

PARA QUE EL PRESIDENCIALISMO FUNCIONE: COMPARTIR Y APRENDER DE LA EXPERIENCIA GLOBAL

Andrew ELLIS
Kirsti SAMUELS

INTRODUCCIÓN

En los últimos diez años, la naturaleza del apoyo a la construcción de la democracia ha cambiado de manera radical. En la década de 1990, gran parte del trabajo se concentró en proporcionar conocimiento “experto” sobre las democracias del norte y el occidente a los participantes y los practicantes que se ocupan de la construcción de la democracia del sur global. Este enfoque trató con demasiada frecuencia al desarrollo democrático como técnico y especializado con soluciones prefabricadas proporcionadas como si se tratara de acontecimientos únicos; no tomó en cuenta el hecho de que la construcción eficaz de la democracia es un proceso político que se basa en el diálogo.

Al mismo tiempo, la tercera ola democratizadora ha conducido a una explosión de experiencia, conocimiento, éxitos y fracasos a través del sur global. Ya se cumplen treinta años desde el inicio de la principal ola de cambio en América Latina, veinte años desde la caída del Muro de Berlín, quince años de las primeras elecciones universales, libres y justas en África del Sur y diez años de las primeras elecciones de la era de reforma en Indonesia. Por lo tanto, una de las tareas más importantes de las organizaciones que apoyan la construcción de la democracia es facilitar redes, asociaciones y una síntesis de conocimiento comparativo de este inmenso recurso.

No existe ninguna otra área donde esto sea más evidente que en el debate sobre los méritos relativos a las constituciones presidenciales y parlamentarias. Hace diez años era posible afirmar que, aparte de Estados

Unidos, eran pocas, si es que las había, las democracias presidenciales. Los países europeos adoptaban, en general, estructuras parlamentarias que consideraban superiores, de modo que los sistemas presidenciales han sido objeto de menos análisis y han sufrido la percepción de que eran menos capaces de proporcionar estabilidad y resultados eficaces. Sin embargo, muchos Estados han adoptado sistemas presidenciales como parte de transiciones o democratización en los últimos quince años, y existe cada vez más evidencia de que estos sistemas son tan resistentes a crisis políticas o a impactos económicos como los sistemas parlamentarios.

Además, la pregunta en el mundo real no suele ser “si deberíamos escoger un sistema parlamentario o un sistema presidencial” sino más bien “cómo hacemos para que el sistema funcione”. Para el sistema institucional de un país existen razones generalmente simbólicas, históricas y contextuales, y raras veces se persigue el cambio drástico de un sistema institucional a otro. En los últimos sesenta años ha habido pocos cambios en el sistema institucional de las democracias; si consideramos, por un lado, las transiciones entre marcos institucionales parlamentarios y, por otro, los marcos institucionales semipresidenciales o presidenciales, podemos contar siete, dos en Brasil y uno en cada uno de los siguientes países: Eslovaquia, Francia, Gambia, Moldova y Sri Lanka.

Como respuesta a esta dinámica, IDEA Internacional y la UNAM patrocinaron un taller en la ciudad de México en febrero de 2008 con el tema *Cómo hacer que funcione el sistema presidencial*, que reunió a un amplio grupo de expertos académicos, abogados, activistas políticos y comentaristas políticos involucrados en el debate y en el trabajo sobre la reforma política. El taller contó con la participación de representantes de trece democracias presidenciales, recurriendo a la experiencia comparada de América Latina —donde la democracia presidencial está más establecida—, Asia y África. El objetivo de este encuentro fue enriquecer la comprensión del papel potencial que desempeñan los sistemas presidenciales en las democracias y en la democratización, al considerar los desafíos que las estructuras presidenciales afrontan en la práctica, investigar las características del diseño institucional en los sistemas presidenciales —que hacen que éstos tengan mayor o menor capacidad de propiciar gobiernos estables y/o eficaces—, y desarrollar una orientación para responder la pregunta: ¿cómo ayudamos a que funcionen los sistemas presidenciales? Parte de la discusión también trató sobre los sistemas semipresidenciales, pero su desempeño no se analizó a fondo. Además,

el taller se propuso contribuir al debate sobre una potencial reforma institucional en México. Este capítulo resume las discusiones comparadas globales que emanaron de las presentaciones individuales contenidas en los siguientes capítulos.

ALCANCE DE LOS PODERES EJECUTIVOS:
¿QUÉ FACULTADES (POLÍTICAS) CONSTITUCIONALES
Y METACONSTITUCIONALES DEBEN OTORGARSE AL PRESIDENTE?

Panelistas: Laurence WHITEHEAD, Dieter NOHLEN,
Jesús Orozco HENRÍQUEZ

El presidente puede llegar a personificar el Poder del Estado y luego, progresivamente, se vuelve menos responsable ante su gobierno, legislatura, partido político o pueblo. Por consiguiente, existe un reto en el manejo de la tensión entre una presidencia dotada de poder, capaz de tomar decisiones importantes y de comprometerse a la obtención de objetivos de desarrollo a largo plazo, y una presidencia responsable y consultiva. ¿Cómo se debe encontrar el equilibrio entre los dos peligros: que una presidencia se convierta en una autocracia, o que las facultades presidenciales lleguen a ser tan limitadas que conduzcan a la ineficiencia y la inmovilidad?

La experiencia ha demostrado que no hay un modelo de Poder Ejecutivo que se considere ideal en todos los contextos. Gran parte depende de la cultura política, las tradiciones institucionales, los sistemas de partidos políticos, la percepción de la población y el estilo de liderazgo del presidente. La fuerza que debe tener un presidente depende de las circunstancias. En algunos casos, es necesario que un presidente actúe de inmediato para abordar problemas urgentes y proporcionar un liderazgo eficaz, sobre todo si la legislatura es débil (por ejemplo, con respecto al narcotráfico); en otros casos, el presidente debe procurar construir consenso a largo plazo y ayudar a moderar el conflicto entre las diferentes partes.

Existe una tendencia a poner demasiado énfasis en el papel que desempeñan las disposiciones formales en las Constituciones en la formación de realidades institucionales. Estas disposiciones, o la manera en la que se implementan, pueden parecer no relacionadas con la realidad concreta; otros factores, como el estilo de liderazgo del presidente o su

respeto a la legislatura, deben también ser tomados en cuenta. En muchos casos una dificultad clave es un patrón de institucionalización débil más que los problemas con la distribución formal de facultades entre legislaturas y presidentes. En muchos modelos latinoamericanos esto ha causado fluctuaciones entre episodios en los que el Poder Ejecutivo invadía los derechos del Legislativo, y episodios en los que el Legislativo hacía retroceder al Ejecutivo. En México, por ejemplo, aunque no se han hecho cambios a la Constitución, un sistema presidencial muy fuerte se ha convertido, con el tiempo, en más pluralista y menos autoritario. Sin embargo, los poderes Ejecutivo y Legislativo son cada vez más obstruccionistas y opuestos entre sí.

Más que las enmiendas radicales, los desarrollos progresivos tienen por lo tanto mayor probabilidad de producir los resultados esperados por quienes buscan fortalecer las instituciones democráticas, ya que existe el peligro de que los cambios de reglas abstractas diseñadas para “mejorar incentivos” puedan entorpecer los acuerdos tácitos, provocar resistencia emocional o producir consecuencias involuntarias por parte de sus autores. Los elementos que probablemente causen menos daño cuando se trata de ajustar las propuestas son: tomar en cuenta el contexto local y el entendimiento popular; mostrar modestia por parte de consejeros técnicos sobre la fiabilidad de los diagnósticos y las fórmulas, y contar con una preferencia general para el desarrollo progresivo por encima de proyectos con soluciones infalibles.

Subyacente a la discusión estuvo la pregunta de cómo evaluar los sistemas presidenciales. Se emitieron argumentos en favor de criterios basados en la estabilidad del gobierno, el éxito del gobierno en aprobar leyes y/o el grado de institucionalización de un gobierno que brinda servicios eficaces y resolutivos.

Se consideró el potencial de sistemas híbridos o semipresidenciales, pero muchos sintieron que éstos no proporcionan realmente puntos medios que puedan moderar tendencias autocráticas, ya que estos sistemas fluctúan en la práctica entre actuar como sistemas parlamentarios y actuar como sistemas presidenciales. De acuerdo con este punto de vista, no existe una posición autónoma entre el presidencialismo y el parlamentarismo: más bien, en modelos como el francés, el sistema funciona como un sistema presidencial cuando el presidente tiene mayoría en el Parlamento, y como un sistema parlamentario cuando el presidente no tiene mayoría en el Parlamento.

Cheibub cuestionó la validez y la legitimidad de muchas suposiciones habituales y “lecciones” sobre sistemas presidenciales: la conveniencia de prevenir facultades constitucionales fuertes que aumenten el potencial de conflicto con la legislatura, adoptando las elecciones presidenciales concurrentes y/o de dos rondas para reducir el número de partidos políticos y aumentar la probabilidad de mayorías legislativas, evitando elecciones legislativas proporcionales porque éstas llevarán a la fragmentación legislativa, e instituyendo límites constitucionales a la reelección para prevenir que un actor “todopoderoso” haga uso de su cargo institucional para perpetuarse en el poder. Cheibub cuestionó el frecuente caso de los límites de periodos y en particular el caso de un periodo de duración considerable (por ejemplo, el sexenio presidencial de México) para presidentes y miembros legislativos. Se consideraron los beneficios de un presidente que se concentre en los intereses del Estado más que en sus propios proyectos de reelección, algunos argumentaron que ninguno es indispensable y que en sistemas clientelistas, por ejemplo, la reelección de legisladores o presidentes no necesariamente añadirá valor. Esto se equilibró con la opinión de que la voluntad de la gente de escoger si reeligen o no a un político proporciona una de las formas clave de rendición de cuentas en las democracias: las elecciones y el deseo de ser reelecto son lo que anima a los gobernantes a trabajar y rendir cuentas a sus votantes. En vez de límites de plazo, se deben establecer mecanismos —relacionados, por ejemplo, con el financiamiento político y el acceso a los medios para regular y limitar las ventajas que los titulares inevitablemente poseen en las contiendas electorales.

MECANISMOS DE EQUILIBRIO DE FACULTADES EN EL PODER EJECUTIVO:
EL PAPEL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, EL PODER JUDICIAL, EL PODER
LEGISLATIVO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Panelistas: Ma. Amparo CASAR, Juan RIAL, Aquilino Q. PIMENTEL,
Domingo GARCÍA BELAUNDE

La discusión, al igual que la que tuvo lugar en el primer panel, concluyó que la divergencia entre la ley escrita y la realidad permanece como una dificultad clave, en particular con respecto a la cultura política constitucional. Con frecuencia, más allá del diseño que se escoja, el hiperpre-

sidencialismo se ha dado debido a que los mecanismos de equilibrio de facultades son débiles: partidos políticos débiles, estructuras judiciales débiles, organismos deliberativos débiles. En países con el mismo modelo, un presidente puede favorecer la construcción de consenso y otro puede ser autocrático. Por consiguiente, el enfoque al establecer lecciones comparadas debe dirigirse menos hacia las facultades del presidente y más hacia cómo se combinan esas facultades, y cómo el presidente es responsable de ellas.

Un canal fundamental de rendición de cuentas, a través de los partidos políticos, es a menudo un valor incierto. En muchos países de América Latina los partidos políticos no son considerados representantes legítimos por gran parte de la población; Bolivia y Ecuador, por ejemplo, han rechazado a sus partidos políticos clásicos, se está dando un proceso de desinstitucionalización de partidos en Nicaragua y en otras áreas de la región, y el papel y funcionamiento de los movimientos políticos es cada vez más importante. Esta tendencia ha promovido la focalización cada vez mayor del presidente y la personalización de la política, ya que puede invertirse una alta dosis de esperanza en la persona del presidente. Es posible decir que, en América Latina, doce de dieciocho presidentes en el poder en 2008 fueron electos con base en su personalidad o carisma.

También se analizaron los desafíos subyacentes de la debilidad institucional y las democracias inmaduras. El estudio del caso de Filipinas mostró que un mandato muy amplio del presidente promueve la política de clientelismo: el presidente tiene la potestad de nombrar a los principales funcionarios de gobierno, desde ministros de gabinete a embajadores u oficiales de organismos constitucionales como el Defensor del Pueblo y la Comisión de Derechos Humanos, hasta militares con rango de coronel, directores regionales que administran oficinas del gobierno, altos oficiales policiales y directores de corporaciones propiedad del gobierno. El presidente también nombra a los miembros del Poder Judicial—incluso el tribunal más bajo de la Corte Suprema, lo cual promueve la politización de ese poder—. Esto socava la creación de instituciones profesionales que podrían pedir rendición de cuentas a la presidencia. En la Constitución, la legislatura se reserva el derecho de revisar los nombramientos presidenciales, pero en los hechos es muy débil como para tener un impacto genuino.

Los desafíos de procurar usar la reforma constitucional para modificar la relación de poder entre el presidente y la legislatura se analizaron me-

diante el modelo de Perú. Aunque el modelo formal ha cambiado con el tiempo, las luchas de poder y las conductas contenciosas entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo han sido la norma. En Perú, la relación entre esos dos poderes ha sido conflictiva cada vez que el presidente no ha obtenido la mayoría en el Parlamento. La Constitución de 1933 instituyó un sistema mixto presidencial-parlamentario y redujo los poderes presidenciales. Esta estructura dio como resultado cierta cantidad de puntos muertos entre el Ejecutivo y el Legislativo, así como luchas de poder que eventualmente llevaron a crisis políticas y golpes de Estado. La Constitución de 1979 recentralizó el poder en el presidente, sin embargo, las dificultades continuaron en ocasiones en las que el presidente no contaba con mayoría en la legislatura. En la Constitución de 1993, luego de la asunción presidencial de Alberto Fujimori, volvió a fortalecerse el poder presidencial: pese a la caída de Fujimori, esta Constitución se mantiene aún.

Debido a la casi imposibilidad de fortalecer, en el corto plazo, las débiles instituciones o de relegitimizar los partidos políticos, el panel propuso cambiar el enfoque, de uno dirigido a la falta de mecanismos de equilibrio de poderes hacia otro más amplio que incluyera también la falta de mecanismos que llevan a la cooperación. Un problema importante es la percepción y suposición de que para desempeñar un papel de supervisión de poderes, la relación entre la legislatura y el Poder Ejecutivo debe ser contenciosa. Por el contrario, para lograr un gobierno estable y eficaz, estos dos poderes deben trabajar juntos y la pregunta debería ser cuáles son las estructuras institucionales que mejor facilitan este trabajo en común.

ELECCIÓN Y REMOCIÓN DE UN PRESIDENTE: EFECTO DEL SISTEMA ELECTORAL Y DEL SISTEMA DE PARTIDOS EN EL BUEN DESEMPEÑO DEL PRESIDENCIALISMO

Panelistas: Lorenzo CÓRDOVA, Laurence WHITEHEAD, Mathias HOUNKPE, Jorge LANZARO

Procesando un poco más los temas del panel previo, el mejor sistema electoral podría ser aquel que proporcione una mayoría al presidente, pero una mayoría débil que requiera negociación. Esto reflejaría una estructura parlamentarista que requiriera al presidente mantener en regla a los miembros del partido.

En el caso presentado, la República de Benín se propuso utilizar el sistema electoral y el sistema de partidos para equilibrar las facultades presidenciales. Después de muchas décadas de inestabilidad, etnización y personalización de la política, y dictaduras militares, un congreso nacional buscó modificar el sistema y adoptó una presidencia con un sistema multipartidista que establecía una barrera de entrada muy baja para la formación de partidos y un fuerte Poder Judicial. El impacto ha sido relativamente exitoso. Benín está altamente fragmentada en lenguas y grupos étnicos, y por consiguiente es difícil construir y mantener una coalición de mayoría (existen 106 partidos políticos, aunque sólo doce están representados en la legislatura). De igual manera, esto ha ayudado a mantener en equilibrio el poder presidencial, ya que el presidente no puede controlar fácilmente las diferentes facciones.

El modelo de presidencialismo adoptado en Benín fue diseñado para ser “un presidencialismo fuerte” que pudiera operar en un escenario políticamente dividido en extremo, evitando que el Ejecutivo dependiera de la estabilidad del Poder Legislativo. Al revisar los tres desafíos potenciales que enfrentó el sistema —riesgo de inestabilidad y conflicto en el sistema, riesgo de autocracia y falta de rendición de cuentas—, la clara separación de autoridad entre los poderes Ejecutivo y Legislativo (el presidente tenía poder de veto sobre el Legislativo, y éste podía realizar enmiendas en la legislación que el Ejecutivo propiciara, con excepción del presupuesto, que el presidente podía aprobar por decreto), junto con un tribunal constitucional fuerte, ha asegurado que los conflictos no produzcan inmovilismo. Algunos factores clave que han ayudado al manejo de las tendencias autocráticas son: la fortaleza de la Corte Constitucional; disposiciones de derechos humanos que permitieron que los individuos llevaran sus casos a la Corte Constitucional; un sistema electoral que requiere dos rondas de elecciones presidenciales y un organismo de manejo electoral independiente.

Ninguna de las disposiciones formales creadas para promover que la legislatura supervise al Poder Ejecutivo había funcionado bien (esto es: cuestionamientos al gobierno, comisiones de preguntas e información, voto sobre las leyes de presupuesto). Sin embargo, acciones creíbles con respecto a la rendición de cuentas han surgido de organizaciones de la sociedad civil asociadas con la voluntad política del presidente y/o miembros del gabinete; las organizaciones de la sociedad civil se encuentran

a la vanguardia de la lucha contra la corrupción y la mala gestión de los asuntos públicos.

Puede decirse que el presidencialismo complica el ambiente de negociación del Poder Legislativo; de igual manera, el objetivo debe ser desarrollar este ambiente hacia una base de deliberación y compromiso. En los sistemas presidenciales se puede ver que los legisladores electos tienen menor probabilidad de votar dentro de las líneas del partido, así que los partidos resultan “más débiles”. Sin embargo, no está claro si los partidos débiles dan como resultado sistemas presidenciales, o si los sistemas presidenciales dan como resultado partidos débiles.

Aunque a menudo se dice que los partidos fuertes son esenciales para una democracia exitosa, los datos muestran que muchas personas en América Latina quieren que sus representantes individuales voten de acuerdo con su conciencia más que según las líneas de partido que puedan afectar la toma de decisiones legislativas; el reto del diseño institucional en los sistemas presidenciales es promover una presidencia que pueda coexistir con partidos legislativos sin marginarlos o socavarlos completamente.

Cheibub argumentó en su ponencia principal que no hay apoyo empírico para la noción de que es más difícil para los presidentes formar coaliciones cuando existe una alta fragmentación de partidos, o que los gobiernos presidenciales con mayoría única son menos eficaces que los gobiernos de coalición; por consiguiente, la representación proporcional en sí misma no socava los sistemas presidenciales. El diseño de los sistemas electorales presidenciales necesita tomar en cuenta las divisiones políticas, étnicas, geográficas o religiosas para lograr que la presidencia opere como una fuerza hacia la unidad y la integración —por ejemplo, la disposición en Nigeria de que el ganador de la elección debe poseer al menos un cuarto del voto en al menos dos tercios de los estados de la Federación—. El sistema de dos rondas comúnmente usado en América Latina puede desempeñar también ese tipo de papel. Elecciones presidenciales y legislativas concurrentes despojan a los votantes de la oportunidad de señalar a medio camino su desaprobación del periodo presidencial.

Sin embargo, lo que importa no es tanto cómo se elige el presidente sino la existencia y eficiencia de mecanismos que permitan al gobierno dar forma a la agenda legislativa y organizar su mayoría. Los diseñadores necesitan tomar en cuenta, por ejemplo, los detalles del proceso de

deliberación legislativa y en particular el presupuesto, las disposiciones en las cuales el presidente puede declarar que una legislación es urgente, y la existencia y forma del veto presidencial (¿el asunto en particular o solamente la legislación como un todo?).

¿CUÁNDO UN PRESIDENTE FUERTE ES UN BENEFICIO?

Panelistas: Tania GROPPi, John CAREY, Kawun KAKAR, Jorge SILVERO

El poder presidencial fuerte puede ser constructivo cuando el presidente expande el círculo de negociación en el principal centro político y, de esta forma, promueve la deliberación. Un presidente fuerte puede constituir una figura que une e integra simbolizando el Estado, alguien que se convierte en líder para unificar cuando la legislatura está dividida. Sin embargo, un presidente fuerte también puede provocar división cuando no representa verdaderamente a toda la sociedad.

En Estados frágiles, o Estados que emergen de conflictos, los sistemas de gobernabilidad enfrentan una gama de desafíos extremos que derivan de la falta de familiaridad con el proceso legislativo y los hábitos de conflicto. En Afganistán, por ejemplo, en donde el presidente no surgió de un partido político, el poder llegó a estar muy centralizado en el presidente. La legislatura ha desempeñado un papel menos importante, invirtiendo mucho de su tiempo en debates técnicos: existe poca comprensión de los roles respectivos del Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, así como escaso apoyo y financiamiento a los organismos legislativos y a los comités. Esto ha dado lugar a una relación contenciosa entre el presidente y el Poder Legislativo: por ejemplo, no se consultó al presidente sobre una legislación hasta que ésta fue adoptada, lo que causó una confrontación y un veto potencial.

Por otro lado, en Brasil, una presidencia fuerte tiene poder parcial de veto sobre las legislaciones, poder de decreto, el poder de solicitar urgencia en la consideración de una legislación específica, y el poder de iniciar exclusivamente la legislación del presupuesto. En la práctica, la presidencia brasileña parece mantener unido a un país con muchas fuerzas que intentan dividirlo: un país estructurado federalmente con regiones económicas diversas, partidos políticos con débil penetración popular, un sistema electoral para la asamblea con barreras de entrada bajas y carac-

terísticas que hacen que los gobernadores estatales sean influyentes en las decisiones de partido (por ejemplo, la forma específica de representación proporcional de lista abierta).

COLABORACIÓN ENTRE LAS RAMAS LEGISLATIVA Y EJECUTIVA

Panelistas: Pedro SALAZAR, Jean-Claude COLLIARD, Abdou KHADRE LO

MODERAR LA NATURALEZA DE “EL GANADOR SE LLEVA TODO” DE LAS INSTITUCIONES PRESIDENCIALES

Panelistas: Carlos HUNEEUS, Etsi YUDHINI, Ma. Amparo CASAR, David
USUPASHVILI

Los panelistas consideraron que moderar el predominio de los presidentes y la búsqueda de métodos para promover la colaboración entre los poderes Legislativo y Ejecutivo eran temas de gran relevancia estrechamente relacionados. En la mayoría de los ejemplos considerados, el dominio del presidente y/o el conflicto entre el presidente y el Poder Legislativo se mantuvieron como características comunes y hubo poca colaboración constructiva.

En Chile, la presidenta actual se veía limitada por la existencia de entidades paraestatales establecidas constitucionalmente, como el Banco Central y la Corte Constitucional, y por leyes que regulan el financiamiento de las campañas electorales. El Senado es particularmente fuerte y elige los miembros de las juntas directivas de diversos organismos independientes, incluido el Banco Central, el contralor general y la junta directiva del servicio civil, que nombra a muchos de los empleados civiles. Además, el Senado elige a dos de los miembros de la Corte Constitucional y ratifica los nombramientos de dos miembros propuestos por la Cámara de Diputados. Más que un modelo en el que “el presidente se lleva todo”, éste puede describirse como un modelo de “democracia de consenso”. Sin embargo, la misma arquitectura constitucional general había dado cabida a diferentes enfoques durante cuatro presidencias diferentes, con distintas centralizaciones de poder en la presidencia. La manera en la que el sistema funciona se vincula estrechamente con los objetivos y el estilo de liderazgo del presidente.

Georgia ha intentado sistemas parlamentarios, presidenciales y semi-presidenciales, y ha experimentado problemas con los tres. Durante la independencia en la década de los noventa, Georgia hizo la transición de un sistema parlamentario a un sistema presidencial. Hasta el 2004 el modelo presidencial centralizaba el poder en el presidente, dándole control total sobre el congreso y la sociedad. Las expectativas de la población de que el presidente sería responsable de resolver los problemas causó gran inestabilidad cuando éstas no se cumplieron: los presidentes fueron depuestos por golpes de Estado o renunciaron a causa de protestas callejeras. En 2004, Georgia pasó a tener un sistema semipresidencial con un primer ministro, un gabinete aprobado por el Parlamento y poder presidencial para disolver el Parlamento. Sin embargo, en lugar de moderar las potestades del presidente, esto parece haber dado lugar al surgimiento de un presidente autocrático aún más poderoso.

En Indonesia, los intentos para moderar la tendencia a que el presidente se lleve todo se concentró en limitar la habilidad de ambos, el presidente y el Poder Legislativo, para tomar decisiones unilateralmente. La deliberación en el proceso legislativo involucra a legisladores y representantes del gobierno ejecutivo, y la legislación requiere aprobación conjunta. El gobierno está limitado por decreto al área de situaciones de emergencia y requiere la subsecuente aprobación legislativa tan pronto como sea posible. Las órdenes ejecutivas están fijas dentro de una jerarquía de instrumentos legales, que deben adecuarse a la legislación superior. De igual manera, la revisión por parte de la recién creada Corte Constitucional permite cuestionamientos a la constitucionalidad de las leyes que han sido aprobadas. Con el fin de diversificar la participación política en un país que ha padecido el dominio de un único partido, Indonesia adoptó inicialmente un umbral bajo para permitir a un partido o coalición participar en las elecciones presidenciales, aunque éste se ha ido incrementando sustancialmente. Otra estrategia para asegurar la representatividad y legitimidad del presidente fue adoptar un sistema de dos rondas para las elecciones presidenciales que requiere que, además de obtener la mayoría de votos, el presidente gane 20% del voto en la mitad de las provincias.

Se puso particular atención en el papel que desempeñan los tribunales constitucionales en los sistemas presidenciales. El nombramiento presidencial de los jueces puede debilitar a estos tribunales, al colocar en ese

lugar a magistrados muy estrechamente ligados al presidente, sin embargo, el nombramiento por parte del Poder Legislativo también tiene sus riesgos. En Georgia, las reformas que llevaron a que el Poder Legislativo se debilitara provocaron además una Corte Constitucional más débil, ya que un tercio de los jueces fue nombrado por el Poder Legislativo. Con una legislatura debilitada, la Corte sintió menos apoyo para actuar de forma independiente.

Benín es ejemplo de un modelo donde la Corte Constitucional fue el pilar del marco constitucional. Cuenta con la confianza del Poder Legislativo, ha sido llamada a ayudar a resolver problemas y también ha desempeñado un papel clave en la protección de los derechos y las libertades de los ciudadanos, ya que cualquier ciudadano puede llevar su caso a la Corte.

Con el fin de promover la cooperación entre el presidente y el Poder Legislativo —lo cual parece ser elemento fundamental para el funcionamiento de un sistema— es necesario un mayor análisis de los mecanismos para la adopción del presupuesto, derechos de veto, los poderes que el Legislativo y el presidente deben establecer, introducir y enmendar leyes en la legislatura y declarar esas leyes como urgentes, y las potestades presidenciales de nombramiento. También importante la manera en que están integrados el presidente y los partidos políticos.

EL PRESIDENCIALISMO Y LA DIVISIÓN DE PODERES:
DESCENTRALIZACIÓN, TRANSFERENCIA DE PODER Y FEDERALISMO

Panelistas: Virgílio AFONSO DA SILVA, Antonio María HERNÁNDEZ,
José Ma. SERNA DE LA GARZA

En principio, la descentralización y el federalismo deben actuar como una fuerza que contrarreste el dominio del poder presidencial y que proporcione un mecanismo para la transferencia justa de poder. Sin embargo, la manera en que funciona en la práctica depende de muchos factores. En ocasiones en donde la estructura federal o descentralizada es débil, ineficiente o mal fundada, este mecanismo tiene poco impacto. Sin embargo, cuando las regiones o subestados son eficaces y están dotados de facultades, la lucha de poder entre el presidente y los gobernadores o líderes de estado puede incrementar el inmovilismo y el conflicto.

Aun así, en el interesante caso de Brasil, una estructura federal dotada de poder ha funcionado bien junto con una presidencia fuerte. En el papel, parecería que las regiones, los partidos políticos y el congreso son débiles, y que sólo el presidente es fuerte. Sin embargo, en la práctica, el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo a menudo trabajan juntos; el modelo ha sido llamado “presidencialismo de coalición”.

Esto se debe en parte al hecho de que en Brasil el presidente nunca ha tenido mayoría en el congreso, así que ha tenido que formar coaliciones para gobernar; el presidente, así como los partidos políticos, han, por lo tanto, trabajado juntos con gran disciplina. Los estados de la Federación también desempeñan un papel en esta atmósfera cooperativa. Aun cuando parece que los estados no tienen poderes importantes bajo la Constitución, en la práctica la selección de candidatos y la elección se lleva a cabo a nivel de estado. La elección de candidatos depende de los líderes regionales: para tener una oportunidad de ser electo al congreso, un candidato aspirante necesita probar que ha proporcionado servicios y ha llevado inversiones a la región, y para hacerlo, el candidato debe tener buenas relaciones con los gobernadores de los estados. Parecería, por lo tanto, que es posible para una estructura federal el promover la cooperación en un ambiente de inclusión, sobre todo cuando el presidente decide utilizar el método de construir coaliciones a través de los partidos que también satisfacen las demandas regionales y la representación regional.

CONCLUSIÓN

Los consejos prácticos y las herramientas para los constructores de democracia no necesariamente requieren el mismo rigor que las publicaciones académicas. Un escritor académico concluiría, con base en las ponencias y las mesas de discusión del seminario, que se requiere un estudio y un análisis más rigurosos, antes de que las propuestas que emergieron del debate se consideren totalmente desarrolladas. Al contribuir al mundo práctico, es posible establecer algunas lecciones que pueden ser útiles para los participantes en la construcción de la democracia y en los procesos de cambio institucional, con la advertencia de que un análisis más exhaustivo permitirá que estas lecciones se desarrollen, se refinen y quizá se cambien. Puede y debe haber un ciclo en el cual la experiencia

sirva de información para la acción, y donde la acción a su vez sirva de información para la experiencia acumulada.

El récord de los sistemas presidenciales en América Latina, Asia y África en los últimos diez años sugiere claramente que al mismo tiempo que el presidencialismo tiene debilidades y fortalezas, no existe nada inherentemente imposible para buscar y mantener una democracia presidencial. La manera en que esto funciona en la práctica no depende solamente del marco institucional formal adoptado —aunque ese marco resulte importante, y hay elecciones que pueden promover el avance de la democracia sostenible y elecciones que lo pueden retardar—, sino que también depende de las personalidades involucradas en asuntos culturales más generales.

Esto pone de relevancia la utilidad de explorar la pregunta de cómo hacer que el presidencialismo funcione en vez de considerar cambios drásticos de sistema hacia un modelo parlamentario o semipresidencial (con los problemas así como las ventajas asociadas a cada uno) como la única solución. En vista de que el mismo sistema puede comportarse de manera diferente bajo distintos presidentes (con más o menos poder centralizado), deben analizarse reformas —y en especial reformas radicales— con cautela. Los cambios progresivos pueden ser una forma más lenta pero más confiable de ajustar el sistema para lograr los resultados esperados. Se deben considerar con cuidado, al evaluar cómo funcionará el sistema, no sólo las divisiones formales de poder como están descritas en la Constitución sino también las prácticas informales y el estilo de liderazgo del presidente.

En general, las propuestas establecidas por Mainwaring y Shugart¹ para un sistema presidencial exitoso recibieron el apoyo de las discusiones del seminario. Éstas indican que un sistema electoral que dé al presidente una parte razonable de apoyo en la legislatura, aunque no necesariamente una mayoría, es útil; que el presidente debe tener pocos o ningún poder para legislar por decreto, y que los partidos políticos deben tener el grado correcto de control sobre sus representantes en la legislatura (ni muy poco, que lleve a los miembros líderes de la legislatura a comprar apoyo —literal o figurativamente— cada vez que exista un asunto

¹ Mainwaring, Scott y Shugart, Matthew, *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge University Press, 1997, pp. 394 y 395 y 434-437.

que debatir, ni mucho, que conduzca a conflictos innegociables entre el presidente y el liderazgo de los partidos).

Un tema importante a lo largo del seminario fue la necesidad de una cultura de cooperación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo con mecanismos apropiados: en lugar de que esta relación sea contenciosa, con el fin de tener un gobierno estable y eficaz, ambos poderes deben trabajar juntos y colaborar entre sí. La pregunta, por lo tanto, es: ¿qué estructuras institucionales facilitan mejor la cooperación? Existen muchos detalles que pueden contribuir, y los casos de estudio dirigen la atención hacia algunas de estas propuestas. El diseño de un proceso legislativo colaborativo, análisis de quien puede iniciar y enmendar la legislación, y en particular el presupuesto, disposiciones de urgencia, y una cuidadosa consideración a la existencia y forma de un veto presidencial constituyen todos temas que forman parte de esta agenda, que en gran medida dependerá de la cultura política, la representatividad y el profesionalismo de los partidos políticos, y los estilos de liderazgo del presidente y dentro del Poder Legislativo.

El poder presidencial fuerte no es necesariamente destructivo por naturaleza. Puede igualmente ser constructivo cuando se usa para promover la deliberación y ampliar el principal círculo de negociación política. Un presidente fuerte también puede ser una figura que une e integra, y un símbolo del Estado que puede ser líder cuando la legislatura se divide. Sin embargo, un presidente fuerte que usa el poder para fines sectoriales puede resultar peligrosamente divisorio. La conveniencia de un modelo presidencial fuerte con poder altamente centralizado en una sociedad multiétnica y dividida debe entonces ser considerada con especial cuidado, debido a su tendencia de propiciar la exclusión y el conflicto. Aunque el seminario no se refirió a la experiencia reciente de sistemas semipresidenciales en Europa oriental, por ejemplo África de habla francesa, buena parte de la discusión limitada que se llevó a cabo mostró la tendencia de sugerir que el semipresidencialismo no funciona habitualmente para moderar las fallas del presidencialismo, sino que incrementa las áreas de conflicto y fricción.

Hay mucho que compartir y aprender de la cada vez mayor fuente de experiencia en la práctica del presidencialismo. Es posible recomendar que un sistema presidencial exitoso deba basarse en relaciones de colaboración dentro de un marco eficaz de equilibrio de poderes. Los tribu-

nales constitucionales fuertes, con amplia jurisdicción para escuchar casos planteados por ciudadanos así como por entidades gubernamentales, han demostrado ser mecanismos útiles para garantizar la moderación en el uso del poder presidencial así como para promover una atmósfera de respeto por la ley. El desafío fundamental permanece: cómo mejorar la eficacia de los sistemas presidenciales en situaciones en las que las instituciones que lo rodean son débiles y los partidos políticos no son considerados representativos.