

El Presidencialismo en la práctica política

Humberto Nogueira-Alcalá

HUMBERTO NOGUEIRA ALCALA: Abogado chileno. Licenciado en Ciencias del Desarrollo con mención en Ciencias Políticas, ILADES. Doctor en Derecho de la Universidad Católica de Lovaina, Bélgica. Se desempeña actualmente como profesor de Derecho Político de la Escuela de Derecho de la Universidad de Chile y es miembro del Grupo de Estudios Constitucionales.

Los Estados latinoamericanos, al independizarse de la corona española, adoptaron en las Constituciones que los institucionalizaron el esquema presidencial, imitando en la forma de organización del gobierno al régimen republicano norteamericano. No obstante, el presidencialismo latinoamericano, denominado también "cesarismo representativo", realizó diversos ajustes con respecto a éste.

El autor analiza con rigor los factores de la preponderancia presidencial en América Latina y a su vez las limitaciones a este poder. En seguida examina los diferentes tipos de presidencialismos democráticos en el continente y las presidencias autoritarias. Finalmente se refiere a la práctica política de estos regímenes.

El tema de la Constitución en América Latina, texto versus realidad, puede encontrar una gran variedad de enfoques. De ellos hemos querido tomar sólo uno de ellos por lo reducido del espacio asignado a este trabajo, abordando el aspecto referente al régimen político en las constituciones latinoamericanas.

Las constituciones latinoamericanas que buscaron institucionalizar como Estados independientes las antiguas colonias de España en América, imitaron en la forma de organización del gobierno al único régimen republicano existente a dicha época, vale decir, a los Estados Unidos de Norteamérica, quien ya había logrado su inde-

pendencia con anterioridad de Gran Bretaña¹. Todos los demás Estados respondían a la forma de gobierno monárquica. Contribuyó a hacerlos aceptar a los Estados latinoamericanos naciendo el esquema presidencial, la tradición política de los virreyes y capitanes generales proveniente de la época colonial².

Sin embargo, el modelo constitucional latinoamericano realizó diversos ajustes en la recepción del régimen presidencial de los Estados Unidos.

En efecto, si bien el principio de separación de poderes esencial al régimen presidencial se mantiene en América Latina -en lo referente a la independencia jurídica recíproca de los órganos legislativo, ejecutivo y judicial, que se concreta en la irrevocabilidad mutua entre ejecutivo y legislativo, como asimismo, en la independencia del poder judicial-, se introducen al modelo norteamericano algunas innovaciones con el objeto de fortalecer el ejecutivo en desmedro del poder legislativo, debilitando el equilibrio de poderes y generando una preponderancia del Presidente de la República, quien se convierte en el centro de gravedad del régimen presidencialista latinoamericano³

El otro aspecto que diferencia al régimen presidencial de los Estados Unidos de los regímenes presidencialistas de América Latina es que el presidente norteamericano *"tenía poderes políticos y jurídicamente limitados por la existencia efectiva de una estructura federal, en que los Estados miembros recababan celosamente un amplio ámbito de autonomía mientras los Estados latinoamericanos crearon unidades muy centralizadas, incluso donde existe el principio federativo, éste constituye una construcción jurídica artificiosa más que una realidad política y social espontánea que frenara el impulso de los órganos del poder central, especialmente del ejecutivo"* ⁴.

Sólo en Argentina, Brasil, México y Venezuela el federalismo se ha mantenido como fórmula política, aún cuando en la realidad se ha dado un proceso de desfe-

¹Loewenstein, Karl: "Etude de droit comparé sur la présidence de la République", Revue de Droit Public, Francia, 1949, p. 159; Conac, Gerard: "Pour une théorie du présidentialisme. Quelques réflexions sur les présidentialisme latino-américains", en Mélanges Georges Burdeau, Francia, 1977, p. 126.

²Sánchez Agesta, Luis: Curso de derecho constitucional comparado, Ed. Universidad de Madrid, España, 1980, p. 244.

³Lambert, Jacques: "La transposition du régime présidentiel hors les Etats Unis: le cas de l'Amérique latine", Revue de Sciences Politiques Française, septiembre 1963, p. 581; Suárez, Waldino Cleto: "El poder ejecutivo en América Latina: su capacidad operativa bajo regímenes presidencialistas de gobierno", Revista de Estudios Políticos en España, No. 29, septiembre-octubre, 1982.

⁴Sánchez Agesta, Luis: op. cit., p. 245.

deralización, fenómeno que ha sido estudiado por diversos autores latinoamericanos⁵.

A ello debe agregarse la intervención del poder federal en los diversos estados federados o provincias, según sea el caso⁶. Así por ejemplo, la Constitución argentina de 1853, artículo 6, establece el derecho del gobierno federal de intervenir en el territorio de las provincias *"para garantizar la forma republicana de gobierno, o repeler invasiones exteriores, y la requisición de sus autoridades constituidas para sostenerlas o restablecerlas, si hubiesen sido depuestas por la sedición, o por invasión de otra provincia"*. A su vez, la Constitución de Venezuela de 1961, artículo 8, establece un derecho de intervención amplio que se extiende a planificar y favorecer el desarrollo y la seguridad nacional. Este derecho de intervención está establecido también en la Constitución de Brasil, artículo 7.

Puede decirse que el federalismo en algunos países se estableció como un principio ideológico que buscaba hacer efectiva la participación en el régimen democrático y nunca hubo la voluntad del constituyente de crear una estructura verdaderamente federal, ejemplo de ello es el caso de Venezuela.

Sin perjuicio de ello, éste se encuentra en franca regresión por el desarrollo técnico, la intervención del gobierno central en el orden económico-social, la ordenación de nuevas fuentes de riquezas, entre otras causas.

El federalismo, sin embargo, no cede en algunos países en beneficio de un régimen centralizado y concentrado sino en beneficio de un Estado unitario pero descentralizado no sólo administrativamente sino también políticamente⁷.

RASGOS COMUNES AL PRESIDENCIALISMO LATINOAMERICANO

El presidencialismo latinoamericano es un régimen original que responde a una doble necesidad contradictoria como señala Jacques Lambert, la necesidad, por una parte, de acordar al jefe del ejecutivo los medios de gobiernos amplios que exige la situación peculiar de países en vías de desarrollo, y, por otra parte, la necesidad de

⁵Frías, Pedro: "El predominio del poder ejecutivo en América Latina. El proceso en algunos Estados Federales", Boletín de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba, No. 4-5, Córdoba, Argentina, 1977, pp. 11-13.

⁶Lambert, Jacques: *Amérique Latine*, Ed. PUF, Francia, 1968, pp. 398 y ss.; Sánchez Agesta, Luis: op. cit., pp. 252 y ss.

⁷Lambert, Jacques: *Amérique Latine*, op. cit., p. 22.; Cumplido, Francisco: *El sistema democrático en América Latina*, ICHEH, Santiago, Chile, 1984, p.10.

limitar dichos poderes en países que no se resignan a la arbitrariedad y el abuso de poder⁸ y desean ser auténticos Estados de derecho democráticos.

Este presidencialismo latinoamericano ha sido denominado también "cesarismo representativo" por ciertos autores, para quienes el régimen, si funciona correctamente, se diferencia de la dictadura, por el hecho de que el poder del jefe de Estado no es ilimitado ni arbitrario, que existe según una regla constitucional preestablecida, que respeta las otras instituciones y garantiza las libertades públicas, que su autoridad política proviene de una elección popular competitiva y es limitada en el tiempo⁹, el cual posee amplios poderes de los cuales sólo responde ante el pueblo que lo eligió, aún cuando comparte el poder del Estado con un parlamento con prerrogativas limitadas, ya que el ejecutivo se convierte en colegislador.

FACTORES DE LA PREPONDERANCIA PRESIDENCIAL

La preponderancia presidencial en América Latina ha buscado explicarse a través de diversos factores: la tendencia a la personalización del poder en la persona del Presidente de la República, producto de un cierto grado de inmadurez política del pueblo, la manipulación del Congreso por el Presidente a través de favores electorales y la corrupción; por la necesidad de adaptarse a las necesidades de su realidad de países en vías de desarrollo; por la otorgación al Presidente de la República de poderes de los que no dispone el Presidente de los Estados Unidos¹⁰.

Cualquiera sea el peso en los diferentes países latinoamericanos de cada uno de los factores señalados, al menos hay un hecho objetivo de carácter constitucional que es la ampliación de los poderes presidenciales por encima de los que posee el Presidente de los Estados Unidos¹¹.

LAS COMPETENCIAS LEGISLATIVAS DE LOS PRESIDENTES LATINOAMERICANOS

⁸Franco-García, José María: Estado federal y Estado regional. El derecho venezolano en 1982, Universidad Central de Venezuela, Caracas, Venezuela, 1982, pp. 395-485.

⁹Goosens, Charles: "Le régime parlementaire des Etats européens", Perspectivas del Derecho Público en la segunda mitad del siglo XX, homenaje a Enrique Sayagues-Laso, tomo 111, Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid, 1969, pp. 657-658.

¹⁰Lambert, Jacques: "La transposition du régime présidentiel hors les Etats Unis", op. cit., pp. 583-592.

¹¹Sánchez Agesta, Luis: op. cit., pp. 245-246; Carballo, M.: "Le caractère présidentiel des régimes politiques ibero-américains", Etudes offerts à J. Lambert, Ed. Cujes, París, Francia, 1975, pp. 147-163; Frías, Pedro: op. cit., pp. 11-13; Nogueira, Humberto: Les formes de gouvernement au Chili, tesis de doctorado en derecho, Universidad Católica de Lovaina, Lovaina La Nueva, Bélgica, 1983, p. 54; Cumpido, Francisco: op. cit., p. 26.

En América Latina el Presidente de la República es un órgano colegislador a diferencia del Presidente de los Estados Unidos.

Los presidentes latinoamericanos disponen a menudo de las siguientes atribuciones que no posee constitucionalmente el Presidente de los Estados Unidos: iniciativa de ley; iniciativa exclusiva de la ley en ciertas materias; convocatoria a legislatura extraordinaria; declaración de urgencia en la tramitación de los proyectos de ley; participación en el debate parlamentario de la ley a través de los Ministros de Estado; veto parcial; y delegación de facultades legislativas en el Presidente de la República.

A ello deben agregarse las facultades que les son asignadas por los estados de excepción.

A través de la iniciativa de ley los presidentes latinoamericanos pueden orientar el trabajo legislativo del parlamento de acuerdo a las prioridades de su programa gubernamental, en la medida que cuenten con suficiente apoyo parlamentario. A su vez, a través de la iniciativa exclusiva de ley los jefes del Estado adquieren la capacidad de orientar los gastos públicos y la economía del país en general.

El veto suspensivo parcial es la atribución de carácter legislativo más importante con que cuentan los presidentes en América Latina, este tipo de veto parcial o "item veto" permite al Presidente de la República eliminar o mejorar ciertos aspectos de los proyectos de ley sin mayor compromiso respecto del rechazo total de proyecto, el que puede tener disposiciones esenciales para el desarrollo del programa presidencial. Ella otorga una mayor libertad de acción a los jefes de Estados latinoamericanos de la que dispone el Presidente de la República de Estados Unidos, el que sólo puede ejercer un veto total del proyecto, dicha situación permite al Congreso introducir materias de su interés en los proyectos que el Presidente está obligado a aprobar ¹²por su importancia para el desarrollo de la política presidencial.

El veto presidencial puede ser superado por la mayoría absoluta (Colombia, artículo 88 de la Constitución) por tres quintos (Uruguay, artículo 138 de la Constitución) o por dos tercios (Chile, artículo 70 de la Constitución de 1980).

En el caso de Venezuela se da un doble veto, de acuerdo al artículo 173 de la Constitución de 1961. El proyecto aprobado por el parlamento llega al ejecutivo, el Pre-

¹²Roy, Maurice-Pierre: Les régimes politiques du tiers monde, Ed. L.G.D.J., París, Francia, p. 102.

sidente con el acuerdo del Consejo de Ministros, puede pedir al Congreso la reconsideración mediante exposición razonada, a fin de que modifique alguna de sus disposiciones o levante la sanción a toda la ley o parte de ella (primer veto). Si ambas cámaras reunidas en conjunto insisten en el texto original por dos tercios de los presentes, el Presidente de la República está obligado a promulgar la ley dentro de cinco días, sin poderle hacer nuevas observaciones.

Si la decisión del parlamento de insistir en un texto es sólo por la mayoría simple de las cámaras, el Presidente puede optar entre promulgar la ley o devolverla al Congreso para una última reconsideración (segundo veto). En tal caso, la decisión de las cámaras reunidas en conjunto será definitiva, aún cuando fuere por simple mayoría, en tal caso el Presidente está obligado a promulgar la ley dentro del plazo de cinco días desde su recepción.

Hace excepción al veto suspensivo parcial existente en América Latina, el caso de la Constitución de Paraguay, artículo 79, la cual establece un veto absoluto: un proyecto de ley desechado totalmente por el ejecutivo no puede ser considerado nuevamente por la Cámara de Representantes. Si el veto es parcial, cabe la insistencia por la mayoría de dos tercios de los miembros del parlamento. Así, en el caso de Paraguay, hay una entrega casi completa de la facultad de legislar al Presidente de la República.

La habilitación legislativa del Presidente de la República es otra técnica del presidencialismo latinoamericano que permite al jefe de Estado si dispone de mayoría parlamentaria obtener la posibilidad de legislar por decreto por un período bastante largo en materias permitidas por la Constitución y delimitadas por el Parlamento. Esta delegación de facultades legislativas constituye una nueva forma de legislar, especialmente en el dominio económico y administrativo.

Los poderes de crisis permiten al Presidente de la República suspender garantías constitucionales, adoptar medidas que se juzgan necesarias a la continuación de la política gubernamental y obtener competencias ejercidas por el Congreso actuando en tanto que órgano legislativo. Como dice Wyrwa, los poderes de crisis permiten al presidente disponer de prerrogativas que como aquéllas que le delegan el poder de legislar, permiten resolver numerosas cuestiones de la vida nacional¹³. A su vez, como lo señala Maurice-Pierre Roy, "la definición de las circunstancias excepcionales es generalmente bastante vaga y autoriza interpretaciones extensivas"¹⁴.

¹³Wyrwa, Tadeusz: *Les Républiques Andines*, Ed. L.G.D.J., París, Francia, 1972, p. 537.

¹⁴Roy, Maurice-Pierre: *op. cit.*, p. 103.

LOS RESGUARDOS DEL PRESIDENCIALISMO LATINOAMERICANO

Como dice J. Lambert, los constituyentes latinoamericanos luego de entregar amplias facultades al jefe de Estado, buscan evitar que se transformen en dictadores, a través de la limitación en su duración de un poder preponderante.

Ello se realiza a través de tres técnicas constitucionales: el mandato de duración limitada y fija; la no reelección inmediata del presidente y la acusación constitucional.

El mandato presidencial en los regímenes presidencialistas latinoamericanos dura un período de 4 a 6 años, a excepción del caso chileno que según la Constitución de 1980 deberá durar 8 años.

La no reelección inmediata tiene por fin impedir que los presidentes puedan presidir su propia reelección, situación que podría, por el cúmulo de poderes que posee, transformar un régimen democrático en un poder autoritario no sometido a control, por medio de la renovación de manera continua del mandato presidencial ¹⁵.

Así ciertos países establecen la no reelección para el período constitucional siguiente, otros por dos períodos constitucionales siguientes y unos terceros establecen la prohibición absoluta de la reelección como son los casos de México, Costa Rica y Ecuador. Hacen excepción a esta regla Paraguay que autoriza las reelecciones sucesivas e inmediatas y Haití que nada dispone a este respecto, donde los gobernantes se han entronizado en el poder, generando una estructura de poder a su servicio.

LA ACUSACIÓN CONSTITUCIONAL CONTRA EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

Uno de los principios fundamentales del constitucionalismo democrático establece que toda persona que dispone de un mandato que le da la calidad de órgano de los poderes públicos debe rendir cuenta de sus actos y asumir sus consecuencias. Los gobernantes son así responsables y ello dice relación con el ejercicio y la limitación de los poderes de éstos.

Se distingue tradicionalmente entre la responsabilidad política, penal y civil; las constituciones latinoamericanas establecen la responsabilidad civil y penal del presidente, ya que la responsabilidad política se considera una responsabilidad a término del mandato por medio de las elecciones, sin embargo, ella no es aplicable al

¹⁵Roy, Maurice-Pierre: op. cit., p. 97; Wyrwa, Tadeusz: op. cit., p. 533.

presidente saliente, ya que este por prohibición constitucional no puede presentarse a la reelección, ella es más bien indirecta, afectando al partido político al cual pertenece el Presidente de la República saliente, el cual será sancionado por la no elección del candidato presidencial que lo representa.

Las constituciones latinoamericanas siguen en materia de responsabilidad penal el ejemplo de la Constitución de los Estados Unidos con el "impeachment".

Así las constituciones chilenas de 1925 y 1980 establecen en los artículos 39 y 48 respectivamente, la acusación constitucional respecto del Presidente de la República. Ella también está establecida en los otros regímenes presidencialistas de América Latina, como por ejemplo, la Constitución de Perú de 1979, artículos 183 y 184; la Constitución de Ecuador de 1977, artículo 59; la Constitución de Venezuela de 1961, artículo 140 No. 8; la Constitución de Costa Rica de 1949, artículo 151.

Sin embargo, la Constitución exige normalmente para la destitución de los presidentes quorums bastante altos, que hacen prácticamente ilusoria dicha responsabilidad, como es el caso chileno, que tanto bajo la Constitución de 1925 como la de 1980 establece que la declaración de culpabilidad debe ser pronunciada por los dos tercios de los senadores en ejercicio (artículo 42 y 49 respectivamente).

TIPOS DE PRESIDENCIALISMOS DEMOCRÁTICOS EN AMÉRICA LATINA

Si bien en Latinoamérica los regímenes políticos presentan los aspectos técnico-constitucionales ya analizados, que los diferencian del régimen presidencial de Estados Unidos y permiten su calificación de presidencialistas, la diversidad de desarrollo socioeconómico, de desarrollo de la cultura política, de desarrollo educacional, de desarrollo científico técnico, como de experiencias políticas y diversidad de ideologías y de sistemas de partidos políticos, no es posible dar una visión unitaria del régimen presidencialista latinoamericano más allá de los aspectos generales reseñados anteriormente, ya que dentro de ellos es posible distinguir distintas modalidades de presidencialismo democrático¹⁶, algunas de las cuales son atenuaciones del presidencialismo¹⁷.

El profesor Sánchez Agesta distingue cinco tipos de presidencialismo en América Latina: el presidencialismo puro; el presidencialismo atenuado; el presidencialismo

¹⁶Loewenstein, Karl: op. cit.

¹⁷Sánchez Agesta, Luis: op. cit., p. 248.

en aproximación al parlamentarismo; el gobierno colegial de Uruguay desde 1952 hasta 1966; el régimen socialista cubano¹⁸.

El profesor Cumplido distingue entre los presidencialismos latinoamericanos la siguiente tipología: el gobierno presidencial de ejecutivo vigorizado; el gobierno presidencial controlado y el gobierno semipresidencial, sin perjuicio del régimen presidencial autoritario¹⁹.

Por nuestra parte, consideramos necesario hacer una tipología que clasifica a los presidencialismos latinoamericanos en dos grandes grupos: los presidencialismos democráticos y los presidencialismos autoritarios. A su vez, consideramos posible subclasificar los presidencialismos democráticos en presidencialismos puros, presidencialismos atenuados o presidencialismos parlamentarios, y presidencialismos dirigidos.

Hasta el momento hemos visto los rasgos comunes a los presidencialismos democráticos, a continuación analizaremos los rasgos distintivos del presidencialismo autoritario latinoamericano.

LOS PRESIDENCIALISMOS AUTORITARIOS EN AMÉRICA LATINA

Los presidencialismos autoritarios de América Latina se caracterizan esencialmente por **quebrar el principio consubstancial al régimen presidencial de la independencia jurídica y la irrevocabilidad recíproca entre el ejecutivo y el legislativo**. Ello garantizaba el principio de separación orgánica de los poderes del Estado obligándolo al entendimiento dentro de la libertad y autonomía garantizada por su independencia jurídica recíproca²⁰.

Al quebrarse este principio solo en beneficio del ejecutivo, otorgándole a este último la posibilidad de disolver el parlamento, desconoce en la realidad la autonomía real de este último en el ejercicio de sus facultades legislativas y de control del ejecutivo.

Esta facultad la encontramos consagrada por las constituciones de Chile de 1980, en su artículo 32 No. 5; de Haití de 1964, artículo 62; y de Paraguay, artículo 182.

¹⁸Sánchez Agesta, Luis: op. cit., p. 248.

¹⁹Cumplido, Francisco: op. cit., pp. 10 a 25.

²⁰Nogueira, Humberto: "La forma de gobierno en la Constitución de 1980: el presidencialismo autoritario y semicompetitivo", Gaceta Jurídica No. 47, Chile, mayo, 1984.

Esta técnica busca quebrar la resistencia de los parlamentarios a la política presidencial bajo amenaza de la disolución, que pone en peligro sus reelecciones y los hace incurrir en los gastos de las campañas electorales. Además, ella parte del presupuesto de que el Presidente de la República obtendrá un respaldo popular cambiando la mayoría parlamentaria que le obstruía, sin embargo, es posible que el pueblo confirme en el parlamento a la mayoría opositora al Jefe de Estado, arbitrando el conflicto contra el Presidente de la República. En tal hipótesis, el Jefe de Estado pierde legitimidad frente al parlamento, emanado recientemente de la voluntad popular, lo que reintroduce el bloqueo de poderes, ahora más grave y sin solución jurídica. Ante ello, las alternativas son la parálisis del sistema político o la acción extraconstitucional, ambas llevan a una crisis mayor del sistema político.

La falta de una competencia política abierta es el segundo rasgo esencial de los regímenes presidencialistas autoritarios, ellos son en suma regímenes que a lo más son de carácter semicompetitivos, ya que excluyen por razones ideológicas a otras fuerzas políticas de la posibilidad de alternancia en el poder, hay así una negación del pluralismo ideológico y político. Tal característica la encontramos también en el artículo 8 de la Constitución chilena y en la práctica política de los regímenes de Paraguay y Haití. Esta característica contribuye a alejarlos de los regímenes democráticos que son, por definición, pluralistas y de competencia abierta, permitiendo la alternancia en el poder según la expresión de la voluntad soberana del pueblo. Brasil, Uruguay y Argentina han superado ya esta perspectiva, volviendo a reencontrarse con la democracia.

El tercer elemento de los regímenes presidencia listas autoritarios es la **alteración del rol de las fuerzas armadas**, quienes asumen además de la defensa nacional, la tarea política de garantizar el orden institucional de la República, institucionalizando tal perspectiva a través de consejos de seguridad nacional, que son la expresión de la tutoría de las fuerzas armadas sobre el orden político del país. Este elemento lo encontramos en la Constitución chilena de 1980, artículo 90; en el proyecto de Constitución uruguayo rechazado en el plebiscito de 1981, y en los regímenes autoritarios de Brasil y Argentina, los tres ya superados históricamente por regímenes presidencialistas democráticos²¹.

En los regímenes presidencialistas autoritarios los contrapesos del ejecutivo que están ubicados en el presidencialismo democrático, en el parlamento y en los mecanismos de democracia semidirecta, aquí se encuentran en lo que el profesor Cum-

²¹Rouquié, Alain: L'Etat militaire en Amérique Latine, Ed. Seuil, Francia, 1982, p. 465; Nogueira A. Humberto: Les formes de gouvernement au Chili, op. cit.

plido denomina poderes burocráticos, vale decir, las fuerzas armadas, los consejos de seguridad nacional, y los tribunales especiales, como los tribunales constitucionales de integración mayoritariamente designada por el Presidente de la República y las fuerzas armadas²².

El presidencialismo autoritario produce un desequilibrio tal entre las atribuciones del ejecutivo y la disminución del poder deliberante y de control del parlamento, que puede llegar, "en el límite a la confusión de poderes"²³. En definitiva, como bien señala Conac, son un tipo de régimen autoritario que se sitúa "*sin gran precisión, en una zona intermedia entre los regímenes más dictatoriales que no dudan en exteriorizar su despotismo o en afirmar opciones totalitarias*"²⁴.

Los regímenes presidenciales autoritarios pueden lograr estabilizarse, aún cuando dependen significativamente de sus líderes fundadores, siendo su continuidad dudosa al desaparecer dichos líderes²⁵.

RASGOS FUNDAMENTALES DE LOS PRESIDENCIALISMOS DEMOCRÁTICOS

El presidencialismo puro, se caracteriza por dar al Presidente de la República la función de órgano central del régimen político, con un carácter preponderante, y el cual tiene como funciones esenciales el gobierno y la administración del Estado, con facultades colegisladoras e influencia en la designación de los miembros del poder judicial. En este tipo de presidencialismo, los ministros de Estado son designados y removidos libremente por el Presidente de la República. El Congreso es un órgano colegislador, con facultades fiscalizadoras, que pueden llegar por medio de la acusación constitucional a destituir al Presidente de la República y sus ministros de Estado.

Este tipo de presidencialismo lo encontramos en Argentina, Colombia, Ecuador, y Chile bajo la Constitución de 1925, entre otros casos.

El presidencialismo parlamentario o atenuado²⁶, tiene como rasgos fundamentales el que el parlamento hace contrapeso al jefe de Estado. El Presidente de la República debe tener en consideración la composición del parlamento para definir las orientaciones de la política gubernamental. El parlamento está dotado de amplias

²²Cumplido, Francisco: op. cit., p. 15.

²³Roy, Maurice-Pierre: op. cit., p. 110.

²⁴Conac, Gerard: op. cit., p. 117.

²⁵Cumplido C. Francisco: op. cit., p. 16.

²⁶Loewenstein, Karl: op. cit., pp. 160 y ss.; Conac, Gerard: op. cit., p. 145.

facultades fiscalizadoras reales y tiene atribuciones para realizar interpelaciones, remover ministros por los votos de censura o rechazo de las mociones de confianza. A su vez, el Presidente de la República está limitado por la necesidad de la participación efectiva de los ministros en las decisiones del ejecutivo.

Entre estos regímenes presidencialistas parlamentarios pueden señalarse en el pasado como ejemplos la Constitución cubana de 1940, la Constitución boliviana de 1945, la Constitución venezolana de 1947, entre otras²⁷. En la actualidad pueden señalarse como ejemplo los casos de Venezuela²⁸, Costa Rica²⁹, y Uruguay³⁰.

Los presidencialismos dirigidos. Tales presidencialismos tienen todas las características del presidencialismo puro, pero existen limitaciones que pueden ser voluntarias o impuestas a la libertad y a la participación de las fuerzas políticas en el gobierno del país.

Algunos autores clasifican en esta tipología al régimen mexicano y al "pacto bipartidista" colombiano introducido por la reforma constitucional aprobada en el plebiscito de diciembre de 1957³¹, ya superado.

LA PRÁCTICA POLÍTICA DE LOS REGÍMENES PRESIDENCIALISTAS DE AMÉRICA LATINA

América Latina presenta, sin duda, un clima menos propicio para el desarrollo del régimen presidencial que los Estados Unidos, habiendo múltiples razones para sostener dicha tesis:

Se trata de países en vías de desarrollo donde la multiplicidad y gravedad de los asuntos existentes en materia económica, de relaciones capital-trabajo, en el ámbito

²⁷Loewenstein, Karl: op. cit., p. 163.

²⁸Arisemendi, Alfredo: "La supremacía del poder ejecutivo en Venezuela", ponencias al VII Congreso Internacional de Derecho Comparado, Caracas, Venezuela, 1966; Tovar Tamayo, Orlando: "El Consejo de Ministros en Venezuela", ponencias venezolanas al XI Congreso de Derecho Comparado, Ed. Universidad Central de Venezuela, Caracas, Venezuela, 1982; Oropeza, Ambrosio: La Nueva Constitución Venezolana de 1961, Ed. Italgáfica, Caracas, Venezuela, 1971; Caldera, Rafael: El Régimen Presidencial en la Constitución de Venezuela, libro homenaje al profesor Antonio Moles Caubert, tomo I, Universidad Central de Venezuela.

²⁹Jiménez, Mario Alberto: Obras completas, Costa Rica, 1962; Aguilar Gulgarelli, Oscar: La Constitución de 1949, Ed. Costa Rica, San José, Costa Rica, 1979.

³⁰Cassinelli M. Horacio: Alcances y Aplicación de la Nueva Constitución Uruguaya, Montevideo, Uruguay, 1967; Real, Alberto Ramón: "Primeras Perspectivas de la Constitución Uruguaya de 1967", en Perspectivas del Derecho Público en la segunda mitad del siglo XX, tomo III, Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid, España, 1969.

³¹Sachica, Luis Carlos: "Un ensayo audaz, el gobierno bipartidista", *ibid*; Castro-Castro, Jaime: "La Presidencia de la República en Colombia", *ibid*.

social, internacional y político, generan en la mayoría de los casos clivajes o divergencias profundas de opinión, que no existen en Estados Unidos.

A ello es posible agregar que producto de la diversidad de experiencias y la diversidad de orientaciones valóricas conduce a oposiciones doctrinales muchas veces irreductibles, las cuales tampoco existen significativamente en Estados Unidos, donde las fuerzas políticas tienen un consenso total sobre el modo de vida y la estructura socioeconómica de dicho país, encargándose sólo de administrarla bien.

A su vez, las relaciones políticas producto de las razones antes señaladas, llevan a una forma o estilo político de confrontación donde el adversario es considerado un enemigo al cual debe derrotársele, no hay el respetuoso fair-play anglosajón, donde la oposición tiene derechos similares al gobierno y tiene un rol garantizado, como en el caso de la oposición en el régimen británico.

Es necesario señalar que el régimen presidencial de separación de poderes, dentro de una realidad política que por razones económicas, sociales e ideológicas es plural, no es un régimen de gobierno efectivo para América Latina, ya que normalmente conduce a bloqueos entre los poderes ejecutivo y legislativo. Esto se debe a que las mayorías parlamentarias y gubernamentales habitualmente no coinciden, salvo excepcionalmente, lo cual lleva a desacuerdos insolubles, que, a su vez, son la causa de que los jefes de Estado soliciten cada vez más facultades en desmedro del parlamento, sin por ello solucionar el problema de fondo, que es el de lograr una armonización entre mayoría gubernamental y mayoría parlamentaria.

Las divergencias entre el Presidente de la República y la mayoría parlamentaria tienden a producir conflictos que dañan fuertemente la eficiencia y el prestigio del régimen político y con ello la democracia misma, ya que o el Presidente de la República transige su programa gubernamental para transformarse en un gobierno de administración sin capacidad para resolver los angustiosos problemas socioeconómicos y culturales del respectivo país, es decir, el inmovilismo; o se busca la vía extraconstitucional para resolver el conflicto, rompiendo la democracia y estructurando regímenes autoritarios de facto, cuya experiencia muestra que aumentan los problemas socioeconómicos y agudizan los conflictos sociales, los cuales rebotan en los nuevos gobiernos democráticos. Como señala Sánchez Agesta, la consecuencia paradójica del presidencialismo *"ha sido frecuentes situaciones de dictadura de hecho y una dolorosa inestabilidad institucional"*³².

³²Sánchez Agesta, Luis: op. cit., p. 249.

A veces se ha intentado por los constituyentes latinoamericanos hacer coincidir las elecciones del Presidente de la República con las elecciones parlamentarias, para así poder obtener mayoría gubernamental y parlamentaria coincidente, sin embargo, ello no ha tenido éxito, ya que la racionalidad del voto presidencial y parlamentario son distintas y los estudios sociológicos y políticos así lo han demostrado. Los casos recientes de Bolivia y de Ecuador ahorran comentarios al respecto.

También se ha intentado conjuntamente con lo anterior establecer la técnica de la elección del Presidente de la República por mayoría absoluta, con segunda vuelta entre las dos mayorías relativas si ninguno de los candidatos la obtiene en la primera ronda electoral. Esta técnica que en sí es positiva y da una real legitimidad democrática al jefe de Estado, conduce normalmente a la segunda vuelta, lo que produce adicionalmente a una no simultaneidad de las elecciones de jefe de Estado y de parlamentarios, que repercute en la desarmonía de mayoría gubernamental y mayoría parlamentaria.

Frente a ello, y como última medida, se ha adoptado la técnica de la disolución del parlamento por el Presidente de la República, sin la técnica constitucional que la equilibra, vale decir, la censura del parlamento respecto del gobierno³³.

Esta medida rompe la esencia del régimen presidencial democrático y produce un grave desequilibrio de poderes que conduce a regímenes de cesarismo autoritario, ajenos a la forma de gobierno democrático.

Sin perjuicio de ello, dicha técnica constitucional tampoco resuelve el problema e incluso puede agravarlo cuando por hipótesis, el Presidente de la República al disolver el parlamento y recurrir al arbitraje popular, este último reenvía la misma mayoría parlamentaria, reintroduciendo el bloqueo de poderes que la disolución del parlamento buscaba superar, con el agravante que la nueva mayoría parlamentaria viene revestida de una legitimidad democrática más reciente que la del jefe de Estado, ante lo cual volvemos al esquema del inmovilismo o la solución extraconstitucional.

³³Nogueira, Humberto: "Presidencialismo democrático y presidencialismo autoritario. El artículo 32 No. 5 de la Constitución de 1980 y la clasificación de la forma de gobierno", en Revista Chilena de Derecho, Facultad de Derecho, Pontificia Universidad Católica de Chile, volumen 11, No. 2-3, mayo a diciembre de 1984, Chile, 1984, pp. 317-323.

En tal sentido, si quiere evitarse esta situación endémica de la realidad política de nuestros países latinoamericanos, sin caer en el régimen parlamentario que ha fracasado reiteradamente en el suelo iberoamericano, parece necesario introducir mecanismos que temperen el presidencialismo por medio de técnicas del régimen parlamentario, que ya han sido introducidas tímidamente por las constituciones de Costa Rica de 1948, de Venezuela de 1961 y de Uruguay de 1966, y más profundamente por el régimen constitucional peruano de 1979, que es la posición que consideramos correcta dentro de la situación socioeconómica y política latinoamericana. Concordamos así con Conac, quien señala, "*en el límite mismo, los constituyentes latinoamericanos habrán podido concebir una fórmula dualista comparable a la que Finlandia muestra como ejemplo contemporáneo*"³⁴.

En concreto, se trata de introducir una forma de gobierno más flexible y adecuada a la realidad latinoamericana, vale decir, una forma de gobierno semipresidencial, introduciendo un dualismo en el ejecutivo con un jefe de Estado y un jefe de gobierno, aún manteniendo en el seno del ejecutivo una cierta jerarquización, que dejaría al Presidente de la República como un moderador del juego político, siendo el Primer Ministro y su gabinete el responsable ante el parlamento por la ejecución de las políticas gubernamentales concretas. De esta forma se permitirá un arbitraje popular en caso de conflicto entre gobierno y parlamento, aún cuando dicho régimen debería ser racionalizado con el "voto de censura constructivo" introducido en las constituciones de Alemania Federal y de España, con buenos resultados, necesario por cierta tendencia demagógica y la cultura política limitada del medio latinoamericano.

Todo ello propendería a mejorar la eficacia del sistema y la legitimidad democrática de éste, como su estabilidad política, prestigiando la democracia como forma de gobierno en América Latina y evitando los ciclos de regímenes democráticos y autoritarios que se suceden con inusitada frecuencia en nuestra América morena.

Este artículo es copia fiel del publicado en la revista Nueva Sociedad N° 77, Mayo-Junio de 1985, ISSN: 0251-3552, <www.nuso.org>.

³⁴Conac, Gerard: op. cit., p. 132; Cumplido, Francisco: op. cit., pp. 24 y ss.