

REFLEXIONES SOBRE EL PRESIDENCIALISMO EN AMÉRICA LATINA*

Enrique GONZÁLEZ PEDRERO

Quiero agradecer la amable invitación del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y de su director, doctor Diego Valadés, en mi caso, recibida a través del senador Eduardo Andrade, para comentar la ponencia del profesor Scott Morgenstern y de Pilar Domingo, titulada *¿Éxito del presidencialismo? Rompiendo la parálisis en los regímenes presidenciales*. El tema es importante, y la ponencia tan bien documentada que mueve a la reflexión, en virtud de que se inscribe en un momento de la historia de nuestros países en el que ya resulta inaplazable el tránsito hacia un Estado social y democrático de derecho.

Los autores centran su trabajo en el estudio de las características particulares de las instituciones y práctica políticas de los regímenes presidenciales y han estudiado concienzudamente diferentes casos de gobiernos democráticos en nuestro continente para observar, en detalle, cómo se ha desarrollado la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo a través del tiempo y hasta qué punto ambos poderes cooperan entre sí o entran en conflicto.

Desde la introducción, los ponentes parten del análisis de las causas de la parálisis que se suscita en la contradicción Ejecutivo-Legislativo en los regímenes de tipo presidencial. Coincido con ellos en que la variable propia de estudio es el gobierno dividido o gobierno donde existe un enfrentamiento entre el Ejecutivo y el Legislativo. En este caso, no hay que pasar por alto que el enfrentamiento partidario es inherente al tipo de régimen presidencialista. Los intereses en conflicto son a veces muy densos dado el enfrentamiento ideológico y, por esta razón, se llega a la polarización de las fuerzas políticas.

* Comentarios a la ponencia "¿Éxito del presidencialismo? rompiendo el inmovilismo en los regímenes presidenciales" de Scott Morgenstern y Pilar Domingo.

En un primer acercamiento, cabe señalar que el régimen presidencial de separación de poderes en una realidad política que, por razones históricas, económicas, sociales y culturales, siendo *plural y heterogénea*, no es un régimen de gobierno que haya sido siempre tan efectivo para América Latina como lo es en cambio para Estados Unidos. Por tanto, el que se produzcan contradicciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, en virtud de que en las Cámaras y el gobierno no coinciden las mayorías partidarias, es un hecho. Ahora bien, esos desacuerdos son, por otra parte, la causa de que los titulares del Ejecutivo soliciten cada vez más facultades en desmedro del Legislativo. No obstante, tengo para mí que esos desacuerdos siendo importantes, son menores que otros de *indole social*, que tienen que ver con la heterogeneidad de nuestra población y con los niveles educativos existentes, que sólo menciono, pues su planteamiento a fondo desbordaría los marcos de esta reunión.

Por tanto, las divergencias entre ambos poderes influyen en la eficiencia y el prestigio del régimen político y en el sistema democrático mismo, ya que, eventualmente, el presidente negocia y compromete su programa gubernamental para transformarse a menudo en una suerte de gobierno de administración sin capacidad para resolver los angustiosos problemas sociales, económicos y culturales de los países de la región.

En la segunda sección de la ponencia se examina el desempeño de la política y el grado de deterioro de la democracia en América Latina como resultado de la confrontación de los poderes. Al respecto, desearía exponer brevemente algunas ideas que son de importancia en el entramado histórico y político latinoamericano.

La democracia es un proyecto que busca la perfección y que se define como una forma de gobierno que aspira a la realización de una convivencia social en la que se concreten las aspiraciones de respeto a la soberanía, la autodeterminación, la libertad y la igualdad política y social, entre otras. Sin embargo, basta acercarse a la historia de los países de la América hispana para observar que, dadas las condiciones sociales y económicas de la región, y, por su evolución histórica, aún queda mucho camino por recorrer para alcanzar el funcionamiento idóneo de las instituciones democráticas y representativas. De ahí el divorcio que se produce entre la compleja realidad social y el lenguaje constitucional que puede registrarse en casi todos los pueblos hispano-americanos. En todos ellos podemos encontrar, por lo menos, un país formal y un país real.

En este orden de ideas, es importante recordar la tesis del profesor Maurice Duverger según la cual: las instituciones políticas están relacionadas con las estructuras económico-sociales, con los niveles de desarrollo, con las ideologías, con los sistemas de valores y con las tradiciones culturales; lo que significa que el estudio de las instituciones políticas no puede limitarse a un enfoque estrictamente jurídico: debe incluir un análisis más amplio de naturaleza sociológica.

La diversidad del desenvolvimiento socio-económico, de la evolución de la cultura política, del desarrollo educacional y científico-técnico, así como de los partidos políticos, dificulta una visión unitaria del régimen presidencial latinoamericano, ya que en estos países es posible distinguir distintas modalidades de presidencialismo democrático, algunas de las cuales son, más bien, atenuaciones del mismo. A pesar de que los Constituyentes de América Latina tomaron como paradigma a la Constitución estadounidense y la organización del Estado republicano, representativo y federal, no sólo se parte de realidades sociales diferentes, sino que se trata de países con economías emergentes, con distintas orientaciones de valor que, en ocasiones, conducen a oposiciones doctrinales a menudo irreducibles, lo que no ocurre en Estados Unidos, donde el consenso es más bien homogéneo tanto en el ámbito político como en el modo de vida.

A diferencia de la democracia estadounidense, donde se ha limitado el impacto de los conflictos en virtud de las características de su propio sistema de partidos, en nuestros países el desarrollo de partidos políticos modernos tiende a producir conflictos particularmente complejos, especialmente en sociedades polarizadas, ideológica y socialmente, a diferencia de los que se producen con el tipo de partidos políticos que existen en Estados Unidos.

En lo relativo a la tercera sección de la ponencia, considero que una de las razones del inmovilismo en los conflictos entre poderes, en la circunstancia latinoamericana, se debe a la preponderancia presidencial. Un sistema en el que el jefe del Ejecutivo posee atributos de jefe de Estado y representa a la nación, y como jefe de gobierno tiene facultades amplísimas y, de otra parte, un Poder Legislativo que también posee legitimidad democrática, pero donde es posible que la mayoría de los legisladores representen opciones políticas distintas a las del presidente es, para decir lo menos, un sistema en equilibrio difícil.

En esas circunstancias, ambos poderes reciben su mandato del sufragio, en una competencia más o menos libre, con alternativas definidas,

pero siempre con una suerte de presentimiento de un conflicto larvado que, en cualquier momento, puede irrumpir. En esas condiciones, me parece que ningún principio democrático es capaz de resolver ese conflicto potencial y los mecanismos constitucionales, si existen, son generalmente complicados y, por tanto, de difícil asimilación para un electorado muy abigarrado. Es entonces cuando “las artes” de la política hacen su aparición pero casi siempre alejadas de la elegancia (y de la ética).

La ampliación de los poderes, como hecho objetivo de carácter constitucional, está muchas veces por encima de los poderes que posee el presidente de Estados Unidos. Esto, provocado en parte por la manipulación del Congreso a través de favores electorales, la corrupción, y la personalización del poder en la persona del presidente.

De acuerdo con su observación de los hechos, los ponentes afirman que en los regímenes de tipo presidencial donde el Ejecutivo y el Legislativo son órganos independientes, pueden irse fácilmente hacia el inmovilismo político. Sin embargo, añaden, dicha parálisis y su corolario, el agotamiento de la democracia, son excepcionales.

En ese sentido, habría que hacer notar que toda forma de gobierno, aunque se acerque bastante al modelo teórico, tendrá siempre sus peculiaridades en función de la aplicación práctica de su “andamiaje constitucional”, y de la experiencia concreta, por así decir. En el caso de los países latinoamericanos, no ha sido fácil evitar el conflicto potencial que deriva de los gobiernos con división de poderes.

El régimen de tipo presidencial está menos dotado por la Constitución para manejar relativamente con éxito un sistema de mayorías divididas que son relativamente recientes. El principio de la división de poderes de esta forma gubernamental protege ciertamente al presidente de la interferencia del Congreso en su gobierno; pero hace que las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo sean más rígidas de modo que, en una situación de conflicto, es más factible el riesgo de la parálisis y el estancamiento del gobierno.

Con relación a la sección cuarta, los autores afirman que los Constituyentes han previsto los instrumentos o medidas necesarias para evitar que los Ejecutivos enfrenten tal tipo de problemas. Cabría hacer un paréntesis al respecto para señalar que, precisamente, una atribución que distingue al presidencialismo latinoamericano del régimen presidencial de Estados Unidos, es la habilitación legislativa que permite al presidente de la República obtener la facultad de legislar a veces por periodos bastante largos.

En el caso de México, el presidente dispone de la facultad de presentar iniciativas de ley —por tiempo ilimitado— habiéndose convertido, de hecho, en el gran legislador del país. Tanto, que más del 90% de dichas iniciativas se han aprobado y que, entre modificaciones y adiciones, se han instrumentado de 1917 a la fecha alrededor de quinientas reformas a la Constitución General de la República, dándose de esta manera, una preponderancia de hecho a la figura del Ejecutivo. Por el contrario, dado que en el régimen parlamentario es difícil que algún partido cuente con mayoría propia en la Cámara, dicho sistema promueve la negociación y la conciliación entre diversas fuerzas políticas alrededor de un programa para superar una crisis.

En la misma sección los autores se refieren a los mecanismos constitucionales con los que puede manejarse la parálisis; estamos de acuerdo con la observación en que sustentan su tesis, al afirmar que el inmovilismo se ha evitado recientemente en nuestro continente, porque los dos poderes en conflicto han dado preferencia a sus intereses y han evadido la confrontación y, por tanto, el inmovilismo como opción política.

Si bien la conclusión de pactos, la política de coaliciones, la coincidencia de beneficios, son mecanismos válidos en un sistema democrático cuyo objetivo es el de contrarrestar los conflictos que llevan a la parálisis; los poderes extraordinarios amplían de tal manera las facultades presidenciales que convierten al presidente de la República en el centro de gravedad del régimen presidencialista latinoamericano.

Al observar que todos los intentos de regímenes parlamentarios en el continente no han tenido éxito hasta ahora, el profesor Morgenstern concluye que nuestros países no parecen orientarse hacia esa forma de gobierno. Observa, asimismo, que en América Latina ha logrado superarse la confrontación de poderes, que en el pasado condujeron a experiencias dolorosas y que, por tanto, durante los últimos veinte años, la constante ha sido la estabilidad de los regímenes presidenciales en nuestro continente.

Desde mi perspectiva, la interpretación que se da al término de democracia puede ser tan amplio como la percepción de la realidad que genera una sociedad caracterizada por una multiplicidad de grupos e intereses, algunos comunes, compartidos por el conjunto social y, por tanto, legítimos; otros no tanto. Pero no basta con una Constitución democrática, ni con resultados que no siempre encajan en realidades sociales específicas.

Toda estructura institucional que emerge de la idiosincrasia de un pueblo representa un esfuerzo para buscar la solución de los problemas es-

tructurales básicos. No basta, pues, con una Constitución democrática. Hacen falta instituciones que asimilen los cambios de la dinámica social y que los conviertan en la materia prima que procesa día a día la acción gubernamental. Es necesario, en suma, una Constitución tan flexible que permita la transformación o la creación permanente de instituciones muy abiertas.

El presidencialismo en su versión latinoamericana ha llevado a la configuración de sistemas políticos que, en la práctica, han perdido en muchos casos sus atributos republicanos. Ciertos autores han llegado a nombrar al presidencialismo latinoamericano como un “cesarismo representativo”, detrás del cual parecería asomarse haciendo guiños, aquel personaje bizarro que don Ramón del Valle Inclán caracterizó en Tirano Banderas. En varios países de América Latina se ha emprendido la búsqueda de estructuras gubernamentales susceptibles de corregir las deficiencias de sus formas de gobierno y de que su dinámica sea más acorde con los principios democráticos, posibilitando la superación de los aspectos negativos que presenta el presidencialismo en su versión local.

Creo que no habría que desechar, *a priori*, la posibilidad de transitar hacia un sistema de gobierno más flexible y adecuado a la realidad latinoamericana, que para autores como Giovanni Sartori sería una forma de gobierno semipresidencial o, si se quiere, presidencial alternativo, introduciendo un dualismo en el Ejecutivo con un jefe de Estado y un jefe de gobierno. Es decir, introduciendo mecanismos que atemperarían el presidencialismo autoritario por medio del empleo de técnicas del régimen parlamentario.

Todo esto nos llevaría, tal vez, a mejorar la eficacia del sistema, prestigiando la democracia como forma de gobierno en América Latina y evitando los ciclos de regímenes democráticos y autoritarios que se han sucedido en nuestro ámbito. Es decir, un Estado democrático de derecho donde la Constitución del orden jurídico y político se nutriera de contenidos materiales que dieran efectividad a las nociones de libertad, seguridad y justicia social y en el que la educación, por cierto, jugaría un papel central.

Pero no debo prolongar más mi intervención. De nueva cuenta quiero felicitar cordialmente a los autores de la ponencia que comentamos, así como al director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y al Senado, por la feliz iniciativa de llevar a efecto esta provechosa reunión.