanto a su lejanía bastaría afirmar que "el semipresidencialismo es 'semi' precisamente porque divide en dos al presidencialismo al sustituir una estructura monocéntrica de autoridad con una autoridad dual".⁶⁵ Por otro lado, en los sistemas presidencialistas, el jefe de Estado se encuentra protegido y aislado de la interferencia parlamentaria debido al principio de división tripartita del poder. Mientras en aquel funciona sobre el principio del poder compartido: el presidente ha de conllevar el poder con un primer ministro, y éste, a su vez, deberá obtener un respaldo parlamentario continuo.

Las anteriores características no agotan per se la definición del semipresidencialismo; para ello retomaremos las explicitadas por Sartori, que deberán ser concurrentes para tipificarlo; veámoslas⁶⁶ :

1. El presidente -jefe de Estado-, es elegido mediante voto popular, directo o indirecto, por un período predeterminado.
2. El presidente comparte el poder ejecutivo con un primer ministro, estableciéndose una estructura dual de autoridad, con los siguientes criterios:
 - 2.1. El presidente es independiente del Parlamento, pero no puede gobernar solo o de forma directa; en consecuencia, su voluntad ha de ser procesada y canalizada a través de su gobierno.
 - 2.2. El primer ministro, como su gabinete, son independientes del presidente porque dependen del parlamento.
 - 2.3. La estructura dual de autoridad permite diferenciar balances de fuerza como predominios de poder variables dentro del ejecutivo, bajo la celosa condición de que el "potencial de autonomía" de cada entidad del ejecutivo permanezca.

La existencia de otras características que se pueden dar en sistemas semipresidencialistas, tales como el poder de disolver el Parlamento o la de colegislar, pese a ser importantes, son atributos que podrían poseer pero de ninguna manera calificarían el modelo, ya que como lo señala el citado tratadista tomando como paradigma el caso francés,⁶⁷ el factor de distinción de este sistema lo constituye la existencia de una estructura de poder flexible de autoridad dual -ejecutivo bicéfalo- cuyo primer eje de poder variaría (oscila) en el evento en que cambiara la composición de la mayoría. Así, cuando existiera mayoría unificada el presidente -jefe de Estado- prevalecería sobre el primer ministro -jefe de gobierno-; mientras que, y alternativamente, si hay una mayoría dividida descollaría el primer ministro respaldado por su propio parlamento⁶⁸ .

Consideramos, entonces, que un sistema parlamentario en Iberoamérica no tendría muchas posibilidades por múltiples razones, entre ellas, la tradición de la cultura política de corte presidencialista y el traumatismo institucional que se generaría al realizarse un viraje de tal magnitud; por ello nos mostramos partidarios hacia la conversión de un sistema semipresidencial, ya que este muestra una gran facilidad para adaptarse a las variadas circunstancias y problemática de los países latinoamericanos, además de constituirse en la vía idónea de transición hacia un eventual parlamentarismo. Así pues, la rigidez del presidencialismo y la incapacidad de encontrar salidas al desgaste del jefe de Estado, el carácter colegiado –en el semipresidencialismo-, brindaría una estructura maleable dentro de la cual la figura del presidente encuentra grandes posibilidades de ser preservada frente a los embates del ejercicio del poder⁶⁹ .

Por su parte, Nogueira, al rechazar la propuesta parlamentaria, aboga por una forma de gobierno semipresidencial, caracterizada por un dualismo en el ejecutivo, en el cual pretende una cierta preeminencia a favor del presidente de la república -jefe de Estado-, moderador del juego político; a su vez, a la cabeza del gobierno estaría un primer ministro, quien sería responsable ante el parlamento, existiendo como mecanismos de relación la disolución discrecional y la moción de censura constructiva⁷⁰ . Mientras que Virgala observa en dicho dualismo un elemento desestabilizador, teniendo como referente la experiencia francesa; al igual que la moción de censura constructiva no ha tenido resultados apreciables ni en Alemania ni en España, ya que la estabilidad democrática en estos países ha devenido de sus sistemas de partidos.

En su lugar se muestra partidario de las propuestas de los racionalistas norteamericanos encaminadas al semiparlamentarismo, por considerarlas más eficaces y funcionales, las cuales consistirían básicamente en una combinación, dentro del marco de referencia del sistema norteamericano, de algunos aspectos parlamentarios dentro de la estructura esencialmente presidencialista; esto es, una forma de gobierno que conservando los rasgos generales del presidencialismo (legitimación popular, manejo de la política exterior, funciones de control

otorgadas al Congreso), no incorpore los defectos del mismo (gobierno dividido, derivado de un sistema electoral inadecuado y de la debilidad de los partidos políticos, imposibilidad de dar solución a los bloqueos institucionales). Podemos resaltar de su propuesta la introducción de mecanismos importados del parlamentarismo (disolución del Congreso y moción de censura), que conllevarían a la definición por parte de una decisión popular favorable a una de las dos posiciones institucionales mediante una contienda electoral simultánea para presidencia y Congreso⁷¹.

Por otra parte, Nohlen⁷² trata esta discusión desde una perspectiva metodológica, advirtiendo en primer lugar sobre el riesgo del “espejismo estadístico”, que asocia esta estabilidad democrática, proceso socio-económico con formas parlamentarias, pues dicha posición olvida los derrumbes de las democracias parlamentarias y semiparlamentarias de la Europa de entre guerras, anotando en cambio las décadas que gozó el presidencialismo en Iberoamérica. En definitiva, considera que el debate se circunscribe a tipos ideales, lo cual “conduce a una grave deformación teórica y práctica”, por lo cual las comparaciones deben efectuarse entre las variantes de los sistemas básicos.

Sartori, en cuanto a las reformas sugeridas para Latinoamérica, respecto a los sistemas electorales, se muestra partidario de alguna forma de doble ronda electoral. Ahora bien, en cuanto a los sistemas de gobierno no se atreve a afirmar cuál sería el óptimo; sólo asevera que “la mejor forma política es la que funciona mejor al aplicarse”.⁷³ Por otra parte, a su vez, recomienda que si se propone cambiar de sistema, lo más prudente y menos traumático sería hacia el semipresidencialismo, ya que funcionaría dentro de un ámbito en el que se posee alguna destreza y experiencia siendo, por ende, menos traumático al ser aplicado.

A manera de reflexión

El problema del presidencialismo es que nunca ha sido cierto que dicho sistema político conlleve a estructuras fuertes -estables- de gobierno; en cambio, sí a gobiernos fuertes -dictatoriales-, o muy débiles. Su razón, en contra de lo que supone e induce su nombre, es que los presidentes no son todopoderosos, así lo parezcan. Por el contrario, son endeble; ello explica el por qué se ven obligados a estar en una constante negociación para poder ejecutar sus políticas, inclusive en los casos de poseer su partido mayoría en el parlamento -y no sólo con éste sino, además, con miembros de otras instituciones del Estado-, o a gobernar bajo regímenes de excepción, por eso su lógica -como lo señala Linz- se mantiene en una “perenne e inestable oscilación entre el abuso del poder y la falta del mismo”. La responsabilidad de esto no es del todo de los presidentes sino del mismo sistema presidencialista, que es el mejor aliado para los partidos políticos -léase empresas clientelares-, ya que permite que grupos o parlamentarios individualmente considerados negocien su respaldo a cambio de algo y “sometan” al ejecutivo, lo cual quizás explica por qué el presidente es denominado el ‘primer mandatario’ y no el ‘primer mandante’, como lo sugiere el denominarlo régimen presidencialista.

Por ello, cuando se presenta alguna crisis de gobernabilidad o situaciones de bloqueo no existen mecanismos jurídicos apropiados para ponerles fin, pues el presidente en los eventos de rechazo sistemático de sus propuestas por el Congreso, no puede disolverlo y convocar nuevas elecciones; por su parte, el legislativo no puede hacer frente a un presidente impopular o corrupto mediante la moción de censura, a lo sumo podría acudir al procedimiento del impeachment, que se presenta ineficaz al ser un procedimiento judicial, lento y por cargos delictivos. Entonces, para tratar de resolver tal complicación, al ser el sistema tan rígido, se recurre siempre a salidas extremas (reformas constitucionales, golpes o autogolpes de Estado), dotando o quitando poder al ejecutivo. Olvidando que las crisis que se dan no son en realidad fundamentalmente de gobierno sino del sistema político

presidencialista.

Se debe pensar en cambios estructurales en el sistema, o mejor, en un semipresidencialismo, pues la rigidez del régimen presidencialista bloquea o promueve salidas desesperadas, pero tal cambio no le conviene a la clase política. Así las cosas, tanto el presidente como la(s) oposición(es) podrían verse tentados a recurrir a mecanismos extra-constitucionales o antiéticos para cumplir sus objetivos, o, promoviendo reformas constitucionales para acrecentar su poder y abandonando los programas ofertados, originando una administración deficiente al tornarse incapaz de resolver los conflictos nacionales.

De tal forma, las distintas legitimidades que soportan al ejecutivo y al legislativo en Iberoamérica conducen regularmente a situaciones de bloqueo recíproco entre tales poderes, prácticamente irresoluble constitucionalmente y, por ende, perjudicial para generar un proceso de consolidación democrática. La tendencia de las reformas constitucionales de los Estados iberoamericanos verificadas en las dos últimas décadas del Siglo XX, confirmó la preeminencia y vigencia del presidencialismo, aunque con ciertos matices y principios parlamentarios, dada la ampliación de la legitimación para las iniciativas populares y la mayor posibilidad de pronunciamiento popular en la toma de decisiones, gracias al aumento de mecanismos de participación tras la reivindicación de la soberanía popular, entre otros cambios; pretendiéndose con ello mitigar el poder presidencial y coordinar las relaciones entre el legislativo y ejecutivo. Empero, y pese al recorte de facultades presidenciales, esto no ha sido suficiente ni interesa al sistema político clientelar, en la medida que el ejecutivo requiere poderes para satisfacer las demandas de quienes lo apoyan en el Congreso, pervirtiendo o anulando cualquier oposición democrática en su interior; por ello, los parlamentarios no se muestran inclinados a reformas estructurales que involucren cambios radicales en el sistema electoral y de partidos, como paso previo a una eventual reforma del sistema político hacia un modelo semipresidencialista, que sería el menos traumático