

EL PRESIDENCIALISMO IBEROAMERICANO Y EL ESTADO

(Notas para el análisis de una crisis)

Antonio COLOMER VIADEL *

SUMARIO: I. *El Estado-nación en el mundo iberoamericano. Problemas estructurales*; II. *El presidente de la República y su predominio constitucional*; III. *Crisis del Estado y crisis de la presidencia.*

I. EL ESTADO-NACIÓN EN EL MUNDO IBEROAMERICANO. PROBLEMAS ESTRUCTURALES

En una apretada síntesis podemos afirmar que las causas del fracaso del proyecto integrador bolivariano —junto con la acción de las potencias centrales— fueron la fragmentación de pequeños grupos dirigentes, arraigados en las ciudades —sede del poder estatal emergente que sólo más tarde se extenderá por las zonas rurales—, la dificultad de integración física de territorios tan vasta, la desarticulación económica, pero también un proceso basado en fuerzas locales que —excepto en el caso de Brasil— se cerrarán sobre sí mismas. “La dispersión regional sugiere —dice Alberto Torres— que el Estado nacional que empieza a formarse tenga una matriz espacial superior a la voluntad expansiva de sus clases dirigentes.”¹

Esta debilidad del tejido social, su heterogeneidad, la mínima articulación económica-social y la desvertebración cultural e ideológica, convierte en urgente la construcción del aparato del Estado que actuará como vector social y movilizador de una acción integradora y normativa de la organización nacional.

* Profesor titular de Derecho Constitucional de la Universidad Autónoma de Madrid.

¹ Torres Rivas, Edelberto, “La Nación. Problemas teóricos”, *Estado y política en América Latina*, México, 1981, p. 112.

Sin embargo, el problema de distribución de la tierra, la temprana penetración de capital extranjero, y subsiguiente dependencia económica, el mimetismo cultural hacia lo foráneo, debilitó considerablemente la tarea y papel de una burguesía nacional para construir ese Estado. La idea restrictiva de unas oligarquías que entienden el Estado como un aparato de poder, garantizador del orden y de sus intereses no alcanza la dimensión de un proyecto nacional que supone autonomía política e integración popular. La dependencia externa y la estructura interna desigual y heterogénea es un doble condicionamiento que trunca la soberanía nacional que el Estado reclama. "El Estado —seguimos a Torres— no será soberano hacia afuera y hacia adentro no será nacional."²

Por ello las clases dirigentes desde el inicio de la construcción de estos Estados se han centrado en dominar el aparato del Estado y sólo secundariamente construir la dimensión nacional. Puede decirse que existe una contradicción entre el Estado —como manejo elitista de instituciones, en su propio beneficio— y la nación, de perfiles imprecisos, pero que integra sectores populares y algunos grupos de clase media que se expresan en el folklore, el rechazo del imperalismo, el reclamo de tierras. Así ha podido expresar Edelberto Torres, "lo que la experiencia brasileña, mexicana, venezolana y de otras sociedades demuestra es que en la periferia el crecimiento del capital expande y fortalece el Estado, que avanza amenazadoramente sobre la nación en tanto expresión esta última de los intereses generales y superiores de la sociedad".³

El modelo constitucional generalizado será el de la democracia representativa, con división de poderes y declaración y garantías de derechos y libertades. La práctica conduce a un predominio casi total del Ejecutivo en donde se controlan los instrumentos de orden: ejército, policía, administración; en donde se descubre el papel de los empleos públicos como medio de clientelismo político; y, algo más tarde, la función integradora y de control social de la educación y la información (prensa).⁴

Cuando a finales del siglo pasado la expansión económica exige movilizar recursos humanos y materiales, a la vez que abrir nuevos

² *Op. cit.*, p. 123. Véase también Colomer Viadel, Antonio, "L'Etat-Nation dans le monde iberoamericain", *IV Session de l'AIDC*, Túnez, 1988.

³ *Loc. cit.*

⁴ Colomer Viadel, Antonio, "La valeur fu fait constitutionnel dans les Etats iberoamericains", *La Suprematie de la Constitution*, Casablanca, 1987.

espacios internos, el Ejecutivo del Estado, será el agente decisivo de tal función.

Por este motivo la institución que se desea controlar es la Presidencia del Estado, revestida de poderosas facultades constitucionales, pero aún más de irresistibles atributos de hecho.

La Presidencia será al mismo tiempo la garantizadora de la intengibilidad de los intereses de las distintas oligarquías, la autora de una lenta pero constante ampliación del espacio nacional, la integradora social, por un consenso falso o verdadero, movilizado por los recuerdos de la independencia, la educación pública obligatoria, el control de la información —de forma directa o por intermediarios—, la propiciadora de etapas populistas que incorpore a sectores medios e incluso a algunos obreros, para la estabilidad del sistema, y la creadora de una burocracia creciente que finalmente alcanzará una autonomía relativa, y pretenderá sustituir en los vínculos de dependencia a la vieja oligarquía agro-minero-ganadera exportadora, y la burguesía industrial continuadora del proceso social.⁵

Todos los periodos de esta evolución, todas las crisis de legitimidad girarán en torno de los presidentes de la República.

La crisis del Estado, la crisis de estos países está por ello íntimamente ligada al papel de estas Presidencias —que se transformarán en “presidencialismo”— y a su propia crisis institucional.

II. EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA Y SU PREDOMINIO CONSTITUCIONAL

La figura clave del Ejecutivo de las repúblicas americanas es su presidente. Él reúne casi siempre la doble condición de jefe del Estado y del gobierno, característica del régimen presidencial.

Al mismo tiempo el constitucionalismo hispanoamericano ha acentuado el carácter unipersonal de su Ejecutivo, por una suerte de identificación entre el Ejecutivo y el presidente. El artículo 74 de la Constitución argentina de 1853 dice: “El Poder Ejecutivo de la nación será desempeñado por un ciudadano con el título de Presidente de la Nación Argentina”. La Constitución de México en su artículo 80 expresa: “Se deposita el Supremo Poder Ejecutivo de la Unión

⁵ Para el análisis histórico de los distintos procesos y periodos en esta evolución, véase Kaplan, Marcos, *Estado y sociedad en América Latina*, México, 1984, y Jiménez, Edgar, *Crisis de Estado o crisis de hegemonía en América Latina*, México, 1977.

en un solo individuo, que se denominará: Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”.

El artículo 201 de la Constitución peruana señala: “El Presidente de la República es el jefe del Estado y personifica a la Nación”. Si repasamos el articulado de casi todas las Constituciones iberoamericanas encontraremos redacciones muy semejantes a los ejemplos anteriores.

Esta figura política que personifica a la nación y desempeña el Poder Ejecutivo ejerce también un liderazgo popular que influye decisivamente en su predominio sobre los restantes poderes constitucionales. Este predominio se produce —incluso cuando se quiere mantener una estricta división de poderes— a través del crecimiento constante de las atribuciones propias y de su influencia política, de hecho o de derecho, en el reclutamiento de los miembros de los otros órganos del Poder. La tendencia hegemónica se incrementa, lógicamente, cuando el sistema constitucional permite al presidente penetrar en las áreas de competencia de los otros poderes, y, en cierta medida, absorber las más importantes funciones de los distintos órganos constitucionales.

Antes de considerar estas facultades y su influencia en el predominio constitucional conviene apuntar uno de los primeros factores que contribuyen a éste: la elección popular directa. Esta forma de elección otorga un prestigio, por la vinculación inmediata a la voluntad popular —real o presunta— que coloca al presidente en posición de evidente superioridad sobre los miembros de los otros poderes. No es de extrañar que un jurista mexicano, observador de este fenómeno, vea así conformada la paradoja del Kelsen, en el sentido de que la elección directa del Ejecutivo constituye más un ataque que un apoyo a la soberanía del pueblo.⁶

La elección presidencial de forma directa es casi general. Algunas excepciones existen: En Argentina, la Constitución de 1853, establecía elección indirecta, por medio de un colegio electoral —Congreso, Cámara y Senado— pero el Estatuto del 24 de agosto de 1974 modificó el artículo 81, y estableció la elección directa del candidato que obtuviera la mayoría absoluta. De no alcanzarse ésta, se sigue el sistema de ballotage. En Bolivia la elección es también directa y popular, si se alcanza la mayoría absoluta. De no ser así, es el Parlamento el que elige al presidente entre los candidatos más votados.

⁶ Valadés, Diego, “El poder legislativo mexicano”, *Las experiencias del proceso político constitucional en México y España*, México, UNAM, 1979, p. 451, nota.

La Constitución del Brasil, de 1969, regula la elección presidencial por medio de un colegio electoral —miembros del Congreso Nacional y representantes de la Asamblea de los Estados.

1. *Facultades presidenciales*

Ahora bien, es en el incremento de sus competencias —en número y extensión— donde este ejecutivo presidencial alcanza una posición de verdadera supremacía o predominio constitucional.

Enumeremos las más destacadas:

1º Libre nombramiento y cese de ministros y secretarios, así como de los restantes cargos de la administración y control de ésta. Los ministros son simples colaboradores, sin carácter colegiado —pese a ciertas excepciones cuasi parlamentarias a las que aludiremos más adelante— que dependen de la voluntad del presidente, y, por tanto no puede hacer sino reforzar la autoridad de éste.

El crecimiento constante del aparato administrativo, la ampliación de su acción, hace de éste un centro de interés político, por un doble motivo: el acceso a los puestos de la administración es una de las salidas económica y políticamente valiosas en países en vías de desarrollo, y, a la vez, es uno de los pocos sistemas estructurados, a nivel nacional, para la información y la comunicación con el conjunto de la población. De ahí la importancia del control político de este aparato, del acceso a él y de su acción ascendente-descendente. La llave del control está en manos del presidente.

2º La importancia de sus actos políticos: dirección de política exterior, asegurar la estabilidad política y concentración de facultades en casos de excepción (ya analizamos la importancia del ejecutivo en relación a la institución del estado de sitio, y la suspensión de garantías constitucionales). Salvador Valencia, respecto a estas últimas competencias, apunta que “hacen vivir a no pocos países en una dictadura constitucional”.

3º Su papel de promotor de desarrollo. Es uno de los rasgos de mayor interés que tiene el ejecutivo latinoamericano. Las constituciones —señala otra vez Salvador Valencia— confieren al presidente facultades importantes para intervenir como regulador social en la resolución de problemas educativos, económicos, agrarios, de seguridad social o laborales.

El contexto de subdesarrollo económico, explosión demográfica, crisis social —junto con las normas sociales constitucionales— “recla-

man continuamente decisiones inmediatas y enérgicas que se toman más fácilmente por un ejecutivo provisto de amplias atribuciones".⁷ Como instrumento de política económica presupuestaria, Hauriou destacaba el derecho del Ejecutivo a decidir en Consejo de Ministros créditos adicionales. Pero se refiere a la Constitución venezolana de 1931, ya no vigente.⁸

4º Su intervención en la designación del Poder Judicial. La Constitución argentina —modelo de otras— en su artículo 86 inciso 5º atribuye al presidente, de acuerdo con el Senado, el nombramiento de los magistrados de la Corte Suprema y de los demás tribunales federales inferiores.

La influencia en estos nombramientos también puede ser por vía política, extraconstitucional.

5º Facultades legislativas del presidente:

A) La formación, sanción y promulgación de leyes.

B) La potestad reglamentaria, cada vez más extendida y decisiva. En Perú, el presidente puede dar decretos con fuerza de ley. Los decretos-leyes son los propios de gobiernos de facto, luego legalizados (Argentina, Chile).

C) La iniciativa legislativa. La mayoría de las constituciones de los países del área, la conceden al presidente: artículo 68 de la Constitución argentina, artículo 71, fracción I, de la Constitución de México, artículo 221 de la Constitución del Perú, entre otras muchas. El fenómeno del origen gubernamental de un abrumador porcentaje de los proyectos de ley aprobados por el Legislativo, sin modificaciones sustanciales —incluidas las reformas constitucionales—, lo ha destacado el profesor Fix-Zamudio en relación con México, y es aplicable a otros países.⁹

D) El veto. Es un instrumento típico de los regímenes presidenciales y teóricamente compensa al Ejecutivo de su carencia de derecho para disolver las Asambleas legislativas.

La Constitución mexicana regula el veto total o parcial —este último es selectivo, se limita a una parte de la ley— (artículo 72),

⁷ Valencia Carmona, Salvador, "Las tendencias contemporáneas del ejecutivo latinoamericano", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 31-3, 1978, pp. 140-1. En el mismo sentido Fix Zamudio, Héctor, "Supremacía del ejecutivo en el derecho constitucional mexicano", *Cuadernos de Derecho Comparado*, México, 1967, pp. 176-7.

⁸ Hauriou, André, *Derecho constitucional e instituciones políticas*, Barcelona, 1971, p. 841.

⁹ Fix Zamudio, Héctor, *Derecho constitucional y democracia*, p. 490.

igual que la del Brasil (artículo 59), la del Paraguay (artículos 157 y 158) y la de Argentina (artículo 72).

E) Delegación de facultades legislativas. Esta cuestión diferencia el presidencialismo sujeto al modelo de división de poderes y el de unidad de poder. El presidente mexicano es el prototipo de este último y a la amplitud de sus facultades legislativas nos referíamos al tratar de la división de poderes. Desde la reforma del artículo 131, incluida en 1951, que estableció la delegación legislativa al presidente en materia económica y “para realizar cualquier otro propósito en beneficio del país”, en la práctica se ha venido otorgando anualmente. Tal absorción presidencial de facultades responde a una vieja tradición:

A lo largo de la historia político-constitucional mexicana —nos cuenta Diego Valadés— se han producido periodos en que el abuso del ejercicio de las facultades extraordinarias para legislar, convirtió al Ejecutivo en el legislador por antonomasia y canceló virtualmente las funciones de control que sobre él debía ejercer el Congreso.¹⁰

F) Una de las causas de la fortaleza del presidente es su condición de jefe-líder de un partido político, a menudo mayoritario. Aunque la elección del titular del Ejecutivo es directa, este liderazgo es importante especialmente si se trata de un partido político bien estructurado y organizado. La constitucionalización del papel de un partido político, y la presencia de sus miembros en los distintos órganos constitucionales, robustece a su líder, y presidente de la República.

El paradigma de esta situación es el presidente de México, jefe del partido dominante.

El debilitamiento del poder legislativo es una de las causas del predominio del presidente mexicano —según Jorge Carpizo— ya que la gran mayoría de los legisladores son miembros del partido dominante, y saben que si se oponen al presidente, las probabilidades de éxito que tienen son casi nulas.¹¹

2. *Algunas formas de presidencialismo*

La doctrina foránea tiene bastantes dudas a la hora de clasificar este sistema, lo que se extiende a los analistas iberoamericanos.

¹⁰ Valadés, Diego, *op. cit.*, p. 451.

¹¹ Carpizo, Jorge, *El sistema presidencial en México*, p. 29.

Debido a su singular naturaleza —comenta Valencia Carmona— nuestro presidencialismo ha provocado encontradas interpretaciones, a tal punto que se ha convertido en afición de los especialistas latinoamericanos elaborar tipologías para encuadrar cómodamente a las repúblicas de la región.¹²

Este autor se decide por una clasificación fundamentalmente sociológica, y relaciona, dentro de la cobertura formal del presidencialismo, las siguientes formas:

A) *Dictaduras oligárquicas*. El poder pertenece a un “caudillo” rodeado de su guardia personal —clan o figuras similares—. Paraguay de Stroessner, Haití de los Duvalier, o la anterior situación de Nicaragua, bajo los Somoza, responden a este anacrónico tipo. Las constituciones en estos casos se adaptan a los requerimientos del dictador: mayoría de 40 años y reelección indefinida, en Paraguay; carácter vitalicio de Presidencia, en Haití, así como la constitucionalización de títulos grandilocuentes y retóricos, concedidos a los supremos dirigentes: el artículo 197 de la Constitución de Haití considera a Duvalier “líder indiscutible de la revolución, apóstol de la unidad nacional”; la Constitución panameña de 1972, concedía al general Torrijos el título de líder máximo de la revolución; República Dominicana consagró al general Trujillo como gran benefactor.

B) *Dictaduras militares*. De carácter generalmente conservador y autoritario, garantiza el mantenimiento del *statu quo* a poderosos grupos económicos. Mantienen excelentes relaciones con Estados Unidos, y utiliza la represión sistemática (una excepción fue el régimen militar peruano, de carácter progresista, en 1968).

La intervención militar, anteriormente, corta y arbitral, adopta, ahora una intención gubernativa de prolongarse en el poder y fundar un régimen político permanente. Existe, sin embargo, una gran dificultad de la organización militar para adaptarse a un sistema constitucional: De ahí que cuando elaboran una constitución la acaban ignorando por su violación sistemática, o por el recurso permanente a los estados de excepción. Los regímenes militares del “Cono Sur” son buen ejemplo.

C) *Regímenes populistas*. En ellos se mezclan caracteres autoritarios y de participación popular.

¹² Valencia, Salvador, *op. cit.*, pp. 141-2.

Estos regímenes surgen —según Valencia— a raíz de la crisis capitalista de 1929, y del colapso del Estado oligárquico latinoamericano, con las consecuentes rupturas estructuras y la emergencia de ciertas clases sociales.

El régimen populista es respuesta a esta situación, y se propone captar las fuerzas políticas que llegaban al escenario social. Se pasa de una sociedad rural tradicional —en crisis— a la sociedad unitaria e industrial moderna. La élite renovadora del *statu quo* surge del estrato medio de la sociedad. La movilidad de las masas, ante expectativas o aspiraciones, define también el escenario político.

La ideología resultante es de carácter emocional, ampliamente difundida, con el propósito de crear el entusiasmo cólectivo y una especie de “revolución de las expectativas”.

El nuevo Ejecutivo, centrado en un líder carismático, de renovador lenguaje, emprende medidas reformistas apoyadas en una ideología vaga, fuertemente subordinada al líder. El sistema descansa sobre “una alianza de clases sociales”, cuyo árbitro y principal vínculo es precisamente el ejecutivo.¹³

D) *Régimen democrático*. Pocos regímenes alcanzan este carácter, y cubren una mínima participación popular. Los periodos civiles de Chile, Argentina, Brasil, Uruguay, Colombia, Venezuela, Bolivia, Ecuador, la excepción centroamericana de Costa Rica, el caso de México, a pesar del partido dominante, han intentado establecerlo.

Sin embargo, la vigencia efectiva de las instituciones democráticas (juego de partidos, elecciones periódicas, equilibrio de poderes, respeto a las libertades del hombre), sigue siendo una exigencia irrenunciable en la vida de estos pueblos.

La clasificación sociológica de Valencia Carmona tiene la fuerza vital descriptiva, da una visión de las realidades políticas históricas. Desde una perspectiva jurídico-constitucional, nos parece, sin embargo, necesario utilizar un criterio de análisis institucional que integre la heterogeneidad real en categorías de derecho público.

A pesar del carácter disuasorio que la abundancia doctrinal de tipologías tiene para un nuevo intento, nos atreveremos a establecer una clasificación de formas del presidencialismo, de acuerdo con una metodología, basada, de una parte, en la relación interna entre competencias constitucionales y comportamientos institucionales, y de

¹³ Tella, Torcuato du, “Populismo y reforma en América Latina”, *Obstáculos para la transformación de América Latina*, México, 1969.

otra, en la relación externa de esta presidencia con los otros poderes y el conjunto social.

Presidencialismo hegemónico de excepción. En este caso se produce una invasión absoluta de las esferas de competencias de los otros poderes, por el Ejecutivo —de una manera temporal— o existe la posibilidad permanente de recurrir a procedimientos de excepción para atribuirse, de nuevo, competencias en numerosas materias, y especialmente, las relacionadas con la libertad y la seguridad pública. Asimismo, existe una mediatización del ejecutivo presidencial, en los nombramientos y selección de miembros de los otros poderes.

Esta acción se realiza mediante los medios que analizamos al estudiar el constitucionalismo de excepción: actas, estatutos institucionales y decretos-leyes (obra constituyente del gobierno de facto, legitimado); artículos y disposiciones transitorias de excepción, que condicionan y someten el conjunto del contexto constitucional, y el reiterado recurso al empleo de instituciones de excepción, especialmente el estado de sitio.

La consecuencia constitucional es la hegemonía permanente de una parte —la presidencia ejecutiva— sobre el conjunto del sistema de poderes y libertades de la Constitución. Esta categoría del presidencialismo puede darse con gobiernos militares o civiles, oligárquicos o no, porque lo definitorio es la ubicación y utilización especial de los mecanismos constitucionales que el modelo establece.

Presidencialismo hegemónico constitucional democrático. En esta segunda categoría la hegemonía presidencial sobre los otros poderes, no se realiza por mecanismos de excepción, sino mediante el uso regular de las amplias facultades del ejecutivo, previstas en la Constitución. La reiterada delegación por los otros poderes —en especial el legislativo— da facultades extraordinarias, en su esfera, al presidente. La función legislativa del presidente mexicano sería el arquetipo. La influencia política de la Presidencia en el reclutamiento de los miembros de los otros poderes es también otro factor de hegemonía de la Presidencia sobre el conjunto del sistema político y constitucional. Sin embargo, el origen democrático —y por cauces de normalidad constitucional— de la Presidencia —así como en el relevo de la misma—, el pluralismo limitado, la garantía relativa de las libertades públicas, y la ausencia de necesidad de recurrir a mecanismos de excepción —ya que el funcionamiento regular de las instituciones permite asegurar la hegemonía presidencial— distinguen claramente ese tipo, del anterior.

Presidencialismo autónomo, de equilibrio de poderes. En esta categoría la primacía presidencial es de carácter funcional, por el incremento del número e importancia de su actividad ejecutiva, consecuente con el Estado interventor, y por su liderazgo político popular. El modelo constitucional responde a la clásica división de poderes del régimen presidencial, que limita la acción presidencial sobre los restantes poderes, y la restringe, especialmente en el campo legislativo. Al carecer de competencias constitucionales, el presidente actúa sobre el legislativo a través de su influencia política de hecho, sobre los miembros de las Cámaras. Pero, el distinto origen de ambos órganos y la imposibilidad de interferencia constitucional (no existe ni derecho de disolución presidencial, ni voto de censura parlamentario) hace que se mantenga un cierto equilibrio de poderes y que la primacía presidencial sea de origen autónomo, por el incremento funcional de su papel político, y no una hegemonía sobre los otros poderes, y absorción de competencias de éstos.

Aunque el modelo nunca opera de un modo ideal, las épocas civiles de Argentina, Brasil y de Chile, de este siglo, lo ejemplarizarían.

Presidencialismo con sujeción parlamentaria. Esta categoría responde a la simbiosis entre la existencia de un ejecutivo unipersonal, representado en un presidente de elección popular directa —y no responsable ante el Parlamento— y algunas notas de parlamentarismo.

No se dan todas en todos los regímenes de este cuarto grupo, pero sí las principales.

Estos rasgos parlamentarios son los siguientes: Carácter colegiado del Consejo de gobierno, o ministros; obligación de éstos y del presidente de presentar informes y memoria al Parlamento; posibilidad de interpelación a los ministros por el Congreso, el cual puede dar su voto de censura o desconfianza a éstos; obligado refrendo ministerial a las decisiones del presidente.

El distinto origen de los poderes, y el pluralismo político mantienen un cierto conflicto o tensión entre el presidente y las Cámaras. En realidad no se trata de un régimen "presidencialista" —predominio del presidente que domina a los otros poderes— sino presidencial.

El paradigma de este modelo es el ejecutivo —presidente y ministros que refrendan, y pueden ser, los últimos, responsables políticamente ante el Legislativo— de la Constitución venezolana. Esta fórmula se remite en Costa Rica, Honduras. En Chile la relación entre Legislativo y Presidencia (Salvador Allende) fue un ejemplo

de esta relación conflictiva, por la presencia del control y las autorizaciones parlamentarias.¹⁴

III. CRISIS DEL ESTADO Y CRISIS DE LA PRESIDENCIA

El mundo iberoamericano vive en este momento una dramática disyuntiva: algunos consideran que la necesidad de un salto hacia adelante que permita un desarrollo eficaz y una superación de la crisis exige un motor fuerte y concentrado en un Ejecutivo eficiente, pero, al mismo tiempo la conciencia de la incapacidad de la mayoría de los Estados de la región para cumplir con el mínimo de las funciones y servicios sociales, el grado de descomposición de éstos, la corrupción de la burocracia, el endeudamiento gigante, la enorme inflación, el ahondamiento de la brecha social y económica entre sectores dominantes y mayorías populares se ha producido bajo regímenes políticos de poderosos presidencialismos, en cualquiera de sus modalidades.

Esta desconfianza histórica hacia los abusos de las presidencias y sus camarillas convierte la limitación y debilitamiento del Ejecutivo en una de las tendencias recientes del constitucionalismo latinoamericano.¹⁵ Una de las manifestaciones de esta tendencia es un deseo de ampliar las facultades de los Estados federados y constreñir el poder central. Esta vitalidad de un nuevo federalismo se ha visto en el debate constituyente brasileño que ha incorporado nuevas posibilidades a los Estados federados. Análogo ejemplo se expresa en las nuevas constituciones de las provincias argentinas —aprobadas, la mayoría, en 1986.

Otro rasgo —quizás más decisivo— de esta tendencia se encuentra en una positiva valoración de la línea parlamentaria, incluso aunque se haga compatible con el sistema presidencial. Tal fue la posición adoptada por la Constitución de Ecuador en 1978, o en la reforma constitucional colombiana de 1979, para ampliar las facultades del Congreso.

Entre los puntos de la posible reforma constitucional argentina se cita el establecimiento de un Ejecutivo bicéfalo, con la figura del

¹⁴ Esta clasificación del autor la expuso en el libro citado *La Suprematie de la Constitution*, pp. 285-8.

¹⁵ Una de las pocas limitaciones efectivas al poder presidencial ha sido la cláusula antirreeleccionista. La no reelección se convierte en una bandera política mítica, como expresión de esta desconfianza. Miranda, José, *Reformas y tendencias constitucionales recientes de América Latina*, México, UNAM, 1957.

jefe del gobierno, junto al presidente de la República. Uno de los debates más apasionados en la Asamblea Constituyente brasileña ha sido entre régimen parlamentario o presidencial. Uno de los sectores más progresistas —la oposición de centro-izquierda— apostó decididamente por el sistema parlamentario como condición necesaria para los obligados cambios estructurales de su sociedad. Pese a que los sectores conservadores —y gubernamentales— han impedido este cambio radical (en el texto aprobado en agosto de 1988), da la impresión de que no es un debate cerrado.

Tal vez el caso más llamativo de crisis de la institución —por el carácter mítico que hasta ahora tenía— ha sido el de la Presidencia de México. En las elecciones recientes de este año, el alcance de la denuncia popular sobre el fraude, la falta de legitimidad evidente ante una amplia mayoría social y la demanda reiterada de dimisión, en medio de unos datos oficiales —bien sospechosos— que no se atrevieron a conceder más del cincuenta por ciento de votos al “ganador”, provoca una crisis radical del consenso social que ya no puede apoyarse en la institución presidencial.

Otro factor emergente es el robustecimiento de los poderes locales —elección de alcaldes en Colombia por primera vez en su historia— y ampliación de competencias en la mayoría de las nuevas obras constitucionales.

Un síntoma al que finalmente debemos aludir es la generalización de las llamadas formas renovadas de participación, sea en los textos constitucionales o en los discursos políticos. Aunque respecto a los primeros existe el riesgo del “maximalismo programático” como encubridor de las injusticias y disfuncionalidades actuales,¹⁶ tal vez habrá que convenir que la construcción de espacios nacionales soberanos estables, que las distintas oligarquías —especialmente obsesionadas por el control de la Presidencia— no han podido conseguir, tendrá que hacerse por otros caminos: robustecimiento de la participación popular, distribución social del poder, e integración cooperativa, horizontal y complementaria entre Estados para superar esta crisis decisiva de su historia.

¹⁶ Colomer Viadel, Antonio, “La valeur juridique et politique des normes constitutionnelles de caractere programatique”, Comunicación al II Congreso Mundial de Derecho Constitucional, París, agosto, 1987.