

## CARACTERÍSTICAS ESENCIALES DEL SISTEMA PRESIDENCIAL E INFLUENCIAS PARA SU INSTAURACIÓN EN AMÉRICA LATINA

Jorge CARPIZO\*

*Me uno, con entusiasmo, al justo homenaje que se rinde a la doctora Olga Islas de González Mariscal, quien ha consagrado su existencia a servir a México, tanto desde la cátedra como desde su labor de investigación y los relevantes cargos que ha desempeñado con eficacia, responsabilidad y lealtad al país.*

*Nuestro derecho penal se ha enriquecido con las valiosas e innovadoras aportaciones de esta importante tratadista, que ha trascendido nuestras fronteras, y otorgado prestigio a la ciencia jurídica mexicana.*

*Por otra parte, su estatura científica no menoscabó su gran sentido humano ni su sencillez, su alegría ni su calidez para sus colegas, discípulos y alumnos.*

*Olga Islas es medularmente universitaria. Es vida dedicada al estudio, a la enseñanza, a la escritura, a ser útil a sus semejantes y, primordialmente, a su país. Existencia bella la suya, en virtud de que la edificó con trabajo, talento, responsabilidad, esfuerzo, convicción, ideales y entrega infinita a su vocación de servicio.*

\* Investigador emérito en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, de la cual fue Rector; presidente del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional.

*México y su Universidad Nacional hacen bien en reconocer los singulares méritos de la Maestra Olga Islas —Maestra en toda la extensión de la palabra—, debido a que los tiene, y en número muy abundante. Al hacerlo, muestran a las nuevas generaciones los valores que importa cultivar y que deben serlo.*

SUMARIO: I. *Sistemas presidenciales y parlamentarios.* II. *Características esenciales del sistema presidencial.* III. *Principales influencias en los sistemas presidenciales originales de América Latina.* IV. *Algunos autores que influyeron en nuestros sistemas presidenciales.* V. *Principales factores que alejaron a nuestros sistemas presidenciales del modelo norteamericano.*

## I. SISTEMAS PRESIDENCIALES Y PARLAMENTARIOS

A. Hay que preguntarse cuáles son las características que distinguen al sistema presidencial del parlamentario y cómo funcionan el uno y el otro; en dónde reside realmente el *quid* de la diferencia entre ambos sistemas de gobierno.

Estas cuestiones han sido abordadas por infinidad de autores. Recuerdo a tres que expusieron su pensamiento en las décadas de los años cincuenta a setenta del siglo XX.

Maurice Duverger afirmó que el sistema presidencial se caracteriza por el principio de la separación de poderes, la elección del presidente a través del sufragio universal, el nombramiento y la remoción de los ministros por parte de aquél, y porque todos ellos no son responsables políticamente ante el parlamento.<sup>1</sup>

Joseph LaPalombara escribió que en el sistema presidencial: *a)* el presidente, quien es jefe de Estado y de gobierno a la vez, es independiente del Poder Legislativo y, por tanto, no depende mayor ni continuamente de éste para su existencia o sobrevivencia; *b)* los poderes Legislativo y Ejecutivo son independientes: el primero no está obligado a aprobar los proyectos de ley que provienen del Ejecutivo, pero éste puede vetar los proyectos de

<sup>1</sup> Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Barcelona, Ariel, 1962, p. 319.

leyes del congreso; *c*) el presidente tiene la facultad de realizar nombramientos; *d*) el Ejecutivo puede apelar directamente al pueblo a través de plebiscitos y referendos; *e*) el Legislativo puede juzgar y remover al presidente; *f*) éste posee facultades para designar a los miembros del gabinete, para presentar iniciativas de ley y para preparar el presupuesto; *g*) el pueblo elige al presidente y espera que sea su líder.<sup>2</sup>

Paul Marie Gaudemet caracteriza al sistema presidencial como aquel en el cual:

- a) El presidente concentra la integridad de las competencias ejecutivas y es, a la vez, jefe de Estado y jefe de gobierno.
- b) Los jefes de los departamentos ministeriales dependen únicamente de la autoridad presidencial, por lo cual generalmente se les denomina secretarios, y no ministros.
- c) El principio de la separación de poderes se encuentra rigurosamente aplicado.
- d) El presidente no es políticamente responsable ante el Congreso, pero tampoco puede disolverlo.<sup>3</sup>

B. Considero que la manera más clara de captar las características que configuran el sistema presidencial es contrastando sus notas con las del sistema parlamentario; ésta es la forma en que he procedido en ensayos anteriores.

En principio, las características del sistema parlamentario son las siguientes:

- a) Los miembros del gabinete (Poder Ejecutivo) son también miembros del parlamento (Poder Legislativo).
- b) El gabinete está integrado por los dirigentes del partido mayoritario o por los jefes de los partidos que por coalición forman la mayoría parlamentaria.
- c) El Poder Ejecutivo es doble: existe un jefe de Estado que tiene principalmente funciones de representación y protocolo, y un jefe

<sup>2</sup> LaPalombara, *Politics within Nations*, Nueva Jersey, Prentice-Hall, 1974, pp. 198 y 199.

<sup>3</sup> Gaudemet, Paul Marie, *Le pouvoir exécutif dans les pays occidentaux*, Paris, Éditions Montchrestien, 1966, p. 16.

- de gobierno; este último conduce la administración y al gobierno mismo.
- d) En el gabinete existe una persona que tiene supremacía y a quien se suele denominar primer ministro.
  - e) El gabinete subsistirá, siempre y cuando cuente con el apoyo de la mayoría parlamentaria.
  - f) La administración pública está encomendada al gabinete, pero éste se encuentra sometido a la constante supervisión del parlamento.
  - g) Existe entre parlamento y gobierno un control mutuo. El parlamento puede exigir responsabilidad política al gobierno, ya sea a uno de sus miembros o al gabinete como unidad. Además, el parlamento puede negar un voto de confianza u otorgar un voto de censura al gabinete, con lo cual éste se ve obligado a dimitir; pero el gobierno no se encuentra desarmado frente al parlamento, debido a que tiene la atribución de pedirle al jefe de Estado, quien accederá —salvo situaciones extraordinarias— que disuelva el parlamento. En las nuevas elecciones, el pueblo decide quién posea la razón: el parlamento o el gobierno.<sup>4</sup>

En principio, las características del sistema presidencial son las siguientes:

- a) El Poder Ejecutivo es unitario. Está depositado en un presidente, que es, al mismo tiempo, jefe de Estado y jefe de gobierno.
- b) El presidente es electo por el pueblo y no por el Poder Legislativo, lo cual le da independencia frente a éste.
- c) El presidente generalmente nombra y remueve libremente a los secretarios de Estado.
- d) Ni el presidente ni los secretarios de Estado son políticamente responsables ante el Congreso.
- e) Ni el presidente ni los secretarios de Estado, como regla general, pueden ser miembros del Congreso.
- f) El presidente puede estar afiliado a un partido político diferente al de la mayoría del Congreso.

<sup>4</sup> Esta enunciación está basada en la que realiza Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, Barcelona, Ariel, 1965, pp. 105-107.

- g) El presidente no puede disolver el Congreso, pero éste no puede darle un voto de censura.<sup>5</sup>

Todas estas notas no se dan en la totalidad de los sistemas presidenciales, mucho menos en forma pura, pero establecer sus principios sirve para precisar si un sistema es presidencial o parlamentario, o si es predominantemente presidencial, o viceversa. En un sistema presidencial, el equilibrio de poderes pretende ser más diáfano, ya que se trata de realizar un deslinde entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, aunque entre ellos existen múltiples vínculos de colaboración, y que miembros de uno no sean al mismo tiempo miembros del otro, pero existen excepciones.

C. A finales de los años ochenta del siglo XX surge especial interés por el análisis de los sistemas de gobierno, por profundizar en el funcionamiento de los regímenes presidenciales y parlamentarios y en el problema de su estabilidad. A esos estudios se debe renovada inquietud por el conocimiento de aquéllos. El distinguido tratadista Juan Linz abrió brecha en este sentido.

También, al caracterizar al sistema presidencial en dicho análisis, se trató de señalar cuáles son los elementos esenciales del sistema, aquellos que realmente lo conforman y que lo diferencian del parlamentario.

Así, para Linz, las características representativas del presidencialismo son:

- a) *La legitimidad democrática dual*, debido a que tanto el presidente como el Congreso son electos por el pueblo; característica que no se desvirtúa incluso cuando el presidente es designado por un colegio electoral, el cual es electo por el pueblo con ese único propósito, y
- b) *La rigidez del sistema*, en virtud de que ambos poderes son electos para un periodo fijo, y la permanencia del presidente en el cargo es independiente de la voluntad del Legislativo, cuya existencia, a su vez, es independiente de la intención del presidente.

Las otras características y problemas que presenta el sistema presidencial, afirma, derivan de las dos mencionadas.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo Veintiuno Editores, 2002, pp. 13 y 14.

<sup>6</sup> Linz, Juan J., "Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference" en (editores) Linz, Juan J. y Valenzuela, Arturo. *The failure of Presidential Demo-*

Arend Lijphart agrega a las características apuntadas por Linz una tercera: el presidente constituye el Ejecutivo de una persona; en cambio, el primer ministro y el gabinete configuran un Ejecutivo colegiado o colectivo.

Lijphart no debió agregar esta tercera característica como esencial, porque en la mayoría de los sistemas parlamentarios, si el partido del primer ministro cuenta con mayoría en el órgano Legislativo, tiene predominancia real sobre éste y el gabinete. En cambio, en los sistemas presidenciales de coalición, cada día más frecuentes, el presidente, de acuerdo con las circunstancias, tendrá que tomar en cuenta a los dirigentes y a los ministros de los partidos coaligados.

En otras palabras: en la realidad, en este aspecto, los sistemas parlamentarios y presidenciales funcionan en forma cercana; lo definitorio es si el partido del jefe de gobierno cuenta con mayoría en el parlamento o Congreso, y si su gabinete es de coalición o no.

Lijphart, que se inclina por el sistema parlamentario sobre el presidencial, no deja de reconocer que en este último la separación de poderes implica mayor independencia del Legislativo, y un vínculo Ejecutivo-Legislativo más balanceado, debido a que en el sistema parlamentario los legisladores votan sobre los proyectos legislativos del gobierno no sólo en relación con los méritos de los mismos, sino teniendo en cuenta la estabilidad del gabinete, lo cual le otorga a éste un fuerte peso en el proceso legislativo.

No obstante, este tratadista, siguiendo su esquema de democracias de mayoría y consensuales, afirma que el sistema presidencial implica la concentración del poder en una persona, configurando un régimen de mayoría, razón por la cual es muy difícil que el presidente comparta el poder, lo que es diferente a lo que acaece en los sistemas parlamentarios.<sup>7</sup>

La anterior afirmación no es correcta. En los sistemas presidenciales de América del Sur es frecuente que existan coaliciones de gobierno, y es esa coalición la que obtiene mayoría en el Congreso, con lo cual, de acuerdo con la terminología del propio Lijphart, se estaría frente a gobiernos consensuales<sup>8</sup> y, desde luego, entonces no existe concentración del poder en una persona.

*cracy. Comparative Perspectives*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1994, vol. 1, p. 6.

<sup>7</sup> Lijphart, Arend, "Presidentialism and Majoritarian Democracy: Theoretical Observations", en la obra citada en la nota anterior, pp. 92, 93 y 96.

<sup>8</sup> La bibliografía es amplia. Entre otros pueden citarse Gargarella, Roberto, "El presidencialismo como sistema contramayoritario", *El presidencialismo puesto a prueba*

Shugart y Carey exponen que el sistema presidencial posee cuatro características que lo conforman:

- a) La elección popular del Ejecutivo.
- b) Los periodos del Ejecutivo y del Legislativo son fijos, y la existencia de estos poderes es independiente de la voluntad política del otro.
- c) El Ejecutivo nombra y dirige la integración del gobierno.
- d) El presidente tiene constitucionalmente alguna intervención en el procedimiento legislativo, primordialmente con su facultad de veto, a través de la cual se trata de asegurar que el programa por el que fue electo lo va a poder llevar a la práctica.

De acuerdo con estos dos autores, todos los sistemas presidenciales satisfacen dichos requisitos, salvo Venezuela, que no lo hace con el cuarto.<sup>9</sup>

Las observaciones de Mario Serrafiero sobre este específico punto me parecen interesantes, cuando indica que en el sistema parlamentario, la función legislativa la realiza fundamentalmente el gobierno, el cual se convierte en algo así como un apéndice del parlamento y una especie de comisión legislativa, y que la identidad política entre la mayoría parlamentaria y el gobierno dificulta las funciones de control del primero, viéndose las minorías con frecuencia reducidas a criticar, presentar quejas y exponer los defectos del gobierno. Este autor indica que, por el contrario, en el sistema presidencial, el congreso debe crear la ley como instrumento de gobierno, el presidente ejecutarla y el Poder Judicial controlar su constitucionalidad.

—con especial referencia al sistema presidencialista latinoamericano—, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1992, pp. 94-96. La obra *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Lanzaro, Jorge (comp.), Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales y Agencia Sueca de Desarrollo Internacional, 2001, 359 pp., especialmente los trabajos de Jorge Lanzaro, René Antonio Mayorga y Alonso Lujambio. La obra *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, Nohlen, Dieter y Fernández B., Mario (editores), Caracas, Nueva Sociedad, 1998; 390 pp., especialmente los trabajos de Bernhard Thibaut, Grace Ivana Deheza, Petra Bendel, Bolívar Lamounier, Jorge Lazarte, Mario Fernández B., y Carlos H. Filgueira y Fernando Filgueira.

<sup>9</sup> Shugart, Matthew Soberg y Carey, John M., *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Nueva York, Cambridge University Press, 1992, pp. 19, 20 y 22.

Además, propio del sistema es la realización, por parte del Congreso, del *control político-institucional al Ejecutivo*.<sup>10</sup>

D. Existe tendencia en los sistemas presidenciales, especialmente en los de América Latina, y desde su creación, a introducir matices o instrumentos parlamentarios; tendencia que se ha venido fortaleciendo; por ejemplo, actualmente, en varios países de la región se aceptan diversas modalidades de censura o falta de confianza al gabinete o a los ministros individualmente; incluso en ciertas situaciones, en tres de nuestros países, el presidente puede disolver el congreso. Esta última institución, en la realidad, ha sido utilizada excepcionalmente, cuando menos hasta ahora. También se ha venido creando la figura de jefe de gabinete o premier. Al respecto, el panorama es variado y disímulo.<sup>11</sup>

Lo anterior ha llevado al conocido jurista argentino Pedro Sagüés a preguntarse qué es lo que hace a un Estado parlamentario o presidencial. Su respuesta es, por demás, original.

Sagüés se contestó con dos indicadores: el primero, la bipartición del Poder Ejecutivo entre un jefe de Estado y un jefe de gobierno, sin importar el nombre que este último reciba. A cada uno de ellos, la Constitución debe atribuirle el 50% de las competencias del antiguo Poder Ejecutivo. Si el jefe de gobierno tiene menos de ese porcentaje, por ejemplo, únicamente un 20%, entonces ese régimen es sustantivamente presidencial con vestigios de parlamentarismo. Al contrario, si el jefe de gobierno, por ejemplo, posee el 70% de las facultades, y el presidente las restantes, ese régimen es sustancialmente parlamentario. ¿Qué será, entonces, un sistema que reparte las competencias ejecutivas en un 45 ó 55%?

<sup>10</sup> Serrafiero, Mario, "Presidencialismo y parlamentarismo en América Latina: un debate abierto", *Revista Mexicana de Sociología*, México, año LX, núm. 2, abril-junio de 1998, p. 179. Véase Alcántara Sáez, Manuel y Sánchez López, Francisco, "Veto, insistencia y control político en América Latina: una aproximación institucional", *Perfiles Latinoamericanos. Revista de la Sede Académica de México de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales*, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, año 9, núm. 19, 2001, pp. 159-161.

<sup>11</sup> Valadés, Diego, *El gobierno de gabinete*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003. En esta obra se encuentran interesantes cuadros comparativos de las Constituciones latinoamericanas sobre diversos temas, tales como la composición del gabinete presidencial, la designación de los miembros de éste, sus funciones y su coordinación; la concurrencia de los ministros al congreso; la interpelación y censura al gabinete, así como el voto de confianza al propio gabinete, pp. 103-117.

El segundo indicador se refiere a la atribución del congreso de remover al jefe de gobierno y su gabinete mediante censura o negación de confianza. Si dicha competencia la posee el congreso en forma restringida, como sería que sólo la puede ejercer una vez al año y con mayorías calificadas, como las dos terceras partes de los votos, entonces, el régimen es esencialmente presidencial.<sup>12</sup>

Esta idea de Sagüés muestra hasta dónde ha llegado la confusión entre sistemas presidenciales y parlamentarios en América Latina. Cabe preguntarse, desde el punto de vista de la gobernabilidad y del funcionamiento del sistema, si es factible la existencia de un Ejecutivo bicéfalo, cada uno con la mitad de las competencias que corresponden al Poder Ejecutivo. Todo parece indicar que los sistemas híbridos son los más inestables.<sup>13</sup> Además, ¿con qué parámetros se van a medir esos tantos por ciento?

Considero que en este aspecto existe entre los políticos y los académicos inmensa confusión. No está de más traer a colación la reflexión de Sartori de que respecto a las cuestiones institucionales la pregunta esencial es: ¿sabemos qué reformar y cómo lo vamos a hacer? Su preocupación consiste en dilucidar si conocemos qué es lo que debe cambiarse y *cómo cambiarlo*, a lo cual contestó que no, lo que ha acarreado como consecuencia que “las reformas realizadas llevan la huella de reformadores muy incompetentes”.<sup>14</sup> Estoy de acuerdo con el distinguido tratadista.

## II. CARACTERÍSTICAS ESENCIALES DEL SISTEMA PRESIDENCIAL

A. La forma más accesible para captar la esencia de un sistema presidencial o parlamentario es enumerando y contrastando sus características, tal y como lo he realizado desde hace décadas, y he recordado en el inciso B del número anterior de este ensayo.

No obstante, posible es simplificar el esquema y hacer el esfuerzo de señalar las *características esenciales* de esos sistemas y, aun desde esta pers-

<sup>12</sup> Sagüés, Néstor Pedro, “Parlamentarismo y presidencialismo. Un ensayo sistémico para la gobernabilidad democrática: El ‘minipremier’ en el Perú y en Argentina. Experiencias y perspectivas”, *Revista Peruana de Derecho Público*, Lima, año 4, núm. 7, julio-diciembre de 2003, pp. 44 y 45.

<sup>13</sup> Shugart, Matthew, Soberg y Carey, John M., *op. cit.*, nota 9, pp. 161-165.

<sup>14</sup> Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 12.

pectiva, queda claro en dónde se encuentra el problema actual o la confusión que se está dando al tratar de diferenciarlos.

El sistema presidencial, en contraste con el parlamentario, presenta tres características esenciales:

- a) La separación de poderes entre el Legislativo y el Ejecutivo es nítida sólo desde el punto de vista que cada uno de ellos es electo por el voto popular, origen de su legitimidad. Es decir, el Congreso, como regla general, no designa, directa o indirectamente, al presidente. Ni la original Constitución de Estados Unidos intentó una división tajante de poderes. Al respecto, existen múltiples ejemplos, como la intervención del Ejecutivo en el procedimiento de elaboración de la ley con su facultad de veto.
- b) Los periodos para los cuales son electos, tanto el Ejecutivo como el Legislativo, son fijos y, en principio, uno de ellos no puede modificar el periodo del otro.
- c) Existen entre esos dos poderes controles mutuos, los que son diversos de aquellos que se dan en un sistema parlamentario.

Ahora bien, esas características requieren de algunas precisiones:

- a) El significado de voto popular no cambia, aunque la elección la realice un colegio electo por el pueblo con el propósito de designar presidente. Sin embargo, los colegios electorales están afortunadamente desapareciendo. El voto directo es método superior. El colegio electoral aún subsiste en Estados Unidos. El gran inconveniente que dicho método presenta consiste en que puede ser electo presidente el candidato que no obtuvo la mayoría de los votos populares, tal y como ha sucedido en dicho país, lo cual es profundamente antidemocrático.
- b) Los controles mutuos en el sistema parlamentario consisten, como es sabido, en que el parlamento puede censurar o negarle un voto de confianza al gabinete o a un ministro; entonces aquél tendrá que renunciar. A su vez, el primer ministro puede solicitar al jefe de Estado, quien normalmente aceptará, la disolución del parlamento y la convocatoria a nuevas elecciones.
- c) En un sistema presidencial, en principio, esos controles no existen, en virtud de que el sistema estructura otros de naturaleza distinta.

Si un presidente disuelve el congreso, como ha acontecido en la realidad, está efectuando un golpe de Estado, porque está rompiendo el orden constitucional al actuar anticonstitucionalmente, suprimiendo el principio de la separación de poderes. No desconozco que en América Latina existen tres países en los cuales esta situación se permite por la Constitución, como ya asenté.

- d) El congreso no puede censurar al presidente, porque éste no es responsable políticamente ante él y debido a que el presidente ha sido electo por el pueblo para un periodo fijo.
- e) El juicio político o *impeachment* es de carácter excepcional, difícil de llevarse a cabo; es instrumento para situaciones extremas, y su contenido es de carácter penal o casi penal, no político, aunque ciertamente, al final de cuentas, el asunto se resuelve si se reúne o no el número de votos requeridos por la Constitución para ese fin.
- f) En el sistema presidencial existen controles propios. El control más importante en manos del presidente es la facultad de veto de las leyes, mismo que para ser realmente tal, el congreso sólo lo debe poder superar por mayoría calificada, que generalmente es de dos terceras partes de los votos de los legisladores presentes. Si el veto presidencial puede desecharse por simple mayoría, el veto no implica mecanismo alguno de control.

Desde luego, el veto presidencial tiene también otras finalidades, como el análisis de la constitucionalidad de un proyecto de ley aprobado por el congreso.

- g) El Poder Legislativo, generalmente, posee diversas facultades que asimismo realizan funciones de control; entre las más importantes se encuentran: la ratificación de nombramientos y actos realizados por el presidente; el poder de la bolsa, que incluye la ley de ingresos, el presupuesto de egresos y el límite de la deuda pública, las comisiones de investigación y el control extremo y extraordinario, que es el *impeachment*. En esta concepción de control está implícita la de responsabilidad, que es esencial al sistema democrático.
- h) Cuando me refiero a sistemas parlamentarios y presidenciales, parto del supuesto de que se trata de gobiernos democráticos, excluyendo cualquier degeneración, como son los *de facto*, dictaduras, tiranías, teocracias o gobiernos militares.

- i) En principio, en un sistema presidencial los controles operan mejor y con mayor eficacia que en uno parlamentario, porque en este último la mayoría legislativa cuida que el gabinete, que es parte de ella, subsista y no vaya a ser censurado, lo que traería consigo nuevas elecciones, en las que no se tiene asegurada la mayoría parlamentaria. Por esta razón, un primer ministro se convierte en el más importante legislador.
- j) Casi no existen sistemas puros. Los sistemas presidenciales y parlamentarios adoptan diversas modalidades de acuerdo con su evolución política y su realidad. No hay recetas, pero sí principios generales que definen al sistema.
- k) Los sistemas presidenciales y parlamentarios funcionan en forma diferente, de acuerdo con el número de partidos políticos que existe en ese Estado; es decir, si se configura un bipartidismo, tripartidismo, multipartidismo moderado o multipartidismo extremo.
- l) En cualquier sistema presidencial el funcionamiento de los controles mutuos es esencial. De este aspecto depende en mucho la calidad de la democracia y la gobernabilidad del país.
- ll) No funciona en un régimen presidencial hacer a un lado los controles propios del sistema e introducir los que son inherentes al parlamentario, o realizar un híbrido. La realidad ha demostrado que no se obtienen buenos resultados.
- m) Lo anterior no implica que no sea posible introducir matices parlamentarios en un sistema presidencial. Desde luego que sí, siempre y cuando no se confundan los mecanismos de control de uno y otro sistema. Existen diversos instrumentos para perfeccionar un sistema presidencial.
- n) Lo que muchos autores han confundido o relegado en sus análisis y propuestas sobre este tema es la cuestión de los controles, la que es esencial para evitar construir sistemas que no funcionan o mal funcionan.
- ñ) Si en un país, el sistema presidencial no marcha o no marcha bien, deben examinarse cuáles pueden ser las soluciones, incluso el paso al sistema parlamentario, siempre y cuando estén dadas las condiciones para ello, y se esté seguro de que lo que se está construyendo es un sistema parlamentario, no un asambleísmo de por sí inestable y desestabilizador.

Si las condiciones se dan, es preferible dar los pasos hacia un sistema parlamentario o semipresidencial que establecer sistemas híbridos, cuya experiencia no es alentadora, o estar, peor aún, confundiendo los controles propios de un sistema con los del otro, y aderezando una ensalada que tiene los defectos de los dos sistemas, y ninguna de sus virtudes. Aclaro, cuando me refiero a sistemas híbridos pienso en los presidenciales-parlamentarios, no en los semipresidenciales, cuya naturaleza es la alternancia entre los dos sistemas clásicos, dependiendo si el jefe de Estado cuenta o no con el apoyo de la mayoría parlamentaria.

- o) Para que un sistema presidencial opere bien, hay que ser cuidadoso de la ingeniería constitucional y evitar los excesos que han entorpecido el buen funcionamiento del mismo, como la abundancia de facultades legislativas atribuidas al Poder Ejecutivo; por ejemplo, los llamados decretos-ley o leyes de emergencia, los cuales deben limitarse a los indispensables.
- p) No me canso de repetir: parte de la confusión actual que existe en la cuestión de los sistemas de gobierno se encuentra en el desarrollo respecto de los controles propios de cada sistema, lo que cada día se hace con mayor desparpajo.
- q) Si se quieren superar los problemas que presenta el sistema de gobierno de un país, es necesario, en primerísimo lugar, realizar un diagnóstico acertado, para no recetar correctivos que por ineficaces, lo único que logran es multiplicar y complicar los problemas.
- r) No se conciben médicos o ingenieros impreparados o que actúen por intuiciones o chispazos. En la ingeniería constitucional acontece lo mismo, a pesar del ruido constante y agudo de los charlatanes.

### III. PRINCIPALES INFLUENCIAS EN LOS SISTEMAS PRESIDENCIALES ORIGINALES DE AMÉRICA LATINA

A. El constitucionalismo latinoamericano tuvo, en sus albores, primordialmente cuatro influencias en la configuración de las instituciones: la norteamericana; la española liberal proveniente de la Constitución de Cádiz; el pensamiento francés, en forma principal, las ideas de Rousseau, Montesquieu y Sieyès, y la de los códigos fundamentales de 1791, 1793 y 1795; e indirectamente la inglesa en las obras de Locke, Blackstone y otros; en algu-

nos documentos de la época se afirma que los constituyentes tuvieron como guía a la Constitución inglesa.<sup>15</sup>

En términos generales, puede afirmarse que la Constitución norteamericana influyó en América Latina en la parte orgánica, y la Constitución de Cádiz en la dogmática y algunos aspectos precisos, como la noción de soberanía nacional, de origen francés; la incorporación de garantías; el sistema de reformas constitucionales; el régimen electoral indirecto de varios grados; el monopolio de la religión católica; el refrendo ministerial; algún grado de descentralización política proveniente de las diputaciones provinciales.

No puede desconocerse que en las corrientes conservadoras latinoamericanas de entonces está presente, con diversos matices, la influencia del absolutismo español, incluso en el pensamiento de Simón Bolívar, quien fue un gran libertador, un gran visionario, pero no un gran demócrata.

B. Los originales sistemas presidenciales de América Latina se inspiraron claramente en el de Estados Unidos; algunos estructuraron un presidente muy fuerte o fuerte a secas, pero controlado por el congreso; otros fortalecieron al Poder Legislativo como el centro del poder, aunque posteriormente la primera corriente haya prevalecido.

Resulta interesante conocer cuáles fueron los antecedentes y algunas fuentes de los constituyentes norteamericanos, debido a que, indirectamente, tuvieron presencia en América Latina, precisamente a través de la ley fundamental norteamericana:

- a) El derecho público inglés, ya que en parte trataron de imitar el sistema monárquico de Inglaterra, aunque deformándolo; en lugar de un jefe de Estado hereditario querían uno de elección popular, con funciones limitadas en el tiempo.

<sup>15</sup> Torre Villar, Ernesto de la y García Laguardia, Jorge Mario, *Desarrollo histórico del constitucionalismo hispanoamericano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1976, pp. 61, 63 y 142; también vale la pena examinar las pp. 37-40, 45-46, 51, 59-63, 136-137. Hernández Ruigómez, Manuel, “Las raíces históricas del presidencialismo iberoamericano”, *Revista Parlamentaria Iberoamericana*, Madrid, Cortes Generales, núm. 7, 1998, pp. 246-248; Restrepo Piedrahita, Carlos, “El héroe del barroco. Imagen del presidencialismo latinoamericano”, *Revista Parlamentaria Iberoamericana*, Madrid, Cortes Generales, núm. 2, 1986, p. 71; Hernández Valle, Rubén, “El sistema constitucional costarricense”, en D. García Belaunde, F. Fernández Segado, R. Hernández Valle (coords.), *Los sistemas constitucionales iberoamericanos*, Madrid, Dykinson, 1992, p. 214; García Laguardia, Jorge Mario, “El sistema constitucional guatemalteco”, en la obra inmediatamente citada en esta nota, p. 535.

- b) La Constitución de Nueva York de 1777 y, en menor medida, la de Massachussets de 1780, que configuraron ejecutivos independientes con los rasgos principales que después estructuraron la presidencia norteamericana. A su vez, descartaron los modelos de las Constituciones de Carolina del Norte y Rhode Island, donde existían legislativos sin mayores frenos.<sup>16</sup>
- c) Las obras de Locke, Montesquieu y Blackstone, en las cuales “el poder ejecutivo no está delineado en términos de suspicacia o aversión”.<sup>17</sup>

Estos elementos fueron los que principalmente ayudaron a crear el sistema en cuestión, y todo parece indicar que Paolo Biscaretti di Ruffia puede tener razón, al afirmar que, de manera completamente casual, nació la nueva forma de gobierno presidencial,<sup>18</sup> sin ignorarse que los constituyentes de Filadelfia deseaban alejarse, en parte, del sistema monárquico inglés; no obstante que naturalmente los haya influido, porque lo conocían bien. Lo “casual” se encuentra en que los constituyentes norteamericanos buscaban crear un Ejecutivo electo periódicamente por el pueblo.

C. La inspiración que las primeras Constituciones de los países recién independizados del continente americano recibieron de Estados Unidos y que se reflejó, entre otros aspectos, en la incorporación del sistema presidencial en sus regímenes políticos, puede considerarse lógica y natural, por las siguientes razones:

- a) Antes de la aprobación de la Constitución norteamericana de 1787 se produjo un amplio debate en ese país, el cual parece que fue conocido por algunos constituyentes latinoamericanos.<sup>19</sup>
- b) Estados Unidos fueron el primer país que alcanzó su independencia en el continente, por lo cual se le admiraba y se le contemplaba como ejemplo, debido a que se consideraba que su Constitución

<sup>16</sup> Rossiter, Clinton, *The American Presidency*, Nueva York, Harvest Book, 1960, p. 75.

<sup>17</sup> Corwin, Edward S., *El Poder Ejecutivo. Función y poderes, 1787-1957*, Buenos Aires, Bibliográfica Argentina, 1959, p. 8; Duverger, Maurice, *op. cit.*, nota 1, p. 322; Servicio Español del Profesorado de Enseñanza Superior, *Regímenes políticos contemporáneos. Curso de formación política*, Barcelona, Bosch, 1958, pp. 169-171.

<sup>18</sup> Biscaretti di Ruffia, Paolo, *Introducción al derecho constitucional comparado*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, p. 170.

<sup>19</sup> Hernández Ruigómez, Manuel, *op. cit.*, nota 15, p. 246.

aseguraba las libertades, al alejarse de gobiernos monárquicos de corte absolutista. Por ejemplo, la comisión redactora de la Constitución centroamericana de 1824 declaró: “Al trazar nuestro plan, nosotros hemos adoptado en la mayor parte el de los Estados Unidos, ejemplo digno de los pueblos independientes...”<sup>20</sup>

Además, los diplomáticos norteamericanos hicieron política activa a favor de la adopción de principios constitucionales similares a los suyos, lo cual se reforzó a partir de la doctrina Monroe, manifiesta en 1823. Los ejemplos abundan; cito únicamente la labor de Joel R. Poinsett en Chile y México, en las dos primeras décadas del siglo XIX.

No me olvido que la corriente absolutista obtuvo triunfos al lograr concentrar el poder en una persona, como las grotescas monarquías de Dessalines y Christophe, en Haití, desde su independencia y hasta 1820; la corta experiencia del emperador Agustín de Iturbide en México de 1822 a 1823; de Francisco de Paula Santander en Colombia de 1819 a 1828, o de Gaspar Rodríguez de Francia en Paraguay de 1814 a 1840. En estos casos, y en otros, las fuerzas políticas provenientes de la Colonia obtuvieron el triunfo, entre las que sobresalían la Iglesia católica, los grandes hacendados que constituían la alta clase española y criolla, y el ejército, cuyos jefes principales pertenecían a dichas clases.

- c) La existencia de una gran corriente liberal que sufrió derrotas, pero que también obtuvo triunfos importantes, la cual no quería sustituir al monarca absoluto español con uno autóctono, sino que luchaba para que la autoridad ejecutiva fuera electa, basada en el principio de la soberanía popular, aunque en algunos casos fue designado por el Poder Legislativo, así como que este poder sirviera de contrapeso a las facultades del presidente, los conocidos *checks and balances*, y que se garantizaran los principios republicano y de separación de poderes.<sup>21</sup>

<sup>20</sup> Véanse Torre Villar, Ernesto de la y García Laguardia, Jorge Mario, *op. cit.*, nota 15, p. 142; Gros Espiell, Héctor, “El predominio del Poder Ejecutivo en América Latina”, en *El predominio del Poder Ejecutivo en Latinoamérica*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1977, p. 10; Valencia Carmona, Salvador, *El Poder Ejecutivo latinoamericano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1979, pp. 34, 42-44.

<sup>21</sup> García Laguardia, Jorge Mario, “El sistema...”, *op. cit.*, nota 15, p. 535; Alcántara Sáez, Manuel y Sánchez López, Francisco, *op. cit.*, nota 10, p. 158.

- d) No obstante, tampoco se perseguía instaurar un Ejecutivo débil, lo cual no correspondía a la concepción norteamericana, debido a que existía temor de que los congresos pudieran degenerar en asambleas demagógicas, como había acontecido en Francia, y pudiera instaurarse la dictadura de la mayoría.
- e) En consecuencia, si se buscaba instaurar un sistema republicano y de elección del Poder Ejecutivo, no existían varios modelos para escoger. El sistema parlamentario, en las primeras décadas del siglo XIX, tal y como lo concebimos actualmente, no se conocía. Incluso en Gran Bretaña, el gabinete era responsable ante el rey, cuya autoridad era independiente del electorado. Esta situación cambió claramente hasta el reinado de Victoria durante los gobiernos de Disraeli y Gladstone. Walter Bagehot, en 1867, se percató de que los ministros habían adquirido un poder superior al del rey y al del parlamento. Aun si se considera que dicho sistema se había definido desde 1782, el rey conservaba múltiples e importantes facultades materiales.

El sistema parlamentario, como bien se ha dicho, no fue edificado, construido o diseñado; es producto conformado en la historia y lentamente; en los años alrededor de 1820 aún le faltaban algunas décadas para finalizar el proceso<sup>22</sup> que iba limitando el poder del monarca a favor del parlamento, poder que posteriormente fue ejercido por el gabinete y el primer ministro.

Entonces, ¿en cuál sistema se iban a inspirar las Constituciones latinoamericanas? ¿En el de la Convención francesa? ¿En el presidente vitalicio de Bolívar, que poseía tufos monárquicos?

D. No debe pasarse por alto que la Constitución de Cádiz de 1812 tuvo alguna influencia en nuestros sistemas presidenciales.

Es probable que el aspecto más relevante, en este sentido, lo constituya el refrendo, institución por medio de la cual los actos del presidente deben ser firmados por el ministro del ramo para ser válidos. Esta institución nos proviene de dicha ley fundamental, aunque ella, a su vez, se inspiró en la

<sup>22</sup> Duverger, Maurice, *op. cit.*, nota 1, p. 20; Gaudemet, Paul Marie, *op. cit.*, nota 3, pp. 7 y 8; Shugart, Matthew Soberg y Carey, John M., *op. cit.*, nota 9, pp. 4-6; Vergottini, Giuseppe de, *Derecho constitucional comparado*, México, UNAM, y Segretariato Europeo per le pubblicazioni Scientifiche, 2004; pp. 376-377; Burdeau, Georges *et al.*, *Manuel de droit constitutionnel*, París, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1997, pp. 118 y 119.

francesa de 1791 y, en cuanto formalidad de cancillería, tiene su origen en las antiguas monarquías asiáticas, cuya finalidad era autenticar el sello del monarca, y que, de tal forma, la decisión no fuera expresión arbitraria de poder personal.<sup>23</sup>

El refrendo, en las Constituciones francesa y española mencionadas, no implicaba que los ministros eran copartícipes del poder, sino que funcionaban como “una salvaguardia de las leyes y una traba al poder ejecutivo al no poder éste expedir órdenes o decretos sin la firma del secretario respectivo”.<sup>24</sup> No obstante, para valorar su exacto alcance, no debe olvidarse que los ministros o secretarios eran designados y removidos libremente por el rey o el presidente.

E. En la configuración de los sistemas presidenciales en América Latina hay tres aspectos que vale la pena comentar:

- a) El congreso norteamericano representaba, y representa, intereses locales; lo mismo pasó con esos órganos en América Latina. Este aspecto no era, no es, singular del sistema norteamericano, porque dicha situación acontecía igualmente en Gran Bretaña. Los intereses locales tuvieron, y tienen, peso en algunos países de nuestra región.
- b) Se ha sostenido que en los presidencialismos latinoamericanos influyó la herencia prehispánica, en virtud de que los emperadores azteca e inca concentraron el poder; aunque existían diferencias entre ellos, las similitudes fueron mayores, ya que fueron monarcas, jefes militares, sumos sacerdotes y ejercían funciones administrativas, legislativas y judiciales. El emperador azteca era electo por una oligarquía, el inca por derecho hereditario.<sup>25</sup>

Sin embargo, difícilmente algo subsistió de aquella organización política absolutista, misma que se destruyó con la Conquista, y cualquier vestigio que hubiera quedado desapareció en tres siglos de dominación colonial.

<sup>23</sup> Hauriou, Maurice, *Derecho público y constitucional*, Madrid, Reus, s.f., p. 448.

<sup>24</sup> Martínez Báez, Antonio, “El Ejecutivo y su gabinete”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, UNAM, 1952, núm. 6, t. II, pp. 59-62; Carpizo, Jorge, *op. cit.*, nota 5, pp. 33-36; Quiroga Lavié, Humberto, *Derecho constitucional latinoamericano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1991, p. 284.

<sup>25</sup> Valencia Carmona, Salvador, *op. cit.*, nota 20, pp. 15-21; Colomer Viadel, Antonio, *Introducción al constitucionalismo iberoamericano*, Madrid, Ediciones de Cultura Hispánica, 1990, p. 119.

No existe testimonio de que los constituyentes latinoamericanos hubieran aludido o recordado antecedente alguno de origen indígena en la configuración de sistemas presidenciales con Ejecutivo fuerte o muy fuerte.

- c) Asimismo, se afirma que la tradición política y administrativa colonial-española inspiró el presidencialismo latinoamericano. No se puede dudar que durante los tres siglos de dominación, la política que imperó fue el absolutismo y el centralismo que puede existir en territorios tan extensos y mal comunicados. No obstante, el poder era piramidal y provenía del monarca hacia los virreyes, los capitanes generales y, posteriormente, los intendentes. Desde luego que existieron vestigios de algún equilibrio de poder en estos últimos tres siglos, y que la llegada de la Casa de Borbón al trono español implicó una centralización no conocida con anterioridad. Las relaciones de las colonias eran directas con Madrid, teniendo poco contacto entre ellas. Esta “tradición centralista se fue imponiendo llevando a concentrar en una sola persona, la del presidente de la República, la práctica totalidad del poder de decisión, incluido el territorial”.<sup>26</sup>

La tesis anterior posee su lógica propia. Tres siglos de existencia de un sistema son muchos; además, en la realidad, múltiples presidentes latinoamericanos acabaron concentrando los poderes en su persona, con lo cual dicha tesis se comprobaría.

Empero, aunque las tendencias ideológicas al inicio de la existencia independiente de los Estados latinoamericanos incluyó la absolutista y monárquica, la misma no fue predominante; prevaleció la idea de establecer repúblicas, y el modelo norteamericano se tomó como un ideal democrático, que perseguía el equilibrio de los poderes, tal y como he asentado en este mismo artículo. Es más: varias Constituciones estructuraron un sistema en el cual el centro del poder lo constituía el Legislativo. Como ejemplos se pueden citar la Constitución Federal de Centro América de 1824, la del Uruguay de 1830, la de México de 1857, y las de Costa Rica de 1825, 1844 y 1859.<sup>27</sup>

<sup>26</sup> Hernández Ruigómez, Manuel, *op. cit.*, nota 15, pp. 248, 252 y 253.

<sup>27</sup> Vescovi, Enrique, “El predominio del Poder Ejecutivo en América Latina”, *El predominio del Poder Ejecutivo en Latinoamérica*, México, UNAM, Instituto de Investi-

En todo caso, el antecedente del gobierno colonial de carácter absolutista no estuvo presente en los congresos constituyentes que construyeron las repúblicas, como sí aconteció respecto a la Constitución liberal de 1812.

Si el absolutismo del gobierno colonial influyó en la psicología colectiva o individual, y hasta dónde, no lo preciso. La ambición por el poder desborda sistemas y épocas; así lo confirma la historia.

#### IV. ALGUNOS AUTORES QUE INFLUYERON EN NUESTROS SISTEMAS PRESIDENCIALES

A. Aludí ya a las principales influencias que se manifestaron en el constitucionalismo latinoamericano. Ahora, unos párrafos respecto a algunos autores que pudieron ser fuente de inspiración para los sistemas presidenciales de la región.

Hamilton, Madison y Jay publicaron, de octubre de 1787 a mayo de 1788, setenta y siete artículos en tres periódicos para explicar y defender la nueva Constitución norteamericana, mismos que, más otros ocho, de inmediato fueron editados en dos volúmenes con el nombre de *El Federalista*.

Gustavo R. Velasco considera que dicha obra no tuvo mayor influencia en el constitucionalismo latinoamericano, debido a que no fue traducida al portugués hasta 1840 y al español en 1868, aunque no descarta que se haya conocido a través de la traducción francesa de 1792, la cual en ese año fue reimpresa, y reeditada tres años después.

El autor mexicano escribió que únicamente encontró citas de *El Federalista* en Alberdi y Sarmiento, aunque aclaró que no investigó la importante folletería de las primeras décadas del siglo XIX, la prensa ni las discusiones en los congresos constituyentes. Respecto a México, encontró citado a Hamilton en dos ocasiones, en documentos constitucionales alrededor de la segunda mitad del siglo XIX.

En relación con Sarmiento, Velasco apunta que su obra *Cartas de un Americano sobre las ventajas de los Gobiernos Federativos*, publicada en

gaciones Jurídicas, 1977, p. 439; Carpizo, Jorge, *Estudios constitucionales*, México, Porrúa y UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, pp. 275-285; Torre Villar, Ernesto de la, y García Laguardia, Jorge Mario, *op. cit.*, nota 15, pp. 203-206; García Laguardia, Jorge Mario, "El sistema...", *op. cit.*, nota 10, p. 535; Gros Espiell, Héctor, *op. cit.*, nota 20, pp. 14 y 15.

Londres en 1826, en buena parte está basada en *El Federalista*, obra de la cual transcribe numerosos párrafos.<sup>28</sup>

Como el propio Velasco apunta, no puede descartarse que *El Federalista* haya sido conocido a través de la citada traducción francesa de 1792. Desde luego, en aquellos años, muchas obras fueron descubiertas en América Latina a través de París.

B. El pensamiento de Thomas Paine fue estudiado por la elite latinoamericana, y varios de sus libros fueron traducidos y publicados en Venezuela, Perú y Filadelfia y distribuidos en otros países de la región.

García Laguardia y De la Torre Villar resaltan la traducción al español que realizó el venezolano Manuel García de Sena de *La Independencia de la Costa Firme justificada por Thomas Paine treinta años ha. Extracto de sus obras*, publicada en 1811, y en la cual se incluyeron diversos textos legales norteamericanos, tales como la Declaración de Independencia de 1776, los Artículos de la Confederación y Perpetua Unión de 1778, la Relación de la Constitución de Connecticut y las Constituciones de Nueva Jersey, Massachussets, Pennsylvania y Virginia.

C. También fue conocido el pensamiento de Jefferson. Locke y Montesquieu fueron estudiados y aceptados ampliamente.

El ayuntamiento de Guatemala elaboró unas Instrucciones constitucionales en 1810 para su diputado en las Cortes de Cádiz, en las que incluyeron una Declaración de Derechos del Hombre, y un proyecto de Constitución. La influencia de Montesquieu es notoria; nada menos que la última parte de las Instrucciones contiene como epígrafe la oración de este pensador: “Todas las instituciones humanas tienen el sello del siglo en que se hicieron”, y se aceptó su teoría de la división de poderes.<sup>29</sup>

Morelos, el gran dirigente de la independencia mexicana, en el proyecto de la Constitución de Apatzingán, incorporó con claridad meridiana la concepción del autor de *El espíritu de las leyes* en los artículos referentes a la división de poderes;<sup>30</sup> concepción modificada de la misma se incorporó en la Constitución Federal de 1824.

<sup>28</sup> Velasco, Gustavo R., Prólogo y versión directa de *El Federalista* de Hamilton, Madison y Jay, México Fondo de Cultura Económica, 1957, pp. XV-XVII.

<sup>29</sup> Torre Villar, Ernesto de la y García Laguardia, Jorge Mario, *op. cit.*, nota 15, pp. 50-61.

<sup>30</sup> Carpizo, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997, pp. 188 y 189. Véase Madrid H., Miguel de la, “División de poderes y forma de gobierno en la Constitución de Apatzingán”, en *El De-*

Las ideas de Locke y Montesquieu se encuentran en otros de los primeros documentos constitucionales de América Latina. Al respecto, se pueden mencionar, sin ánimo exhaustivo:

- a) En Argentina, el Reglamento Orgánico del 22 de octubre de 1811, que no llegó a estar vigente; la Constitución de las Provincias Unidas en Sudamérica de 1819; la Constitución de 1826.
- b) En Chile, la Constitución de 1823.
- c) En Perú, las Bases de la Constitución Política de la República Peruana de 1822; las Constituciones de 1823 y 1826.
- d) En Uruguay, las Instrucciones del año XIII de Artigas; la Constitución de 1830.
- e) En Bolivia, la Constitución federativa de 1826 o Constitución boliviana, en virtud de que fue obra de Simón Bolívar.
- f) En Venezuela, la Constitución de 1811.
- g) En la Constitución de Cúcuta de 1821, por medio de la cual se unieron Nueva Granada, Quito y Venezuela.<sup>31</sup>

Sin duda alguna, Rousseau, en forma excepcionalmente importante, y el pensamiento español de Suárez, Mariana y Feijóo influyeron en otros aspectos, en los que no es el caso detenernos ahora, pero no en este del sistema presidencial.

D. El tratadista irlandés William Burke, quien residió en Venezuela, publicó, en la *Gaceta de Caracas*, múltiples artículos, los cuales fueron agrupados en su obra *Derechos de la América del Sur y México*, una invitación a alcanzar la independencia y a seguir el ejemplo de la organización norteamericana “tan cerca como las circunstancias lo permitan”, para lograr igualmente la libertad y la felicidad.

Para Burke resultaba esencial la división tripartita de los poderes, y que el Ejecutivo estuviera limitado y controlado:

El establecimiento de un poder ejecutivo fuerte y permanente, cualquiera que sea la denominación bajo la que está disfrazado, es el primer paso pa-

*creto Constitucional de Apatzingán*, México, UNAM, Coordinación de Humanidades, 1964, p. 524.

<sup>31</sup> Stoetzer O., Carlos, *Iberoamérica. Historia política y cultural, II. Periodo de la Independencia (1808-1826)*, Buenos Aires, Editorial Docencia y Fundación Universidad a Distancia “Hernandarias”, 1996, pp. 165-175. Véase Herrero, Vicente, *La organización constitucional en Iberoamérica*, México, El Colegio de México, s/f, p. 45.

ra que el ejercicio de la soberanía del pueblo sea usurpado; y terminará como todas las grandes monarquías del día, o en un manifiesto y absoluto despotismo o, lo que es tan injurioso y más insultante, en una tiranía producida por corrupción y en nombre del derecho constitucional.<sup>32</sup>

E. Aunque Tocqueville fue muy conocido en América Latina, la primera parte de *La Democracia en América* se publicó en 1835, y la segunda en 1840. En 1836 apareció en París la traducción al español que realizó Sánchez de Bustamante. Este libro influyó en aspectos relacionados con lo que actualmente denominamos defensa de la Constitución. En consecuencia, con cuestiones cercanas a la efectividad de los derechos y al Poder Judicial, mismas que se relacionan con el funcionamiento del Poder Ejecutivo.<sup>33</sup>

Jorge Mario García Laguardia ha encontrado evidencias en Guatemala de que en 1835 la obra de Tocqueville fue leída en su idioma original, antes de las respectivas traducciones.

<sup>32</sup> Torre Villar, Ernesto de la y García Laguardia, Jorge Mario, *op. cit.*, nota 15, pp. 38-39 y 45-50.

<sup>33</sup> La columna vertebral del pensamiento de Tocqueville se encuentra en la idea de la igualdad en la libertad. Es un estupendo desarrollo de su apreciación de la realidad norteamericana y de las ideas de Jefferson, contenidas en la Declaración de Independencia de ese país.

Tocqueville temía más la tiranía de los legisladores que la del propio Ejecutivo; en consecuencia, está a favor de un gobierno fuerte que respete los derechos y las libertades de los individuos. Tocqueville, Alexis de, *La democracia en América*, Madrid, Ediciones Guadarrama, 1969, pp. 171, 333, 338-339, 370-372. Asimismo, este autor encontró en Inglaterra, según su visión, entre otras características, la independencia del Poder Judicial y la preeminencia de los jueces sobre todas las autoridades, a las que obligaban con sus decisiones al imperio de la ley, pp. 354-355. Véase Mayer, J. P., *Alexis de Tocqueville y su obra*, prólogo a esta edición de *La democracia en América*, p. 25.

Este libro desempeñó un importante papel, aunque en forma paulatina, en la aceptación latinoamericana de *la revisión judicial de la constitucionalidad de las leyes*, de acuerdo con el denominado “sistema americano” y sus características de difuso, de oficio o a petición de parte y sentencia con efectos relativos, a quien solicitó la protección. Véase Fix-Zamudio, Héctor, *Estudio preliminar* a la obra de Paolo Biscaretti di Ruffia, citada en la nota 18, p. 30.

En 1842, en París, se editó *La democracia en América*, traducida por Leopoldo Borda. En 1843, en Madrid, apareció la traducción de Roado Brandaris, y en 1855 se publicó en México la traducción de Sánchez de Bustamante; datos que he tomado de la edición del Fondo de Cultura Económica, México, 1984, pp. 739-740. Véase la *Introducción* de Enrique González Pedrero, p. 17.

## V. PRINCIPALES FACTORES QUE ALEJARON A NUESTROS SISTEMAS PRESIDENCIALES DEL MODELO NORTEAMERICANO

A. Se puede afirmar que una gran corriente liberal impulsó el sistema republicano frente al monárquico; al titular del Poder Ejecutivo electo frente al hereditario; al Ejecutivo fuerte, pero no omnipotente, frente al despótico; el equilibrio de poderes frente a su concentración y menos en un solo gobernante; a la democracia frente a la oligarquía o al gobierno de un personaje con facultades incontroladas.

Entonces ¿por qué los sistemas presidenciales latinoamericanos, unos más, otros menos, fueron acercándose o cayeron en sistemas, con algunas excepciones, en los cuales se concentraron la mayoría de las competencias en una persona hasta las dos últimas décadas del siglo XX?

Cada uno de los países de América Latina presentó sus peculiaridades. Las generalizaciones son casi siempre inexactas, y se cometen errores graves. No obstante, en diversos grados, existen algunas coordenadas que son válidas para muchos de ellos. Con cautela, intento señalarlas únicamente como una aproximación al tema, y teniendo en cuenta que varios países, y algunos de ellos durante décadas, contaron con sistemas democráticos y un alto grado de equilibrio entre los poderes políticos:

a) Consumada la independencia, *los Estados-nación no existen*. Lo que encontramos son los intereses de los grupos oligárquicos, como la burguesía agrícola o la minera, el alto clero y el ejército. La sociedad, muy heterogénea, no se encontraba articulada, no se tenía idea ni proyecto de nación; urgía la estructuración y organización de las energías y los grupos para fortalecer al incipiente Estado sobre las facciones, que se disputaban el poder en beneficio de sus propios intereses.

Jacques Lambert, al respecto, escribió:

...la transposición del régimen presidencial en la América Latina ha sido muy criticada: ciertamente, ha sido incapaz de impedir los golpes de Estado y las dictaduras, pero sería absurdo buscar la causa de estas dictaduras en los amplios poderes concedidos al presidente, por el contrario reside en el atraso de la estructura social, en la insuficiente integración de las poblaciones en la nación, en la inorganización de la vida política y en la frecuencia de los estados de urgencia que de ello se derivan...<sup>34</sup>

<sup>34</sup> Lambert, Jacques, *América Latina*, Barcelona, Ariel, 1964, p. 403.

b) *Fuerte inestabilidad política*, que se agravó debido a guerras externas entre los países, como en el caso de fronteras imprecisas; conflictos internos que fueron el resultado de luchas cruentas por el poder, que degeneraron, a menudo, en violencia y caos o intentos separatistas, e invasiones e intervenciones de potencias extranjeras.

Lo anterior constituyó un factor trascendente para otorgar poder y preeminencia a la clase militar. Existía la necesidad de dominar efectivamente el territorio estatal.<sup>35</sup>

El presidente, en muchas ocasiones, parecía muy fuerte, por el cúmulo de competencias que la Constitución le concedía; no obstante, su campo de acción estaba restringido por el de los grupos oligárquicos, los que si sentían que ya no los representaba, o temían por la preservación de sus intereses, conspiraban para derrocar al presidente, originándose múltiples asonadas, revoluciones de palacio, golpes de Estado, lo que, a su vez, reforzaba el poder militar, aparentemente garante del orden social, que ese mismo poder no respetó en múltiples ocasiones. En consecuencia, los presidentes fuertes o muy fuertes, no todos lo fueron en la realidad, la cual oscilaba, como un péndulo, de la dictadura al caos y de éste a la tiranía.

Los países se encontraban mal comunicados y sufrían la inseguridad que traía la existencia de gavillas y bandoleros, vestigios de las guerras de independencia, de la impunidad y de la incapacidad del Estado para exterminar a esta última, a menudo acompañada de corrupción.

Dillon Soares afirma que:

La historia de Latinoamérica ha estado marcada, desde sus inicios, por la inestabilidad política y económica. El periodo inmediatamente posterior a la independencia fue particularmente inestable... Hubo guerras civiles y guerras entre las unidades nacionales recién creadas. Aunque la inestabilidad se dio en mayor o menor grado en toda América Latina fue particularmente intensa en el territorio hoy ocupado por Bolivia, Perú, Colombia, Ecuador y Venezuela. En América del Sur hubo, hasta cierto punto, dos excepciones a la regla: Chile, donde la aristocracia rural aseguró su hegemonía y creó un estado fuerte por medio de la llamada República de Portales, y Brasil, con la institución del Imperio. En Chile los mandatos presidenciales tenían una du-

<sup>35</sup> Nohlen, Dieter y Fernández B., Mario, "El presidencialismo latinoamericano: evolución y perspectivas", en Nohlen, Dieter y Fernández B., Mario (eds.), *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio en América Latina*, Caracas, Nueva Sociedad, 1998, p. 117.

ración de diez años y sólo en una ocasión hubo una interrupción completa de uno de ellos. En Brasil, desde 1822 hasta 1889, hubo sólo dos emperadores. Con todo es preciso relativizar la estabilidad política de esos dos países toda vez que se produjeron innumerables movimientos armados internos, rebeliones y guerras externas. Las guerras de independencia, las guerras entre los países, las rebeliones y las revoluciones internas son caras y muchos países latinoamericanos destinaron a gastos militares un porcentaje elevadísimo de su presupuesto (con frecuencia superior al 80 por 100). Aquél fue un periodo de gran endeudamiento internacional... En América Latina, históricamente, la regla ha sido la inestabilidad, no la estabilidad.<sup>36</sup>

Esa inestabilidad política se muestra durante los primeros 150 años de vida independiente en inestabilidad constitucional: las diecinueve naciones de América Latina contaron con 227 Constituciones en ese periodo, aunque en ocasiones son casi la misma Constitución, a la que se agrega el programa del partido, o son realmente reformas que persiguen principalmente la reelección del presidente o la ampliación temporal de ese cargo.<sup>37</sup>

c) *La inestabilidad económica* acompañó a la inestabilidad política. Las economías de los países de la región se centraban en unos cuantos productos importantes, generalmente agrícolas, lo que hacía a estas economías muy vulnerables a los vaivenes de los precios de exportación de los mismos, especialmente en aquellos países en los cuales uno, dos o tres productos constituían la base de sus exportaciones. Por ejemplo, Centroamérica: en Costa Rica, el café representaba el 52%, el plátano el 24% y el cacao el 7%. En El Salvador, el café, el 66% y el algodón el 11%. En Guatemala, el café el 66% y el plátano el 17%. En Honduras, el plátano el 45%, el café el 19%, y la madera el 13%. En Nicaragua, el café el 34% y el algodón el 26%.

En Brasil, de 1889 a 1930, el café representó aproximadamente el 75% de sus exportaciones.<sup>38</sup> Fácil es notar que eran economías competitivas entre ellas.

<sup>36</sup> Dillon Soares, Gláucio Ary, "Las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo: los programas de estabilización en América Latina", *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, octubre-diciembre de 1999, núm. 106, pp. 45 y 46.

<sup>37</sup> Hernández Ruigómez, Manuel, *op. cit.*, nota 15, p. 258; Torre Villar, Ernesto de la y García Laguardia, Jorge Mario, *op. cit.*, nota 15, pp. 234 y 235.

<sup>38</sup> Pinto Ferreira, Luiz, "El predominio del Poder Ejecutivo en América Latina", *El predominio del Poder Ejecutivo en Latinoamérica*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1977, pp. 52 y 53.

Entre 1929 y 1930, las exportaciones cubanas se redujeron en 70%, y las chilenas y bolivianas en casi 80%.

El campo se trabajaba principalmente en grandes extensiones o latifundios, en manos de una minoría, mientras la mayoría los laboraba casi como esclavos, y en varios sistemas las deudas de los campesinos o jornaleros pasaban de padres a hijos.

La pobreza era y es agobiante. Masas enteras casi muertas de hambre. Aún hoy en día, aproximadamente la mitad de la población de la región se encuentra en niveles de pobreza o de pobreza extrema.

América Latina es socialmente la región más desigual del mundo. Los rezagos sociales son enormes en educación, protección de la salud, vivienda y trabajo.

La deuda externa es colosal y esteriliza los recursos que debían canalizarse al gasto social.

La hiperinflación llegó a cifras increíbles. Por ejemplo, en Argentina alcanzó el 4.923,3 por ciento en 1989; en Brasil el 2.489,1 por ciento en 1993, y en Perú el 7.649,6 por ciento en 1990.<sup>39</sup>

d) En términos generales, los poderes legislativos y judiciales, así como los partidos políticos, no lograron prestigio ni confianza sociales. En muchos casos se les identificó con corrupción y sufrieron un desgaste inmenso; no se les contemplaba como parte de la solución de los problemas, sino como pieza integrante de los mismos.

Muchos países latinoamericanos contaron con sistemas pluripartidistas moderados o extremos, muy ideologizados; todo lo contrario del bipartidismo norteamericano, en el cual las orientaciones políticas de esas organizaciones no son profundas y son fluctuantes; son realmente maquinarias electorales.

La desesperación social ante las inestabilidades políticas y económicas, ante la creciente pobreza y carencias sociales, abrió las puertas al “caudillo”, que supuestamente iba a resolver todos los problemas. El “caudillo” en América Latina fue un fenómeno de todo el siglo XIX y buena parte del XX. Con elementos cambiantes y “modernos” llegó hasta las últimas décadas y años del siglo pasado, como lo demuestra el neocaudillismo de Menen en Argentina, Fujimori en Perú, o Chávez en Venezuela, para no referirme a Castro en Cuba.

e) Los factores descritos con anterioridad propiciaron que a los presidentes se les concedieran amplias facultades legislativas, mismas que los

<sup>39</sup> Dillon Soares, Gláucio Ary, *op. cit.*, nota 36, pp. 53, 54 y 59.

ejecutivos norteamericanos no poseen, y extensas atribuciones para el establecimiento de estados de emergencia, de sitio o de necesidad, y para actuar en dichos procesos. En varios países, los casos de excepción se convirtieron en cotidianos.<sup>40</sup>

Dentro de este contexto, varios presidentes lograron, y hasta ahora la práctica continúa, la reforma constitucional para ampliar el periodo o para cambiar las reglas de la no reelección presidencial.

f) La fuerte injerencia externa en los asuntos políticos y económicos de la región, primero, especialmente de Gran Bretaña y Francia, y muy poco después de Estados Unidos. Las injerencias fueron de toda naturaleza, desde los favores de los embajadores a grupos políticos, el control de aspectos económicos hasta intervenciones armadas y apoyos a dictadores o caudillos afines con los intereses de la potencia o potencias. Sólo habría que recordar el imperio de Maximiliano en México, la separación de Panamá de Colombia, o la protección a tiranos como Trujillo en República Dominicana, Somoza en Nicaragua o Stroessner en Paraguay. O, por el contrario, para derrocar a presidentes no afines, como Jacobo Arbenz en Guatemala o Salvador Allende en Chile.

g) La necesidad de enfrentarse a nuevos y graves problemas, como son, por ejemplo, el crimen organizado, especialmente el del narcotráfico; guerrillas, que en ocasiones son financiadas por el propio narcotráfico, y las presiones inmensas de organismos financieros internacionales.

h) Saiz Arnaiz, a los factores enunciados, recuerda otros, que han sido expuestos por diversos autores, y que realmente se encuentran incluidos en la enumeración realizada, tales como el subdesarrollo técnico, el predominio agrario y la semicolonización por parte de Estados Unidos, el porcentaje de analfabetismo, la debilidad y personalismo de los partidos políticos, la actitud conservadora del clero, la garantía del orden social y público, y la ausencia de control institucional suficiente.<sup>41</sup>

<sup>40</sup> Véanse Valadés, Diego, *La dictadura constitucional en América Latina*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1974, 213 pp.; Bacelar Gouveia, Jorge, *O Estado de excepção no direito constitucional*, Coimbra, Almedina, 1998, t. I, pp. 530-541. En relación con la diferencia entre los sistemas de partidos políticos latinoamericanos y el norteamericano, véase Burdeau, Georges; Hamon, Francis; Troper, Michel, *op. cit.*, nota 22, pp. 245, 263 y 264.

<sup>41</sup> Saiz Arnáiz, Alejandro, "Forma de gobierno y estructura del Poder Ejecutivo: el presidencialismo argentino tras la revisión constitucional de 1994", *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, julio-septiembre de 1997, pp. 197-199.

B. Es probable que únicamente uno o dos de los factores mencionados hubieran alterado profundamente el funcionamiento del sistema presidencial inspirado en Estados Unidos, y en muchos de los países de la región se presentaron y presentan más de dos de esos factores. Entonces, nuestras realidades alteraron la estructura propia del sistema presidencial y casi, o sin el casi, anularon los controles mutuos que deben existir entre los poderes Legislativo y Ejecutivo, con el agravante de un Poder Judicial débil, y generalmente no independiente.

En el camino para reencontrar los cauces de la democracia, esos dos aspectos —equilibrio de poderes y controles mutuos— son esenciales para la ingeniería constitucional; hay que tenerlos muy claros, para no perdersos en el bosque y continuar cometiendo errores, que nos alejen de la meta actual: la consolidación de los sistemas democráticos para evitar retrocesos.