

PRESIDENCIALISMO Y GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA EN AMÉRICA LATINA

*Julio César Fernández Toro**

Sumario: INTRODUCCION. I. EL MITO DE LA ALTA CONCENTRACION DE "PODER" EN EL PRESIDENCIALISMO. II. LA SUPUESTA SUPREMACIA DEL PARLAMENTARISMO SOBRE EL PRESIDENCIALISMO. III. LA EXCESIVA O INAPROPIADA DEMANDA SOCIAL. IV. LA OBSOLESCENCIA GUBERNAMENTAL. V. UN ENFOQUE INTEGRAL DEL PRESIDENCIALISMO PARA MEJORAR LA GOBERNABILIDAD. VI. LOS PROBLEMAS MAS COMUNES DEL PRESIDENCIALISMO EN AMERICA LATINA. VII. ALTERNATIVAS PARA FORTALECER LOS SISTEMAS DE GOBIERNO PRESIDENCIALES Y MEJORAR LAS CONDICIONES DE GOBERNABILIDAD EN AMERICA LATINA.

INTRODUCCION

Cuando en el presente trabajo hablemos sobre la gobernabilidad en América Latina, hay que precisar que nos referimos a la gobernabilidad de los sistemas políticos democráticos, ya que hacerlo sobre la ingobernabilidad de las dictaduras, además de parecer un problema inexistente, no tiene ninguna importancia para nosotros. El asunto que nos convoca, el que nos angustia, es el de la ingobernabilidad democrática, la dificultad de gobernar en un deseado ambiente de pluralidad social y de libertades políticas, orientados por los valores de equidad y justicia. La ingobernabilidad democrática indica una incapacidad de los gobiernos para dar respuestas oportunas y adecuadas a las demandas de la población en el contexto actual, debilitándolos, al tiempo que pone en peligro incluso la viabilidad del Estado-Nación (COPRE 1988). El término gobernabilidad se comenzó a utilizar en la región, a mediados de los 80's, como el necesario direccionamiento y control del liderazgo político-institucional sobre el cambio social para dirigir procesos transformadores de la realidad preservando y fortaleciendo, a la vez, el régimen democrático.

Igualmente, cuando los autores han hablado de la ingobernabilidad causada por los sistemas de gobierno de la región realmente han hecho referencia a los posibles obstáculos que genera el presidencialismo, sistema adoptado por la totalidad de los países latinoamericanos. No se hace alusión a los sistemas de gobierno en general, sino que se evalúa el sistema presidencial de gobierno como el responsable de la ingobernabilidad democrática en América Latina.

Es en este contexto que, desde hace algún tiempo, se discute en los predios académicos y políticos de América Latina la implicación del sistema presidencial de gobierno sobre la inestabilidad de la democracia. Esto es, la incidencia de la variable institucional sobre la eficiencia de los gobiernos, y la consecuente legitimidad de éstos por el mayor o menor apego de las poblaciones a las instituciones democráticas. En resumen, y siguiendo a DIETER NOHLEN (1991), la diatriba se refiere en propiedad a la *"relación entre instituciones políticas y rendimiento político"*. En esta discusión ha sido precursor JUAN J. LINZ (1988), quien comenzó argumentando contra el sistema presidencial de gobierno, al que calificó de incorporar principios y su-

* Secretario General del CLAD. Primer Vicepresidente de la Asociación Venezolana de Derecho Constitucional. Profesor de la UCV.

puestos contradictorios que conducen a la inestabilidad de la democracia, y promoviendo su sustitución con la adopción de sistemas parlamentarios, señalando que "el desempeño histórico superior de las democracias parlamentarias no es accidental".

En el fondo de la discusión entre estos autores se desarrolló una confrontación entre el viejo institucionalismo y uno renovado. LINZ postula que el presidencialismo en sí mismo es inconveniente, contiene perversiones congénitas que conllevan inevitablemente a la inestabilidad política y al debilitamiento de la democracia como régimen. Para LINZ el diseño institucional es directa y exclusivamente la causa de la ingobernabilidad democrática en la región. Mientras que NOHLEN advierte que la región, su cultura y las relaciones de poder que subyacen en aquella son tan responsables como la institucionalidad en la crisis crónica de la democracia latinoamericana. Por supuesto, para NOHLEN la variable institucional debe ser tomada como dependiente, vale decir, asociada a otras variables, sean éstas relaciones económicas y sociales o fenómenos políticos preinstitucionales, en contrario a lo propuesto por el viejo institucionalismo que la encuentra totalmente independiente. Pero veamos cuales son los argumentos en contra y a favor del sistema de gobierno presidencial en América Latina, con relación a una óptima gobernabilidad democrática.

I. EL MITO DE LA ALTA CONCENTRACION DE "PODER" EN EL PRESIDENCIALISMO

La mayoría de los estudios en América Latina sobre los problemas derivados del diseño de los sistemas de gobierno presidenciales —entre ellos los referidos a su incidencia en la ingobernabilidad de las democracias— no son más que lecturas analíticas de los textos constitucionales que concluyen en una supuesta y desmesurada acumulación de "poder" en las Ramas Ejecutivas de los Estados y, dentro de ellas, en los Presidentes. Concentración que se supone puede llegar a ser arbitraria por la imprevisión normativa de suficientes y efectivos controles inter e intra Poderes sobre la actuación presidencial.

En dichos estudios se aborda el presidencialismo desde una perspectiva normativa, por lo que suelen confundir la noción de "poder" con la de "facultad jurídica", se podría decir que trastocan *potestas* en *autoritas*, vale decir, que le confieren equivocadamente a las "competencias jurídicas" otorgadas a las Ramas Ejecutivas la existencia real de "poder", entendido éste como la capacidad cierta de incidir sobre el ambiente y los otros actores, modificando la realidad en el sentido deseado. Bajo esta lógica normativa, se entiende que al contar los Presidentes con numerosísimas facultades jurídicas atribuidas por las Constituciones y las leyes poseen en consecuencia una gran capacidad de decisión y de ejecución, que por sí les permiten modificar la realidad sin mayores limitaciones. De esta manera, las aproximaciones normativas al estudio del presidencialismo tienden a desdibujar la naturaleza y dimensiones del problema, presentándolo simplemente como una excesiva concentración de poder en manos de los Presidentes que habría que reducir o limitar¹.

Sin embargo, la realidad de América Latina nos está mostrando una conclusión contraria, esto es, la paulatina disminución del poder de los presidentes. En efecto, al

¹ Es la típica distorsión de algunos análisis jurídicos que llegan a ver el "ser" en el "deber ser". Si bien el análisis jurídico es importante, el presidencialismo tiene que ser estudiado desde una perspectiva trasdisciplinaria que permita una visión integral y profunda de la complejidad que implica dicho fenómeno político-institucional.

observar con detenimiento el desempeño de muchos Ejecutivos de América Latina, en particular de las instancias presidenciales, se puede apreciar que sufren de una gran debilidad para responder a las exigencias del entorno, siendo incapaces de dar una adecuada y oportuna respuesta a los requerimientos del momento y a las demandas societarias. Ese debilitamiento de la institución presidencial para incidir efectivamente sobre la realidad sitúa el problema en otra dimensión².

Para evaluar la situación actual de una presidencia en cuanto al poder efectivo de que dispone para intervenir exitosamente en la realidad, es preciso que se confronte con algunos tipos y recursos de poder, sobre los que pueden actuar distintos factores de fortalecimiento o debilitamiento de la institución presidencial en América Latina. Estos recursos de poder pueden ser los siguientes³:

a. *El electoral*: número de votos con los que cuenta el Presidente en el Parlamento. No es lo mismo una presidencia que tiene el apoyo del Poder Legislativo mediante la aprobación de leyes y presupuestos, que le convienen al Ejecutivo, que un Parlamento que obstaculiza la gestión presidencial.

b. *El financiero*: Disponibilidad de recursos financieros por el Ejecutivo. Se refiere a la disposición o no de un presupuesto suficiente para financiar las acciones y medidas impulsadas por el Presidente. Ello supone que el presupuesto es suficiente en recursos, que esos recursos han sido destinados a las actividades propuestas por el Ejecutivo, porque de nada le serviría a un Presidente un presupuesto escaso o que siendo amplio estuviera destinado a otros fines.

c. *Los elementos de Juicio*: Acceso de la Presidencia a la información y conocimiento de los problemas de interés público. Significa el poder contar con informaciones brutas o procesadas suficientes para conocer la realidad, oportunas para tomar decisiones a tiempo y veraces para que no conduzcan a respuestas equivocadas.

d. *El coactivo*: Disponibilidad de fuerzas policiales y militares a ser usadas para ejercer la acción de gobierno. Esto es el sometimiento disciplinado del poder militar al civil y un respaldo efectivo a la gestión del gobierno por parte de los componentes militares y policiales.

e. *El persuasivo*: Ascendencia sobre la opinión pública. Suele expresarse en la capacidad comunicacional del Presidente para convencer a los diversos sectores sociales de la conveniencia de sus políticas y de la necesidad de apoyar sus acciones.

f. *El simbólico*: Es la apariencia que muestra el Presidente de tener el poder. Si bien hay autores que no lo toman en cuenta, este es un recurso de poder importante. Muchas de las veces un Presidente puede impulsar su gestión de gobierno con una buena utilización de este recurso, simplemente haciendo ver a los distintos sectores y actores político-sociales que tiene el control de la situación y que en efecto gobierna.

² Un estudio de tipo integral que llega a esta nueva conclusión es el realizado por ALVAREZ, FERNÁNDEZ TORO y QUINTIN sobre el caso venezolano (1999), que analiza como el cambio en los recursos de poder que disponían los distintos gobiernos venezolanos fueron empeorando las condiciones para gobernar y disminuyendo las posibilidades reales de las presidencias para incidir significativamente sobre la realidad.

³ Al respecto y, en particular, su aplicación al caso venezolano, véase ALVAREZ, FERNÁNDEZ TORO y QUINTIN (1999), *Los Desafíos de la Institución Presidencial en Venezuela. Gobernabilidad democrática y reforma constitucional del sistema de gobierno*, págs. 62-74. CLAD-IEP de la UCV, Caracas.

Un examen comparativo de las presidencias latinoamericanas entre los años 70's y el presente, confrontadas con dichos recursos de poder, sin duda pueden mostrarnos que la institución presidencial en América Latina puede ser hoy mucho más débil. De esta forma, debemos llegar a la conclusión de que muchas de las veces, la ingobernabilidad no está causada por un determinado diseño institucional que genera un desequilibrio entre Poderes del Estado a favor del Ejecutivo y que deviene en una Presidencia extremadamente fuerte sino, más bien, por lo contrario, por una gran debilidad del gobierno que se encuentra imposibilitado de reaccionar efectiva y exitosamente.

Además de los cambios en los recursos de poder con que contaban las presidencias latinoamericanas, que hoy pueden haber disminuido, también existen otros factores que inciden negativamente sobre las presidencias y que deben ser tomados en cuenta como posibles coadyuvantes que conspiran contra la gobernabilidad democrática⁴. Algunos de esos factores son los siguientes:

g. El crecimiento del ámbito de lo público. Una tendencia constante que se ha visto acelerar en las últimas cuatro décadas es la ampliación de lo público, debido a varios motivos, entre los que se pueden mencionar: la aparición de nuevos fenómenos sociales y políticos en la civilización humana, el mencionado incremento de la demanda social por servicios y productos públicos, los desarrollos tecnocientíficos, etc. Ello hace que los Gobiernos deban atender más asuntos que los que eran su obligación hace 40 años. Era lo que los teóricos del Estado Social definían durante la primera mitad del siglo XX como el crecimiento del espacio vital efectivo y la disminución del espacio vital dominado, lo que produce una cierta menesterosidad *social* que debe ser resuelta por el Estado. En efecto, los ciudadanos cada vez menos pueden resolver sus necesidades vitales por sí mismos, individualmente —espacio vital dominado— y para sobrevivir en la actualidad requieren cada vez más de la colaboración de los otros ciudadanos, de la sociedad organizada y del Estado —espacio vital dominado—, de allí la disminución de lo estrictamente privado y la ampliación del ámbito de lo público que supone que el Estado deba intervenir progresivamente sobre más asuntos.

h. La mayor complejidad de los temas públicos. También es cierto que los asuntos que deben procesar los Gobiernos y sobre los que deben decidir políticas, estrategias y acciones, hoy son mucho más complejos que hace años. Debido al señalado desarrollo tecnocientífico y a otras causas la gestión de lo público actualmente requiere que los asuntos cuenten con un tratamiento técnico además del estrictamente político. A la racionalidad política se debe agregar una de orden técnico que la debe complementar de manera equilibrada. Hoy más que nunca, la formación de las políticas públicas requiere de la aplicación de las disciplinas del conocimiento. Ello no significa una sustitución de los enfoques políticos por unos meramente técnicos, ya que el abordaje político siempre será muy necesario, pero sí supone que para el análisis de la realidad y la toma de las correspondientes decisiones el criterio político sea articulado con criterios técnicos. Esto implica, evidentemente, una mayor capacidad técnica de los Gobiernos para procesar información y formular políticas.

⁴ Si bien aquí establecemos algunos factores que están influyendo sobre el rendimiento de los Gobiernos, debemos advertir que su impacto negativo puede afectar a cualquier tipo de Gobierno, sea de tipo presidencialista o bien parlamentario. Constituyendo factores que generan un desempeño deficiente y un rendimiento desfavorable de los Gobiernos en general.

i. El fenómeno de aceleración de la historia. Un tercer factor lo constituye este fenómeno que consiste en que los lapsos durante los que se gestan y concretan los grandes cambios societarios se han venido reduciendo cada vez más. Esto es, cada vez con mayor frecuencia y en menor tiempo ocurren cambios en el entorno a los que los gobiernos deben dar respuesta casi inmediata. Ello hace que los Gobiernos no puedan tomarse mucho tiempo para deliberar y responder, de hacerlo pierden el valor de la oportunidad. Así que los Gobiernos deben tomar decisiones cada vez más aceleradamente y con menos tiempo disponible para levantar y procesar información de manera adecuada, con lo que se corre un gran riesgo de equivocarse.

j. La aparición de nuevas formas de organización social que compiten con el Estado. De otra parte, los actuales Estados se encuentran cada vez compartiendo más los espacios públicos con otros actores e instancias de poder. Además de los partidos políticos, sindicatos, grupos empresariales e iglesias, están proliferando entidades internacionales multilaterales de naturaleza pública y organizaciones privadas transnacionales, así como se multiplican organizaciones de la sociedad que defienden comunidades o intereses difusos. Ello hace que a los Gobiernos se le dificulte mucho establecer relaciones fluidas con ese sin número de actores en los procesos de consulta, negociación y construcción de consensos. De manera que tomar decisiones y actuar resulta un proceso cada vez más lento y complicado.

k. La cesión de poder de los Gobiernos nacionales. Por último, existen en pleno apogeo dos procesos simultáneos de redistribución territorial del poder público: la descentralización –hacia instancias subnacionales– y la integración –hacia instancias supranacionales–. Mediante dichos procesos se viene sustrayendo una importante capacidad de decisión y de actuación a los Gobiernos nacionales, transfiriéndose a Gobernaciones y Alcaldías en niveles subnacionales o a instancias internacionales. Ahora bien, si tanto la descentralización como la integración no tienen porque constituirse por sí mismos en problemas de gobernanza para el Estado ni de gobernabilidad para la democracia, y más bien suelen ser mecanismos de solución a los actuales problemas de gestión de los Estados, sin embargo, al menos sí producen inicialmente algunas turbulencias por cuanto, primero, separan la toma de decisiones gubernamentales en distintas instancias, haciendo más arduos los procesos de negociación y aprobación de políticas, medidas, planes y estrategias, y segundo, desarticulan las tradicionales relaciones jerárquicas de dirección del Estado retrasando la ejecución de las decisiones y dificultando su conducción. Luego, de manera permanente, estos procesos obligan a desarrollar mecanismos de coordinación que antes no se necesitaban y que requieren de mayor tiempo y esfuerzo en la gestión de lo público.

Los cinco factores antes descritos hacen que los Gobiernos deban actuar en más asuntos, que son más complejos, que deben ser atendidos con mayor rapidez, para lo cual deberán consensuar con una gran cantidad de actores y que se decidirán y ejecutarán en estructuras públicas descentralizadas sub y supranacionales.

Sin embargo, si la hipótesis que se maneja es que el problema se encuentra casi exclusivamente en un inadecuado diseño normativo de los sistemas de gobierno presidenciales, evidentemente la solución se encontraría en una reforma normativa, por medio de la cual una primera alternativa es reducirle las competencias jurídicas a los Ejecutivos o limitárselas con la imposición de adicionales y mayores controles de los Poderes Legislativos y Judiciales, para que vigilen y redireccionen mejor la actividad de los Gobiernos.

Dentro de esa misma concepción normativa, la propuesta parlamentaria es una ideal segunda alternativa, pues supone que el mal llamado "poder" del Gobierno se traslada hasta el Legislativo, o se comparte el ejercicio del mismo entre ambos poderes, ya que el Gobierno será una representación de la mayoría del Parlamento.

Lo que no se dice en los estudios de corte normativo es que, curiosamente, bajo dicha lógica, en el parlamentarismo se desdibuja (o deja de ser absoluta) la separación de los Poderes, ya que las potestades jurídicas se concentrarían en la mayoría política de un Parlamento que también sería la del respectivo Gobierno Parlamentario, vale decir se produciría una mayor concentración de "poder", pero esta vez sin separación real entre las ramas Ejecutivas y Legislativas.

De otra parte, es un fenómeno generalizado el profundo desprestigio, la carencia de representatividad y la consecuente disminución de la legitimidad –en sentido político– que vienen sufriendo los Parlamentos latinoamericanos, lo que conduciría a la unión de dos grandes debilidades que no resolverían el problema de la ingobernabilidad democrática. El parlamentarismo lejos de solucionar el problema de gobernabilidad en América Latina podría incluso agravarlo.

En resumen, de conformidad con los razonamientos de sesgo normativo, podríamos llegar a la conclusión de que los problemas de la democracia en América Latina se deben a Presidencias poderosísimas, descontroladas y arbitrarias, motivo que nos conduce a la conclusión de que es necesario limitar la fuerza de los Ejecutivos. Pero bajo un análisis integral y realista, como el que proponemos, más bien lo que parece haber contribuido a la ingobernabilidad de los sistemas democráticos es el debilitamiento de la institución presidencial, la que requeriría de una solución diametralmente opuesta a la pregonada en los estudios normativos y que consiste en aumentar los recursos de poder de las Presidencias, y adecuar estas instancias para enfrentar las nuevas condiciones bajo las cuales deben operar los Gobiernos, esto es, fortaleciendo y consolidando las Presidencias. Por supuesto, de ninguna manera estamos propiciando una cesión ilimitada de poder a los Presidentes (con una especie de relanzamiento de la autocracia), más bien sugerimos la necesidad de crear mejores condiciones político-institucionales para que la gestión presidencial sea eficiente y eficaz en sistemas democráticos que efectivamente garanticen un complejo de controles intra e inter Poderes al lado de apropiados controles sociales.

II. LA SUPUESTA SUPREMACIA DEL PARLAMENTARISMO SOBRE EL PRESIDENCIALISMO

Dentro de esta posición se cobijan un poco quienes, como LINZ, insisten en que el parlamentarismo es congénitamente superior al presidencialismo para alcanzar una gobernabilidad democrática suficiente. Caen en la trampa de considerar que los sistemas de gobierno están representados exclusivamente por una dicotomía que comprende dos paradigmas: el parlamentarismo y el presidencialismo. Sin embargo, es fácil advertir que salvo el antiguo parlamentarismo inglés y el tradicional presidencialismo estadounidense, todos los demás países cuentan con diseños de sistemas de gobierno que se diferencian de una u otra manera a esos dos casos. No sólo porque se pueden encontrar en un punto intermedio entre ambos, sino porque, además,

suelen contar con instituciones que en nada se parecen a los mencionados "modelos"⁵.

En cualquier caso, el señalar que cada uno de estos modelos de sistema de gobierno tiene ventajas o perjuicios para la gobernabilidad que le son congénitas resulta una fantasía. Mientras LINZ indica que el parlamentarismo es mejor que el presidencialismo porque resuelve las crisis políticas, NOHLEN acierta al señalar que no se puede comparar al presidencialismo latinoamericano con el parlamentarismo europeo sin cometer un error metodológico. Vale decir, deberíamos comparar el presidencialismo latinoamericano con el parlamentarismo latinoamericano, así como el parlamentarismo europeo con el presidencialismo europeo. Comparar cada uno de los dos modelos teóricos de sistemas de gobierno en el mismo contexto y no en entornos distintos o en abstracto. En definitiva, que tanta importante como la puede poseer el diseño normativo del sistema de gobierno presidencial, la tiene también la propia región latinoamericana con su historia y su cultura como variables que inciden sobre la gobernabilidad de las democracias. Además de mencionar las tradicionales relaciones de poder y de distribución de la riqueza como otros factores a ser tomados en cuenta. Por último, recordemos lo señalado en el aparte anterior, en cuanto a que los Poderes Ejecutivos no son únicamente los que carecen de recursos de poder para gobernar, sino que los Parlamentos tampoco están logrando suficiente eficacia en el desempeño de su función. Siendo muy probable que, en el caso de que ello ocurriera, después de que se implementen en América Latina sistemas parlamentarios en sustitución de los presidenciales, sin embargo continúen inmodificables los motivos que producen la situación de ingobernabilidad de sus democracias.

III. LA EXCESIVA O INAPROPIADA DEMANDA SOCIAL

De otro lado se ha señalado, como una respuesta al viejo institucionalismo y a la concepción normativa, que el problema de gobernabilidad de las democracias latinoamericanas se debe a una crisis de gobierno por sobrecarga de las demandas sociales o por una incapacidad de liderazgo político-institucional para atenderlas con eficacia. De manera que la ingobernabilidad es la pérdida del control sobre el gobierno causada por un exceso de demandas sociales a lo que se puede sumar la incapacidad del sistema político de satisfacerlas. Ante esto, se plantea como solución una acción política de los actores sociales y políticos razonada, planificada, cuyas opciones se compadezcan con un diagnóstico previo de la situación. Motivo por el cual las alternativas que suelen proponerse son:

- Primero, reducir las demandas sociales, vale decir, lograr que la sociedad no tenga tantas expectativas del Estado y que busque por sí misma sus propias soluciones.

- La segunda consiste en la desviación de las demandas sociales hacia el mercado. El Estado no se debe comprometer a satisfacer las demandas y espera que éstas

⁵ En América Latina tendríamos como ejemplos los casos de Argentina, Perú y Venezuela, en los que podemos hablar de sistemas presidenciales que contienen instituciones típicas de los sistemas parlamentarios, por lo que habría que hablar de sistemas mixtos o híbridos. Más en el caso de Venezuela, que su sistema de gobierno podría comportarse en determinadas coyunturas políticas como un sistema de gobierno muy parecido al de Francia. Sobre esto, véase, FERNÁNDEZ TORO (2001), "El Nuevo Paradigma del Ejercicio del Gobierno. El Sistema de Gobierno en la Constitución de 1999", *Revista de Derecho Constitucional* N° 4, Caracas.

sean resueltas por las fuerzas del desarrollo económico. De aquí se derivan muchas privatizaciones.

- Una tercera posibilidad consiste en diluir las responsabilidades del Estado entre numerosos centros de autoridad, consiste en otro tipo de desviación de las demandas sociales hacia niveles de gobierno subnacionales. El Estado se compromete a satisfacer las demandas, pero no por el Poder Nacional, sino por otros niveles políticoterritoriales –estados, provincias, municipios, etc–, trasladando la atención y presión de la sociedad a instancias como las gobernaciones y alcaldías. Esto ha impulsado algunos procesos de descentralización y desconcentración.

- La cuarta alternativa consiste en mejorar el nivel de desempeño del Estado, logrando que su actuación sea más eficiente en el logro de consensos y de alianzas con los actores políticos y sociales, que aumente sus servicios e incremente la cobertura de estos, y que mejore la calidad de los productos que suministra a la sociedad.

Las cuatro posibilidades se refieren al sistema político más que al sistema de gobierno como institucionalización formalizada constitucionalmente. En efecto, atienden a la incapacidad de los mecanismos de mediación política –los partidos– y de representación política –Parlamentos y Ejecutivos– para negociar y concertar metas de satisfacción social, vinculado, además a la ineficiencia de las fórmulas de redistribución de la riqueza que provocan las recurrentes crisis fiscales en América Latina y la imposibilidad de los Estados para desempeñar su rol de protección social ofreciendo un mínimo de cobertura a la población.

Con esta visión sólo se permite la posibilidad de alguna que otra reforma normativa en tanto que éstas permitan la institucionalización de medios de reacción-comunicación, de negociación y concertación entre los actores políticos y sociales, así como las que signifiquen un cambio del rol de los Estados a los efectos de que las demandas se desvíen hacia los mercados. Se reduce siempre el problema de la gobernabilidad al procesamiento de las demandas societarias, pero la ingobernabilidad atiende, como ya lo dijéramos, a distintas y complejas variables que hay que atender conjuntamente, entre ellas los diseños y el funcionamiento de los sistemas de gobierno.

Pero la satisfacción de demandas no es necesariamente fácil ni posible todo el tiempo, hay oportunidades como la actual en las que es imposible complacer ni siquiera en parte las demandas societarias, de hecho se impone la necesidad de ejecutar medidas de sacrificio, impopulares, que reducen la satisfacción de las expectativas sociales. De allí la necesidad de vincular la gobernabilidad democrática –eficacia– a la utilización óptima de los recursos –eficiencia–, una tensión con la que se tiene que convivir permanentemente.

IV. LA OBSOLESCENCIA GUBERNAMENTAL

Esta perspectiva, también de carácter focal, visualiza el problema de la ingobernabilidad como la incapacidad de gestión operativa del gobierno, ya sea por defectos en las estructuras de soporte logístico y administrativo de la función ejecutiva o de la legislativa, así como la posible ineficiencia en cuanto a la gerencia de ambas⁶. Por

⁶ El término “gobernanza” se está utilizando referido a las condiciones existentes para la rectoría, el direccionamiento y el control de la Administración Pública por parte del alto gobierno. En tal sentido, es la capacidad del liderazgo político-institucional de dirigir efectivamente el complejo orgánico del Poder Ejecutivo para ejecutar exitosamente las políticas deseadas.

ejemplo, se señala que el presidencialismo latinoamericano presenta las falencias siguientes (DROR: 1989 y MATUS: 1990):

- Falta de tiempo de los Presidentes e irracionalidad para planificar su aprovechamiento adecuado por inexistencia de una agenda estructurada.
- Carencias en el suministro de información primaria o procesada "en tiempo real", veraz y confiable al Alto Gobierno.
- Ausencia de una infraestructura permanente que otorgue asesoría estratégica y "en caliente" a la alta gerencia de los Poderes Ejecutivos.
- Los Gobiernos no tienen una regularidad ni método para responder oportunamente a los actores del entorno.
- Descoordinación y carencia de seguimiento de las decisiones del Alto Gobierno.
- Imprevisión de la administración y tratamiento de las crisis políticas, económicas, sociales o de cualquiera otra índole.
- Estrategias gubernamentales de imagen y comunicacionales inapropiadas.
- Deficiencias en las correspondientes estructuras administrativas y en el funcionamiento de los sistemas de apoyo logístico a los Presidentes.

Algunos autores que sostienen esta postura gerencial-administrativa suelen reducir el problema a la incapacidad técnica, sin darse cuenta que el problema "gerencial" también plantea una deficiente relación entre el liderazgo político y social - como representación política- y las bases sociales, lo que conduce a la imposibilidad de comprometer y ejecutar compromisos políticos. De otra parte, desestima la ingeniería constitucional, la cultura societaria y el proceso político como variables complementarias a la ineficiencia gubernamental.

Desde otra perspectiva, hay que indicar que gobernabilidad y buen gobierno no es lo mismo, el primero alude a la gestión política del Estado mientras el segundo comprende a la gestión gerencial-administrativa del gobierno. De manera que un buen gobierno no implica necesariamente el aumento de la gobernabilidad y viceversa. Democratización y eficiencia constituyen una tensión que de no ser adecuadamente resuelta puede llevarnos a los extremos de la irracionalidad en la utilización de los recursos o al autoritarismo eficiente. Por ello WALDO ANSALDI (1997) señala que gobernabilidad es la capacidad del gobierno de ser obedecido sin violar las reglas de la democracia y sin permitir que otro actor pueda amenazar la ruptura de ésta. Lo que no precisamente pudiera ser logrado con un alto grado de eficiencia gubernamental -buen gobierno-. Pero ello no obsta para que ambos, gobernabilidad y buen gobierno, deban ser tratados conjuntamente. En todo caso, desde este enfoque se promueven soluciones que tienden a la modernización de los Ejecutivos y Legislativos de la región, incluso el problema de la demanda societaria se resolvería aumentando la capacidad técnica -no política- del Gobierno, despreciando los cambios que hay que fomentar en las dimensiones cultural, política y en la normativa constitucional.

V. UN ENFOQUE INTEGRAL DEL PRESIDENCIALISMO PARA MEJORAR LA GOBERNABILIDAD

Los anteriores acercamientos al problema de la relación entre el sistema presidencial de gobierno y la gobernabilidad de la democracia no muestran la amplitud y profundidad del mismo, lo que conduce a equívocos sobre el problema y sobre

Julio César Fernández Toro

sus soluciones. Inicialmente es preciso definir el término presidencialismo, el cual puede denotar dos acepciones distintas pero vinculadas entre sí:

- Una, la más común, se corresponde a un diseño de sistema de gobierno con una particular distribución de funciones y su correspondiente separación orgánica –la ingeniería constitucional–.

- La otra, implica más bien una cultura en la relación entre el Estado y la sociedad, comprendiendo un modo de ejercer el gobierno por quienes lo detentan y una expectativa de la población sobre la actuación del mismo. Es una cultura que soporta a una determinada relación de poder entre la institucionalidad del Estado expresada por el sistema presidencialista y los actores del entorno. Esta forma de ejercicio del poder del Estado convierte al Jefe de Estado en una figura clave del sistema político y en actor fundamental para la gobernabilidad. El presidencialismo surge en una dimensión cultural que condiciona el comportamiento de los ciudadanos, de la élite política y de la propia burocracia del Estado –proceso político–.

Ambas facetas del presidencialismo se encuentran entrelazadas, y cada una de estas dimensiones del fenómeno se retroalimentan.

Ahora bien, como relación de poder entre los Gobiernos y los gobernados hace referencia a los mecanismos de intermediación y representación de los sistemas políticos, de manera que el presidencialismo es la instrumentación de éstos. Vale decir, que hay una estrecha relación entre el funcionamiento de los sistemas de gobierno presidenciales y los mecanismos y modos concretos que se adoptan para ejercer la forma de gobierno democrática. Por ello es que ANDRÉ HARIOU (1980) al comentar el presidencialismo latinoamericano llegó a denominarlo como "presidencialismo autoritario teñido de populismo". Resultando que el diseño de los sistemas de gobierno, su funcionamiento fáctico y los sistemas políticos latinoamericanos son inseparables e inciden entre sí.

Debemos recordar, nuevamente, que el óptimo funcionamiento de los sistemas de gobierno y su relación con la gobernabilidad democrática depende también del buen gobierno, como lo expresa NOHLEN (1991) al indicar que "...la consolidación democrática y su éxito, excede los límites de la institucionalidad y tiene que ver con la eficiencia del gobierno."

En definitiva, bajo un enfoque transdisciplinario que nos aporta una visión más integral del fenómeno en estudio, somos de la opinión de que los diseños de los sistemas de gobierno presidenciales, son efectivamente una variable dependiente, que debemos seguir estudiando y que puede aportar soluciones en conjugación con otros factores que también influyen en la ingobernabilidad de la democracia en nuestra región.

VI. LOS PROBLEMAS MAS COMUNES DEL PRESIDENCIALISMO EN AMERICA LATINA

Como efecto de los cambios en los recursos de poder de las Presidencias y de los nuevos factores que deben enfrentar los Gobiernos en la actualidad. Los sistemas de gobierno de América Latina se encuentran sufriendo problemas que se pueden reunir en tres grupos de naturaleza distinta, a saber:

1. Problemas cuyo origen es el diseño institucional del sistema de gobierno presidencial

No son pocos los estudios y las opiniones sobre la naturaleza y las consecuencias del diseño de los sistemas de gobierno presidenciales en América Latina. Se puede decir que a partir de los años 80's se asumió con mayor rigurosidad el análisis sobre el presidencialismo latinoamericano, al considerarlo como un factor de importancia sobre la gobernabilidad democrática –relación entre la variable institucional y el resultado político–. En todo caso, desde una perspectiva exclusivamente normativa –análisis de lo previsto constitucionalmente para sus estructuras orgánica y funcional, se exponen los tres principales problemas que consideramos derivan de los diseños constitucionales en América Latina:

A. La mayoría de los sistemas de gobierno presidenciales no promueven en todos los escenarios políticos la colaboración entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo

Uno de los problemas que en América Latina se le ha achacado al diseño del sistema de gobierno presidencial se refiere a una crítica general al presidencialismo en todo el mundo, y consiste en la legitimación separada que obtienen al mismo tiempo el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo al ser electos democráticamente, de esta manera el Ejecutivo no requiere de la confianza del Parlamento, como si ocurre en los sistemas parlamentarios, y, a su vez, el Parlamento no se identifica políticamente con la función ejecutiva, ya que no participa en el Poder Ejecutivo. Con ello un resultado electoral bastante común es que el Presidente resulte de un sector político y el Parlamento lo sea de otro, lo que puede conllevar a una situación de permanentes enfrentamientos institucionales o, a lo menos, de indiferencia política con una nula colaboración. En todo caso, la crítica en América Latina es que los diseños del sistema de gobierno presidencial no han servido para promover, en distintas coyunturas políticas, la colaboración entre los Poderes mediante la negociación entre el Gobierno y la Oposición, para que las acciones gubernamentales fueran compartidas. Esto no significa que no existieran casos de colaboracionismo de la Oposición con el Gobierno, pero dicha colaboración por acuerdos o compromisos no se derivaron del diseño institucional sino de la simple y pura voluntad política de las partes por conveniencia mutua. La crítica lo que trata de resaltar es la necesidad de que los diseños institucionales de un sistema de gobierno siempre debería promover la negociación política entre el Gobierno y la Oposición, y evitar a toda costa el obstruccionismo parlamentario o Gobiernos aislados institucionalmente.

B. Las crisis de gobierno derivadas de los conflictos entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo no tienen salidas institucionales democráticas

Si la primera crítica es que los diseños del sistema de gobierno presidencial obligan siempre a la colaboración entre Poderes, la segunda crítica los acusa de no prever mecanismos institucionales para resolver por la vía democrática las crisis de gobierno cuando los Poderes Ejecutivo –Gobierno– y Legislativo –Oposición– se enfrentaban definitivamente y se neutralizaban o dañaban mutuamente hasta provo-

car la parálisis institucional del Estado, incluso socavando la estabilidad de todo el sistema político. Y en efecto, se puede advertir que los períodos constitucionales rígidos de los Poderes, de cuatro, cinco o seis años, y la inexistencia de mecanismos para el adelanto de las elecciones hace que el enfrentamiento político y el mutuo obstruccionismo institucional alarguen por años las crisis político-institucionales o, en otros términos, empantanen las relaciones entre Poderes y, en particular, entre el Gobierno y la Oposición.

C. La concentración de las funciones de Jefatura de Estado y de Jefatura de Gobierno –Ejecutivo Nacional– puede hacer ineficiente e ineficaz la acción gubernamental

El tercer problema derivado de los diseños constitucionales en América Latina es la concentración de las Jefaturas del Estado y del Gobierno en una sola autoridad: el Presidente, originando múltiples consecuencias. Una primera es, la confusión entre políticas de Estado y políticas de gobierno. La unidad de las jefaturas en una única autoridad lleva a confundir los roles que se derivan de cada una, conduciendo a que las políticas de Estado –fundamentales y de largo aliento– cedan en favor de políticas coyunturales y de impacto político inmediato –políticas gubernamentales–.

Otra consecuencia es que los Presidentes no pueden atender al mismo tiempo, con eficiencia y eficacia, las obligaciones que se derivan de ambas jefaturas. Más cuando la concentración de las jefaturas en los Presidentes fuerza a que en ellos recaiga un sin número de actividades en ámbitos de materia muy disímil, y de complejidad, importancia y urgencia desigual, a pesar de que en el ejercicio que se deriva de cada una de las jefaturas el llamado fenómeno de aceleración de la historia exige tomar más decisiones en menos tiempo y bajo condiciones en las que se dispone de escasa información.

En tercer lugar, se puede decir que la confusión de las Jefaturas del Estado y del Gobierno (Ejecutivo Nacional) ha podido desnaturalizar el principio de división del poder como una garantía a la libertad y como racionalidad organizativa de la especialización de las funciones del Estado. En efecto, muchos autores han sostenido que los diseños constitucionales en América Latina obligaban una acumulación de poder institucional en el Presidente que conduce el comportamiento institucional de esta figura hacia la prepotencia institucional, la irresponsabilidad política del titular del cargo y, en definitiva, que impide se ejerza un control efectivo por parte de los otros Poderes, desvirtuando el sentido de las distribuciones funcional –horizontal– y territorial –vertical– del Poder Público y el complejo sistema de controles y equilibrios que se establecieron precisamente para evitar dicha concentración.

2. Problemas cuyo origen se encuentra ubicado en la cultura social y en la praxis política

Los problemas a los que nos referiremos en el presente apartado son los que tienen como causa una variable subjetiva individual o colectiva como lo son: la conducta del titular de la Presidencia, que determina finalmente la apreciación que se tiene colectivamente sobre el ejercicio del gobierno; y, la cultura social y la praxis de los actores políticos que hace de la Presidencia una referencia de poder, a la que los sectores y agentes políticos o sociales le confieren importancia y con la que desean relacionarse para obtener determinados beneficios. Esos problemas son:

A. El sistema político puede ver afectada su legitimidad por el desempeño inadecuado de una sola autoridad: el Presidente

Si el sistema presidencial puro, o cualquier modalidad atenuada, hace que el diseño normativo le confiera a una única autoridad un gran protagonismo político-institucional, y si a ello le agregamos que nuestras sociedades latinoamericanas se rigen más por las relaciones personales que por las institucionales, tendremos unas culturas y dinámicas políticas e institucionales orientadas bajo el signo del personalismo. De allí que el resultado político de la acción de gobierno dependan en exceso de la actitud y aptitud de la persona titular de la Presidencia. Si al individualismo en la dinámica de trabajo de un Gobierno, en sus formas y en sus contenidos, le sumamos un posible comportamiento caudillesco de la elite política en su relación con la población y una probable expectativa de ésta que le confiere supuestos poderes mesiánicos al Presidente, obtendremos un cuadro en donde la personalidad y el desempeño del Presidente será una variable con mucho peso en el resultado del sistema político en su conjunto.

Dada la imposibilidad de casi todos los sistemas presidenciales latinoamericanos de aminorar las crisis de gobierno mediante la rectificación de las políticas de gobierno con la sustitución de los gabinetes ministeriales, y siendo que la vinculación de los Presidentes con las políticas de los Ejecutivos es tan estrecha y personal, al punto de que cualquier fracaso se percibe como una derrota personal del Presidente, la estabilidad del sistema político puede en algunas coyunturas soportarse en gran medida sobre el desempeño y la imagen del Presidente. Cuando la gestión del Presidente como Jefe del Ejecutivo Nacional es valorada negativamente por la población, no sólo se desgasta y deteriora el poder del Presidente como Jefe del Gobierno, sino que, por su indisoluble carácter unipersonal, también es afectada la Jefatura del Estado, esto es, queda impactada negativamente la imagen de la máxima representación institucional del Estado democrático, deteriorando a su vez la propia percepción institucional del Estado. En otros términos, el mal desempeño del Presidente como Jefe del Ejecutivo Nacional puede llegar a deslegitimar al mismo tiempo a la autoridad máxima de todo el Estado, hasta desacreditarse no sólo una gestión de gobierno sino toda la acción del Estado.

B. El desarrollo del caudillismo presidencial puede hacer autoritaria la acción de gobierno

El caudillismo, como una cultura y práctica políticas del ejercicio del poder, nace en América Latina durante el período histórico de la independencia, cuando el régimen colonial español es demolido y en su reemplazo la institucionalidad estatal da paso a relaciones de poder no institucionalizadas o estructuradas jerárquicamente bajo el poder militar de los ejércitos libertadores. El resultado fueron sociedades desinstitucionalizadas bajo una cultura autoritaria, a pesar que el proceso independentista y republicano de América Latina era alentado, entre otros factores, por ideales revolucionarios y democráticos. La permanencia de esta estructura de poder caudillesca conduce a que los diseños constitucionales de los sistemas de gobierno, que formalmente concentran en el Presidente una enorme cantidad de potestades jurídicas, potencie el poder del caudillo que logre alcanzar la Presidencia, convirtiéndose en la persona con mayor poder en todo el Estado y la sociedad, al grado de que el ejercicio del cargo llegue a ser absolutamente arbitrario.

A pesar de los medios de control y de las garantías institucionales a la autonomía de los Poderes, que se diseñaron constitucionalmente para limitar el poder del Presidente, lo cierto es que ha sido difícil contener su poder político y social real, y se ha podido frenarlo sólo cuando el Presidente ha perdido de manera fáctica el liderazgo político social, esto es, cuando ha dejado de ser caudillo. En todo caso y como lo expusimos arriba, el poder real del Presidente no depende de las atribuciones jurídicas que la Constitución y las leyes le hayan otorgado, sino de los recursos de poder que maneje en el ejercicio del gobierno.

C. El protagonismo presidencial exacerbado puede distorsionar cualquier sistema de responsabilización sobre el desempeño

Hoy se reconoce que la eficiencia y eficacia de la acción del Estado debe ser evaluada técnica y socialmente, para lo cual es necesaria la evaluación de la calidad de los productos y el impacto de los resultados institucionales, así como se requiere la evaluación del desempeño institucional de los organismos estatales y del desempeño individual de sus autoridades y funcionarios. Esta evaluación, repetimos, tiene un componente técnico y otro político, dado que la evaluación no supone exclusivamente una validación institucional sino que también hay que determinar la opinión de la población en tanto que usuaria o beneficiaria de los servicios y bienes generados por la acción de gobierno. En cuanto a su propósito político, la evaluación de la gestión de los diversos componentes orgánicos del Estado supone afianzar medios democráticos que permitan hacer efectiva la llamada responsabilización –*accountability*– por parte de los ciudadanos. Ahora bien, la actuación del Presidente puede ser tan invasiva, tan omnipresente en todos los ámbitos públicos estatales que crea una percepción errónea en la gente de que él es, formal y realmente, la autoridad encargada de actuar y obligada de alcanzar las metas de satisfacción social en todas las áreas, y con ello desvía la atención de las autoridades, funcionarios y unidades orgánicas del Estado que deben informar y dar cuenta de su gestión y ser evaluadas políticamente. En estas circunstancias, al ciudadano no le queda claro si un determinado problema que lo afecta, en el funcionamiento de un servicio o en la construcción de una obra corresponde a un gobernador, a un alcalde, a un ministro, o a un órgano legislativo o cualquier otra autoridad u organismo distinto al Presidente.

El ilimitado protagonismo del Presidente ocurre incluso en desmedro de la evaluación sobre su propia eficiencia y eficacia, ya que es visto como la autoridad competente para todo y, en consecuencia, se lo encuentra responsable de todo. Así, la sobreestimación popular del alcance real del poder del Presidente, debido a su tendencia a intervenir en todo, termina por revertirse en su contra. Por este motivo al Presidente se le exige más de lo que realmente puede dar y se distorsionan todos los sistemas de evaluación del desempeño en la gestión pública. Todo ello contrario a la regla básica que se debe seguir para el diseño de las estrategias dirigidas a incrementar la eficacia de la acción presidencial: eludir la tentación de que la Presidencia sea envuelta en todos los asuntos públicos (HOLBROOKE, 1992), y también contraria a la recomendación de proteger a la presidencia de las presiones sociales, facilitando su concentración en una pequeña lista de esfuerzos principales (KELMAN, 1992).

3. *Inutilidad de los controles parlamentarios sobre la Presidencia por la configuración del sistema de partidos*

La política en nuestras culturas hace difícil que el rol institucional de los Poderes y órganos del Estado, que ha sido previsto por los diseños normativos, se autonomice y se desarrolle por encima de los intereses particulares y, sobre todo, partidistas. Ya lo decía Don MANUEL GARCÍA PELAYO (1985, 57 y ss.), cuando la mayoría presidencial coincide con la mayoría del Congreso –sobre todo si es una mayoría unipartidista aplastante–, la separación entre Poderes desaparece y el partido del gobierno sustituye al Estado. En todo caso, en sistemas políticos con regímenes mero representativos no hay controles populares sobre la representación, como por ejemplo lo suelen ser los referendos consultivos y revocatorios⁷, que atenuen la irresponsabilidad política del Presidente ante el pueblo. Igualmente, la prohibición en muchas constituciones latinoamericanas de la reelección inmediata del Presidente también conduce a dicha irresponsabilidad política (ALVAREZ, A.; 1991).

** Problemas cuyo origen se encuentra en la gerencia de la acción de gobierno*

Al lado y soportados en los problemas de diseño y de cultura y práctica política, aparecen los problemas de gerencia de la acción de gobierno cuya labor corresponde a la Presidencia de la República. Estos problemas son tanto los referidos a la actitud y aptitud gerencial del Presidente, como los de recursos y apoyo técnicos (ALVAREZ, FERNÁNDEZ TORO y QUINTIN, 1999). En general se pueden encontrar en América Latina las deficiencias que inicialmente señaláramos en la sección 4 de este trabajo bajo la denominación de “La obsolescencia gubernamental”-, y que normalmente se sustenta en la disfuncionalidad de los llamados Ministerios de la Secretaría de la Presidencia o de cualquier oficina presidencial que con otro título se supone debería darle atención inmediata y exclusiva a la labor presidencial, en muchos casos debido a la desviación de su misión y carencia de recursos. De todas maneras, las fallas que se han detectado en toda América Latina (DROR: 1989 y MATUS: 1990), son las siguientes: (i) Sobrecarga cuantitativa de trabajo, que incluye muchas actividades rutinarias y rituales que ocupan gran parte del tiempo y energía del Presidente; sus agendas están siempre saturadas e invierten parte significativa de su tiempo en mantener su posición de liderazgo. (ii) Sobrecarga cualitativa de trabajo, derivada de

⁷ Como excepción, el Artículo 72 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (Gaceta Oficial N° 5.453 Extraordinario del 24 de marzo de 2000) establece:

“Todos los cargos y magistraturas de elección popular son revocables.

Transcurrida la mitad del período para el cual fue elegido el funcionario o funcionaria, un número no menor del veinte por ciento de los electores o electoras inscritos en la correspondiente circunscripción podrá solicitar la convocatoria de un referendo para revocar su mandato.

Cuando igual o mayor número de electores o electoras que eligieron al funcionario o funcionaria hubieren votado a favor de la revocación, siempre que haya concurrido al referendo un número de electores o electoras igual o superior al veinticinco por ciento de los electores o electoras inscritos o inscritas, se considerará revocado su mandato y se procederá de inmediato a cubrir la falta absoluta conforme a lo dispuesto en esta Constitución y en la ley.

La revocación del mandato para los cuerpos colegiados se realizará de acuerdo con lo que establezca la ley.

Durante el período para el cual fue elegido el funcionario o funcionaria no podrá hacerse más de una solicitud de revocación de su mandato”.

complejos problemas no bien estructurados y sin soporte adecuado de conocimientos, a lo cual contribuye la existencia de sistemas altamente centralizados de gobierno. (iii) Sometimiento a fuertes tensiones situacionales, que crean peligrosas posibilidades de error en el manejo de decisiones en situaciones de crisis. (iv) Limitaciones a la vida normal, como consecuencia de la protección cortesana que ejerce su entorno, que a su vez es una respuesta a las presiones por acceder al Presidente. Dicha protección, si bien aparece como un control de puertas, termina por operar como un control de su mente, por lo que el Presidente pierde parte de su capacidad de vivencia y percepción directa de la realidad. (v) Tendencia al mal uso del tiempo y la atención, en la medida en que el Presidente siente que la formalidad de la planificación de su agenda lo aprisiona y reduce su tiempo de libertad. (vi) Refuerzo de los defectos y errores, como consecuencia del comportamiento adulador de su círculo más estrecho y la protección frente a las críticas. (vii) Manipulación hacia opciones restringidas, es decir el Presidente se ve limitado al conocimiento de muy pocas opciones. (viii) Hipertrofia de su seguridad y confianza en su experiencia, que le lleva a reforzar su pragmatismo y a desvalorizar la asesoría calificada. (ix) Limitada capacidad para discernir con profundidad las cualidades y deficiencias de los equipos técnicos en los cuales debe confiar; hay una propensión a privilegiar la lealtad por sobre la capacidad; la relación del Presidente con los técnicos tiende a ser una relación de fe y credibilidad, en vez de ser una interacción sinérgica de experiencias y conocimientos entre la política y la técnica. (x) El peso de la responsabilidad y la amortiguación de la información produce el miedo a innovar, reforzando la tendencia a buscar refugio en la corriente de opinión dominante. (xi) Dificultad para trabajar en equipo; al Presidente suele resultarle incómodo trabajar en equipos de personalidades, con intereses y formación muy diversas. En los países de la región se respeta, en general, la formalidad de las sesiones de Gabinete —a diferencia de los Estados Unidos—, pero los problemas realmente importantes se tratan en pequeños grupos, más homogéneos, fuera del Consejo de Ministros o Consejo de Gobierno.

VII. ALTERNATIVAS PARA FORTALECER LOS SISTEMAS DE GOBIERNO PRESIDENCIALES Y MEJORAR LAS CONDICIONES DE GOBERNABILIDAD EN AMÉRICA LATINA

Haciendo un ejercicio propositivo, se pueden formular algunas orientaciones generales sobre las transformaciones que requieren los sistemas de gobierno presidenciales en América Latina para contribuir con la consolidación, desarrollo y gobernabilidad de la democracia en la región. Entendiendo que son recomendaciones genéricas que habría que adaptar a cada caso nacional y que, en consecuencia, no son una receta de medidas aplicables de manera acrítica en cualquier país y en toda circunstancia.

En Primer Lugar, uno de los grandes lineamientos de las reformas político-institucionales que se sugiere incorporar en los respectivos ordenamientos constitucionales nacionales es la sustitución del actual paradigma de ejercicio del gobierno por uno nuevo que podemos disgregarlo en dos aspectos diferenciados, pero estrechamente integrados: i) la necesidad de un nuevo diseño —lo normativo— de los sistemas de gobierno y, ii) un cambio en el modo de ejercer las funciones del Estado —lo cultural—. En ambos elementos se deberían seguir las siguientes pautas:

1. De orden propiamente político

Tanto en los rediseños normativos como en los cambios culturales se tiene que perseguir la democratización de lo público a la vez que un mejor rendimiento político de las instituciones estatales. En tal sentido, los cambios deben incorporar:

i) Una mayor y mejor participación de los ciudadanos en la designación de las máximas autoridades que los han de representar en el ejercicio de las funciones del Estado, de manera de fortalecer la legitimidad de origen del mandato del Presidente, Vicepresidentes y de figuras parecidas a los primeros ministros parlamentarios que conformen el Alto Gobierno, de los parlamentarios y, de ser posible, de las autoridades de los otros poderes.

Ello implica, de una parte, renovar los sistemas electorales por los que se eligen popularmente a las máximas autoridades del Estado, en particular los que ejercen las Jefaturas de Estado y de Gobierno y quienes integran el Parlamento.

De otra parte, hay que incluir en los diseños normativos instancias y mecanismos de participación de la sociedad organizada en la selección y designación de las autoridades de los otros Poderes y órganos del Estado de rango constitucional que no siendo de elección popular tengan que ser designados por los Parlamentos, como por ejemplo, los magistrados de las Cortes Supremas de Justicia y Tribunales Constitucionales, los Fiscales y Contralores Generales, los Defensores del Pueblo y los máximos directivos de los órganos electorales. Con ello se persigue una mayor transparencia en los procesos de selección, un consenso más amplio en las designaciones y una mayor legitimidad de origen de las autoridades estatales que no sean electas popularmente mediante el voto directo de los ciudadanos

ii) Hay que mejorar los medios de relacionamiento entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo, en el sentido de mejorar las relaciones entre las fuerzas de Gobierno y de Oposición, de manera de garantizar una comunicación fluida y permanente entre ellas, una colaboración mínima en función de los intereses nacionales y el logro de consensos políticos suficientes para lograr los fines generales del Estado en beneficio de toda la sociedad. En definitiva, para ampliar los consensos políticos, minimizar los conflictos entre poderes y evitar las crisis de gobierno.

Para ello se requiere coadyuvar a la conformación de mayorías políticas sólidas para ejercer las funciones ejecutiva y legislativa del Estado. Al lado, es necesario que se puedan conformar mayorías estables en el Parlamento y que se simplifique el número de fracciones parlamentarias, para mejorar las funciones de aglutinación de intereses difusos, de intermediación y de representación política y para simplificar el proceso de debate, negociación y construcción de consensos políticos. Así como se deben mejorar las instancias y medios institucionales que tiendan a una permanente y mejor relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo y, en consecuencia, entre las fuerzas de Gobierno y de Oposición.

iii) Establecer la participación y el control sociales sobre cada una de las instancias de gobierno. Con ello se pretende, en primer lugar, incorporar mecanismos de cogobierno entre las autoridades gubernamentales y los ciudadanos para la gestión de lo público. Esto es, la participación de la población, mediante mecanismos directos o semidirectos, en decisiones y acciones gubernamentales. Y, en segundo lugar, mecanismos de control social sobre la gestión de lo público, de manera que se haga efectiva la responsabilización de las máximas autoridades estatales. Ello implica mejorar los mecanismos de representación –participación indirecta de la pobla-

ción— con la inclusión de otros de participación directa y semidirecta de la población en la formación de la política. Con todo ello se persigue la ampliación de los consensos sociales y el mantenimiento de la legitimación de desempeño de las autoridades

iv) Además de prevenir los conflictos políticos, también es preciso solucionar definitivamente las crisis de gobierno que aparezcan. Ahora bien, algunos conflictos entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo que pueden generar crisis de gobierno no trascienden de ser una medición institucional entre las fuerzas del Gobierno y las de la Oposición, que pueden ser resueltos simplemente mediante la aplicación de mecanismos formales de orden constitucional. Pero otros conflictos pueden reflejar una confrontación política más profunda en el seno de la sociedad. Este último tipo de conflictos políticos no se resuelven con la simple utilización de los resortes formales y es preciso convocar institucionalmente la participación de toda la sociedad para obtener una solución final. Por ello no sólo se debe institucionalizar el tratamiento formal de las relaciones de conflicto entre las distintas fuerzas de Gobierno y de Oposición, mediante mecanismos de control y de equilibrio entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo, sino que además es necesario prever los casos en los que la magnitud de la crisis política requiere convocar a la participación directa de la sociedad para lograr su solución definitiva, y que a veces podría resultar una redefinición de las mayorías y minorías políticas con el consecuente reacomodo de las distintas fuerzas políticas en los Poderes Ejecutivo y Legislativo.

v) Así se podrían tener salidas institucionales a tres tipos de crisis: i) Salidas a las crisis de gobierno por pérdida de legitimidad del Ejecutivo Nacional —ilegitimidad por desempeño—, debido a la impopularidad de sus políticas y consecuente control parlamentario apropiado mediante una propuesta y votación aprobatoria de, por ejemplo mociones de censura contra ministros y figuras parecidas a los primeros ministros. ii) Salidas a las crisis de gobierno por pérdida de legitimidad de los Parlamentos, debido a su actitud obstruccionista con sucesivos y desproporcionados controles parlamentarios inapropiados y, en consecuencia, posibles disoluciones de los Parlamentos. iii) Salidas a las crisis de gobierno por pugna de poder entre los gobiernos y oposiciones, expresadas en un conflicto permanente entre los Poderes Legislativos y Ejecutivos.

2. De flexibilización organizacional y adaptación a los cambios

Se tiene que solucionar la confusión entre políticas de Estado y políticas gubernamentales con un rediseño orgánico y funcional las Jefaturas de Estado y de Gobierno y una consecuente modificación de las relaciones entre los Poderes Ejecutivos y los Poderes Legislativos. Estos nuevos diseños de los sistemas de gobierno presidenciales se pueden definir con las siguientes características:

i) Se deben sustentar en una distinción orgánica entre las Jefaturas de Estado y de Gobierno que, sin tener que separar radicalmente sus funciones, atribuyan una división orgánica de competencias que puede variar según las circunstancias políticas. En este sentido, en los casos en que la mayoría parlamentaria —monopartidista o por alianza entre partidos— coincida políticamente con el Presidente de la República y, por lo tanto, éste posea todo el apoyo del Parlamento, el presidente puede acumular las Jefaturas de Estado y de Gobierno, y ser ayudado en el ejercicio de la Jefatura de Gobierno por una figura parecida a un Primer Ministro parlamentario. Mientras que en los casos en que la mayoría parlamentaria sea contraria al Presi-

dente, y entonces este no cuenta con el apoyo parlamentario necesario para ejercer óptimamente el Gobierno, la jefatura de Gobierno podría ser ejercida por una figura parecida a un Primer Ministro parlamentario que contaría con la mayoría parlamentaria, como ocurre en la llamada “cohabitación” que se ha producido en varias ocasiones en el sistema de gobierno francés.

ii) Con la inclusión de instituciones propias de los sistemas de gobierno parlamentarios o semipresidencialistas –similares a los primeros ministros–, se pretende mejorar la relación entre los Poderes Legislativos y los Poderes Ejecutivos que permitiría remozar los mecanismos de controles y equilibrios entre los Poderes Legislativos y Ejecutivos. También se trata de que el comportamiento de los sistemas de gobierno tiendan a ser más flexibles, vale decir, que se adapten a los cambios en las circunstancias políticas, de manera que en unas coyunturas se comporten como sistemas propiamente presidencialistas y, en otras, operen como lo suelen hacer los sistemas de gobierno parlamentarios o los mixtos llamados por algunos autores *semipresidenciales*, dependiendo siempre del resultado de la integración política de las Presidencias y de los Parlamentos y por lo tanto de las correlaciones entre las fuerzas políticas.

La tradicional clasificación de los sistemas de gobierno incluía dos tipos: el parlamentario, cuyo modelo paradigmático es el de Inglaterra y, el presidencialista, cuyo paradigma lo constituye el de los EE.UU. Pero existen diseños de sistemas de gobierno que no encajan exactamente en alguno de los dos modelos y, en algunos casos, encontramos diseños en los que los sistemas de gobierno pueden comportarse, según las circunstancias políticas, entre uno y otro de los dos tipos antes mencionados, como lo serían el sistema de gobierno francés y, en nuestro criterio, el sistema de gobierno venezolano previsto en la Constitución de 1999. De allí que es necesaria una clasificación que incluya otros modelos. En todo caso, nos interesa contar con criterios clasificatorios que nos permitan admitir los sistemas de gobierno como el francés y el venezolano al menos en una tercera categoría.

Este tercer tipo de sistemas de gobierno fue reconocido por la doctrina bajo el término de sistema de gobierno semipresidencial (DUVERGER, 1980), entendiéndose por aquel que se caracteriza por la existencia de dos poderes del Estado, unitarios en su principio, dualista en su estructura; el Poder Ejecutivo compuesto de la pareja: electorado presidencial-Jefe de Estado, y el Poder Legislativo, compuesto por la pareja: electorado parlamentario-Asamblea, que es similar al régimen presidencial pero adquiere un distanciamiento de éste, por la existencia de la responsabilidad ministerial y el derecho de disolución, que hacen de éste régimen un caso *sui generis*. (NOGUEIRA, H., 1984. p 21). La estructura de autoridad de la función ejecutiva es dual –Jefe del Estado y Jefe del Ejecutivo Nacional- permitiendo diferentes balances de poder, así como predominios de poder variables dentro del Ejecutivo, bajo la rigurosa condición de que el “potencial de autonomía” de cada unidad componente del Ejecutivo subsista. (SARTORI, 1999. P. 149).

Su origen lo podemos encontrar en la Constitución de Finlandia en 1919, posteriormente podemos afirmar que la primera configuración típicamente *semipresidencial* aparece en la Constitución alemana de Weimar entre 1919-1933, hasta que como prototipo, se da en la Constitución francesa de 1958 con la enmienda de 1962 y, por último, se pueden señalar los casos de Portugal entre 1976 y 1982 y Sri Lanka en la Constitución de 1978.

Las distintas experiencias –sobre todo europeas– nos muestran que el *sistema de gobierno semipresidencial* –que también podríamos llamar *semiparlamentario*–, más que un tipo de sistema de gobierno que sea realmente distinto al parlamentario y al presidencialista, en realidad son sistemas de gobierno que se caracterizan por ser sistemas de fases alternativas, esto es, que en unas condiciones políticas se comportan como un sistema de gobierno presidencial –fase presidencial– y en otras circunstancias políticas se desenvuelve como un sistema de gobierno parlamentario –fase parlamentaria– (DUVERGER, 1980; ARON, 1981; LINZ, 1990). Se entendería por *semipresidencialismo* o bajo una nueva acepción a los sistemas de gobierno que no son iguales a los tipos presidencialista y parlamentario.

En todo caso, en Europa el punto de partida del así llamado *semipresidencialismo* es el parlamentarismo, de manera que aquél surgirá como variante de éste. Pero en América Latina –como lo es el caso venezolano–, el presidencialismo debe ser el punto de partida para cualquier análisis o reforma del sistema de gobierno, incluyendo las propuestas hacia el *semipresidencialismo* (NOHLEN, 1991). Para estabilizar los gobiernos en sistemas parlamentarios o para racionalizar el parlamentarismo existen dos posibilidades: (i) aumentar las facultades del Presidente, en la que se tiende a un sistema llamado de *estructura dualista del Ejecutivo o semipresidencialista*; o, (ii) restringir competencias del parlamento, limitando la aplicación del voto de censura y, como contrapartida, limitando también el derecho de disolución de la cámara representativa (NOHLEN, 1991). Ahora bien, como hemos dicho que en América Latina se debe partir siempre del sistema de gobierno presidencialista, lo que ocurre es que un diseño que distingue y permite separar orgánicamente, aunque sea temporalmente, las facultades del Jefe del Estado de las del Jefe del Ejecutivo Nacional, ejerciendo las primeras el Presidente y las segundas otra autoridad, como lo es el caso Venezolano en la Constitución de 1999, produciría como resultado una estructura dual del Poder Ejecutivo o semipresidencial, igual que en Europa.

MARIO FERNÁNDEZ (1991) nos expone que en respuesta a los problemas que han sido identificados como producto de los sistemas presidenciales en América Latina, se propone adoptar una figura parecida a un Primer Ministro parlamentario dentro del sistema presidencial, con los siguientes objetivos principales: (i) apoyar al Presidente de la República en su función formal de Jefe del Ejecutivo Nacional y en sus funciones informales de jefe la mayoría parlamentaria y jefe de la política interna, asumiendo, por delegación, algunas tareas correspondientes a esas funciones; y (ii) asumir, en propiedad, determinadas funciones de la Jefatura del Ejecutivo Nacional y de la supervisión y coordinación de la ejecución de las políticas de desarrollo.

Uno de los arreglos institucionales del semipresidencialismo es que el Presidente de la República tenga cierta discrecionalidad para encargar a uno de sus ministros o a un Vicepresidente de las labores que el ordenamiento jurídico y la praxis política e institucional han ido concentrando en su persona, o que sin ser producto de ningún tipo de concentración convenga de todas maneras transferir a otra autoridad. El mecanismo central para esta adaptación institucional reside en desconcentrar las tareas presidenciales en la figura de una especie de Primer Ministro, aun cuando ello se verifique por delegación presidencial (NOHLEN, 1991). Esta delegación implica que el titular de la facultad no deja de ser el Presidente (FERNÁNDEZ, 1991), esto es, no deja de ser el jefe del Estado, pero si deja de ser en parte o totalmente el Jefe del Ejecutivo Nacional.

ii) En general, se deben redimensionar las condiciones políticoinstitucionales de las Presidencias, para mejorar su desempeño como Jefaturas de Estado, a la vez

que tanto las Presidencias como algunas otras instancias de autoridad que cumplan el rol de Jefaturas de Gobierno deben también ser dotadas de las mejores condiciones para operar como tales. En tal sentido, se debe permitir constitucionalmente que el Poder Ejecutivo ejerza una potestad de autoorganización –determinación del número, denominación, competencias y organización interna de los ministerios–, para adaptarse autónomamente sus estructuras orgánica y funcional a los cambios de la realidad, a la modificación de los recursos disponibles o a la reorientación de las políticas públicas. Y, en contra partida, mejorar los controles parlamentarios sobre el Poder Ejecutivo por sus políticas, desempeño, resultados e impactos. Es mejor

3. De cambios en los paradigmas de ejercicio del Gobierno

Se deben crear las condiciones para que se establezca un nuevo modo de funcionamiento del Poder Público en general que garantice la eficiencia y eficacia de la acción gubernamental –entendida en sentido amplio como el ejercicio de las potestades del Estado en el proceso de formación de la política o de las políticas públicas–, mediante la sujeción de la actividad de los órganos de gobierno a los ordenamientos jurídicos nacionales y al cumplimiento de la noción de Estado Social y Democrático de Derecho y de Justicia, que defina el carácter instrumental de los gobiernos al servicio de los intereses de las sociedades.

Por ello se deben incorporar, siguiendo los postulados del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (1998), los siguientes cambios orientados:

i) Pasar de Gobiernos auto referenciados y formalistas a otros orientados a la satisfacción social, con una gestión por resultados y la rendición de cuentas –*accountability*–. La ruptura del paradigma institucional implica adoptar un criterio multidimensional. Esto es, debe comprender la noción de representación política y social que supone: –Que la gestión pública sea validada finalmente por la sociedad.– Prever estímulos y restricciones a las organizaciones y a sus funcionarios como consecuencia de la evaluación de su desempeño. Prever las condiciones organizacionales indispensables para que sea realmente posible la operación de los medios y mecanismos de evaluación y control sobre la gestión pública, tanto internos –por ejemplo, los indicadores de gestión–, como externos –por ejemplo, control político, jurídico y social–.

ii) Cambiar de formas de gobierno altamente concentradas y centralizadas a otras sustentadas en la autonomía macro y micro organizacional. Los Poderes Ejecutivos suelen poseer un alto grado de rigidez organizacional por ser excesivamente jerarquizados, lo que conduce a la lentitud e inflexibilidad en la adaptación y respuesta con que operan, incidiendo negativamente en su eficiencia y eficacia. Los niveles intermedios de gerencia de los Poderes Ejecutivos no disponen de la discrecionalidad suficiente que les permita responder con oportunidad y eficiencia a las demandas, ya que se encuentran restringidos a esperar las órdenes superiores, sin las cuales no pueden actuar. La descentralización y la desconcentración son dos procesos de transferencia de competencias que constituyen medios idóneos, según sea cada caso en particular, para flexibilizar la organización de los Poderes Ejecutivos.

iii) Pasar de Gobiernos sustentados en la asignación lineal y autoritaria de tareas a unos basados en un compromiso común para el logro de metas y objetivos. Se deben establecer fórmulas nuevas para la asignación compartida de actividades, con la previsión de metas y objetivos a ser cumplidos, de obligaciones y derechos de los

operadores y de los órganos rectores, de mecanismos de evaluación del desempeño y de los resultados, así como la fijación de incentivos y restricciones institucionales.

iv) Ir de Gobiernos sustentados en la monopolización de los servicios públicos a otros que promuevan la diversidad para su prestación en condiciones de competencia. Resulta importante la existencia de ciertas condiciones de competencia en la provisión de servicios públicos. En determinados casos es beneficiosa la competencia entre proveedores de servicios públicos, al abaratar sus costos y resultar más económicos que los suministrados directamente por el Estado. La promoción de la iniciativa privada en actividades del Estado y la transferencia de servicios a organizaciones públicas no estatales, total o parcial, son los medios para crear estas condiciones de mercado, pero evitando que el control sobre el servicio se deje exclusivamente a los mecanismos del mercado, ya que es una obligación pública estatal, y por ello, indelegable por el Estado. Además que adoptar exclusivamente el principio de la competencia regulada por el mercado, motivado en la reducción del gasto público, puede generar la exclusión de amplios sectores sociales. En todo caso, hay servicios públicos que deben mantenerse en el ámbito estatal debido a sus externalidades, a la satisfacción de derechos sociales que no podría efectuarse de otra manera o porque constituyen el ejercicio de potestades públicas intransferibles.

v) Transformar los Gobiernos rígidos e inflexibles en otros con la flexibilidad organizacional y operacional, sobre la base de nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad. Siguiendo la tendencia en el derecho constitucional comparado, se le debe permitir a los Presidentes, o a figuras similares a los primeros ministros parlamentarios, fijar el número, denominación, competencia y organización de los ministerios y otros organismos de la Administración Pública Nacional, así como también la organización y funcionamiento de los Consejos de Ministros o de Gobierno. Con esto se agilizarían los trámites para hacer efectivas las exigencias de adaptabilidad de las estructuras administrativas, convirtiéndose los Presidentes, o las autoridades similares a primeros ministros parlamentarios de futuros sistemas semipresidenciales, en los verdaderos rectores de las Administraciones Públicas.

4. De naturaleza cultural

Desde este ámbito es necesario impulsar una transformación de los valores, comportamientos y actitudes sociales, y en particular los que corresponden a las élites políticas. Son cambios que se refieren a como se concibe y asume la participación en lo público y su gestión en América Latina, cuyo impacto sobre la operatividad y utilidad de los sistemas de gobierno es notable, y que determinan el sistema político que en la práctica opera en cada país. Dichos cambios requerirán de esfuerzos de mediano y largo aliento, pero que es imprescindible se inicien inmediatamente. Como estos cambios se refieren al plano cultural, suele ser difícil proponer medidas específicas de acción, sin embargo, intentaremos hacer algunas precisiones al respecto.

i) Se deben promover algunos valores que son imprescindibles para que cualquier sistema de gobierno en América Latina funcione a plenitud y de la manera más conveniente para los sistemas políticos efectivamente democráticos. Estos serían los siguientes:

- La tolerancia y el respeto a la diversidad política. Uno de los problemas mayores de las democracias latinoamericanas es la intolerancia de la existencia del contrario político. De manera que hay que promover que los ciudadanos individual-

mente, u organizados en colectivos –comunidades organizadas, sindicatos, organizaciones no gubernamentales, partidos políticos y cualquier otra forma de organización social– internalicen la importancia y utilidad de la existencia de diversidad en el pensamiento político y en las opciones políticas. Que comprendan el beneficio de que se pueda escoger libremente entre propuestas políticas alternativas y entre partidos y candidatos que compiten entre sí para obtener el apoyo popular. Ello supone que los individuos, pero también los colectivos, como las fuerzas políticas de Gobierno y de Oposición acepten la necesidad de la existencia del otro y que, si bien discrepan radicalmente de su pensamiento, toleren su existencia reconociendo su derecho a pensar distinto. Esta tolerancia y respeto a la diversidad política debe ser fundamentalmente practicada por los liderazgos políticos de Gobierno y de Oposición. Este valor es el supuesto esencial para que los sistemas de gobierno puedan hacer efectiva la relación Gobierno-Oposición, la convivencia pacífica de fuerzas políticosociales opuestas y, por lo tanto, de la gobernabilidad democrática.

- Paciencia política y respeto a la temporalidad del ejercicio del gobierno y a su alternancia. Otro problema, asociado y derivado directamente de la intolerancia política, es el de la falta de aceptación de la derrota que conlleva a que las fuerzas de Oposición no respeten el período del mandato de los Gobiernos y pretendan su salida inmediata y por cualquier medio. En efecto, si bien la formación del Gobierno se decide por medio de elecciones populares, libres, directas y secretas, que le otorgan una legitimación de origen a los Presidentes, sin embargo, las fuerzas de oposición suelen ser impacientes y al día siguiente están en algunos casos buscando la manera de salir de ello por cualquier vía. Es muy común que al poco tiempo se le pida la renuncia, o se busque alguna estratagema política que haga aplicar los resortes institucionales para la salida de los Presidentes –como por ejemplo los antejuicios de mérito por delitos diversos–. En casos extremos, sectores de oposición radical persiguen que la salida del Gobierno de turno se produzca por medios extrainstitucionales como los golpes de Estado o la presión mediante disturbios callejeros. Los mecanismos institucionales para remover a un Presidente de su cargo deben ser pocos, difíciles y aplicarse estrictamente cuando han ocurrido los supuestos de hecho previstos constitucionalmente, y no se debe permitir que sean instrumentos de las Oposiciones impacientes para salir rápidamente de Presidentes a los que adversan políticamente. Una excepción válida es la posibilidad, como existe en Venezuela, de la convocatoria a un referendo popular revocatorio a la mitad del mandato. Mecanismo que si bien puede ser adecuado, sin embargo, su uso indiscriminado puede producir un fraude constitucional, ya que si se convoca siempre y se remueve en todos los casos a los Presidentes en ejercicio se termina por disminuir los mandatos de los Gobiernos a la mitad de los períodos previstos constitucionalmente, así, un mecanismo extraordinario de control social al hacerse costumbre disminuye los mandatos reales a períodos extremadamente cortos para poder consolidar ninguna política pública, crea inestabilidad en los gobiernos y atenta contra la gobernabilidad democrática.

Una de las características más importantes de la naturaleza democrática del Gobierno es que su ejercicio se encuentra limitado temporalmente en períodos presidenciales que pueden ser de cuatro, cinco o seis años de mandato. Esta temporalidad de los mandatos implica una obligación de los gobernantes de abandonar el gobierno al término temporal del mandato para el que fueron electos, pero también implica una obligación de la Oposición a que al término del mandato se produzca una nueva consulta popular en la que se decida democráticamente quienes formarán el próximo

gobierno. Así, la elección periódica de los gobernantes por la población y la limitación temporal del ejercicio del gobierno son características típicas de la democracia, a las que se agregan que la selección de los gobernantes se produzcan en campañas electorales competitivas por medio de la libre postulación de candidatos en regímenes multipartidistas.

⁹ Hasta tanto no se interiorice el valor de la paciencia política y el respeto por los mandatos gubernamentales, los sistemas de gobierno quedarán solo en el plano normativo, se promoverán las crisis de gobierno y se contribuirá a la inestabilidad del sistema político.

- Reconocimiento y respeto de las reglas del juego democrático. La noción de Estado de Derecho no supone únicamente el respeto del Gobierno al ordenamiento jurídico, requiere el acatamiento de toda la sociedad y, en consecuencia, también de las fuerzas de Oposición. Los sistemas de gobierno, sean presidencialistas o parlamentarios, están diseñados para resolver el asunto de la conformación legítima y democrática del Gobierno, para garantizar el derecho de las mayorías a gobernar y de las minorías a ejercer la disidencia, de manera pacífica e institucionalizada, es decir, a regular las relaciones entre Gobierno y Oposición, entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, entre mayorías y minorías políticas. Por ello es preciso que todos los sectores sociales, económicos, políticos y de cualquier otra índole acaten el mandato constitucional, reconociendo y respetando las reglas del juego democrático. Ello supone que toda diferencia, desacuerdo, conflicto o desavenencia entre sectores políticos y en especial entre el Gobierno y la Oposición debe encausarse, procesarse y resolverse mediante los mecanismos institucionales previstos constitucionalmente.

- La formación de gobierno como único medio de las organizaciones políticas. Por último, es necesario un cambio de valores referidos a como los partidos políticos actuales deben ejercer su misión y rol en las democracias. Nos referimos al cambio de la idea de “la toma del poder” por la de “la formación del gobierno”. En efecto, muchos de los viejos partidos –sobre todo los radicales– solían plantear el cumplimiento de sus objetivos por medio de “la toma del poder”, lo que de suyo implicaba copar todos espacios e instancias de poder en el Estado y la sociedad para dominarlos, y supone la imposición, final y permanente, de su pensamiento sobre el de otros pensamientos políticos. Por más pro democrático que se declare un partido, la toma del poder es una propuesta autoritaria que contradice la idea misma de democracia. Los partidos son instrumentos imprescindibles para los sistemas democráticos que deben cumplir los propósitos de aglutinar intereses difusos en la sociedad, de representación política, de intermediación entre sociedad y Estado, ejercer funciones de liderazgo y de modelaje social y, por último de proponer programas y candidatos para gobernar, esto último es, formar y ejercer el gobierno por un mandato limitado en el tiempo. En unos casos los partidos accederán democráticamente al Estado y serán Gobierno y en otros el voto popular los llevará a ser Oposición, posiciones que son igualmente valiosas para la democracia. Sin esa convicción en los partidos, los sistemas de gobierno presidenciales, no importa su diseño, serían inútiles para coadyuvar con la gobernabilidad democrática.

ii) De otra parte en el plano cultural, uno de los problemas que ha tomado vuelo en muchos de los países de la región y que incide sobre el rendimiento de los sistemas de gobierno lo constituye el regreso a la personalización de la política y, con ello, a situaciones muy similares a las del anterior caudillismo latinoamericano.

Ello se debe a varios factores, entre los que destaca, en nuestra opinión, el proceso de permanente deterioro de los partidos políticos debido en buena parte a sus propias disfunciones y su desadaptación a las necesidades actuales, y también al discurso antipartido que se ha propagado por la región, en muchos casos sin justificación.

Lo cierto es que los sistemas de gobierno presidenciales para que funciones debidamente en nuestras sociedades y coadyuven a la gobernabilidad democrática requieren de sistemas de partidos fuertes y estables. Los partidos políticos hasta el presente no han podido ser sustituidos por otras formas organizativas más eficientes para la formación de la política, y dudamos que lo sean en un futuro cercano. En este sentido, un sistema de partidos sano es uno de los sustentos más importantes para el buen funcionamiento de los sistemas de gobierno presidenciales, ya que las relaciones Gobierno-Oposición es fundamentalmente una relación interpartidaria. La racionalización de los procesos de decisión política se logra indiscutiblemente con la participación colectiva de la sociedad a través de los partidos políticos. En este sentido la política es expresión de colectivos que se reúnen, debaten, negocian, acuerdan y defienden ideas y acciones. Un presidente sin partido de apoyo o con un partido débil en el Parlamento y en la calle no podrá gobernar óptimamente. Y una Oposición no organizada en partidos políticos, o con partidos endebles, no serán contraparte real al Gobierno, ni para discrepar críticamente, ni para consensuar Políticas de Estado.

Los partidos no solo sirven para que la Oposición represente a los que disienten del Gobierno y para señalar los errores o equívocos del Gobierno, sino que además es una de los mecanismos que obliga a la racionalización y control internos de la política del Gobierno, ya que el Presidente se ve forzado a discutir las políticas inicialmente en su partido o alianza de partidos que lo apoyan antes de presentarlas públicamente.

Igual ocurre con el Poder Legislativo como caja de resonancia de la sociedad, los partidos son imprescindibles para contar con Parlamentos que ejerzan adecuadamente las funciones de representación política de la sociedad, de debate sobre la vida nacional y de formación de la ley. Los partidos ejercen su misión y rol con la conformación de las fracciones parlamentarias, a través de las cuales se hace más efectivo el debate, negociación y aprobación de políticas y leyes, ya que en el Parlamento es en donde se establecen con naturalidad las relaciones entre el Gobierno y la Oposición.

Ahora bien, cuando hablamos de partidos estamos hablando de colectivos organizados mediante democracia interna, con liderazgos y directivas legitimadas periódicamente por las bases partidarias, con juego interno libre de opiniones y tendencias políticas, y con programas políticos debatidos democráticamente a lo interno.

Estas serían algunas de las orientaciones que podrían ser impulsadas en América Latina para reformar y mejorar el rendimiento político de los actuales diseños de sistemas de gobierno presidenciales y contribuir a consolidar la democracia creando condiciones favorables para su gobernabilidad.