



## LA FORMACIÓN DEL SISTEMA PRESIDENCIAL LATINOAMERICANO UN ENSAYO DE CULTURA CONSTITUCIONAL\*

Diego VALADÉS\*\*

SUMARIO: I. *Consideraciones preliminares.* II. *El presidencialismo latinoamericano en el siglo XIX.* III. *Sistema presidencial plebiscitario.* IV. *Consideraciones finales.*

### I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

En este trabajo se examinan las condiciones en las que se gestó el presidencialismo latinoamericano. Para su configuración contribuyeron múltiples factores, entre los que destacan la tradición indígena, la necesidad de afirmación del poder nacional; las tendencias federalista y centralista; el poder de la Iglesia; los sistemas electorales; la organización social; la responsabilidad política del Ejecutivo; las presiones externas; la inestabilidad institucional, y la incultura política. A continuación se alude a la forma como se transitó del modelo norteamericano al modelo francés del sistema presidencial plebiscitario, y se traza un breve cotejo entre las situaciones iniciales y el panorama actual del sistema presidencial.

Varios de los factores identificados en la fase formativa de los sistemas presidenciales latinoamericanos subsistieron durante una parte del

\* Este trabajo tiene como origen un ensayo previo sobre el presidencialismo latinoamericano, publicado en el *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 44, mayo-agosto de 1982. A veinticinco años de distancia, muchos conceptos fueron reelaborados, algunos datos fueron corregidos y numerosas adiciones fueron incorporadas.

\*\* Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; miembro de El Colegio Nacional, de El Colegio de Sinaloa, del Sistema Nacional de Investigadores, de la Academia Mexicana de la Lengua y de la Academia Mexicana de Ciencias.

siglo XX, y otros se agregaron. En especial fueron apreciables las tensiones generadas por la bipolaridad, a partir de la segunda posguerra mundial, y el impacto que este fenómeno tuvo en el apoyo estadounidense a las dictaduras militares del hemisferio.

En la actualidad el sistema presidencial latinoamericano está experimentando numerosos cambios, que en buena medida han sido posibles porque se han modificado los conceptos de seguridad continental. A partir de la caída del muro de Berlín las dictaduras han dejado de ser funcionales y los sistemas constitucionales presidenciales han podido adoptar numerosas instituciones procedentes de los sistemas parlamentarios, al tiempo que han incorporado instituciones electorales merced a las cuales es posible elegir a los titulares de los órganos de gobierno con una relativa libertad.

Subsisten diversas limitaciones culturales, tales como la influencia excesiva de los medios de comunicación y la intervención de los grupos de poder económico, pero estos son fenómenos que afectan por igual a los sistemas presidenciales y a los parlamentarios. Se trata, en todo caso, de nuevos problemas que deberán afrontarse cuando se plantee otra modalidad del proceso de secularización del poder político.

## II. EL PRESIDENCIALISMO LATINOAMERICANO EN EL SIGLO XIX

Para una adecuada comprensión del presidencialismo latinoamericano contemporáneo se hace imprescindible ahondar en las raíces del poder en los Estados que emergieron a la libertad al principiar el siglo XIX. Es verdad que el desarrollo y los recursos de orden económico de los Estados que se emanciparon del reino español en el siglo XIX presentaban evidentes disparidades; sin embargo, el proceso de independencia fue muy homogéneo. La independencia de los territorios de la Corona española tuvo, a lo largo del continente, orígenes, desarrollo cronológico y cauces ulteriores muy semejantes. Puede afirmarse que la etapa de la Independencia ha sido la única en que los pueblos, después llamados latinoamericanos, han mostrado tan pronunciadas características de afinidad.

Fue tal la similitud de la lucha dada que surgió la idea anfictionica de Simón Bolívar. El que esa idea no haya podido plasmarse en el curso de la historia moderna y contemporánea de las sociedades latinoamericanas, quizá se explica si se atiende a que sus orígenes se localizan en la etapa

de la afirmación independentista y en la gestación heroica de las nuevas naciones. Cuando hubo la percepción, ratificada por los hechos, de un adversario común (el Estado español) frente al cual se ejercía la acción militar y política, fue posible la prefiguración del principio panamericano bolivariano.<sup>1</sup> Después, el derrotero de cada nación ha apuntado hacia distintos objetivos, y si bien se ha querido fortalecer el principio de la unidad latinoamericana, sobre todo como contraposición frente a la expansión norteamericana, se ha carecido de aquella perspectiva heroica que ya se apuntó, e incluso de homogeneidad en los propósitos de las nuevas entidades estatales. Debe tenerse muy presente que no siempre, ni todos los Estados que integran Latinoamérica, han asumido una actitud de reserva frente a Estados Unidos y que, por el contrario, a veces, algunos de esos Estados han observado una clara dependencia con relación a aquel país.<sup>2</sup>

Por otro lado, los distintos nexos mantenidos por los Estados latinoamericanos con países europeos han variado sustancialmente en las casi veinte décadas de independencia. Esto se relaciona, en cada caso, con las corrientes migratorias, con el grado de mestizaje, con las inversiones e intereses de orden económico y de las afinidades culturales. Las influencias británica, alemana, italiana y española han tenido diferentes grados de intensidad en las distintas épocas de la historia latinoamericana reciente.

Ahora bien, el presidencialismo en América Latina ha tenido características muy semejantes a todo lo largo del continente. Con distintos nombres, con diversos signos, con grado militar o sin él, ya liberales, ya conservadores, ilustrados o no, atrás de Diego José Portales, de Antonio López de Santa Anna, de Juan Manuel de Rosas o del doctor Francia, hay numerosos aspectos que condicionaron sus actos.

Entre los elementos que pueden apuntarse como comunes a los países latinoamericanos y que contribuyeron al desarrollo del poder presidencial durante el siglo XIX figuran los siguientes:

1. Tradición indígena.
2. Afirmación del poder nacional.

<sup>1</sup> Cfr. Yépes, J. M., *Philosophie du panamericanisme et organisation de la paix*, Neuchâtel, Editions de le Bacouiniere, 1945, pp. 61 y ss.

<sup>2</sup> Cfr. Cuevas Cancino, Francisco, *Del Congreso de Panamá a la Conferencia de Caracas, 1826-1954*, Caracas, 1955, t. II, pp. 6 y ss.

3. Tendencias federalista y centralista.
4. Poder de la Iglesia.
5. Sistemas electorales.
6. Organización social.
7. Responsabilidad política del Ejecutivo.
8. Presiones externas.
9. Inestabilidad institucional.
10. Incultura política.

Es evidente que no todos los anteriores elementos han tenido el mismo peso específico en el fortalecimiento del poder presidencial durante el siglo XIX en América Latina. Salta a la vista, por ejemplo, que la tradición indígena es virtualmente inexistente en los países del cono sur, y en el caso de Brasil no se puede hablar de una tradición presidencialista durante el siglo XIX; sin embargo, el imperio sí encarnó la idea del Ejecutivo fuerte. Veremos, por ende, así sea de una manera sucinta, cuáles son los elementos que en mayor medida han configurado el poder presidencial en los Estados latinoamericanos, sin perder la perspectiva de que se trata de un marco general en el que las diferencias de matiz apenas pueden apuntarse.

### *1. Tradición indígena*

Las instituciones políticas prehispánicas son conocidas en sus rasgos generales y sólo en algunos casos se han realizado estudios con rigor científico, dificultados, en todo caso, por la ausencia de fuentes originales confiables y por las interpolaciones españolas orientadas en el sentido de justificar la autoridad de la Corona en un momento en que ésta alcanzaba su máximo desarrollo. Es a partir de las inferencias que permiten las conductas de los grupos indígenas y de algunos testimonios confiables, como ha sido posible identificar los principios que caracterizan a esa tradición indígena. Quien con mayor precisión ha planteado la relación entre tradición indígena y una teoría de la Constitución propia de nuestro hemisferio, acomodada a las peculiaridades del indigenismo, el criollismo y el mestizaje, es el estudioso colombiano Luis Carlos Sáchica. Este autor ha procurado establecer las bases de una teoría de la Constitución latinoamericana que se distingue de la que tiene inspiración europea y

norteamericana, e incluye entre sus consideraciones lo que puede denominarse como tradición indígena.<sup>3</sup>

Los elementos que constituyen la tradición indígena, por lo que se refiere a la organización y el funcionamiento del poder, han influido de manera directa desde México hasta Perú, Bolivia y Paraguay y han ejercido un indiscutible reflejo sobre países que, aun sin contar con una tradición indígena, han tenido, no obstante, proximidad con los que sí poseen esa tradición y de los cuales han tomado algunos patrones de conducta, sobre todo en lo que se refiere al esquema de la autoridad. Suele ser más sencillo identificarse con el ejemplo del autoritarismo que con el de una vocación democrática y participativa. Éstos son los casos de Chile, Argentina y Uruguay.<sup>4</sup>

## 2. *Afirmación del poder nacional*

Las luchas armadas que se libraron para afianzar la independencia de los territorios que formaron la Colonia española llevaron, sobre todo en los albores de la vida política de cada nación, a que los caudillos militares se convirtieran en titulares del Poder Ejecutivo. Este no fue un fenómeno exclusivo de los Estados latinoamericanos y se ha producido de manera regular y explicable en todas las etapas de la historia del mundo. Se subraya sólo como un elemento más en el caso de Latinoamérica, que debe tenerse presente dentro de la constelación de fenómenos que estamos examinando. Los primeros líderes políticos latinoamericanos fueron capitanes militares o personajes que asumieron ese papel. Dada la configuración social y cultural de los países latinoamericanos en la época de la independencia, esos líderes tendieron a ejercer una acción paternalista sobre un sector de la población, ostentaron un carácter mesiánico frente a otro sector y figuraron como miembros prominentes de la clase dominante de su época en su Estado. Sucre, Iturbide, San Martín, O'Higgins son ejemplos elocuentes.

A esos caudillos militares correspondió el ejercicio del poder político, una vez pasada la lucha armada, y en no pocos casos también la definición

<sup>3</sup> Cfr. Sáchica, Luis Carlos, *Esquema de una teoría del Poder Constituyente*, Bogotá, Temis, 1978.

<sup>4</sup> Lo anterior no supone desconocer, por supuesto, que en Chile hubo una importante población indígena. Véase Medina, José Toribio, *Los aborígenes de Chile*, Santiago, Imprenta Gutenberg, 1882. Véase también el poema épico de Alonso de Ercilla, *La Araucana*.

del orden normativo que debía regir en los nuevos Estados. Quizá el ejemplo más significativo de este último aspecto sea el de Simón Bolívar.<sup>5</sup>

La presencia de este tipo de dirigentes se hizo sentir en la mayoría de los países latinoamericanos, por lo menos durante toda la primera mitad del siglo XIX y no es extraño, por lo mismo, que se haya producido una marcada tendencia a conferir a los líderes naturales, surgidos de la acción militar, una legitimidad a partir de la norma. Por lo mismo, los ordenamientos constitucionales de la primera mitad del siglo XIX en los países latinoamericanos propendían más a la extensión de las facultades del Ejecutivo que a su restricción y autorizaban, o por lo menos no proscribían, la vinculación entre la titularidad del Ejecutivo y el ejercicio de la actividad castrense.

Tampoco se puede desconocer, en esta materia, la tradición militar española, en particular la extraordinaria influencia política del ejército a lo largo del siglo XVIII. Se ha afirmado que:

Los capitanes generales eran los principales autores de los progresos por los cuales se distinguió el régimen de los Borbones, y fueron sus oficiales y sus soldados los que nivelaron y construyeron los nuevos canales y carreteras, los que obligaban a las cuarentenas y los que cobraban los impuestos, los que expulsaron a los jesuitas (1767) y acosaron a los gitanos (1784).<sup>6</sup>

Tal era la fuerza política del militar administrador que, cuando en 1788 Floridablanca pretendió que los altos funcionarios civiles recibieran

<sup>5</sup> Véase algunos notables ejemplos. En Bolivia, a partir de 1824, y hasta 1855 gobernaron sucesivamente los generales independentistas Antonio José de Sucre, Andrés Santa Cruz, José Ballivián y Miguel Isidoro Belzú. En Chile correspondió gobernar de 1817 a 1851 a los caudillos militares de la independencia: Bernardo O'Higgins, Joaquín Prieto y Manuel Bulnes. Perú fue gobernado desde 1821 hasta 1862 por los capitanes insurgentes: José de San Martín, José de la Riva, Simón Bolívar, Agustín Gamarra, Felipe Salaverry, Andrés Santa Cruz y Ramón Castilla. El gobierno de México fue desempeñado por militares de la independencia de 1821 a 1855. Agustín de Iturbide, Guadalupe Victoria, Vicente Guerrero, Anastasio Bustamante, Melchor Múzquiz, Manuel Gómez Pedraza, Antonio López de Santa Anna, Miguel Barragán, Nicolás Bravo, Valentín Cananizo, José Joaquín Herrera, Mariano Paredes Arrillaga, Mariano Salas, Pedro María Anaya, Mariano Arista, Manuel María Lombardini, Martín Carrera y Juan Álvarez. En Venezuela ocurrió otro tanto entre 1830 y 1868, ciclo abierto por José Antonio Páez y cerrado por José Tadeo Monagas.

<sup>6</sup> Cfr. Christiansen, E., *Los orígenes del poder militar en España, 1800-1854*, Madrid, Aguilar, 1974, pp. 11 y ss.

los mismos saludos y honores que los capitanes generales, se produjo una ola de inconformidades que a punto estuvo de hacerlo dimitir.

### 3. *Tendencias federalista y centralista*

Dos modalidades fundamentales asumió el Estado latinoamericano durante el siglo XIX: federalismo y centralismo. La polémica que llevó a optar por cualquiera de esas dos modalidades se extendió a todo lo largo del continente y fue particularmente acentuada en México, Centroamérica, Colombia, Venezuela y Argentina. Con independencia del modelo adoptado, el poder presidencial se vio muy fortalecido.

Allí donde se optó por el modelo centralista las consecuencias en cuanto a las atribuciones conferidas al Ejecutivo parecen obvias, supuesto que se depositó en los órganos políticos del Estado unitario la suma de las atribuciones correspondientes a la organización y a la actividad del poder político. Por otro lado, y por paradójico que esto parezca, donde se optó por el modelo federativo hubo que hacer frente, con la sola excepción de Argentina, a una tradición indígena, de acuerdo con la cual existían poderes locales o regionales de carácter caciquil. El cacicazgo, de raigambre indígena, tuvo un papel crucial en el desafío al poder político nacional dentro de una organización federativa.<sup>7</sup>

Cuando, durante el siglo XIX, se señalaba que la adopción del federalismo era contraria a las tradiciones del autoritarismo español, y cuando se proclamaba que los trasuntos del federalismo ya se habían producido a partir de la liberalización política en el reinado de Carlos III,<sup>8</sup> en realidad no se abordaba el problema del poder en toda su magnitud. Si bien era cierto que el federalismo contravenía las tradiciones autoritarias de la monarquía española, resultaba improbable que una decisión circunstancial pudiera alterar todo un esquema de organización y de acción política

<sup>7</sup> Cfr. Valadés, Diego, "Presupuestos históricos del federalismo mexicano", *Federalismo y regionalismo*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1979, pp. 199 y ss.

<sup>8</sup> Repárese que se habla del "reinado", no del "rey". "Más acreedores a la gratitud nacional han sido los Borbones por lo que han dejado hacer que por lo que personal y positivamente hiciesen", dice Fernández Almagro, M., *Orígenes del régimen constitucional en España*, Barcelona, Labor, 1976, p. 29. El mismo autor agrega: "las excelencias de la inhibición están ejemplificadas de modo hartamente persuasivo en Carlos III, que supo eliminarse delicadamente para que los bien escogidos ministros obrasen por cuenta propia". Entre éstos colaboradores figuró el conde de Aranda.

fincado en el territorio de los dominios españoles en América a partir del siglo XVI, y en una etapa en que la monarquía española se significó como una de las más firmes formas del poder en Europa.<sup>9</sup>

Si hubiera sido verdadera la otra hipótesis, en el sentido de que a partir de las reformas liberales bajo Carlos III estaban dadas las premisas para la descentralización del poder, la tendencia natural en Estados urgidos de cimentar su propio poder, habría llevado a contrarrestar toda acción o tendencia que pudiera significar la atomización de la autoridad, máxime si esta atomización sólo podía traducirse en el fortalecimiento de grupos de poder regional dentro de un Estado nacional. La posibilidad de que emergieran, con este motivo, señoríos semejantes a los existentes en el medioevo europeo, habría desnaturalizado las posibilidades reales de un afianzamiento de la independencia nacional en cada uno de los países latinoamericanos.

Así pues, ni la organización federal ni la unitaria tuvieron consecuencias distintas en lo concerniente al ejercicio del poder presidencial. Es posible apuntar importantes modalidades que diferenciaron a los Estados que asumieron las formas de organización unitaria o federativa; pero en ambos casos se produjo, a manera de común denominador y como premisa esencial para la subsistencia misma del Estado, el fortalecimiento del poder presidencial.

#### 4. *Poder de la Iglesia*

Uno de los rasgos que caracterizaron el dominio político durante el periodo español de América, fue la vinculación entre los poderes temporal y espiritual. Bien sabidas son las formas de yuxtaposición cultural que se presentaron desde el siglo XVI en los países con una mayor tradición indígena, para identificar los procedimientos de control que resultaban del rito religioso prehispánico, con los que correspondían a los ritos semejantes provenientes del cristianismo. Puede mencionarse, como un ejemplo, la invención española de la celeberrima leyenda del águila y la serpiente, atribuida al pueblo azteca. El águila que devoraba a una serpiente formaba parte de una antigua tradición zoroástrica, de la que exis-

<sup>9</sup> Véase el interesante punto de vista de Carpizo, Jorge, "Sistema federal mexicano", *Los sistemas federales del Continente Americano*, México, Fondo de Cultura Económica-UNAM, 1972, pp. 467 y ss.



ten numerosas evidencias iconográficas. Más tarde, en la España medieval, se expandió la concepción maniquea del bien devorando al mal que solía representarse en diversas cruces procesionales.<sup>10</sup> Torquemada llegó incluso a equiparar el viaje a partir de Aztlán en búsqueda de la tierra prometida, con la huida de Egipto encabezada por Moisés.<sup>11</sup>

La estructura autoritaria de la Iglesia procuró identificar los elementos de la tradición indígena con aquellos correspondientes a la dominación española que pudieran llevar a una rápida integración de los indios. Fue ahí donde la Iglesia jugó un papel fundamental y vertió sus esquemas de obediencia-mando en los patrones de conducta social y política de los pueblos americanos.

A lo largo del siglo XIX se observaron en América Latina dos tendencias fundamentales: una de carácter reformista, que llevó al afianzamiento del poder político laico sobre el poder eclesiástico, que podrían ejemplificar Benito Juárez en México y Tomás de Mosquera en Colombia, y otra en la cual el poder de la Iglesia y del Estado se permearon de manera recíproca para integrar una sola voluntad de dominio. Muchos son los ejemplos que podrían invocarse, pero basta con recordar que el gobierno de Gabriel García Moreno, en Ecuador, quedó definido para la historia como el gobierno de los jesuitas. Ambas posiciones tuvieron como consecuencia el fortalecimiento del poder presidencial. Si el Estado asumía una actitud adversa a la Iglesia, requería, para hacer frente a ésta, de un poder por lo menos análogo al que ella había acumulado durante siglos. Si, por el contrario, el poder político se arropaba en la tradición eclesiástica, se producía asimismo un Ejecutivo dotado de extraordinario poder. Aquí, como en el caso del federalismo y el centralismo, también es observable la paradoja del poder, supuesto que cualquiera de las dos modalidades (reformista o conservadora) conducía a la presencia de un Ejecutivo con facultades políticas, jurídicas y morales mucho más amplias de las que podrían concebirse en un Estado de tradición democrático-liberal.<sup>12</sup>

<sup>10</sup> Véase Valadés, José C., *Historia del pueblo de México*, México, Editores Unidos Mexicanos, 1967, t. I, pp. 387 y 389.

<sup>11</sup> Torquemada, fray Juan de, *Monarquía indiana*, México, UNAM, 1975, t. I, p. 120.

<sup>12</sup> Habrá que examinar con cuidado hasta qué punto la jerarquía eclesiástica americana se fortaleció con la independencia y cómo intervino en el afianzamiento del poder presidencial. Recuérdese que la tirantez entre el Estado y la Iglesia en España comenzó a hacer crisis con el decreto de Mariano Luis de Urquijo en septiembre de 1799, alcanzó un grado de virulencia insospechado en las Cortes de Cádiz en 1812 y culminó en el trienio franca-

### 5. *Sistemas electorales*

Por la composición cultural, social y aun geográfica de los Estados latinoamericanos, y por la exigua tradición española que se tenía en el momento de la independencia, durante décadas se aplicó el sufragio indirecto y de carácter censal, cuyo antecedente más directo está en la Constitución de Cádiz.

Esa modalidad de sufragio auspició la concentración del poder en un número limitado de titulares. Tampoco era exigible otro sistema si se tienen en cuenta el elevado número de iletrados; la nula tradición participativa de carácter democrático; la enorme influencia de los caudillos militares, de los dirigentes eclesiásticos e, incluso, de los jefes indígenas; la incierta vida institucional; las considerables extensiones territoriales, y los precarios sistemas de comunicación.

A través de una estructura piramidal en cuanto a las decisiones del electorado, se dispuso del único instrumento adecuado para dar un cierto viso democrático a las decisiones “populares” y a la organización republicana del Estado. Pero esa misma forma piramidal que suponía el sufragio indirecto, amén de las restricciones para el sufragio mismo, basadas en la riqueza y en la cultura de los sufragantes, se tradujo en un elemento más que llevaba a la concentración del poder. Como toda pirámide, el vértice ocupado por los titulares del Ejecutivo se vio legitimado por las decisiones sucesivas provenientes desde una restringida base. Los sistemas electorales, pues, desempeñaron un papel fundamental en el proceso de consolidación de la autoridad presidencial en América Latina.<sup>13</sup>

mente liberal de 1820 a 1823. Véase Aldea Vaquero, Quintín *et al.*, *Diccionario de Historia Eclesiástica de España*, Madrid, Instituto Enrique Flórez, 1972, t. II, pp. 1160 y ss.

<sup>13</sup> *Cfr.*, por ejemplo, Washburu, Carlos A., *Historia del Paraguay*, Buenos Aires, 1892, pp. 160 y ss.; Molina, Pedro, *El editor constitucional*, San José, Editorial José de Pineda Ibarra, edición conmemorativa del sesquicentenario de la independencia de Centroamérica, 1969, pp. 225 y ss.; La Roche, Humberto J., *Derecho constitucional*, Caracas, 1969, p. 269; Pareja Paz-Soldán, José, *Las Constituciones del Perú*, Madrid, Ediciones Cultura Hispánica, 1954, pp. 146 y ss.; Jacques, Paulino, *Curso de direito constitucional*, Río de Janeiro, Forense, 1977, pp. 257 y ss.; Paula Pérez, Francisco de, *Derecho constitucional colombiano*, 5a. ed., Bogotá, Ediciones Lerner, s.f., pp. 57 y ss.; Publicaciones del Diario Oficial, *Legislación electoral mexicana 1812-1973*, Secretaría de Gobernación, 1973; Andrade Geywitz, Carlos, *Elementos de derecho constitucional chileno*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1963, p. 10; González, Joaquín V., *Manual de la Constitución argentina*, Buenos Aires, Ángel Estrada y Cía. Editores, s.f., pp. 281 y ss.; Silva Bascuñán,

## 6. *Organización social*

Es difícil que, aun revisando las formas de comportamiento social en la actualidad latinoamericana, alguien pueda dudar de una acentuada tendencia disociativa. A diferencia de los países donde la organización social ha sido capaz de actuar como sucedáneo en los casos de dispersión política y de merma de la autoridad estatal, los países latinoamericanos se han caracterizado por una tendencia a la desorganización social que ha impedido la articulación adecuada de políticas, incluso de moderado reformismo, y que en muchos casos ha limitado los efectos de las decisiones políticas adoptadas como consecuencia de grandes conmociones.

En este panorama resulta explicable que quienes detentan el poder lo ejerzan casi sin limitación. Si bien es cierto que los diferentes órganos del Estado deben ejercer controles recíprocos, también lo es que la fortaleza de esos mismos órganos sólo se produce si existe sobre ellos mismos un sistema de controles verticales provenientes de la sociedad. Pero ahí donde la sociedad renuncia a ejercer esos controles o carece de los elementos adecuados para ese ejercicio (partidos políticos bien estructurados, medios de información libres, sistema educativo elemental y universitario consolidado, adecuado reparto del ingreso, sistemas sanitarios homogéneos, entre otros), los órganos constitucionales del poder caen con facilidad en la connivencia y por lo mismo se propende a una concentración de facultades en manos de quien también concentre la capacidad expedita de decidir y la posibilidad de manejar recursos financieros.

Ese fue el caso de los países latinoamericanos durante el siglo XIX. A pesar de lo exiguo de la Hacienda pública y de los vaivenes en cuanto a la titularidad del Poder Ejecutivo, éste se volvió apetecible en la medida misma en que por su estructura singular y por la capacidad indiscriminada y sin responsabilidades de decidir en cuanto a la aplicación de los recursos financieros del Estado, se convirtió en la clave del poder político. Las graves desigualdades sociales y el muy marcado proceso de estratificación social, observables en todos los países latinoamericanos a lo largo del siglo XIX, explican por qué la autoridad de los órganos del Estado adquirió una función incontrovertida.

Es fácil encontrar numerosos ejemplos del surgimiento de la corrupción político-administrativa en América Latina con motivo, entre otras cosas, de la ausencia de controles sociales sobre el poder político. Al convertirse el poder político en un elemento de acceso a la riqueza o al constituir un apéndice de la riqueza misma, sobrevino la desnaturalización de su ejercicio. Además, las formas más claras del nepotismo y el fortalecimiento de una tradicional institución denominada “compadrazgo”, que permitía la sucesión en el poder entre familiares y amigos, fortaleció el principio de concentración del poder en un escaso número de personas. Ejemplos notables son los de Antonio Guzmán Blanco en Venezuela y de Porfirio Díaz en México, que consiguieron eludir la prohibición reeleccionista de la Constitución, haciendo que validos suyos ocuparan transitoriamente la Presidencia.

Debe tomarse muy en cuenta que durante el siglo XIX las familias que gobernaban eran también las que poseían, en mayor nivel, la riqueza nacional (si bien un porcentaje importante de esa riqueza también se encontraba en manos extranjeras y del clero), ejercían los controles militares y manejaban los elementos de la cultura y la comunicación social.

En una sociedad con características semejantes resultaba natural la existencia de un poder presidencial de indiscutible fortaleza. La tensión entre la desorganización social y la organización gubernamental auspiciaba las dictaduras.

### *7. Responsabilidad política del Ejecutivo*

Al faltar instrumentos institucionales y formas de organización social que hicieran derivar la autoridad hacia otros sectores o hacia otros órganos del propio poder, la presidencia se convirtió en el centro de atracción y de interés más importante dentro de cada uno de los Estados latinoamericanos. De aquí sobrevino un sistema que tuvo como escenario todo el siglo XIX (y que en algunos casos ha desbordado ese marco cronológico hasta alcanzar el siglo XXI), de acuerdo con el cual la lucha por el poder se convirtió en el aspecto más importante del acontecer político.

Ahora bien, esa lucha no podía canalizarse, como ya se ha señalado, a través de procedimientos institucionales, en particular mediante arbitrios de carácter electoral. De ahí que la más frecuente forma de acceso al poder haya sido por el ejercicio de la acción armada. Este fenómeno tuvo como

consecuencia el fortalecimiento militar de los titulares del Ejecutivo. En la medida en que la defensa política del Estado no se cifraba en procurar sistemas de consenso dentro del electorado, se basaba en el desarrollo de un poderío castrense que permitía contrarrestar la acción subversiva de los oponentes e incluso prevenirla mediante acciones sistemáticas de represión, que a su vez se traducían en la merma de las libertades públicas.

Ese fenómeno producía el efecto de no dejar más opciones que la conspirativa y la insurreccional como medios para la búsqueda hipotética de las libertades. Así pues, el círculo vicioso que se vivía llevaba a una dilatación de los poderes reales del titular del Ejecutivo, cifrados en las fuerzas armadas y en su supuesta lealtad. La garantía de esa lealtad dependía en alto grado de la cuota de poder asignada a cada uno de los líderes castrenses. Con esto se fortalecía el carácter oligárquico del Estado y la fuerza decisoria del titular del Ejecutivo.

El militarismo latinoamericano del siglo XX tuvo sus raíces en el siglo XIX americano y en el siglo XVIII español. Se explica, por las razones ya apuntadas, y tuvo como resultado el carácter cesarista del ejercicio del poder. Aun los presidentes que carecieron de grado militar durante el siglo XIX latinoamericano debieron fortalecer la estructura castrense mediante numerosas concesiones de orden político y tuvieron que apoyar su capacidad decisoria en las posibilidades de imponer sus puntos de vista al ejército que les servía. La necesidad de evitar, y en numerosos casos de hacer frente al desafío insurreccional de los desafectos, no dejaba otra alternativa que la creciente concentración de poder en sus manos.

#### 8. *Presiones externas*

La apetencia expansionista de Estados Unidos y de las potencias europeas, como Gran Bretaña, Francia y España, que pensaban encontrar en América Latina un campo adecuado para la dilatación de su propio territorio, para facilitar el movimiento comercial a través de los mares o para proveerse de materias primas indispensables en su propio desarrollo, llevó a esos países a una actitud hostil en contra de los latinoamericanos.

La defensa territorial, la preservación de las riquezas propias y las garantías de la soberanía nacional de cada Estado, convirtieron a los titulares del Ejecutivo en los interlocutores necesarios de las potencias extranjeras. La capacidad negociadora de los titulares y sus posibilidades reales

de ejercer la defensa de la soberanía y del territorio nacionales, en caso de agresión, pusieron en sus manos elementos de gran poder político.

Debe considerarse también que los conflictos de fronteras, que llevaron en muchos casos a la guerra a países latinoamericanos, fueron elementos que contribuyeron a la consolidación del poder del Ejecutivo.

Puede afirmarse que a lo largo del siglo XIX no hubo un solo Estado de América Latina ajeno a las controversias de carácter internacional, fuera con motivo de la expansión de los grandes Estados imperiales o de conflictos de carácter fronterizo con los vecinos.<sup>14</sup>

### *9. Inestabilidad institucional*

Durante el siglo XIX la sustitución constitucional fue considerada como la más adecuada medida para alcanzar la estabilidad que los órganos del poder no podían asegurar. A pesar de la inexistencia de una organización social debe reconocerse que, sobre todo en lo que se puede llamar la clase ilustrada de los Estados latinoamericanos, existía inconformidad con los procedimientos políticos en vigor y se alentaba la esperanza acerca de las posibilidades de redención política a través de las Constituciones. Esa clase mantenía la mirada puesta en las formas de organización constitucional de Estados Unidos, Inglaterra, Francia y España. Es posible encontrar en las Constituciones latinoamericanas del siglo XIX una marcada influencia, o por lo menos el eco de alguna o de algunas instituciones adoptadas en esos Estados.

<sup>14</sup> Recuérdense los siguientes casos: Argentina, cuando las flotas francesa y británica bloquearon Buenos Aires en 1845, y la guerra del Paraguay (1865-1870); Bolivia, cuyas disputas territoriales con Chile le llevaron en 1879 a la Guerra del Pacífico, en la que también participó Perú; Brasil, que intervino en la vida interior de Uruguay y se enfrentó a Paraguay (1864-1870) en la sangrienta Guerra del Chaco; Colombia, que ya en los albores del siglo XX debió sufrir la secesión de Panamá, instigada, como se sabe, por Estados Unidos y había iniciado su vida independiente en disputas territoriales con Perú (1829); Ecuador, que luego de la independencia con relación a España hubo de conquistarla también contra Colombia (1830) y debió hacer frente al desafío militar peruano (1860) por cuestiones de límites. Venezuela disolvió su unión con Colombia (1829) e hizo frente a las presiones británicas con motivo de una diferencia sobre límites con Guayana. El caso de México es más elocuente aún: perdió casi la mitad de su territorio frente a Estados Unidos y fue objeto de la intervención europea en 1838 y en 1861. Los países centroamericanos también disputaron entre sí en numerosas ocasiones y Guatemala tuvo problemas limítrofes con México.

El ensueño de que la organización constitucional era el elemento en torno al cual giraban las posibilidades de la organización social y de la reorganización política, llevó a un proceso recurrente de sustitución de Constituciones. Así surgió una nueva paradoja, porque la búsqueda incesante de nuevas formas de organización constitucional originó que todas las definiciones adoptadas tuvieran un carácter precario.<sup>15</sup> Al faltar el punto de referencia normativo no quedaba otra alternativa que el poder presidencial absoluto, como vértice de la organización y como supuesta garantía para la convivencia. Aquí nos encontramos con la contradicción de que la acción del ideólogo y las razonables expectativas de institucionalización vinieron a poner en manos de los titulares del Ejecutivo un instrumento más de control y hegemonía.

#### 10. *Incultura política*

Los elementos que hemos apuntado atrás fortalecen la convicción de que durante el siglo XIX la sociedad latinoamericana careció de cultura política. Esto no puede interpretarse en el sentido de que hayan faltado las grandes concepciones jurídicas, sociales y políticas aptas para caracterizar un sistema democrático liberal. Pese a la acción de los intelectuales, de algunos instrumentos periodísticos que alentaban la vida democrática, y de los limitados sectores académicos, en la sociedad misma sólo se encontraban los reflejos del escepticismo ocasionado por muchos años de inestabilidad, por un proceso de acumulación del poder y por prácticas ostensibles de corrupción. Esto sembró la desaprensión por los asuntos políticos y generó una forma más de inhibición frente a la necesaria participación en esos mismos asuntos. Esta actitud también tuvo secuelas a lo largo del siglo XX en la mayoría de los Estados latinoamericanos; pero fue de manera incuestionable una característica común durante el siglo XIX latinoamericano. La falta de cultura política que resultó de la agregación de todos los elementos mencionados con anterioridad se convirtió, a su vez, en una nueva causa de concentración del poder en manos de los titulares del Ejecutivo.

<sup>15</sup> Cfr. Valadés, Diego, "La Constitución reformada", *Derechos del pueblo mexicano*, México, Cámara de Diputados, 1979, t. XII, pp. 13 y ss.

### III. SISTEMA PRESIDENCIAL PLEBISCITARIO

Según la tradición, se ha considerado que los sistemas presidenciales latinoamericanos siguen las pautas del homólogo estadounidense. En realidad la primera decisión de la mayoría de los países del hemisferio no consistió en adoptar el sistema presidencial; este sistema fue una consecuencia de otra decisión, esa sí substancial, en el sentido de organizar a los países como república o como monarquía.

El primer dilema constitucional fue optar entre la república o la monarquía; una vez tomada la decisión en favor de la organización republicana, surgió la cuestión de cómo denominar a los titulares de los órganos del poder, en especial al que desempeñaría las funciones ejecutivas.

Hasta entonces la historia de los sistemas republicanos sólo registraba seis denominaciones para los depositarios del gobierno en una república: cónsul,<sup>16</sup> en Roma; *podestá*,<sup>17</sup> en las Repúblicas medievales italianas, aunque su origen se debía a una institución imperial creada por Federico Barbaroja; *Lord protector*, en la breve República inglesa, si bien esta era una institución utilizada durante los periodos de regencia; *estatúder*, en la República holandesa; Directorio<sup>18</sup> y Consulado, en las primeras Repúblicas francesas, y presidente,<sup>19</sup> en el caso de Estados Unidos.<sup>20</sup> La nomenclatura era, por ende, muy limitada, y algunas de estas instituciones resultaban

<sup>16</sup> “Cónsul” era el magistrado que ejercía sus tareas en consejo, en consulta; por eso en la República romana el gobierno estaba encomendado a dos cónsules.

<sup>17</sup> El significado literal era: “el que tenía el mando [poder]”.

<sup>18</sup> Los primeros “directorios” en Francia surgieron a principios del siglo XVIII, como cuerpos colegiados elegidos por las comunidades para desempeñar funciones administrativas y jurisdiccionales menores.

<sup>19</sup> La institución del presidente también es medieval. En Inglaterra se hablaba del “presidente del lugar” [*president of the land*] desde el siglo XIV, como un delegado del monarca, o como la persona que encabezaba los órganos colegiados (parlamentos o consejos). A partir del siglo XVII su uso se generalizó en las universidades, y en las sociedades académicas, literarias y filantrópicas. En los territorios españoles de América, los virreyes y capitanes generales tenían funciones de “presidente”, en las audiencias reales. Así lo establecieron las ordenanzas de Carlos I en los casos de Santo Domingo (1511), México (1527), Bogotá (1549), por ejemplo. En Estados Unidos la expresión se comenzó a utilizar en las constituciones locales, para referirse al funcionario que presidía las sesiones de los congresos, antes de ser incorporada a la Constitución federal.

<sup>20</sup> Al establecerse la república en Haití, conforme a la Constitución de 1806 (artículo 103), se adoptó la figura del presidente como titular del Poder Ejecutivo.



anacrónicas o contradictorias,<sup>21</sup> con relación a una República de nuevo cuño. A su vez la figura del *estátider*<sup>22</sup> guardaba alguna semejanza con la de los virreyes. En ningún caso se pensó en la institución republicana del consulado, tal vez por tener a la vista la experiencia napoleónica. En cambio, las ideas del directorio y del protectorado si fueron consideradas.

La diferencia entre las experiencias francesa y estadounidense era clara: la primera había basculado entre el terror y la dictadura, mientras que la segunda había estabilizado la vida de las trece ex colonias inglesas. Con independencia de lo postulado por la doctrina Monroe,<sup>23</sup> que incluía la proscripción del sistema parlamentario en el continente americano, para evitar la posible afinidad política con Gran Bretaña, los países del hemisferio independizado de España, optaron por el sistema presidencial de manera natural. En cierta forma, la doctrina monroísta es una respuesta a la bolivariana, expresada en 1815 en la Carta de Jamaica, donde postula las ventajas del sistema representativo británico, aunque con la diferencia de que “en lugar de un rey habrá un Poder Ejecutivo electivo”. Según Bolívar, habría una cámara hereditaria, “que en las tempestades políticas se interponga entre las olas populares y los rayos del gobierno”, además de “un cuerpo legislativo de libre elección, sin otras restricciones que las de la Cámara Baja de Inglaterra”. Esta tesis fue reiterada años más tarde, en el Congreso de Panamá.<sup>24</sup>

Aun así, en los debates constituyentes de varios países recién independizados, antes de hablarse de un “presidente”, se propuso la figura de un “director”, como reflejo del directorio establecido por la Constitución francesa de 1795, aunque, a diferencia de ésta, en lugar de un órgano

21 Sólo Ignacio López Rayón, en los *Elementos constitucionales*, propuso que el gobierno recayera en un protector nacional (17).

22 La expresión germana, *stadhouder*, es de origen castrense y denota estar a cargo de un lugar (sus equivalentes en inglés son *stadholder*, en cuanto institución política, y *lieutenant*, en el orden militar, que en español se abrevia como *teniente*, o *lugarteniente*, cuando se aplica al segundo en el mando, o al que ejerce funciones delegadas de poder).

23 En su informe al Congreso, el 2 de diciembre de 1823, el presidente James Monroe expresó, entre otras cosas: “El sistema político de las potencias aliadas [europeas] es esencialmente diferente... del de América... Nosotros consideraremos cualquier intento de su parte para extender su sistema, en cualquier lugar de este hemisferio, como una amenaza para nuestra paz y seguridad”.

24 “Un pensamiento sobre el Congreso de Panamá”, en Bolívar, Simón, *Textos*, SEP-UNAM, México, 1982, p 233.

plural (cinco miembros), prevaleció, con pocas excepciones, la idea un órgano singular.

En Argentina, la Constitución de 1814 adoptó al *director supremo*. Esta figura fue ratificada sucesivamente por las cartas fundamentales de 1815, 1817 y 1819, y sólo en el quinto texto constitucional, de 1826, apareció la denominación del presidente. Otro tanto sucedió en Chile, cuya primera Constitución, de 1818, estableció la figura del *supremo director*. Esta figura permaneció en las Constituciones de 1822 y 1823, y fue hasta la cuarta, de 1828, cuando se optó por la forma presidencial.

En Colombia, la Constitución de Cundinamarca, de 1812, previó un Poder Ejecutivo colegiado, compuesto por tres integrantes. A su vez, la primera Constitución peruana, de 1822, adoptó la estructura *directorial*, mediante una Junta Gubernativa integrada por tres miembros. Uruguay incorporó la figura presidencial en su primera Constitución, en 1830, y fue en la de 1952 cuando puso en vigor el modelo *directorial*, con un Consejo Nacional de Gobierno integrado por nueve miembros. El experimento fracasó, y quince años después restablecieron el sistema presidencial.

En Nicaragua la Constitución de 1848 sustituyó la figura del *supremo director* por la de *presidente*; pero esta norma no tuvo vigencia. Fue en la carta suprema de 1854 donde se adoptó, ya de manera definitiva, la institución presidencial.

Otra figura, presente sobre todo en América del Sur, fue la del *protector*. Fue el caso del Estatuto Provisional de Perú, de 1821, otorgado por el libertador José de San Martín, que depositaba “la suprema potestad directiva” en un *protector* (artículo 1o. de la sección 2). Antes, en 1813, en Uruguay, José Artigas también se había proclamado *protector*. En el caso de México, también en ese año, el proyecto constitucional de Ignacio López Rayón propuso que el gobierno recayera en un *protector nacional*. La Constitución mexicana de 1814 eludió adoptar alguna denominación particular para el Supremo Gobierno, pero previó que éste tendría una integración colegiada. Estaba presente la idea del Directorio francés.

Es sabido que el primer sistema presidencial fue el estadounidense, y es común decir que el sistema mexicano, como el del resto del continente, encuentra ahí su origen. Esto fue cierto por un tiempo; en el curso de la primera mitad del siglo XIX, el modelo americano se generalizó a lo largo del hemisferio.

La Constitución de Estados Unidos tuvo mucho cuidado al diseñar el procedimiento para elegir al presidente.<sup>25</sup> Se trataba, decían los constituyentes, de crear una especie de monarca temporal, pero procuraron no darle un poder excesivo. Por eso adoptaron un ingenioso mecanismo para elegirlo: el colegio electoral. Así, la fuente de legitimidad era, en cuanto a los diputados, el pueblo; en cuanto a los senadores, los congresos de los estados, y en cuanto al presidente, un colegio electoral. El poder del presidente no procedía en forma directa del pueblo, sino de un órgano intermedio. Por eso se registran varios casos en los que un presidente ha sido elegido a pesar de tener menos votos populares que su adversario.

En Francia, en cambio, se introdujo una importante variación al sistema presidencial, porque la Constitución de 1848 acentuó las notas monárquicas del presidente. La segunda República francesa fundó el presidencialismo plebiscitario al establecer que el presidente sería elegido por sufragio universal y que, si ningún candidato obtenía más de la mitad de los votos, la Asamblea designaría presidente, por mayoría absoluta, entre los cinco candidatos más votados. En la primera ocasión no hubo necesidad de utilizar este mecanismo, luego conocido como *ballotage*, porque Luis Napoleón Bonaparte recibió 5.5 millones de votos, de los 7.8 emitidos. Con él se inició el presidencialismo plebiscitario que si en Francia duró poco, haría larga escuela en América Latina.

En forma paulatina las Constituciones del hemisferio fueron acogiendo la idea de la elección plebiscitaria del presidente. Bolivia la adoptó en la Constitución de 1851; Perú, en 1856; Venezuela, en 1858; Ecuador, en 1861; El Salvador, en 1864; Honduras, en 1865; Brasil, desde su primera Constitución republicana, en 1891; Nicaragua, a partir de la Constitución de 1893; Panamá, desde su primera Constitución, en 1903; Colombia, mediante la reforma de 1905 a la Constitución de 1886; Uruguay, en su segunda Constitución, de 1918. En términos generales, no hubo una gran urgencia, porque se habían encontrado formas para conculcar la facultad electoral de los ciudadanos, manipulando los resultados de acuerdo con la voluntad de los jefes políticos locales o nacionales.

En el caso de México, la Ley Orgánica Electoral de 1857 fue apenas objeto de discretos ajustes a lo largo de las décadas siguientes, y no re-

<sup>25</sup> En la forma de elección del presidente influyeron dos consideraciones: la participación proporcional de los estados federados, y evitar conflictos entre el presidente y el Congreso. James Madison, *Federalista*, 39.

presentó un obstáculo para las reelecciones del presidente Benito Juárez ni del presidente Porfirio Díaz, por ejemplo. En 1917, sin embargo, dentro de la estrategia anunciada por Venustiano Carranza y secundada por los diputados, se procedió a fortalecer la figura presidencial, dándole una base plebiscitaria a su origen. En su discurso del 10. de diciembre de 1916, Carranza mostró sin ambages los efectos del sistema plebiscitario que proponía:

Si se designa al presidente directamente por el pueblo, y en contacto constante con él por medio del respeto a sus libertades, por la participación amplia y efectiva de éste en los negocios públicos, por la consideración prudente de las diversas clases sociales y por el desarrollo de los intereses legítimos, el presidente tendrá indispensablemente su sostén en el mismo pueblo; tanto contra la tentativa de cámaras invasoras, como contra las invasiones de los pretorianos. El gobierno, entonces, será justo y fuerte.

En la actualidad la elección indirecta del presidente no es una opción que pueda siquiera sugerirse. Conforme al desarrollo de los sistemas democráticos, no cabría plantear la supresión del derecho de los ciudadanos a elegir a los presidentes. En cambio, existen otros mecanismos, como el gobierno de gabinete, cuya adopción ha proliferado en los sistemas presidenciales, que permiten distinguir entre las funciones de representación del Estado y las del ejercicio del gobierno. Ambas pueden recaer en el presidente, pero no confundidas. Los presidentes pueden seguir desempeñando las dos tareas, a condición de que, para no asfixiar al sistema representativo, se permita que el Congreso ejerza facultades de control sobre el órgano colegiado denominado gobierno.

Entre las varias causas que han generado la presencia de caudillos y dictadores en América Latina, figura el presidencialismo plebiscitario. El origen plebiscitario del poder presidencial, vinculado con la extrema concentración del poder, como sucede en México conforme a lo dispuesto por el artículo 82, genera distorsiones que afectan los controles políticos ejercidos por el Congreso.

La naturaleza plebiscitaria de la presidencia invirtió el sentido de los controles políticos, depositando en manos del presidente una extensa suma de potestades, algunas de las cuales incluso trascienden el orden normativo, por lo que Jorge Carpizo, el más profundo analista del sistema

presidencial mexicano, las ha denominado, con exactitud, “metaconstitucionales”.<sup>26</sup>

#### IV. CONSIDERACIONES FINALES

Se han visto, de una manera muy sucinta, los principales elementos que llevaron al desarrollo del poder presidencial durante el siglo XIX en América Latina. Lo esquemático del planteamiento no permite detallar que los factores mencionados han tenido pesos relativos diferentes y que sus interrelaciones han generado matices diversos. También es difícil precisar hasta qué punto algunos de ellos no sean consecuencia directa de los otros, dando lugar a un sistema de efectos recíprocos. Lo que se ha tratado de proponer consiste en una enunciación de aquello que está en el origen del presidencialismo latinoamericano. Una nueva investigación permitirá identificar hasta qué punto algunos de esos elementos subsistieron durante el siglo XX y cuáles fueron los que aparecieron en esa centuria, que no tienen una correlación directa con la anterior. De esta manera se tendrá un panorama de los nuevos desafíos que implica el presidencialismo en el siglo XXI.

Conviene que no se vea en el Ejecutivo latinoamericano decimonónico a seres pintorescos e inextricables. No siempre los presidentes fueron ilustrados; pero por lo general su intención autoritaria y su vocación mesiánica eran efecto, más que causa, de las limitaciones culturales de sus respectivos países. Por eso durante el siglo XIX más que un poder justo se procuró un poder eficaz.

Los sistemas presidenciales latinoamericanos han evolucionado de manera significativa en las últimas décadas. En el decenio final del siglo XX, cinco países adoptaron una nueva Constitución y ocho más introdujeron reformas importantes en materia de gobierno. No obstante, los resultados son aún insatisfactorios para la mayor parte de los países donde esos cambios se han producido, porque se han reiterado algunos errores del siglo XIX: creer que las modificaciones normativas son suficientes para que la conducta de la sociedad y de sus agentes políticos se adecuen de inmediato a lo preceptuado.

Algunos de los factores que fueron relevantes en el siglo XIX, han desaparecido o han visto reducida su importancia en cuanto a acentuar el

<sup>26</sup> Véase *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 1978, pp. 190 y ss.

poder presidencial. Empero, han surgido otros nuevos, que operan en la misma dirección, al tiempo que, hacia la segunda mitad del siglo XX, se fueron desarrollando instituciones que tienden a racionalizar el ejercicio del poder.

Entre los factores que se fueron desvaneciendo como factor condicionante para el ejercicio concentrado del poder, está la tradición indígena. En buena parte de los sistemas constitucionales latinoamericanos han sido reconocidos los derechos de las comunidades indígenas, entre ellos los relativos a preservar sus formas de autoridad e incluso las modalidades electorales acordes con sus tradiciones; sin embargo, la tradición indígena ha dejado de ser un factor que condiciona el ejercicio concentrado del poder nacional, con algunas excepciones como la registrada en Bolivia, con motivo de la elección de Evo Morales.

Por otra parte, los efectos constitucionales de la afirmación del poder nacional correspondió a una etapa formativa de las instituciones, que por razones comprensibles ha dejado de ser relevante. En cambio, el debate acerca de la estructura federal o unitaria sigue siendo un factor que contribuye a la concentración del poder presidencial. La tendencia dominante, incluso en los sistemas constitucionales unitarios, es en el sentido de una progresiva descentralización administrativa y política, pero las normas y las prácticas fiscales siguen confiriendo una posición dominante a los presidentes.

La Iglesia ha ido perdiendo influencia política, a pesar de ocasionales enfrentamientos con el Estado. La diferencia de estos enfrentamientos entre el siglo XIX y las postrimerías del XX e inicios del XXI, consiste en que en la primera fase involucraban a la Iglesia y a los dirigentes políticos, en tanto que ahora ponen frente a frente a la Iglesia y a la sociedad, incluidas las comunidades académicas, los medios de comunicación y numerosas organizaciones sociales.

Los sistemas electorales han evolucionado, dejando de ser instrumentos para acaparar el poder. A partir de la segunda mitad del siglo XX comenzó un significativo proceso en el sentido de otorgar a los partidos un estatus constitucional. La fuerza de los partidos se ha generalizado y si bien en algunos casos ha servido para fortalecer la posición hegemónica de los presidentes, en otros han sido fundamentales para establecer las bases institucionales de la democracia latinoamericana. En esta medida, los partidos juegan un papel polivalente, porque propician nuevas formas de concentración del poder, que unas veces coinciden y otras entran en conflicto con

las intenciones de los presidentes. La consolidación de la democracia en América Latina está en curso, y esto incluye la búsqueda de definiciones más razonables de las relaciones entre partidos y presidentes.

En cuanto a la organización social, ha prosperado en virtud de la educación y de la comunicación. Esto no obstante, subsiste una lacerante pobreza que en términos generales afecta a la mitad de la población. En estas circunstancias, los programas públicos de contenido asistencial representan una nueva manera de aprovechar las desigualdades sociales a favor del poder presidencial. La desmedida concentración de la riqueza también propicia esquemas de control social que benefician la concentración del poder presidencial.

La responsabilidad política de los presidentes y, en forma más general, de los gobiernos, se ha modificado de forma progresiva. El poder castrense ha dejado de ser ejercido en paralelo al presidencial, y en la mayor parte de los sistemas constitucionales se han incorporado instituciones de responsabilidad política colectiva de los gabinetes ante los respectivos congresos. Esta situación, aunada a la presencia de un sector dirigente más amplio y mejor formado, auspicia que el poder personal de los presidentes tienda a disminuir. En la primera década del siglo XXI todos los sistemas constitucionales latinoamericanos continúan siendo presidenciales, pero la mayor parte de ellos se han adaptado a procesos de racionalización en cuanto a la distribución y al control del poder.

Aunque subsisten algunas tensiones fronterizas, las disputas armadas entre Estados del hemisferio han caído en desuso, en la medida en que los sistemas se han democratizado y que la comunidad internacional actúa a favor de la solución pacífica de las controversias. Las presiones internacionales siguen siendo un factor que contribuye a la centralización del poder presidencial. Entre esas presiones están las ejercidas por las entidades financieras internacionales, por el gobierno estadounidense, en particular para imponer reglas de comercio y para utilizar los problemas del narcotráfico como un pretexto de injerencia, y por las actividades delictivas, que tienen un fuerte componente externo.

En cuanto a las operaciones financieras, la experiencia de casi todos los países del hemisferio indica que las presiones son muy agresivas. El endeudamiento de casi todas las naciones del área, y algunas crisis mayores, como las experimentadas por Argentina, Brasil y México, denotan la vulnerabilidad de la región ante las potencias económicas y ante los organismos financieros internacionales. Medidas como la regulación de

los flujos financieros internacionales, que contribuirían a proteger la estructura financiera de los Estados latinoamericanos, han sido desechadas por los centros económicos de decisión mundial. En adición a esta situación, los sistemas bancarios europeo, estadounidense y asiático tiene una posición dominante en el ámbito latinoamericano, significando otra forma de presión externa que contribuye a la centralización de facultades por parte de los presidentes.

Subsisten diversos factores que afectan la gobernabilidad y generan nuevas formas de inestabilidad institucional y social. No se han adoptado instrumentos eficaces de acceso a la justicia, por lo que una buena parte de las expresiones colectivas de inconformidad se producen por las vías de hecho. En este sentido, aunque las formas de expresión de la inestabilidad ya no son los alzamientos armados, continúan empleándose las manifestaciones tumultuarias como un instrumento para la defensa de intereses colectivos o para plantear la necesidad de su atención. Ante estas acciones de fuerza social, la mediación política de los presidentes y de sus gobiernos resulta imprescindible, confiriendo al titular del Poder Ejecutivo una posición de especial relevancia en el contexto institucional.

La cultura política también ha variado, si bien en casi todos los países de la región subsisten limitaciones muy acentuadas. Ha aparecido una opinión pública que no existía en el siglo XIX, pero que también está muy expuesta a la manipulación de los medios electrónicos. Estos medios, en su mayoría apropiados por muy pocas personas, a su vez se integran al núcleo de los grandes capitales representados por los anunciantes que dominan las costosas pautas publicitarias. Los presidentes oscilan entre la búsqueda del apoyo y el enfrentamiento con esos centros de poder; en ambos casos, los presidentes tienden a concentrar poder político, sea porque se entienden con los dueños del capital, sea porque se enfrentan con ellos.

Entre los factores que surgieron y desaparecieron a lo largo del siglo XX, se puede considerar el Estado de bienestar y el intervencionismo estatal en la vida económica. Conforme al primero, las responsabilidades de prestación a cargo del Estado, ponían en manos de los presidentes una gran cantidad de recursos, financieros y humanos, para influir en las decisiones colectivas de la sociedad; esto les confería un poderoso medio para concentrar el poder, pero por diversas razones los sistemas de bienestar han ido disminuyendo.



Esta situación ha desplazado la acción presidencial hacia un territorio cada vez más frecuentado: el mediático. La propaganda ocupa un lugar predominante en la estrategia presidencial latinoamericana para promover y justificar el ejercicio personalista del poder político. Lo peculiar de la situación, por lo demás, consiste en que los medios desempeñan una doble y contradictoria función: son el vehículo para la propaganda oficial, pero también son un vector para canalizar, con amplia resonancia, las muestras de inconformidad social y para recoger la crítica de los dirigentes culturales de la sociedad.

Como bien ha señalado el eminente jurista Héctor Fix-Zamudio, una de las más importantes innovaciones institucionales en América Latina han sido los tribunales constitucionales. El control de la constitucionalidad de las decisiones congresuales y gubernamentales favorece una paulatina racionalización del ejercicio del poder y atenúa los efectos de la concentración del poder. No se puede decir, sin embargo, que se trate de una solución ya consolidada. En diferentes países se observan fenómenos preocupantes, que incluyen la destitución, sustitución arbitraria, intimidación o cooptación de los integrantes de esos tribunales, así como la politización de sus nombramientos. La autonomía jurídica de los tribunales constitucionales todavía tendrá que verse complementada por su independencia con relación al entorno. Este es un proceso cultural que requiere tiempo y constancia.

Las raíces autoritarias de los sistemas presidenciales son muy profundas; en tanto no se advierta que además de los cambios en la norma es necesario auspiciar una nueva normalidad, las frustraciones se seguirán acumulando. También será importante identificar los factores contradictorios entre lo que se persigue en la realidad y la forma como se construye la norma. En este ensayo sólo he pasado una rápida revista a los elementos acerca de los cuales es posible advertir una tendencia más o menos homogénea en América Latina, por cuanto hace a la construcción constitucional de los sistemas presidenciales, pero no he abordado otro aspecto que también debe ser considerado: las interacciones institucionales, que de manera muy clara han tendido a favorecer la preeminencia de los presidentes. Esto se advierte en especial a través de los sistemas electorales, sobre todo en los casos en que ha sido adoptada la segunda vuelta, o *ballotage*, en la elección presidencial. Este instrumento electoral, de apariencia democrática, acentúa las características plebiscitarias del pre-

sidencialismo, con lo cual se obstaculizan otros esfuerzos encaminados a la racionalización del sistema.

Los problemas del presidencialismo latinoamericano no pueden ser resueltos desde una perspectiva monista basada sólo en el diseño normativo. Es imperioso generar nuevos hábitos políticos, porque la cultura normativista está anclada en la tradición de todo el hemisferio y se ve alimentada por una ancestral —y justificada— desconfianza ciudadana ante las autoridades. Entre nosotros es muy reducido el espacio para generar comportamientos políticos autónomos de la norma, y esto impide que se establezca una dinámica democrática a partir de la actuación espontánea de los gobernantes. De alguna manera se facilita su tarea, porque no están obligados al acto imaginativo de hacer prosperar las prácticas democráticas y se pueden refugiar en el discurso más o menos simple del Estado de derecho.

La paradoja consiste en que mientras no haya una mutua fecundación entre la norma y la normalidad, los sistemas seguirán estancados por la reiteración de las conductas que originaron el presidencialismo, así se haga un gran esfuerzo por transformar la estructura constitucional. Esta estructura deberá ser más ligera, de suerte que permita a los agentes políticos idear respuestas que sean validadas por la aceptación social. Por supuesto, esto reclama la presencia de líderes confiables y exigirá de las sociedades periodos amplios de acoplamiento.

Los cambios culturales no son rápidos ni sencillos; implican un desprendimiento de las matrices elaboradas a veces a lo largo de siglos. En este ensayo he querido mostrar que, pese a los avances que registran las nuevas Constituciones o las Constituciones reformadas, en muchos ámbitos todavía se advierte la pervivencia nonacentista de los sistemas presidenciales.