

## DIVISIÓN DE PODERES Y FORMA DE GOBIERNO. EL PRESIDENCIALISMO EN AMÉRICA LATINA

Carlos Manuel VILLABELLA ARMENGOL\*  
Arturo RIVERA PINEDA\*\*

SUMARIO: I. *Presentación*. II. *Enfoques del concepto forma de gobierno*. III. *Clasificación de la forma de gobierno*. IV. *La forma de gobierno presidencialista en América Latina*.

### I. PRESENTACIÓN

Según el Antiguo Testamento, los descendientes de Noé en la llanura de Shinar, en Babilonia, intentaron construir una torre que alcanzara el cielo, y tal prepotencia y soberbia humana provocó que Jehová paralizara la obra mediante la artimaña de confundir las lenguas de todos los hombres que en ella participaban, y de esa forma provocar que aunque dialogaran entre ellos jamás se pudieran entender.

Comenzamos este artículo con este pasaje bíblico, porque el objetivo del artículo tiene mucho de parecer un diálogo entre lenguas distintas, cuestión en lo que inciden diversas razones. La primera es que estudiar el poder político y al Estado que lo formaliza, tratar de establecer indicadores de medición del mismo, intentar implementar clasificaciones que posibiliten reducir sus elementos y rasgos, y pretender esquematizar comparaciones, es una tarea que tiene tantos matices como basamento conceptual, intereses políticos, perspectivas ideológicas, o enfoques históricos, dependiendo las preferencias que adopte quien los haga, haciendo por tanto la acción difícil y polémica.

A ello hay que agregar que esta materia es interpelada desde diversas disciplinas, como la teoría del Estado, el derecho constitucional, las cien-

\* Profesor titular de la Universidad de Camagüey, Cuba.

\*\* Profesor de la Universidad Autónoma de Puebla, México.

cias políticas, o la sociología política, las que utilizan una metodología e instrumental teórico no homogéneo, y aunque cada una aborda aristas distintas del fenómeno político, esto incide sin dudas en hacer más confuso el análisis.

A lo anterior hay que añadir que las mutaciones que han acaecido y la complejidad que ha adquirido la política contemporánea han dejado en evidencia que existen ángulos y facetas de ésta que escapan cada vez con mayor fuerza a la formalización institucional y la juridificación, conformando una zona gris no visible, cuyas funciones y papel en el desempeño político es sin embargo trascendental en muchas ocasiones. Al paralelo de esto se hace evidente también el hecho de que en la actualidad, algunos de los conceptos y categorías heredados de la literatura politológica y jurídica clásica se han vuelto obsoletos ante las transformaciones operadas en su objeto de estudio, perdiendo con ello sentido orientador desde el punto de vista académico y científico, lo que evidencia que es necesaria en cierta medida la reconstrucción del aparato conceptual existente y la elaboración de nuevos paradigmas teóricos.

De esta manera, teniendo por un flanco la evidencia de lo polémico y poco consensual que resulta abordar alguna arista del Estado, y por el otro, el reto de la necesidad de reinventar paradigmas e reinterpretar conceptos a fin de poder interpretar de mejor forma el material empírico relacionado con el poder político, se desarrolla este estudio, que tiene la intención de concentrarse en la categoría forma de gobierno, concepto básico para examinar y comprender el funcionamiento del Estado contemporáneo y poder hacer disquisiciones comparadas.

## II. ENFOQUES DEL CONCEPTO FORMA DE GOBIERNO

Una postura teórica de amplia aceptación en la doctrina es la que aborda la explicación de esta categoría al unísono del concepto forma de Estado, presentándose como términos entre los que se produce una relación discursiva del todo con una de sus partes y en donde las formas de gobierno quedan enmarcadas en determinadas formas de Estado.

De esta manera, los estudiosos que se mueven en este supuesto exponen que la forma de Estado es un concepto de mayor dimensión, al expresar la manera de ser de la sociedad política como un todo, a partir de la específica articulación que tienen en ella los elementos de territorio, población y po-

der político, constituyendo así la expresión política concreta a través de la cual se manifiesta un tipo histórico de Estado:

Utilizamos la expresión forma de Estado para indicar, de la manera más amplia, las diversas relaciones que unen entre sí los diversos elementos constitucionales de carácter tradicional del mismo Estado, sobre la base de concepciones específicas de carácter político-jurídico.<sup>1</sup>

El Estado es un término muy genérico que designa la totalidad de la comunidad política, a un conjunto de instituciones y de personas —gobernantes y gobernados— que forman una sociedad jurídicamente organizada sobre un espacio geográfico determinado; el vocablo gobierno en cambio, es mucho más restringido, comprende solamente la organización específica de los poderes constituidos al servicio del Estado, mismos que son, principalmente, los órganos Legislativos, Ejecutivo y Judicial.<sup>2</sup>

Por forma de Estado se entiende convencionalmente, el conjunto de elementos que caracterizan globalmente, a un ordenamiento referido particularmente a finalidades planteadas como objetivos de acción de los órganos constitucionales... caen dentro de su ámbito los consiguientes criterios relativos a la disciplina del Estado-comunidad, al papel del individuo y de los grupos y los relativos al Estado-aparato y a sus modalidades de intervención. Por forma de gobierno se entiende el complejo de instrumentos que se articulan para conseguir finalidades estatales y por tanto, los elementos que miran a la titularidad y ejercicio de las funciones soberanas atribuidas a los órganos constitucionales. Desde este enfoque, toda forma de gobierno se encuadra en una forma de Estado más amplia, que condiciona a la anterior.<sup>3</sup>

Este enfoque fue acogido por la bibliografía de teoría del Estado de enfoque marxista, quienes han presentado la categoría como un término genérico que subsumía dentro de sí los conceptos de forma de gobierno, estructura estatal como división político-administrativa del Estado, y régimen político como el conjunto de métodos y procedimientos del ejercicio del poder, su faceta funcional.

<sup>1</sup> Biscaretti di Ruffia, Paolo, *Introducción al derecho constitucional comparado*, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2000, p. 114.

<sup>2</sup> Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, 2a. ed., México, Porrúa, 2001, p. 235.

<sup>3</sup> Vergottini, Giuseppe de, *Derecho constitucional comparado*, traducido por Pablo Lucas Verdú, Madrid, Espasa-Calpe, 1985, pp. 117 y 108.

La esencia, el contenido y las funciones del Estado contestan a la pregunta concerniente al carácter del poder estatal, la forma en cambio, trata de cómo está organizado dicho poder. Forma de Estado es uno u otro modo de organización y ejercicio del poder estatal en determinado territorio. Se manifiesta en la estructura y las interrelaciones de los órganos del Estado y las partes territoriales que lo integran, así como en los métodos de actividad del aparato estatal. A tenor con esto la forma del Estado se examina desde el punto de vista de la forma de gobierno, la forma de la estructura estatal y del régimen estatal.<sup>4</sup>

La categorías forma, en el sentido filosófico significa el modo de organización y el modo de existencia del objeto, del fenómeno... el concepto forma de Estado incluye tres elementos componentes interrelacionados: forma de dirección, forma de la estructura estatal, y régimen jurídico estatal.<sup>5</sup>

En este plano, no obstante, algunos autores introducen reflexiones que matizan la dimensión conceptual que se plantea. De esta forma, se sostiene que el concepto “forma de Estado” puede verse en *latus census* tal y como se ha descrito, pero el mismo tiene también un enfoque restringido en el cual se entiende por tal sólo el conjunto de órganos de poder constitucionales que actúan en un determinado ordenamiento<sup>6</sup> y los mecanismos a través de los cuales estos conforman la voluntad estatal.<sup>7</sup>

Sobre esta perspectiva, la categoría “forma de gobierno” aflora entonces como el subsistema que expresa el diseño estructural y funcional que adopta el poder político público dentro de un sistema político, describiendo el conjunto de instituciones superiores que ejercen la soberanía y conforman el mecanismo estatal, así como las interrelaciones que se establecen entre ellas. En esta idea, la forma de gobierno es el núcleo del Estado expresado en la organización específica que adoptan los poderes constituidos.

En esta línea de interpretación también han existido autores que introducen otras ideas, y con ello colorean el enfoque señalado. Así, se sostiene

<sup>4</sup> Zhidkov, O. *et al.*, *Fundamentos de la teoría socialista del Estado y el derecho*, Habana, ENPES, 1989, vol. I, p. 69.

<sup>5</sup> Popkov, V., “Formas del Estado Socialista”, en Marchéncó, M. N. y Fernández, Bulté J., *Manual de teoría del Estado y el derecho*, Habana, Pueblo y Educación, 1988, pp. 260 y 261.

<sup>6</sup> Pizzorusso, Alessandro, *Lecciones de derecho constitucional*, 3a. ed., traducido por Javier Jiménez Campo, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1984, vol. I, pp. 17 y ss.

<sup>7</sup> Manov G. N., “Acerca del concepto de la forma de Estado”, *Estudios Científicos de la Universidad Estatal de Tadzshikla*, núm. 4, 1956, vol. XI, p. 6.

que este enfoque del concepto “forma de gobierno” constituye una visión amplia del mismo; sin embargo, en *strictus census* esta categoría evoca únicamente al llamado Poder Ejecutivo y el orden de su formación y configuración; incluso existe un enfoque aún más restringido que lo asocia sólo a la sección de órganos que dentro del Ejecutivo se reconocen con ese nombre.<sup>8</sup>

Otro sector de la teoría decantó el concepto “sistema de gobierno” como noción que concretaba a la forma de gobierno, expresando el diagrama de flujo de los órganos superiores del poder, el funcionamiento de éstos, el movimiento e interrelación de los diferentes eslabones del poder supremo.

El sistema de gobierno es el conjunto funcional de relaciones institucionales entre los órganos de administración y ejecución, es decir, de gobierno, y los demás órganos de poder del Estado. Estamos haciendo referencia a la dinámica funcional del gobierno en sus relaciones de poder con el resto del aparato estatal.<sup>9</sup>

El sistema de gobierno hace referencia a la organización funcional de los órganos del poder político dentro de una forma determinada de gobierno... viene dado por la estructura institucional del mismo a través de la cual se aplica el método de dirección social del poder político... es el gobierno en movimiento.<sup>10</sup>

Una postura académica más actual y discrepante de la reseñada reinterpreta las categorías forma de Estado y forma de *gobierno* presentándolas como subsistemas conceptuales que abordan el aspecto del poder político desde diferentes ópticas, esbozándose como secantes que se tocan en puntos pero no se superponen y entre las cuales no se produce el silogismo de lo general a lo particular de la corriente de pensamiento anterior. Así, se reconoce que la forma de gobierno es la organización horizontal del poder a nivel de los detentadores superiores tal y como se ha estado explicitando, mientras que la forma de Estado es la organización vertical dentro de una nación.

<sup>8</sup> Badía, Juan Fernando, *Estudios de ciencia política*, 3a. ed., Madrid, Tecnos, 1985, p. 627.

<sup>9</sup> Fernández Bulté, Julio, *Teoría del Estado y del derecho*, Habana, Félix Varela, 2002, p. 88.

<sup>10</sup> Cañizares Fernando, Diego, *Teoría del derecho*, Habana, Pueblo y Educación, 1979, p. 210.

En este sentido, puede señalarse con ánimo de reconceptuación, que la forma de gobierno define la organización que adoptan las instituciones supremas del poder que ejercen la función legislativa, ejecutiva y de gobierno, el modo de formación de sus eslabones supremos, sus funciones dentro del Estado, las competencias que poseen, la dinámica de interrelación que se establece entre los mismos, y la forma mediante la cual se conforma y produce en ellos el proceso de toma de decisiones a través del cual se personifica la voluntad estatal; siendo la solución jurídico-institucional que adopta el poder político en una nación y que se sintetiza en un modelo organizacional determinado.

Por su parte, la forma de Estado es la distribución espacial del poder de acuerdo con las características territoriales del país, lo que se concreta en una división política y administrativa específica que diseña un sistema de órganos que van desde los poderes centrales hasta los locales, dibujando diferentes cuotas de poderes y competencia en función de la mayor o menor autonomía con que se organicen las unidades territoriales, las que finalmente se articulan sobre la base de determinados principios.

De esta manera, puede concluirse que la forma de gobierno describe la anatomía jurídico-formal del poder político, y la forma de Estado, la arquitectura geográfica del mismo, lo cual posibilita la comprensión y el entendimiento del modelo estatal-institucional y de su dinámica funcional.

Decantar estas categorías y reconstruir su dimensión conceptual como se ha intentado hacer es importante, porque ello permite colocar a las categorías “forma de Estado” y “forma de gobierno” como dos piezas teóricas clave de la teoría del Estado y el derecho constitucional contemporáneo, a través de las cuales se posibilita el abordaje del poder político desde un punto de vista jurídico-formal y dinámico-funcional y se logra el estudio comparado del mismo.

### III. CLASIFICACIÓN DE LA FORMA DE GOBIERNO

Si tratar de depurar un concepto del objeto de estudio de esta investigación es una tarea nada sencilla, acendrar las clasificaciones acumuladas sobre el mismo en la literatura es un esfuerzo aún de mayor envergadura, lo cual se debe a que existe una disímil taxonomía de esta categoría; por un lado, porque sobre la misma existen reflexiones desde el pensamiento político de la antigüedad, y por otro, porque los estudiosos han utilizado en cada

momento histórico variables distintas brindándole mayor heterogeneidad al tema.

Así, puede citarse que los enfoques de la forma de gobierno han estado relacionados en la teoría con el modelo organizacional del poder, la estructuración funcional de los órganos superiores del poder, los mecanismos de ejercicio del poder, el diagrama de los partidos políticos, la influencia de los grupos de presión, las cualidades democráticas, las formas de acceder a la función ejecutiva, la cantidad de personas que desempeñan esta función, etcétera.

De esta manera, se ha acumulado una diversidad de catalogaciones que ha acuñado una terminología convencional y provocado que se creen estereotipos alrededor de este aspecto, sin entenderse suficientemente que esta es una temática dialéctica.

El deseo de clasificar según criterios racionales de semejanza o diferencia, la multiplicidad de Estados y sus tipos o formas de gobierno se presenta como algo más que la simple satisfacción de una curiosidad intelectual... Una exacta clasificación de los tipos de gobierno puede ayudar a la mejor comprensión... de los sistemas políticos... La necesidad de clasificar y valorar las sociedades estatales según su tipo de gobierno es tan antigua como el pensar político del hombre... dado que la insatisfacción con su propio orden político parece ser un rasgo esencial del hombre... dirigido a descubrir las ventajas cualitativas de cada forma.<sup>11</sup>

Es por esa razón que en este epígrafe exhibimos algunas de las clasificaciones que se han realizado, presentando lo que puede ser lo más conocido del pensamiento clásico, medieval y moderno, este último a través de las de autores referentes, presentándolas esquemáticamente y sin intención de comentar ninguna.

Del pensamiento antiguo se destacan los aportes de Platón (428-347 a. C.), Aristóteles (384-322 a. C.) y Cicerón (106-43 a. C.).<sup>12</sup>

Platón, en *La República*, clasificó a los gobiernos en monarquía, aristocracia y democracia.

<sup>11</sup> Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, trad. por Alfredo Gallego Anabitarte, Barcelona, Ariel, 1998, pp. 42 y ss.

<sup>12</sup> Bobbio, Norberto, *Teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político. Año académico 1975-1976*, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1996.

Aristóteles, en *La Política*, planteó la que quizá ha sido la más conocida y seguida de las clasificaciones, en donde agrupó a los gobiernos por sus formas puras e impuras, encontrándose entre los primeros a la monarquía, la aristocracia y la democracia, y entre los segundos a la tiranía, oligarquía y la oclocracia.

Cicerón, en *De res publica*, esbozó la combinación de diferentes formas en lo que fue el primer enfoque de un modelo de gobierno mixto que reuniera las virtudes de las formas puras.

Del pensamiento tardío medieval y renacentista son muy invocadas las clasificaciones que vertieron Santo Tomás de Aquino (1225-1274), Maquiavelo (1467-1527), John Locke (1632-1704) y Montesquieu (1689-1755).<sup>13</sup>

Tomás de Aquino, en *Suma Theologica*, reconoció a la monarquía, la aristocracia, la oligarquía, la democracia y la tiranía.

Maquiavelo, en el *El Príncipe*, habló de república y principado o monarquía.

Locke, en *Tratado sobre el gobierno civil*, distinguió a la república, la oligarquía y la monarquía.

Montesquieu en el *El espíritu de las leyes*, trató de plantear un diagrama en donde se combinara lo cuantitativo y lo cualitativo, agregándole principios morales a sus tipos de gobierno. De esta manera, señaló a la democracia con virtud, la aristocracia con moderación, la monarquía con honor, y al despotismo como modalidad impura.

A partir de la modernidad, la taxonomía comienza a presentar un cuadro más heterogéneo, debido a que cada autor asume diferentes variables como base del análisis. Es por eso que sólo presentaremos algunas de ellas a través del pensamiento de importantes constitucionalistas, teóricos y politólogos.

Maurice Duverger, en *Instituciones políticas y derecho constitucional*,<sup>14</sup> realiza su estudio agrupando a los gobiernos pertenecientes al régimen de democracia liberal; régimen autoritario capitalista (monarquías, dictaduras de partido único y dictaduras militares), y régimen de dictadura socialista.

<sup>13</sup> Loewenstein, Karl, *op. cit.*, nota 11.

<sup>14</sup> Diverge, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, 6a. ed., Barcelona, Ariel, 1992.

George Burdeau, en *Derecho constitucional e instituciones políticas*<sup>15</sup> distinguió a los regímenes democráticos (parlamentario, presidencial, de asamblea), regímenes autoritarios (cesarismo empírico, dictadura ideológica), y regímenes de poder individualizado.

Kart Loewenstein, en *Teoría de la Constitución*,<sup>16</sup> establece lo que él denomina una clasificación sociológica válida para superar las clasificaciones tradicionales de los Estados, consistente en gobiernos de democracia constitucional (democracia directa, gobierno de asamblea, parlamentario, de gabinete, presidencial, y directorial suizo), y gobiernos de autocracia (monarquía absoluta, el cesarismo plebiscitario, y el neopresidencialismo).

Guiseppe de Vergottini, en *Derecho constitucional comparado*,<sup>17</sup> recrea clasificaciones establecidas por otros autores y señala varias modalidades, entre ellas las siguientes: Estados de derivación liberal o de democracia clásica (monarquía constitucional, república presidencialista, gobierno parlamentario con predominio asambleario, gobierno parlamentario con preeminencia del gobierno, gobierno parlamentario con liderazgo del primer ministro, gobierno parlamentario con predominio del presidente, gobierno semipresidencialista); Estados socialistas; Estados autoritarios; Estados totalitarios; Estados dictatoriales, y Estados subdesarrollados.

Paolo Biscaretti di Ruffia, en *Introducción al derecho comparado*,<sup>18</sup> plantea como formas de gobierno al Estado de democracia clásica u occidental (monárquica, republicana presidencial, la constitucional parlamentaria, la constitucional directorial); Estado socialista, y Estados autoritarios.

Héctor Fix-Zamudio, en *Derecho constitucional mexicano y comparado*,<sup>19</sup> reconoce la clasificación de regímenes parlamentarios (monista o dualista, inorgánico o racionalizado, de gabinete o de Parlamento, bipartidista o multipartidista); regímenes presidenciales, dentro de los que ubica al semipresidencial; regímenes de confusión de poderes tipo de asamblea o convencional; regímenes democráticos (modelo mayoritario y de consenso), y regímenes autoritarios (autoritarios tradicionales, totalitarios, autoritarios en el sentido estricto).

<sup>15</sup> Burdeau, George, *Derecho constitucional e instituciones políticas*, Madrid, Ed. Nacional, 1981.

<sup>16</sup> Loewenstein, Karl, *op. cit.*, nota 11.

<sup>17</sup> Vergottini, Giuseppe de, *op. cit.*, nota 3.

<sup>18</sup> Biscaretti de Ruffia, Paolo, *op. cit.*, nota 1.

<sup>19</sup> Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*, nota 2.

Gonzalo Reyes Salas, en *Sistemas políticos contemporáneos*,<sup>20</sup> trata de establecer una clasificación abarcadora que tiene en cuenta todas las variables, planteando que de acuerdo con las instituciones formales internas se agrupan en sistemas presidenciales, parlamentarios, híbridos o semipresidenciales; de acuerdo con las instituciones informales o factores reales del poder se distinguen los dependientes o interdependientes; de acuerdo con las instituciones de participación política indirecta se reconocen los sistemas competitivos y no competitivos; de acuerdo con las instituciones de participación política directa existen los sistemas de práctica plebiscitaria y los sistemas de práctica de referendo.

La literatura de teoría marxista, que data de los ochenta,<sup>21</sup> reconocía la forma de gobierno monárquica; la republicana, que a su vez agrupaba según el sistema de gobierno en parlamentaria, presidencial y semipresidencial, y la socialista que catalogaba en república soviética y democracia popular.

Como se puede apreciar, en un análisis diacrónico, desde los pensadores clásicos de la antigüedad hasta el siglo XVI, la mayoría absoluta de los estudiosos señalaban como las modalidades básicas de las formas de gobierno a la monarquía y la democracia o república, las que se explicaban generalmente como “el gobierno de uno” y “el gobierno de muchos”, sin contar el aporte de Aristóteles de que cualquier modalidad puede degenerarse y con ello cambiar su dinámica aunque la fisonomía siga siendo la misma.

Esto es lógico, si se tiene en cuenta que el ítem de discriminación lo constituía preponderantemente la arquitectura de la máxima magistratura y la forma de acceder a ella, de allí que el elemento numérico aflorara como la cuestión determinante.

De esta manera, la aporía en las mismas se explicaba a partir de que en la primera, el poder político estaba concentrado en manos de una persona que accedía a él de manera hereditaria y lo ejercía según su parecer, mientras en la segunda el poder era compartido entre diferentes órganos que eran conformados de manera electiva y el mismo era ejercido de conformidad con leyes:

Las diferencias entre el jefe de Estado de las monarquías y el de las repúblicas estriban, como se ha visto, en el distinto origen y título del po-

<sup>20</sup> Salas Reyes, *Sistemas políticos contemporáneos*, México, Oxford, 2000.

<sup>21</sup> Zhidkov, O. *et al.*, *op. cit.*, nota 4.

der —herencia, elección— y en el carácter que el poder mismo imprime a los respectivos magistrados: mayestático en la monarquía; un poder personal que persiste, o sea poder de una persona física que lo ejerce de por vida. En las repúblicas el presidente no pierde la cualidad de ciudadano, ni el serlo imprime carácter a la personalidad civil y política del que desempeña el cargo, ni a su familia (no hay dinastía). Además la responsabilidad del presidente tiene una consideración constitucional distinta a la del monarca.<sup>22</sup>

En la actualidad no es posible sostener que estas dos variantes de organización y ejercicio del poder sean ambivalentes, ni siquiera que cada una de ellas sea en sí misma una forma de gobierno; de esta manera, en el diseño institucional-funcional del poder político moderno juegan un resorte más determinante la interrelación entre los órganos supremos del poder, las formas de controles y balances que entre los mismos se instrumentan, y las funciones que cada uno juega en la conformación de la voluntad estatal. Es desde esta perspectiva que puede plantearse que las formas de gobierno contemporáneas son: la parlamentaria, con sus vertientes monárquicas y presidenciales: la presidencial; la semipresidencial, y la convencional o directorial.

#### IV. LA FORMA DE GOBIERNO PRESIDENCIAL EN AMÉRICA LATINA

El presidencialismo como forma de gobierno se diseñó en los Estados Unidos a partir de la revolución burguesa que se desarrolló entre 1774 y 1783 en los marcos de un proceso de liberación colonial contra el Reino Unido, aspecto que le impregna un tono fundacional al surgimiento de la nación norteamericana y le proporciona un carácter creador a la construcción de su ordenamiento jurídico e institucional.<sup>23</sup> Esta forma de gobierno

<sup>22</sup> Posada, Adolfo, citado por Schneider, Juan, “El régimen parlamentario,” *Manual de derecho constitucional*, Madrid, Instituto Vasco de Administración Pública, Marcial Pons, 1996, p. 234.

<sup>23</sup> Hay que recordar que en Estados Unidos se produce la primera Constitución escrita, se diseña el presidencialismo como forma de gobierno, el federalismo como forma de Estado, y se delinea el control constitucional mediante el *judicial review*. En el diseño de la forma de gobierno los “padres fundadores” tuvieron presente al sistema inglés, ya que de hecho la idea de un Ejecutivo unicéfalo y poderoso se concibió al estilo de un Monarca.

se extendió a toda la América Latina, cuyos países la adoptaron una vez que se desgajaron del sistema colonial hispano-portugués,<sup>24</sup> y es también modalidad organizacional del gobierno en algunos países del Caribe.

El predominio de este sistema de gobierno en Latinoamérica específicamente ha intentado ser sustentado a partir de diferentes argumentaciones; unas se inspiran en consideraciones históricas y lo ven como consecuencia del colonialismo o lo vinculan con el caudillismo del proceso independentista; otras se sostienen en la línea de que se adoptó a partir del influjo en el área de los Estados Unidos; unas terceros lo asocian a la situación de crisis con la que permanentemente se ha hecho política en estos países y que determina la necesidad de Ejecutivos preponderantes y fuertes, y otras cuartas se construyen a partir de ideas que lo vinculan con aspectos culturales.

A pesar de que ésta es la forma de gobierno dominante en Latinoamérica, como se ha planteado, los matices y aristas que se presentan en muchos países permiten afirmar que el sistema se ha metamorfoseado y no constituye simplemente una copia del modelo estadounidense, pudiendo hablarse por tanto de un presidencialismo Latinoamericano *mutatis mutandi*.

Esta faz propia está caracterizada por un conjunto de rasgos en los que se observa, por un lado, el contorno de un Ejecutivo más hegemónico y deformado por el autoritarismo, y por otro, como reacción constitucional contemporánea frente a este elemento que procura diseñar mecanismos que aminoren esta preponderancia, entre otras formas, mediante la introducción de elementos parlamentarios que tratan de hacer la dinámica política más equilibrada. Así, pueden exponerse como características más destacadas del presidencialismo latinoamericano las siguientes:

1. Hegemonía de la figura presidencial a partir de un diseño constitucional en el que aparece con amplísimas atribuciones. Esto ha sido

<sup>24</sup> Si descontamos el hecho de que todos los países de América Latina fueron colonias a cuyos territorios se extendía por tanto la autoridad del Monarca de ultramar, los únicos países que tuvieron experiencia monárquica como parte de su historia nacional fueron México y Brasil. El primero con el imperio de Iturbide en 1822 y luego con la experiencia imperial de Maximiliano I entre 1864 hasta 1867, ambos caudillos que se auto-coronaron. El segundo, con Juan VI, quien siendo príncipe huyó desde Portugal en 1807 cuando el territorio fue invadido por Napoleón y asentó su gobierno en Río de Janeiro, luego con Pedro I descendiente del anterior, quien quedó como regente de este país cuando la Corte regresó a Europa en 1822 y que abdicó a favor de su hijo, Pedro II, en 1831, éste finalmente se vio forzado a renunciar en 1889 por una revuelta militar.

denominado como “dictadura democrática”, “preponderancia presidencial”, “hiperpresidencialismo”, “dictadura constitucional” “cesarismo representativo”, o “monarquía electiva”.<sup>25</sup>

Sólo en las Constituciones de Costa Rica, Panamá y Uruguay el presidente no tiene legitimadas una amplia cantidad de funciones en el ámbito de éstas.

2. El Ejecutivo esta integrado por el presidente y el vicepresidente, a excepción de Chile y Honduras. Éstos no obstante, no tienen reconocidas en el ámbito preceptivo funciones como tal, salvo en el caso de Guatemala.

En este sentido, puede señalarse la atipicidad de Costa Rica, Panamá y Perú, que regulan la existencia de dos vicepresidentes.

Igualmente, puede comentarse que en El Salvador y Honduras se refrenda además una figura denominada “designado a la presidencia” (en Honduras son tres), que es elegida y desempeña la función ejecutiva ante la ausencia de su titular. En el caso de El Salvador como hay vicepresidente, éste actúa ante la ausencia de ambos.

3. Influencia marcada del Ejecutivo en la actividad legislativa mediante la iniciativa legislativa directa o a través de sus ministros como en Chile, Ecuador y Uruguay; la iniciativa exclusiva en determinadas materias, o la solicitud de tratamiento sumario a determinados proyectos por su importancia, como en Chile, Colombia, Ecuador, República Dominicana, Uruguay y Paraguay; el poder de veto, incluso de manera parcial sobre fracciones del proyecto legislativo (*line-item veto*), como en Colombia, Brasil, Ecuador, Nicaragua y Paraguay, y la capacidad de legislar en condiciones de urgencia como en Chile, Ecuador. Esto último ha sido denominado

<sup>25</sup> Para un análisis del funcionamiento del presidencialismo en Latinoamérica pueden consultarse, entre otras: Valencia Carmona, *El predominio del Poder Ejecutivo en Latinoamérica*, México, UNAM, 1979; Nohlen, Dieter y Fernández, Mario, *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambios en América Latina*, Caracas, Nueva Sociedad, 1988; Bidart Campos, *et al.*, *El constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX*, México, UNAM, 1988; Nohlen, Dieter y Riz, Liliana, *Reforma institucional y cambio político*, Buenos Aires, 1991; Nino, Carlos Santiago, *et al.*, *El presidencialismo puesto a prueba*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1992; Villabella, Carlos, *Las Constituciones de Iberoamérica*, Habana, EMPES, 2002.

por algunos autores, como “secretismo legislativo” por no existir la publicidad que funciona con el debate parlamentario.<sup>26</sup>

4. Amplias facultades para decretar estados de excepción bajo diferentes denominaciones, en los cuales se suspenden derechos y se asumen poderes extraordinarios.<sup>27</sup>
5. Como parte del intento de mitigar la preponderancia del Ejecutivo, se ha legitimado constitucionalmente de manera generalizada el principio de alternancia en la presidencia y de no reelección, salvo

<sup>26</sup> Es ejemplo de esto el caso brasileño, en donde en 1988, con la presidencia de José Sarney, se emitieron 142 decretos presidenciales, y en 1990, con Collor de Mello, 150.

<sup>27</sup> En América Latina han sido históricamente regulados por las Constituciones los estados de excepción, los que han sido ampliamente aplicados. Mediante éstos se suspenden la vigencia de los derechos humanos y se desarticula en general el Estado de derecho. En la actualidad se regulan constitucionalmente a través de diferentes nombres en los siguientes países: “Estado de emergencia”: Nicaragua, República Dominicana, Colombia, Chile, Ecuador, Perú, Venezuela, Cuba. “Estado de sitio”: Honduras, República Dominicana, Brasil, Argentina, Bolivia, Chile, Perú. “Estado de guerra”: Colombia, Cuba. Estado de movilización para la guerra”: Cuba. “Estado de defensa”: Brasil. “Estado de excepción”: Paraguay. “Estado de conmoción”: Colombia, Venezuela. “Estado de asamblea”: Chile. “Estado de urgencia”: Panamá. “Estado de alarma”: Venezuela. “Estado de catástrofe”: Chile.

Las causales para estas situaciones suelen ser distintas, pero en general pueden señalarse como las más citadas las siguientes: necesidad pública, guerra, invasión, rebelión, catástrofe, calamidad general, afectación del orden público, epidemia, seguridad nacional, conmoción interior.

Entre los derechos que se legitiman suspender, los más reiterados son la libertad de circulación y locomoción, el derecho de reunión, la inviolabilidad de la correspondencia, el derecho de asociación, la libertad de pensamiento, la libertad de palabra y opinión, el derecho de reunión, el derecho al debido proceso y el derecho de los trabajadores a la huelga.

La suspensión de estos derechos se puede prolongar por: 30 días en Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Colombia; 45 en Honduras y Paraguay; 60 en Brasil, Ecuador, Perú, Paraguay; y 90 en Bolivia, Colombia, Chile (en algunos países aparece más de un término en relación con el tipo de suspensión, y en otros no se estipula límite).

Estos estados son proclamados por decretos, los que pueden ser pronunciados básicamente de las siguientes formas: el órgano Legislativo, y en caso de receso de éste el Ejecutivo: Argentina, Costa Rica, Cuba (en el caso de Cuba el Legislativo decreta uno de los estados, el Ejecutivo otro, y el presidente del órgano Ejecutivo otro), y República Dominicana. El presidente con el acuerdo del Consejo de Ministros y la ratificación del órgano Legislativo: Bolivia, Guatemala, Honduras, El Salvador, México, Nicaragua, Puerto Rico y Venezuela. El presidente con la ratificación del órgano Legislativo: Uruguay. El presidente: Chile y Ecuador. El presidente con el acuerdo del Consejo de Ministros: Colombia, Panamá (respaldado por el Consejo de Gabinete), y Perú. Valadés, Diego, *La dictadura constitucional en América Latina*, México, UNAM, 1974; Villabella, Carlos, *Las Constituciones de Iberoamérica*, Habana, EMPES, 2002.

en los textos de República Dominicana, Ecuador y Chile, que no lo prohíben expresamente.

Este principio se refrenda con diferentes matices: prohibición total de reelección en Costa Rica, Colombia, Guatemala, Honduras, México y Paraguay; prohibición de reelección inmediata en Chile, El Salvador, Nicaragua, Panamá y Uruguay; admisión de la reelección para un mandato más en Argentina, Bolivia, Perú y Venezuela.

6. Con este mismo sentido se ha introducido constitucionalmente una proyección colegiada de la función ejecutiva en determinados países, a partir de desempeñarla un “órgano Ejecutivo” o el “presidente junto a los ministros”.

Así, puede reconocerse que la función ejecutiva en las Constituciones de Costa Rica, Panamá, Bolivia, Uruguay, Brasil y Venezuela se proyecta en manos del presidente en compañía de los ministros.

7. De esta manera, igualmente, puede plantearse que existe de manera genérica un mayor desarrollo constitucional de las estructuras de gobierno, las que en algunos casos conforman una institución con cierta independencia funcional del presidente y con atribuciones propias.

De esta manera, puede observarse que en las Constituciones de Guatemala, El Salvador, Panamá, Ecuador y Perú, los consejos de ministros o ministros tienen funciones propias definidas independientes del presidente, y en Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela los ministros deben firmar los decretos y acuerdos presidenciales para que éstos tengan validez.

8. Se diseña en general una mayor relación Legislativo-gobierno y acción fiscalizadora del primero sobre el segundo, lo que se evidencia en:
  - a) Los ministros tienen que presentar informes anuales de la actividad de su ramo al Congreso en Costa Rica, El Salvador, Honduras, Panamá, Argentina, Bolivia, Colombia, Uruguay y Chile. En México, Nicaragua, y Paraguay cuando se lo soliciten.

- b) Los ministros pueden asistir a las sesiones del Parlamento con derecho a ser escuchados en Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú.
  - c) Pueden ser interpelados los ministros por el Parlamento en El Salvador, Guatemala, Honduras, República Dominicana, Bolivia, Colombia, Ecuador, Paraguay y Venezuela.
9. Además de los mecanismos de información y control parlamentario ordinario expuestos, algunas Constituciones refrendan otros mecanismos de control específicos sobre el gobierno de los que se derivan responsabilidad política.

En este sentido, puede señalarse que la cuestión de confianza se legitima en las Constituciones de Perú y Uruguay; en la primera la solicita el presidente del Consejo de Ministros; en la segunda, el presidente.

La censura se refrenda en los textos de Panamá, Bolivia, Colombia, Paraguay, Perú y Uruguay. En estos últimos puede ser individual o colectiva a todo el Consejo.

10. Se introduce la figura del primer ministro en Argentina y Perú, denominándose “jefe de gabinete” en la primera, y “presidente del Consejo de Ministros” en la segunda. Los mismos coordinan la actividad administrativa, dirigen el funcionamiento del Consejo, y representan al gobierno ante el órgano legislativo.

El jefe de gabinete argentino tiene responsabilidad política directa ante el Congreso, y el presidente del Consejo de Ministros peruano tiene que presentar al Congreso el programa político de su Consejo una vez conformado y solicitar la cuestión de confianza, además de que debe asistir de forma obligatoria a éste.

11. Puede apreciarse una mayor maduración de la gestión parlamentaria desde el punto de vista funcional y estructural, cuestión que ha marchado pareja a la propia consolidación de las democracias en el área. En este sentido, puede destacarse como de forma novedosa que algunos parlamentos han refrendado constitucionalmente el estatuto de oposición de una forma u otra.

Es el caso de Nicaragua, se reconoce el derecho de representación de la minoría al estipular que la candidatura presidente-vicepresidente perdedora forme parte de la Asamblea Nacional. En una

línea similar los textos de Colombia y Ecuador legitiman el estatuto de oposición de los partidos políticos.

12. Independientemente de las particularidades que plantea cada Constitución, en general se prohíbe que sean parlamentarios: el presidente, el vicepresidente, los ministros, magistrados, militares en activo, gobernadores de entidades locales, funcionarios del Ejecutivo u otros con empleos públicos. Algunas Constituciones incluyen también expresamente que lo sean familiares o parientes del presidente; es el caso de El Salvador y Guatemala.

Como singularidad puede citarse el hecho de que los ex presidentes se convierten en senadores vitalicios en Paraguay, Uruguay y Chile. Asimismo, en Bolivia y Argentina el vicepresidente es a su vez el presidente del Senado.

13. También, como elemento parlamentario que se introduce, las Constituciones de Argentina, Perú, Uruguay y Venezuela prevén la posibilidad de que el presidente pueda disolver al Parlamento. En Argentina y Perú, cuando el Legislativo ha censurado por dos ocasiones a un ministro sin obtener la mayoría absoluta necesaria para removerlo. En Perú, cuando se ha censurado o negado su confianza a dos consejos de ministros seguidos. En Venezuela, cuando se ha censurado reiteradamente al vicepresidente en un mismo mandato.
14. Alta presencia del Ejército tras la figura presidencial, lo que ha sido bautizado como “coronelismo de la política”. Ello ha configurado durante largo tiempo el contorno de un Ejecutivo de quebradiza autonomía funcional, muy dependiente de los estados de ánimo de los cuarteles, o con constantes interrupciones provocadas por golpes de estado.

En este sentido, sólo pueden mencionarse como ejemplos de países que han sobrevivido sin interrupciones en su continuidad democrática durante la segunda mitad de siglo XX a Costa Rica y México, aun cuando en ellos no ha dejado haber un protagonismo del ejército en la vida nacional.<sup>28</sup>

<sup>28</sup> Como han demostrado algunos estudios, el mundo ha vivido sucesivas oleadas de autoritarismos y democratizaciones. Así, entre 1910 a 1942, tras el advenimiento del Estado de derecho burgués, se padece la primera oleada de gobiernos no democráticos, y tras la superación de éstos, nuevamente entre 1958 y 1975 se conforman gobiernos de este tipo. *Cfr.* Fix-Zamudio, Héctor y Valencia, Carmona, *op. cit.*, nota 2, p. 286.

15. El entorno sociopolítico latinoamericano que sirve de sustrato al presidencialismo es el de una sociedad civil muy débil y fragmentada, empobrecida y con altos niveles de analfabetismo, lo que propicia un clima en donde hay cabida para el desarrollo del caciquismo, el nepotismo, el clientelismo y la corrupción al más alto nivel político.

Como reacción a uno de estos elementos puede reseñarse cómo varias Constituciones han introducido en los últimos años preceptos que prohíben expresamente que familiares del presidente accedan a cargos públicos. Es el caso de Costa Rica, Colombia, Guatemala, Honduras, México y Paraguay.

16. El sistema de partidos políticos que sustenta el rejuego político posee un grupo de rasgos que determina un entorno que condiciona y sirve de complemento a los ribetes del presidencialismo.

Entre éstos se encuentran: multipartidismo exacerbado; fragmentación que da lugar al advenimiento de nuevas instituciones que se desgajan de otras o que surgen a partir de pugnas internas; alta polarización ideológica; perfil personalista y caudillista; funcionamiento de los mismos como maquinarias electorales; bajo contenido programático; discurso demagógico y populista dirigido a captar votos y no a formar ideologías; pobre estructura organizativa y disciplinaria; prácticas corruptas y clientelistas; financiación a partir de recursos privados que genera poca transparencia de las finanzas; actuaciones con ribetes de nepotismo y amiguismo en donde el mérito político no es lo determinante para ascender, actuando como clubes al servicio de sus propios intereses.

Todo ello brinda un diagrama que en lo interno se caracteriza por el “darwinismo político” y la “autofagia”, y en lo externo por

Hoy el continente vive una continuidad democrática de dos lustros que parece consolidarse cada vez más, pero este proceso ha advenido después de un largo capítulo de golpes de Estado, dictadores y juntas militares, cuyas últimas fechas son: Argentina, 1966-1983; Bolivia, 1968-1982; Brasil, 1964-1985; El Salvador, 1967-1984; Ecuador, 1972-1979; Guatemala, 1954-1984; Nicaragua, 1967-1979; Paraguay, 1954-1991; Perú, 1968-1980; Honduras, 1972-1982; Venezuela, 1958-1961. No obstante, el papel preponderante del Ejército no sólo hay que evaluarlo por el advenimiento de éste al poder, sino también por su alta presencia en la vida política nacional; de esta forma incluso textos constitucionales como el de Guatemala y Nicaragua prohíben expresamente que autores de golpes militares puedan ocupar cargos públicos.

un autismo político que los vuelve ineficaces y alejados de la ciudadanía, con lo cual se ha producido un descreimiento generalizado hacia la posibilidad de los mismos de articular con acierto el sistema político y promover agendas que estén cerca de los problemas de la población, demostrándose esto en la volatilidad electoral<sup>29</sup> y en los altos niveles de abstencionismo.<sup>30</sup>

17. El estudio de los resultados electorales de los países de esta área evidencia los bajos porcentajes de asistencia del electorado a las urnas y la indiferencia que siente el mismo hacia el quehacer político, lo que provoca que en muchas ocasiones las decisiones electorales se catalizan por una minoría que funciona como “minoría mayor” en el espectro político, la que no obstante decide.

Esto, unido al elemento trascendental de la permanente y agobiante situación de crisis social y económica en que se desenvuelve el quehacer político en el continente, provoca un permanente clima de ingobernabilidad que explica a su vez la escasa legitimidad que desde el inicio tienen en ocasiones algunos presidentes en estos sistemas, o la acelerada espiral de deslegitimación en la que rápidamente sucumben.

Como puede apreciarse, algunos de los aspectos señalados apuntan a un intento de colectivizar la función ejecutiva y hacerla menos hegemónica y caciquista, proyectando así una mayor coordinación funcional entre el Ejecutivo y el Legislativo. La manera de lograr esto ha sido por lo general introduciendo elementos y mecanismos parlamentarios, como se ha comentado, lo que hace esbozar la tesis de que la forma de gobierno presidencial en su modalidad clásica o en su diseño puro se ha agotado en Latinoamérica, y ésta transita hacia un sistema con signos parlamentarios difícil de calificar en la actualidad.

Estos rasgos distintivos del presidencialismo latinoamericano con respecto al norteamericano y la disimilitud que tienen entre sí a su vez países

<sup>29</sup> Pedersen, Morgens, *Changing of Electoral Volatility in Enspan Party System, 1948-1977*, Londres, Daadler Hnas y Mair Peter, 1983.

<sup>30</sup> Una valoración que desmitifica en general esta visión y que sostiene que en realidad la práctica y características actuales de los partidos políticos en América Latina no difiere mucho de la europea, puede encontrarse en Alcántara Sáez, Manuel, “Partidos políticos en América Latina: precisiones conceptuales, estado actual y retos futuros,” *Revisita de Estudios Políticos*, nueva época, núm. 129, abril-junio de 2004.

dentro del área ha sido reconocida por diferentes estudiosos a la hora de pretender esbozar una clasificación de esta forma de gobierno. Así, se ha agrupado el presidencialismo latinoamericano en: presidencialismo con democracia o presidencialismo con esquema autoritario;<sup>31</sup> presidencialismo puro, híbrido, e intermedio;<sup>32</sup> presidencialismo puro, atenuado, y de aproximación al parlamentarismo;<sup>33</sup> presidencialismo autoritario y democrático, y dentro de éste: el puro, el dirigido y el parlamentario o atenuado.<sup>34</sup>

Un análisis particularizado de esta forma de gobierno a partir de su diseño constitucional actual, permite establecer en mi opinión la siguiente taxonomía: modelo presidencial puro, modelo presidencial moderado, modelo presidencial con correctivos parlamentarios.

Mucho se ha discutido en el ámbito académico sobre esta forma de gobierno, análisis que en muchas ocasiones en mi opinión se descontextualiza del entorno antropológico y ambiental en el que se ha desarrollado y culmina enjuiciando la armazón institucional en términos de *inputs-outputs* al margen del entramado económico-social que la sustenta. De esta manera, las conclusiones que se sacan en numerosos casos constituyen alquimias de laboratorio aséptico, y las propuestas, obras de reingeniería constitucional.

En este sentido, el presidencialismo invariablemente culmina siendo expuesto como un sistema tendente a la ingobernabilidad producto de su propia dinámica endógena y como el que acumula una mayor tasa de fracasos políticos y de rupturas democráticas:<sup>35</sup> “el historial de los países gobernados por un presidente varía de malo a desalentador y nos lleva a preguntarnos si su problema político no se debe al propio presidencialismo”.<sup>36</sup>

Así se resalta como entre las principales problemáticas la deformación del Ejecutivo producto de su hegemonismo con tendencia al autoritarismo fuera de todo control; la polarización Ejecutivo-Legislativo que conlleva al inmovilismo; la dinámica poco consocietal entre los diferentes poderes y

<sup>31</sup> Biscarretti di Ruffia, Paolo, *op. cit.*, nota 1, p. 190.

<sup>32</sup> Bidart Campos, Germán, *et al.*, *El constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX*, México, UNAM, 1988, p. 54.

<sup>33</sup> Loewenstein, Karl, *op. cit.*, nota 11, p. 42.

<sup>34</sup> Nogueira Alcalá, Humberto, *Regímenes políticos contemporáneos*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1993, p. 334.

<sup>35</sup> Mainwaring, W. J. M., “Presidentialism in Latin América”, *Latin American Research Review*, vol. 25, 1990.

<sup>36</sup> Giovanni, Sartori, *Ingeniería constitucional comparada*, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1996, p. 109.

fuerzas políticas; la ausencia de vías institucionales que puedan canalizar las crisis y de mecanismos autocorrectores que permitan recomponer las mayorías en un momento determinado, lo que provoca salidas extraconstitucionales y rupturas democráticas; todo lo cual provoca que las crisis se presenten no como catarsis de la forma de gobierno, sino como rupturas del sistema político.

En este contexto es que algunos estudiosos han sugerido diferentes salidas o propuestas para “los defectos del presidencialismo”, entre las cuales pueden destacarse las siguientes: la adopción definitiva del un sistema parlamentario;<sup>37</sup> la introducción en mayor grado de elementos parlamentarios, entre ellos la figura del primer ministro y la dinámica de relación Parlamento–Ejecutivo-gobierno;<sup>38</sup> la adopción de sistemas semipresidenciales o de presidencialismo alternativo o intermitente, en donde el punto de partida es un sistema parlamentario que si funciona mal pasa a la modalidad presidencial, laborando así con “dos motores” que se alternan en autocorrección a las crisis que puedan presentarse. En esta propuesta se sugiere que el Ejecutivo y el Legislativo sean elegidos al unísono y por igual mandato, mientras el presidente lo sea por mayoría absoluta en un mecanismo de doble ronda, pudiendo ser reelegido indefinidamente.

Cabría entonces culminar esta comunicación con una reflexión que invite al análisis: ¿cuál es el futuro del presidencialismo en Latinoamérica?

<sup>37</sup> Linz, Juan, “Presidential or Parliamentary: ¿does it Make a Difference?”, *The Failure Democracy (Comparative Perspective)*, Baltimore, Tje Johnes Hopkins Press, 1994.

<sup>38</sup> Nohlen, Dieter, *Sistemas de gobierno: perspectivas conceptuales y comparativas. Presidencialismo vs. parlamentarismo*, Caracas, Nueva Sociedad, 1991.