

CONCEPTO DE DEMOCRACIA Y SISTEMA DE GOBIERNO EN AMÉRICA LATINA

Jorge CARPIZO*

RESUMEN: En el presente artículo, el autor comenta y examina los distintos aspectos vinculados con el debate sobre las ventajas y desventajas de dos distintas formas de sistema de gobierno: presidencialismo y parlamentarismo. En primer lugar, realiza el autor una aproximación a los puntos centrales del debate, que, como describe en su ensayo, ha ocupado y preocupado en las últimas décadas a América Latina. Posteriormente, examina las críticas que se han hecho al sistema presidencial en la referida región, para después centrar su atención en las razones de por qué el sistema presidencial, cuando menos por ahora, debiera ser conservado en dicha región, si bien con reformas que lo racionalicen y lo equilibren. El autor lleva la discusión al terreno de la democracia, en virtud del razonamiento según el cual, la guía para cualquier intento de reforma o renovación constitucional de las instituciones del Estado debe ser la conservación y el fortalecimiento de la estabilidad democrática de las naciones latinoamericanas.

Palabras clave: Formas de gobierno, sistema presidencial, sistema parlamentario, democracia.

ABSTRACT: In this article, the author comments and examines the different aspects linked with the debate on the advantages and disadvantages of two different forms of government: presidential government and parliamentary government. First, the author makes an approximation to the central issues of the debate, which, since he describes in his essay, has occupied and worried in the last decades in Latin America. Later, he examines the critiques that have been done to the presidential system in the above-mentioned region, later to centre his attention on the reasons of why the presidential system must be preserved in the above mentioned region, though with reforms that rationalize and balance it. The author focus the discussion to the area of democracy, by virtue of the reasoning according to which, the guide for any attempt of reform or constitutional renovation of the State's institutions must be the conservation and the strengthening of the democratic stability of the Latin-American nations.

Descriptors: Forms of government, presidential system, parliamentary system, democracy.

* Investigador emérito y ex rector de la Universidad Nacional Autónoma de México. Presidente del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional. Agradezco a los investigadores y colegas Diego Valadés y Edgar Corzo la lectura de este ensayo y sus importantes sugerencias. Cualquier error que el mismo pueda contener es responsabilidad exclusiva del autor. Asimismo, agradezco al doctorante José Luis Garza Rodríguez la colaboración bibliográfica que me prestó, a la maestra Eugenia Lizalde la revisión final del manuscrito, y a mi secretaria, la señora Isabel Cacho, la transcripción definitiva del artículo.

Boletín Mexicano de Derecho Comparado,
nueva serie, año XL, núm. 119,
mayo-agosto de 2007, pp. 325-384

SUMARIO: I. *Planteamiento de la cuestión.* II. *Valor del sistema parlamentario. En América Latina, como esperanza.* III. *Críticas al sistema presidencial en América Latina.* IV. *Validez del sistema presidencial en América Latina.* V. *Qué es la democracia.* VI. *Mi concepción de democracia.* VII. *Principales retos de la democracia en América Latina.* VIII. *Diagnóstico certero y reformas con estabilidad democrática.*

I. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN

La discusión, en relación a si el sistema parlamentario de gobierno es superior o contiene beneficios de los cuales adolece el presidencial, es antigua y ha recorrido los aspectos y énfasis más diversos.

Es increíble la cantidad de libros y ensayos que se han escrito sobre si el sistema parlamentario es más apto o idóneo que el presidencial para alcanzar la democracia con estabilidad y gobernabilidad.

La discusión ha adquirido nuevas perspectivas a mediados de la década de los años ochenta del siglo pasado. El énfasis se coloca en la estabilidad de los sistemas; se resalta que el presidencial fundamentalmente se encuentra en el continente americano; el parlamentario en Europa, varias ex-colonias británicas y Japón.

Mientras los países de Europa occidental han alcanzado, después de la Segunda Guerra Mundial, sistemas democráticos con estabilidad y un desarrollo socioeconómico impresionante, los países de América Latina han sufrido múltiples fracasos democráticos, debido a golpes de Estado, gobiernos autocráticos, militares y dictatoriales, aunados a graves problemas sociales y económicos. Aproximadamente el 43% de los habitantes de la región viven en la pobreza, son los países con los niveles de desigualdad social más agudos en el mundo, la concentración de la riqueza es indignante y los rezagos en los sistemas de salud, educación, vivienda y trabajo son inmensos.¹ En algunos Estados de la región el encono social crece y las sociedades se están dividiendo y paralizando. En consecuencia, por contraste con Europa, todo pareciera indicar que a los países de América Latina podría

¹ Carpizo, Jorge, "Derecho constitucional latinoamericano y comparado", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XXXVIII, núm. 114, 2005, pp. 958 y 959.

convenirles un cambio de sistema de gobierno para implantar el parlamentarismo; es decir, imitar a Europa occidental en este aspecto específico. Cuando menos así lo proponen distinguidos académicos, tanto de la propia región latinoamericana como externos a ella.

Ojalá que la resolución de los ingentes problemas en América Latina pudieran tener un impulso favorable con el simple cambio de sistema de gobierno. Por desgracia, considero que no es así, que las graves dificultades que afectan y han afectado la democracia con estabilidad en dicha región responden a factores sociales y económicos, como los ya mencionados, que sólo ejemplifiqué porque son numerosos y ciertamente complicados, así como el sistema político como un todo, incluyendo el de partidos y el electoral, los factores reales de poder internos y externos, sin descuidar aspectos importantes como la cultura cívica.

Además, la concepción democrática no se encuentra completamente arraigada en América Latina. El Latinobarómetro 2002 contuvo entre sus preguntas las dos siguientes: “Si usted tuviera que elegir entre la democracia y el desarrollo económico ¿cuál diría usted que es más importante?” y, “¿En general, diría usted que está muy satisfecho, más bien satisfecho o nada satisfecho con el funcionamiento de la democracia en (su país)?”.

A la primera pregunta, el 52% respondió que el desarrollo es lo más importante, el 25% que la democracia y, el 17% que ambos por igual. A la segunda pregunta, el 27% contestó que se encontraba satisfecho con la democracia, el 60 que insatisfecho y el 8 que no sabía o se calló.

En 2003, a esta última pregunta, el 29% contestó que estaba satisfecho con la democracia; en 2004, este porcentaje no varió; en 2005 aumentó a 31% de los ciudadanos entrevistados.

En 2003, el 66% contestó que estaba insatisfecho con la democracia; en 2004, el tanto por ciento disminuyó a 65%; en 2005 a 61%. A su vez, en 2003, el 6% respondió que no sabía o se calló si estaba satisfecho o no con la democracia; en 2004, ese porcentaje aumentó a 7%, y en 2005 a 8%.²

² Nohlen, Dieter, *El contexto hace la diferencia: reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Tribunal Electoral

Los datos anteriores son preocupantes, no me agradan, pero los entiendo. Si no se puede ofrecer un nivel digno de existencia a la familia, se prefiere desarrollo que democracia. Considero que es claro que desarrollo socioeconómico y democracia tienen que ir de la mano y viceversa, como ha acontecido en Europa occidental en las últimas seis décadas. Si no ocurre así, ningún sistema democrático tiene asegurada la estabilidad y la gobernabilidad. Entonces, no puede realizarse un pronunciamiento sobre el sistema de gobierno que es mejor en un país determinado para lograr la democracia, si previamente no se analizan tiempo, instituciones, cultura y evolución políticas, así como los sistemas electoral y de partidos.

Únicamente asiento un dato más, contenido en el Latinobarómetro 2005, que ayuda a comprender esta cuestión especialmente compleja. Ese año, los ciudadanos calificaron, en promedio, con 5.5, en una escala de 1 a 10, a la democracia en la región, calificación que osciló de 7.6 en Venezuela a 4.2 en Paraguay.

A partir de los últimos años de la década de los ochenta y principios de la de los noventa del siglo pasado, resurgió el interés —y qué bueno— por los estudios institucionales. Algunos son excelentes, pero otros se olvidaron del contexto de la región y de los países en particular y, en forma generalizada, recomendaron cambiar los sistemas presidenciales a parlamentarios; los menos, a semipresidenciales o a alguna otra modalidad.

Los escritores estadounidenses Mainwaring y Shugart han llegado a una serie de conclusiones que comparto en gran parte; a saber: es dudoso que un sistema de gobierno sea claramente superior a otro, que no existe una forma universal de gobierno que sea la mejor, que diferentes condiciones de desarrollo social y económico, así como político —por ejemplo, el sistema de partidos— hacen que un sistema de gobierno sea más adecuado en un país que en otro, que los estudios críticos del presidencialismo tienen importancia, que existen diversos tipos de presidencialismo y que unos funcionan mejor que otros, dependiendo de una serie de factores, tales como el mencionado sistema de partidos y las facultades legislativas de que goce el pre-

sidente.³ Estas conclusiones tienen trascendencia, porque las alcanzaron con base en una serie de importantes estudios empíricos. A pesar de ello, son conclusiones provisionales que necesitan seguir profundizándose y ponderándose, pero nos estamos acercando a parámetros que son útiles para lograr la conservación y el perfeccionamiento de los sistemas democráticos en América Latina.

Desde luego, todas las afirmaciones anteriores, y las que realizo en el presente ensayo, se encuentran enmarcadas dentro de sistemas democráticos. Las dictaduras, gobiernos autoritarios o militares no constituyen sistemas presidenciales sino autocracias. Los sistemas presidenciales únicamente se pueden discutir y analizar en el marco de los regímenes democráticos. Las autocracias son algo diferente, son la negación de la libertad y de los derechos humanos; en una palabra, de la dignidad humana.

Este ensayo se divide en tres partes:

a) La primera, un repaso de varias opiniones doctrinales que consideran que el sistema parlamentario es mejor que el presidencial, algunos pensamientos críticos al presidencialismo en América Latina, y otros que, admitiendo los problemas y errores, consideran que, en general, los sistemas presidenciales de la región latinoamericana han funcionado adecuadamente.

Debo aclarar: la división anterior no es tajante, porque la misma puede referirse a dos o a los tres aspectos mencionados. Sin embargo, he colocado las opiniones donde se encuentra el énfasis; únicamente he optado por este método con la finalidad de darle algún orden a la exposición de los pensamientos. Hay autores importantes que cito con rapidez o no los cito, ya que de muchos, o varios de ellos, me he ocupado en otros trabajos.

b) La segunda, propongo una definición de democracia, y lo que este concepto implica y abarca actualmente, así como algunas reflexiones sobre la democracia en América Latina.

c) La tercera, con los elementos expuestos, argumento las conclusiones a las que llego en el ensayo, cuyo interés centro en América

³ Mainwaring, Scott y Shugart, Matthew Soberg, "Introduction" y "Presidentialism and Democracy in Latin America: Rethinking the Terms of the Debate", en Mainwaring, Scott y Shugart, Matthew Soberg (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press, 1997, pp. 3 y 4, 12 y 13.

Latina. Mi finalidad es contribuir al diagnóstico y solución de las cuestiones planteadas, que la democracia alcanzada en América Latina no vaya a sufrir retrocesos, sino que continúe su lucha y anhelo de ir superando problemas políticos, sociales, económicos y culturales a los que se está enfrentando en varios países en una nueva ola populista. Únicamente intento afianzar conceptos e ideas que se han expresado, pero que a veces se pierden en la multitud de escritos, discursos y conceptos imprecisos.

II. VALOR DEL SISTEMA PARLAMENTARIO. EN AMÉRICA LATINA, COMO ESPERANZA

A. Comienzo el repaso doctrinal con aquellos autores que principalmente consideran —aunque después modulen sus tajantes afirmaciones— que el sistema parlamentario es mejor y más adecuado para alcanzar democracia con gobernabilidad.

Examino en este inciso a tratadistas externos a América Latina, debido a su prestigio intelectual, para comprobar que esta cuestión preocupa fuera de nuestra región, que varios se refieren expresamente a ella, que no es un planteamiento de los últimos años; que, a veces, con toda justicia, la preocupación no es sólo teórica, como en el caso de Bovero, y que el renovado interés por el asunto ha aportado elementos valiosos como son la realización de estudios empíricos, los cuales han contribuido a clarificar la situación, y que hoy permiten tener ideas más precisas y cercanas a la realidad, para que los países latinoamericanos traten de no cometer errores graves, cuando menos en lo referente a cambios y modificaciones institucionales, con esperanzas e ilusiones que probablemente van a ser defraudadas, pero lo grave no es únicamente eso, sino que los “remedios” pueden resultar peores que los males que se persiguen superar, al pasar por alto realidades políticas, como el sistema de partidos y aspectos de cultura política en un determinado Estado.

B. El ilustre jurista Hans Kelsen escribió que el parlamentarismo es “la única forma posible de democracia”. Catorce años después de esa aseveración, explicó que en el régimen presidencial el elemento autocrático es “relativamente fuerte”, en contraste con el sistema parlamentario (que en el libro identificó con república con gobierno de

gabinete y república con gobierno colegiado), en el cual el elemento democrático “es comparativamente más fuerte”. Es decir, moduló su primera y rotunda afirmación. El tratadista vienés no profundizó en su aseveración como hubiera sido deseable. Sin embargo, en la primera obra, la intención fue refutar la doctrina de Smend sobre las formas de Estado y su rechazo al parlamentarismo.⁴

Diego Valadés considera que es imposible que Kelsen, en 1930, no conociera el sistema presidencial estadounidense; en consecuencia, es probable que su finalidad fuera la defensa del parlamentarismo al afirmar que el ataque a éste lo era realmente contra la democracia. En esta forma refutaba también —asegura Valadés— la crítica de Carl Schmitt al parlamentarismo y a la Constitución semipresidencial de Weimar. No obstante, como bien dice el notable autor mexicano, “una cosa es afirmar el sentido democrático del sistema parlamentario, y otra que sólo ese sistema es democrático”.⁵ Tal vez podría decirse que, en este aspecto, el autor de la *Teoría pura del derecho* antepuso la política a su metodología científica, situación que siempre combatió; o sea, incurrió en el “supuesto error” contra el que denodadamente luchó.

El prestigio intelectual de Kelsen ha servido para que las afirmaciones anteriores sirvan de apoyo a los críticos del presidencialismo.⁶

C. Por ejemplo, Alf Ross retomó el pensamiento de Kelsen y lo hizo suyo, aunque no lo citó; tampoco profundizó por qué, desde el punto de vista de la eficacia del control, el parlamentarismo es más democrático que los sistemas presidencial y de consejo de gobierno, como el suizo, aunque sí argumentó que la elección directa de jefe de gobierno por un periodo fijo involucra muchas posibilidades de inconvenientes imprevisibles, pero no dice cuáles pueden ser algunos de estos últimos, y afirmó que el contacto más estrecho —¿con quién?, ¿con el pueblo?— se alcanza en el sistema parlamentario, en virtud

⁴ Kelsen, Hans, *El Estado como integración. Una controversia de principio*, Madrid, Tecnos, 1997, pp. 125-137. La afirmación contundente se encuentra en la p. 133. Del mismo autor, *Teoría general del derecho y del Estado*, México, UNAM, 1995, p. 358.

⁵ Valadés, Diego, *La dictadura constitucional en América Latina*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1974, p. 42. Del mismo autor, *El control del poder*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, pp. 52 y 53.

⁶ Véase Bovero, Michelangelo, *Una gramática de la democracia contra el gobierno de los peores*, Madrid, Trotta, 2002, p. 40.

de que el gobierno se encuentra constantemente controlado por el parlamento, y si pierde el apoyo de éste, debe renunciar;⁷ su primera afirmación no se puede generalizar y, desde luego, es inexacta en los regímenes que siguen el modelo de Westminster.

D. El debate sobre esta cuestión se benefició, y mucho, con los trabajos de los distinguidos académicos Juan Linz y Arturo Valenzuela, y con la edición que realizaron de dos importantes tomos que contienen ensayos de diversos autores.⁸ Su pensamiento lo he examinado con cierto detalle en otro trabajo,⁹ en el cual glosé los diversos y variados argumentos de Linz y los contraargumentos. En esta ocasión baste asentar que el notable politólogo partió del principio de que puede ser o no una casualidad el que muchos sistemas presidenciales han encontrado serios problemas para establecer democracias estables; aclaró que una democracia presidencial sí puede ser un sistema estable, aunque sus probabilidades no son realmente favorables. Asimismo, expresó que los sistemas parlamentarios no siempre garantizan la estabilidad, sino que facilitan la flexibilidad indispensable en los difíciles pasos hacia la transición democrática.

Linz insistió en que únicamente sostiene que el presidencialismo *parece* que supone mayor riesgo para una política democrática estable que el parlamentarismo de nuestros días, aunque agregó que para alcanzar conclusiones definitivas aún faltaban estudios empíricos. Este tratadista muestra su habitual talento a través de su prudencia. En la actualidad contamos con diversos estudios empíricos al respecto.

Arturo Valenzuela, en interesante estudio, concluyó que Chile debería contar con sistema parlamentario, que si tal hubiera sido el caso, no hubiera acontecido el golpe de Estado de 1973, en virtud de que el presidente de la república, al no haber contado con mayoría parlamentaria para sus políticas, la crisis se hubiera resuelto con un cambio de gobierno o con la formación de una coalición que hubiera

⁷ Ross, Alf, *¿Por qué democracia?*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1989, p. 214.

⁸ Linz, Juan J. y Valenzuela, Arturo (eds.), *The Failure of Presidential Democracy*, vol. 1: *Comparative Perspectives*; vol. 2: *The Case of Latin America*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1994; vol. I, 169 pp., vol. 2, 358 pp.

⁹ Carpizo, Jorge, "México: ¿sistema presidencial o parlamentario?", en Valadés, Diego y Serma, José María (coords.), *El gobierno en América Latina. ¿Presidencialismo o parlamentarismo?*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, pp. 21-30.

implicado moderación en las propuestas de los dos partidos principales, lo cual es más factible en un sistema parlamentario. En cambio, la lógica del presidencialismo en un gobierno minoritario condujo a una espiral de polarización que dejó pocas alternativas diferentes a la del golpe de Estado.¹⁰

No puede negarse que la seria argumentación de Valenzuela, a quien académicamente respeto, impresiona. No obstante, la misma ha sido bien refutada, de lo cual me habré de ocupar con posterioridad.

E. Para Fredd W. Riggs, la separación de poderes —principio al que aludo en varias ocasiones y del cual hago una breve reflexión *infra* VIII, E, d— genera cuatro problemas básicos en algunas constituciones presidencialistas: *a)* Confrontación del Ejecutivo y el Legislativo, *b)* Parálisis del Congreso, *c)* Debilidad del sistema de partidos, y *d)* Arbitraje del Poder Judicial. Son precisamente estos problemas los que han llevado, de acuerdo con su criterio, al colapso democrático a más de treinta sistemas presidenciales fuera de Estados Unidos, principalmente a través de golpes de Estado o la imposición de leyes marciales. Riggs añadió que esos problemas casi no se presentan en los sistemas parlamentarios.¹¹

Riggs se refiere a “algunas” constituciones presidencialistas. Así de genérico. De la misma manera se puede afirmar que muchos de esos problemas se presentan en “algunas” Constituciones parlamentarias, y que condujeron o conducen a rupturas democráticas. Recuérdense dichas rupturas en la Europa de las entreguerras mundiales, y en múltiples países africanos y asiáticos en décadas recientes y en los últimos años. En 2006, el caso más notorio aconteció en Tailandia.

El problema que ahora suele presentarse en los regímenes presidenciales es el contrario del que señala este autor: la parálisis la sufre

¹⁰ Valenzuela, Arturo, “Party Politics and the Crisis of Presidentialism in Chile. A Proposal for a Parliamentary form of Government”, en Linz, Juan J. y Valenzuela, Arturo (eds.), *op. cit.*, nota 8, vol. 2, p. 136.

¹¹ Riggs, Fredd W., “La supervivencia del presidencialismo en Estados Unidos: prácticas para-constitucionales”, en Consejo para la Consolidación de la Democracia, *Presidencialismo vs. parlamentarismo. Materiales para el estudio de la reforma constitucional*, Buenos Aires, Eudeba, 1988, pp. 54 y 55. Con las afirmaciones contenidas en este ensayo hay que tener cuidado, debido a que el propio autor indica que varias de las ideas expuestas en el mismo son de carácter especulativo.

el Poder Ejecutivo en gobiernos divididos, aunque es asunto superable, y los casos empíricos lo comprueban a través de la negociación y la concertación políticas.

Los otros dos “problemas” que resalta se presentan en múltiples sistemas parlamentarios. El tercero, debido a que ello depende de factores que ocurren en ambos sistemas, tales como multipartidismo extremo y polarizado, y democracias no consolidadas.

Cada día son más numerosos los países con sistema parlamentario que cuentan con cortes o tribunales constitucionales. Es decir, en ellos existe “arbitraje del Poder Judicial”. Más allá de las virtudes o defectos de dicho “arbitraje”, tema ajeno a este ensayo, el mismo no es característico de los regímenes presidenciales. A mayor abundamiento, en ambos sistemas de gobierno suele aceptarse la jurisdicción de órganos judiciales regionales e internacionales, constituidos en instancia última de resolución jurisdiccional.

F. Para Michelangelo Bovero el alegato a favor del parlamentarismo y la crítica al presidencialismo no constituye una cuestión abstracta de derecho comparado o de recetas para otros países, sino es la defensa de la Constitución italiana de 1947 ante los ataques de quienes la quieren cambiar para realmente instaurar un sistema presidencial en ese país europeo, lo cual lo alarma.

Para Bovero, la Constitución italiana es una de las mejores y más democráticas del mundo. En contraste, el sistema presidencial conlleva, según él, la posibilidad de constituir un régimen autoritario y antidemocrático, hecho verificable en América Latina. Es probable que no tuvo presente todos los sistemas presidenciales democráticos y exitosos que existen en la región.

Para el profesor de la Universidad de Turín la cuestión central se encuentra en conocer cuál es el órgano preeminente y en qué medida lo es, teniendo presente dos asuntos: la fuente de legitimación y los poderes atribuidos al parlamento y al gobierno. Es decir, si el jefe de gobierno, en virtud de su elección directa, no es dependiente del parlamento, y si cuenta con poderes para que se apruebe su legislación en ese órgano.¹²

¹² Bovero, Michelangelo, *op. cit.*, nota 6, pp. 69, 162-167, 170 y 171.

Bovero, para defender el sistema parlamentario en Italia, que para ese país es probablemente el más adecuado, debió examinar las circunstancias y los elementos que le son propios, para evitar pronunciar juicios que son muy discutibles en otras latitudes.

G. En América Latina algunos autores han hecho suyos en los últimos lustros, en una forma o en otra, los argumentos de tratadistas extranjeros,¹³ reforzándolos con estudios importantes de casos nacionales.

Sin embargo, ante las autocracias en la región, recurrentemente ha existido una corriente doctrinal y política a favor del sistema parlamentario o algo que se le asemeje. A veces, el razonamiento consiste en que si el sistema presidencial deviene en uno antidemocrático, auspiciando caudillajes, dictaduras y golpes de Estado, por contraste hay que ensayar el sistema opuesto: el parlamentario. Entonces, éste se convierte en una esperanza, en una utopía, y a pesar de serlo, es tema frecuente en el constitucionalismo de la región latinoamericana.

Néstor P. Sagües sostiene que en esa virtud, en América Latina, el parlamentarismo tiene algo de mágico, de extraño y de ilusión, porque se considera que por “sí solo curaría los excesos del Poder Ejecutivo, la malicia del Congreso, la burocracia administrativa, la lentitud de la Justicia”.¹⁴

H. El ecuatoriano Simón Pachano concluyó que la simpatía que siente por el sistema parlamentario se debe a dos causas: por los beneficios que lleva consigo, tales como estabilidad, gobernabilidad, capacidad de representación y fortalecimiento del sistema político, y segunda, por negación de la situación política actual de su país; es decir, por contraposición con un *tipo ideal* de sistema de gobierno que podría resolver los problemas que enfrenta la democracia en aquel

¹³ Véanse los ensayos de Luis Eduardo González, Charles Guy Gillespie y Bolívar Lamounier en Linz, Juan J. y Valenzuela, Arturo, *op. cit.*, nota 8; también los ensayos de Roberto Mangabeira Unger y Carlos Nino en Consejo para la Consolidación de la Democracia, *op. cit.*, nota 11. Interesantes son los ensayos de Jorge Reinaldo Vannosi y Octavio Amorim Neto en Valadés, Diego y Serna, José María (coords.), *op. cit.*, nota 9. Ambos autores realizan sugerentes planteamientos.

¹⁴ Sagües, Néstor Pedro, “Parlamentarismo y presidencialismo. Un ensayo sistémico para la gobernabilidad democrática. El *minipremier* en el Perú y en Argentina. Experiencias y perspectivas”, *Revista Peruana de Derecho Público*, Lima, año 4, núm. 7, 2003, p. 38.

Estado. Para llegar a esas conclusiones examinó, según su criterio, los “elementos negativos del sistema presidencial”, mismos que han sido muy reiterados por los partidarios del parlamentarismo y adversarios del presidencialismo.¹⁵

I. María de la Paz Sánchez Manzano indica que en Chile y Uruguay se han presentado propuestas para implantar sistemas parlamentarios puros, debido, según sus autores, a la ineficacia del régimen presidencial y con la finalidad de consolidar la democracia.¹⁶

III. CRÍTICAS AL SISTEMA PRESIDENCIAL EN AMÉRICA LATINA

En este inciso me refiero a críticas enderezadas directamente al sistema presidencial en América Latina, que son claro ejemplo de esta fuerte tendencia, y en las cuales se atribuye al presidencialismo el fracaso de las democracias en la región.

A. Comienzo con el criterio de un autor extranjero muy interesado en América Latina y conocedor de la misma, el profesor Scott Mainwaring.

Mainwaring afirmó, entre otros aspectos, que el sistema presidencial es “generalmente menos favorable para la democracia”, porque está mal provisto para enfrentar las grandes crisis, debido a que no existen instrumentos claros para deponer a un presidente enormemente impopular o que ha perdido el apoyo del Legislativo, con lo cual la destitución implica la crisis de todo el sistema; entonces pareciera que la única solución es un golpe de Estado como aconteció en Chile en 1973; que se propicia la incomunicación entre el Ejecutivo y el Legislativo, porque son electos en forma separada, incomunicación que se exacerba por el periodo fijo del cargo; que el programa del Ejecutivo puede ser bloqueado permanentemente por el Legislativo, y que en el sistema presidencial pueden ser electas personas lejanas a la política, con poca experiencia en relacionarse con el Congreso, como fueron los casos de Brasil en 1989 y de Perú en 1990,

¹⁵ Pachano, Simón, “Presidencialismo y parlamentarismo”, *Revista Mexicana de Sociología*, México, núm. 3, 1998, pp. 35-42.

¹⁶ Sánchez Manzano, María de la Paz, “Caracterización y problemática del presidencialismo iberoamericano”, *Derecho, Revista de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú*, Lima, núm. 53, 2000, p. 306.

problemas que se agravan si las relaciones del presidente con su partido son débiles, si el sistema de partidos no posee fortaleza, o si los órganos principales de los partidos políticos no controlan la selección de los candidatos presidenciales.¹⁷

He citado en este lugar a Mainwaring en virtud de que, pocos años después, en unión con Shugart, su planteamiento sobre el tema es completamente distinto, y al cual me he referido en parte en el inciso primero de este ensayo. Lo interesante es que la visión de Mainwaring varió radicalmente después del examen de estudios empíricos de casos concretos. Estos dos autores escribieron, asimismo, una reseña crítica en la que amplían y precisan ideas que cité en el inciso primero de este ensayo.¹⁸

B. En América Latina, la crítica al sistema presidencial es muy antigua.

El escritor y político brasileño Silvio Romero, en 1883, escribió sobre las debilidades de los sistemas presidenciales en la parte latina del continente americano. Entre algunas de las más importantes de aquellas, yo destaco:

- a) La vinculación al militarismo.
- b) La constitución en una “especie” de dictadura.
- c) La pésima comprensión del principio de la división de poderes, que deviene en rigidez política contraria a la democracia, siendo el origen de revoluciones armadas.
- d) La carencia de fuerza y prestigio del Congreso, y la falta de respetabilidad del presidente.
- e) La supresión de escenarios para la discusión y la lucha de las ideas, favoreciéndose a personas mediocres, pero hábiles en alabar al dictador.
- f) La idoneidad para que los gobernantes se mantengan por medio de la corrupción y contra la voluntad del país.

¹⁷ Mainwaring, Scott, “Presidencialismo, multipartidismo y democracia: la difícil combinación”, *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, nueva época, núm. 88, 1995, pp. 124 y 125.

¹⁸ Mainwaring, Scott y Shugart, Matthew S., “Juan Linz, Presidentialism and Democracy: A Critical Appraisal”, *Comparative Politics*, Nueva York, vol. 29, núm. 4, 1997, pp. 456, 459 y 460.

g) La falta de simpatía por la democracia como aspiración general del pueblo.¹⁹

C. Manuel Alcántara Sáez y Francisco Sánchez López, catedráticos de la Universidad de Salamanca, coinciden con Giovanni Sartori en la afirmación de que el problema del presidencialismo en América Latina se encuentra en la división de poderes, la cual propicia que los presidentes oscilen, en una continua e inestable situación, entre el abuso del poder o la falta de aquél.²⁰

D. Mario D. Serrafiero resumió diversas críticas al sistema presidencial en América Latina, pero lo más interesante es su estudio de los diversos intentos en varios países para cambiar el sistema presidencial al parlamentario, al semiparlamentario o al semipresidencial. Más interesante todavía resulta que aquéllos se realizaron desde el poder público, y en muchas ocasiones desde el órgano ejecutivo, en ejercicios que se denominaron reforma integral del Estado en Venezuela o Consejo para la Consolidación de la Democracia en Argentina, a los que se puede agregar la también fallida, cuando menos hasta ahora, llamada Reforma del Estado en México.

En Brasil, el Congreso Constituyente, que redactó la Constitución de 1988, se decidió por el sistema presidencial, pero no en forma definitiva, debido a la inexistencia de un acuerdo claro en ese órgano, por lo que éste convocó a la celebración de un referendo, que se llevó a cabo en 1993, para que la sociedad política decidiera entre república o monarquía, y entre sistema presidencial o parlamentario. El resultado fue a favor de una república presidencial.

De estos intentos reformistas, destaca el argentino, en virtud de que el proceso democrático reanudó su vigencia a causa del fracaso del régimen militar en la guerra de las Malvinas, y el presidente Alfonsín encargó los estudios para el cambio de sistema al mencionado Consejo, cuyo responsable fue Carlos Nino, académico de renom-

¹⁹ Romero, Silvio, *Parlamentarismo e Presidencialismo na República Brasileira*, Río de Janeiro, 1893, pp. 23-25: citado por Pinto Ferreira, Luiz, "El predominio del Poder Ejecutivo en América Latina", en Alegría Con Alonso, Pablo, Carpizo, Jorge y Stein, José Luis, *El predominio del Poder Ejecutivo en Latinoamérica*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1977, pp. 47 y 48.

²⁰ Alcántara Sáez, Manuel y Sánchez López, Francisco, "Veto, insistencia y control político en América Latina: una aproximación institucional", *Perfiles Latinoamericanos*, México, año 9, núm. 19, 2001, p. 159.

bre. Dicho intento no prosperó porque el presidente de la República no logró reunir el consenso político necesario para la reforma.

En síntesis, ese Consejo para la Consolidación de la Democracia sostuvo que debía sustituirse el sistema presidencial por uno *mixto*, porque no existe prueba empírica alguna que confirme que con el presidencialismo se puede consolidar un régimen democrático duradero y estable —¿y sí lo hay en América Latina con el sistema parlamentario o algún otro?—, que Argentina había conocido aquel sistema durante escasos años, pues debido a fraudes electorales, proscipciones, persecuciones políticas, etcétera, no había regido en la realidad. No deja de extrañar su aseveración de que no existen en el derecho comparado experiencias presidenciales exitosas que las que se conocen pertenecen al parlamentarismo o a sistemas mixtos, que el caso de Estados Unidos no es extrapolable, porque el peso de las instituciones es muy diverso al de Argentina. Ese Consejo se olvidó de varias experiencias latinoamericanas que han sido exitosas por más de veinticinco años continuos, como son los casos de Costa Rica, Chile, Colombia, Venezuela y Uruguay.

Ese Consejo señaló que principalmente hacía especulaciones teóricas para reflexionar si el sistema presidencial podía asegurar estabilidad, continuidad y relativa eficacia de la democracia pluralista. La respuesta fue que no. Todo parece indicar que ésta ya se encontraba contestada aun antes de las especulaciones teóricas, y no deja de extrañar que un Consejo presidencial de esa naturaleza se estuviera refiriendo a “especulaciones teóricas” que corresponden más al gabinete del estudioso.

Dicho Consejo propuso un modelo semipresidencial o semiparlamentario para superar los problemas del presidencialismo en ese país, según su criterio, que eran principalmente cuatro, relativos a: *a)* La canalización de tensiones políticas, *b)* La personalización del poder, *c)* Las relaciones entre los órganos del Estado y *d)* La formación de coaliciones partidarias.²¹

²¹ Serrafiero, Mario D., “Presidencialismo y reforma política en América Latina”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, Madrid, núm. 8, 1991, pp. 199 y 200; Thibaut, Bernhard, “Presidencialismo, parlamentarismo y el problema de la consolidación democrática en América Latina”, *Estudios Internacionales*, Santiago, Instituto de

E. El connotado profesor chileno Nogueira Alcalá escribió que el sistema presidencial no es el adecuado para América Latina, debido a que muy seguido conduce a bloqueos entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, que cuando el primero no cuenta con mayoría parlamentaria, se crean *desacuerdos insolubles* que conducen a que los presidentes soliciten mayores facultades a costa del parlamento. A menudo, el jefe de gobierno claudica en su programa gubernamental, y se transforma en un gobierno sin capacidad para resolver los enormes y apremiantes problemas socioeconómicos, o se abre la puerta a soluciones extraconstitucionales para la resolución del conflicto, con el consiguiente daño a la democracia y la creación de gobiernos autoritarios *de facto*. La experiencia enseña que esos gobiernos generalmente no sólo no resuelven los problemas socioeconómicos, sino que los agravan, lo cual va a tener consecuencias negativas en los nuevos regímenes democráticos.

El distinguido constitucionalista no propone como solución el sistema parlamentario, en virtud de que éste ha fracasado reiteradamente en América Latina. Para él, la solución se encuentra en aceptar “mecanismos que temperen el presidencialismo por medio de técnicas del régimen parlamentario”, las cuales ya han sido introducidas, aunque tímidamente, en varias leyes fundamentales de la región. Es decir, la propuesta de Nogueira Alcalá es el régimen semipresidencial de gobierno, parecido al que opera en Finlandia.²²

IV. VALIDEZ DEL SISTEMA PRESIDENCIAL EN AMÉRICA LATINA

Veamos ahora algunos pensamientos que encuentran virtudes al sistema presidencial, principalmente en la realidad sociopolítica de

Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, año XXVI, núm. 102, 1993, p. 234.

²² Nogueira Alcalá, Humberto, “Los regímenes presidencialistas de América Latina. Tipología y análisis crítico”, en varios autores, *IV Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1992, pp. 486-487 y 493-494. Sobre sistemas semipresidenciales, véanse Miranda, Jorge, “As instituições políticas portuguesas”, en Tajadura Tejada, Javier (coord.), *La Constitución portuguesa de 1976. Un estudio académico treinta años después*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006, pp. 35-72; Pegoraro, Lucio y Rinella, Angelo (eds.), *Semipresidenzialismi*, Padua, CEDAM, 1997, 402 pp.; Biscaretti di Ruffia, Paolo, *Introducción al derecho constitucional comparado*, México, FCE, 1996, pp. 255-269.

América Latina, aun reconociendo que no es la panacea; que es el que, cuando menos por ahora, se ajusta más a la realidad actual, y en diversos casos ha operado asegurando libertades con gobernabilidad. Insisto que las autocracias no son sistemas presidenciales, sino precisamente autocracias, aunque se vistan o disfracen de sistema presidencial.

A. El gran expositor del sistema parlamentario inglés de mediados del siglo XIX, Walter Bagehot, fue un convencido de las bondades de aquél aunque expuso sus defectos; admitió que la estructura de pesos y contrapesos puede funcionar en el sistema presidencial, y que los constituyentes estadounidenses perseguían evitar la tiranía. No obstante, el autor inglés no mostró simpatías por este último sistema, en virtud de que consideró que su división de poderes resultaba fatal, debido a que no existía una autoridad única para todos los asuntos; en unos, esa autoridad se encontraba en un órgano de poder; en otros, en órgano distinto, amén de la fuerza de las entidades federativas, lo cual auspició una ultra-democracia. El problema del sistema presidencial —aseguró— se encuentra en la dispersión de la soberanía entre varios órganos; entonces, ninguno es soberano y la consecuencia es la carencia de unidad en la acción gubernamental.

Sin embargo, de la anterior explicación se puede deducir, aunque Bagehot no lo enunció así, que cuando en el sistema parlamentario la autoridad del gobierno y la mayoría del órgano legislativo coinciden, se debilita precisamente la función de control.²³

Actualmente, la función de control del parlamento se contempla en forma diversa, la ejerce más que el órgano legislativo como tal, el o los partidos minoritarios, aunque no logren derribar al gobierno.

B. Jacques Lambert asienta que si el régimen presidencial se acomoda mal a las condiciones y necesidades de Latinoamérica, “ésta ha sabido adaptarlo a sus propias necesidades, deformándolo. El régimen de preponderancia presidencialista no funciona, ciertamente, sin saltos bruscos, pero queda por demostrar que existen otros regímenes

²³ Bagehot, Walter, *The English Constitution*, introd. de Richard Crossman, Londres, Fontana Press, 1993, pp. 216-222, 239. Véanse Valadés, Diego, *El control...*, cit., nota 5, p. 52, y Serrafiero, Mario, “Presidencialismo y parlamentarismo en América Latina: un debate abierto”, *Revista Mexicana de Sociología*, México, vol. 60, núm. 2, 1998, p. 167.

de carácter más democrático que fueran capaces de funcionar mejor en unas circunstancias tan difíciles”.²⁴

C. Para Luis Sánchez Agesta, el presidencialismo en América Latina es un instrumento de disciplina y empresa, y si se modera dentro de ciertos límites, y se renueva periódicamente a través del sufragio, “puede ordenar y movilizar esos recursos humanos y materiales”.²⁵

D. Mettenheim, al analizar la situación específica de Brasil, después de su regreso al sistema democrático en la década de los ochenta del siglo pasado, sostiene que no se produjeron el estancamiento, la polarización, la corrupción y el populismo demagógico profetizado por los críticos del presidencialismo. Al contrario, se han manifestado nuevos patrones de cambios políticos, como referendos, alianzas partidistas y movimientos de reforma política.²⁶

E. Luca Mezzetti, profesor de la Universidad de Bolonia, afirma que el presidencialismo latinoamericano funciona mejor de lo que sostiene la teoría, aunque algunos sistemas están mejor capacitados para librar los bloqueos institucionales, y desde luego, el contexto cambia de acuerdo con el sistema de partidos, las leyes electorales, la flexibilidad para formar coaliciones y el grado de polarización ideológica.²⁷

F. Dieter Nohlen, quien conoce a América Latina muy bien y ha realizado importantes trabajos sobre los sistemas de gobierno, de partido y electorales en la región, destaca que existe sobrevaloración de los aspectos negativos del presidencialismo, y se considera que si ha sido perjudicial para la democracia, lo continuará siendo. Frente a esta concepción, se sobrevalora la expectativa o la esperanza del parlamentarismo; afirma que existe confusión en el peso que se otorga al

²⁴ Lambert, Jacques, *América Latina. Estructuras sociales e instituciones políticas*, Barcelona, Ediciones Ariel, 1970, pp. 533 y 534.

²⁵ Sánchez Agesta, Luis, *La democracia en Hispanoamérica. Un balance histórico*, Madrid, Rialp, 1987, p. 17.

²⁶ Mettenheim, Kurt E. von, “Presidencialismo, democracia y gobernabilidad en Brasil”, en Lanzaro, Jorge (comp.), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales-Agencia Sueca de Desarrollo Internacional, 2001, pp. 164 y 165.

²⁷ Mezzetti, Luca, “Sobre los sistemas políticos latinoamericanos (instituciones, partidos y gobernabilidad)”, *Revista Peruana de Derecho Público*, Lima, año 6, núm. 10, 2005, p. 97.

sistema presidencial en el fracaso de nuestras democracias, frente a los efectos positivos que dicho sistema tiene en nuestras realidades, como es en la reconstrucción y consolidación democráticas, sin olvidarse que el pluripartidismo y las raíces ideológicas de los partidos políticos de la región se acercan más a Europa que a Estados Unidos.²⁸

Por demás interesante resulta, y hay que ponderarlo, la observación de Mario Fernández en el sentido de que en Chile la inquietud y la discusión políticas por alcanzar un sistema parlamentario, declinó radicalmente con el regreso a la democracia y el éxito que se ha obtenido con el sistema presidencial.²⁹

Nohlen apunta que el nuevo hundimiento de las democracias, que se pronosticó para América Latina, no ha ocurrido. Por el contrario, las transiciones a la democracia acontecidas en un poco más de veinte años “han sido conducidas por sistemas presidenciales, la mayoría de ellos con el mismo marco constitucional vigente en la época del desplome preautoritario”. Esta afirmación está fundada en evidencia empírica, lo cual relativiza la relación causal que se había querido encontrar en América Latina entre derrumbe de la democracia y sistema presidencial.

Por otra parte, lo que sí se observa —señala— en la región es cierta capacidad de adaptación y flexibilidad del presidencialismo, especialmente, para sortear un contexto internacional complicado y un panorama económico y social por demás delicado. Este autor es muy claro al señalar que lo anterior no implica ningún juicio respecto al desarrollo, permanencia y consolidación de la democracia en América Latina en el futuro.

Advierte que hay que manejar con cuidado las diferencias categoriales y las graduales; se debe, por ejemplo, diferenciar entre democracias con elementos autoritarios y autoritarismo con elementos democráticos, y que la tendencia teórica actual, en relación con América Latina, consiste en no realizar diferencia alguna. Para mu-

²⁸ Nohlen, Dieter, “Sistemas de gobierno: perspectivas conceptuales y comparativas”, en Nohlen, Dieter y Fernández B., Mario (eds.), *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, Caracas, Nueva Sociedad, 1998, p. 109.

²⁹ Fernández B., Mario, “Instituciones y democratización: el caso de Chile desde 1990”, en Nohlen, Dieter y Fernández B., Mario (eds.), *op. cit.*, nota anterior, p. 275.

chos analistas y políticos basta con la celebración de elecciones para que a un país se le califique de democracia, y que este reduccionismo tal vez influye en la valoralización de la democracia lo que puede originar fuertes críticas a la misma y contribuir a su desafección.

El distinguido tratadista alemán indica que parte del éxito y la permanencia de la democracia en nuestra región no se debe sólo a sí misma, sino a factores exógenos, como el hecho que los militares han aprendido la lección,³⁰ y el prestigio actual de la democracia, a pesar de que en América Latina todavía este concepto no es cercano a grandes sectores de la población, aunque la situación varía según el país. Por ejemplo, de acuerdo con el Latinobarómetro 2002, el 77% de la población en Costa Rica considera que la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno, el 57% en Honduras, el 47% en Ecuador, el 40% en El Salvador, el 37% en Brasil.

En 2005, por tercer año consecutivo, la democracia sostiene, en promedio regional, un apoyo de 53% de los ciudadanos, de acuerdo con el Latinobarómetro de ese año.

G. Scott Morgenstern y Pilar Domingo sostienen que en América Latina, incluso en los gobiernos divididos, el bloqueo entre los poderes Legislativo y Ejecutivo no es frecuente y que los fracasos democráticos van siendo excepcionales, que el éxito del régimen presidencial depende del sistema de partidos y de los detalles en la construcción de las instituciones. Estos autores argumentan que: *a)* Los poderes ejecutivos y legislativos activamente tratan de evitar o superar bloqueos para proteger sus propios intereses, *b)* Los constituyentes democráticos generalmente construyen instrumentos que los ejecutivos pueden emplear para evitar dicho problema, y que *c)* El bloqueo es sobre todo una decisión política: se busca o no conservar el *statu quo*.

Las experiencias recientes de las democracias presidenciales en América Latina —argumentan— han sido generalmente exitosas, aunque en algunos países ese éxito es modesto, en virtud de problemas no resueltos. No obstante, debe observarse, y en esto coinciden con Fernández y Nohlen, que con frecuencia el diseño institucional —presidencialismo— es el mismo que existía antes de la ruptura de-

³⁰ Nohlen, Dieter, “Sistemas de gobierno: perspectivas...”, *cit.*, nota 28, p. 95; Nohlen, Dieter, *El contexto hace la diferencia...*, *cit.*, nota 2, pp. 44, 133, 149 y 153.

mocrática, lo cual permite argumentar que dicha ruptura se debió a divisiones en la sociedad y a la polarización política cuya solución probablemente no se encontraba en el marco de ningún arreglo institucional democrático. Señalan cuatro factores no institucionales que actualmente favorecen la existencia de sistemas democráticos, ya sean parlamentarios o presidenciales: *a)* Un proceso de moderación política como consecuencia de la desintegración de la Unión Soviética, *b)* La mala experiencia de los regímenes militares y el escaso apoyo que tendrían de sectores que con frecuencia los apoyaron, *c)* Cambios en corrientes ideológicas de derecha que ahora se encuentran más comprometidos con la democracia, y *d)* El aliento más decidido de los Estados Unidos y de la comunidad internacional a la consolidación de las democracias y el respeto a los derechos humanos, así como los apoyos de organismos monetarios internacionales para el desarrollo económico en las sociedades democráticas.³¹

No obstante, sobre estas últimas aseveraciones de los autores, hay que tener cuidado, en virtud de que la lucha contra el terrorismo ha debilitado a varias democracias occidentales que han expedido leyes que limitan y coartan libertades, como ha acontecido en Estados Unidos y Gran Bretaña, lo que a su vez tiene consecuencias en otras naciones, como la indiferencia mundial ante violaciones contra la población civil en Chechenia o el regreso a la práctica de la tortura en México durante el periodo del presidente Fox.

Estados Unidos alienta o no a los sistemas democráticos de acuerdo con sus intereses de potencia imperial; en muchas ocasiones se utiliza la causa de los derechos humanos como pretexto para intervenir en otras naciones. Los organismos internacionales, a menudo, especialmente los de carácter económico, se rigen por los intereses de los países poderosos; los ejemplos son incontables, y no les importa si esos sistemas son democráticos o no.

H. Alonso Lujambio estudió cuatro países latinoamericanos que contaron con democracias presidenciales exitosas, cuando menos durante veinticinco años: Costa Rica, Venezuela, Chile y Uruguay. Dicho estudio le permitió llegar a siete conclusiones. Lujambio persi-

³¹ Morgenstern, Scott y Domingo, Pilar, "The Success of Presidentialism? Breaking Gridlock in Presidential Regimes", en Valadés, Diego y Serna, José María (coords.), *op. cit.*, nota 9, pp. 96 y 97, 107 y 108.

guió con esa investigación precisar las condiciones estabilizadoras que permitieron sobrevivir con éxito a los mencionados sistemas. Apunto únicamente una de ellas: la existencia de congresos con poder real y que ejercen un papel activo.³² Me parece que el pensamiento de Lujambio se puede sintetizar diciendo que en América Latina el sistema presidencial no es una panacea, pero en varios países ha funcionado razonablemente bien y por periodos prolongados.

I. Como ya asenté, uno de los ataques más fuertes y certeros al sistema presidencial en América Latina ha sido el golpe de Estado acontecido en Chile en 1973, y el consecuente alegato de que esa crisis hubiera podido ser evitada si hubiera existido un sistema parlamentario y, en consecuencia, no se habría producido dicha ruptura en un país que se había distinguido en la región, precisamente por su estabilidad democrática, a pesar de su partidismo extremo.

Por la razón anterior, resulta por demás ilustrativo el análisis que Julio Faundez realiza de dicha crisis chilena. Su punto de vista es que fue precisamente el sistema presidencial lo que había salvaguardado la democracia en Chile en las dos décadas anteriores, que el golpe de Estado de 1973 fue la conclusión de una serie de factores que se habían venido gestando, y que difícilmente un sistema parlamentario hubiera podido evitar la ruptura democrática.

El examen de Faundez merece que me detenga en algunos de sus argumentos: en los años cincuenta una serie de factores económicos y sociales adversos dificultaron la política de coaliciones políticas de los años de las décadas 1930 y 1940. La volatilidad del precio del cobre —recurso esencial del país— en el mercado internacional y la inflación económica golpearon gravemente a las personas con menores recursos, lo cual ocasionó gran malestar obrero y un círculo vicioso de huelgas, a las cuales los gobiernos hicieron frente con medidas represivas de poco calibre y la prohibición del partido comunista.

Lo anterior produjo consecuencias en el sistema de partidos que se apoyaba grandemente para formar coaliciones de gobierno en el movimiento obrero organizado. En 1953, se presentaron a las elecciones legislativas 32 partidos políticos, más del doble que en la década an-

³² Lujambio, Alonso, "Presidentes y congresos. Estados Unidos, la experiencia latinoamericana y el futuro mexicano", *Foro Internacional*, México, El Colegio de México, núm. 133, 1993, pp. 526, 546-548.

terior. Tanto los partidos tradicionales de izquierda como los de derecha perdieron fuerza electoral y se vieron asediados por luchas internas y la formación de facciones.

Para Faundez, durante esos años, el sistema presidencial fue clave para revivir el régimen de partidos y asegurar la continuidad del sistema democrático. A pesar del multipartidismo extremo, se logró que los partidos se agruparan en torno a los candidatos presidenciales, cuyo resultado fue que el número de éstos osciló entre 2.0 a 2.5. Poco a poco, los partidos fueron superando los problemas internos, y los presidentes se apoyaron una vez más en el sistema de partidos, lo cual, a su vez, los revivió.

El profesor de la Universidad de Warwick afirma que es probable que en la descrita y grave crisis del sistema partidista, la democracia no hubiera subsistido si el régimen hubiera sido el parlamentario.

En esta forma, a mediados de los años cincuenta y durante los sesenta, la agenda política incluía tres agudos problemas de carácter económico, que no eran, como ya se expresó, recientes, pero que se habían agudizado y presentaban matices novedosos: *a)* La imbatible inflación y el programa para combatirla, *b)* La política del cobre y las relaciones con las compañías americanas, principales inversoras en el sector, y *c)* La modernización del ineficaz sector agrícola. Lo anterior, unido a una mayor participación política —el número de los electores se había triplicado—, y el fortalecimiento de los sindicatos, trajo consigo la polarización del sistema político, lo cual no se puede atribuir al sistema presidencial.

Al contrario, al principio de la reforma agraria, el papel desempeñado por el presidente Frei y su facultad de veto desempeñó un papel moderador entre las fuerzas de derecha y de izquierda. Empero, la controversia sobre la reforma agraria fue radicalizando las posiciones de los partidos políticos y de los agricultores; estos últimos se percataron de su fuerza política.

La campaña electoral de 1970 radicalizó aun más el discurso político con la consecuente agravación de la polarización, ya no sólo respecto a la reforma agraria, sino también a todos los otros temas. A finales de la década de los años sesenta, las movilizaciones sociales aumentaron y empezaron a sobrepasar a los partidos políticos. Faundez considera que sin los efectos moderadores de los presidentes, to-

dos los hechos señalados hubieran tenido consecuencias más radicales en un sistema parlamentario, incluso antes de la elección de Allende.

Este autor examina el argumento de que las reformas constitucionales de 1943, y principalmente las de 1970, erosionaron las facultades del Congreso a favor del presidente y, entonces, el primero fue dejando de ser el foro para la resolución de intereses contrapuestos; afirma que incluso si tal argumento fuera cierto, el mismo no significa que un sistema parlamentario hubiera podido actuar con más eficacia en la crisis, y analiza mencionadas reformas; la de 1970 ciertamente fortaleció las posibilidades legislativas del presidente, y los congresistas ya no pudieron presentar decretos de pensiones de gracia —beneficios a individuos— ni promover proyectos beneficiosos para sus distritos. Los críticos del presidencialismo son especialmente duros en este aspecto porque aseveran que estas prácticas eran esenciales para fortalecer o promover el espíritu democrático entre los beneficiados. El problema consistía en que con esas prácticas se impedía que el gobierno pudiera tener control del gasto público, aspecto esencial en cualquier país, más en uno con alta inflación.

Julio Faundez asienta que no deja de ser curioso que los partidos que se opusieron a la reforma de 1970 con el argumento principal de que se estaba creando una presidencia imperial, fueron sus principales beneficiarios, en virtud de que el presidente Allende empleó las mencionadas facultades para llevar a cabo su programa de gobierno.³³

Resulta por demás sugestivo el desarrollo que realiza dicho profesor, porque es diametralmente antagónico al de Arturo Valenzuela. La misma realidad, la de Chile, examinada con óptica diversa. Por parte de uno de los autores, una crítica demoleadora al sistema presi-

³³ Faundez, Julio, "In Defense of Presidentialism: The Case of Chile, 1932-1970", en Mainwaring, Scott y Shugart, Matthew Soberg (eds.), *Presidentialism and Democracy...*, *cit.*, nota 3, pp. 308 y 309, 311-315. Fernández B., Mario, "Instituciones y democratización...", *cit.*, nota 29, p. 285, señala: "El caso chileno representa una evidencia empírica de la capacidad que pueden exhibir las instituciones en un proceso de cambio político, cuando ellas son armónicas con la cultura política de la población, el contexto socioeconómico en el que actúan y los objetivos de los actores políticos a los que sirven. En ese sentido, el sistema presidencial se ha relegitimado por su desempeño más que por sus bondades técnico-jurídicas y ha recuperado el prestigio del que han gozado tradicionalmente las instituciones en Chile".

dencial en ese país. Por la otra, una defensa de ese sistema, basado en el examen de problemas y dificultades que sobrepasan y desbordan el andamiaje institucional.

Lo más interesante es el hecho de que después de la dictadura de Pinochet, como ya se asentó en este ensayo, se transitó con especial éxito al régimen democrático dentro de un sistema presidencial muy parecido al que existía cuando aconteció el golpe de Estado de 1973, pero el contexto era diferente, además de la experiencia traumática vivida durante la dictadura, que ha tenido efectos moderadores en los partidos políticos. Diversos problemas económicos, sociales y políticos han perdido su gravedad, y el éxito ha acontecido a pesar de la secuela de efectos y actos negativos que la dictadura dejó como herencia.

No cabe duda alguna, el caso chileno merece especial consideración en este debate.

J. Eduardo A. Gamarra escribió que Bolivia tiene un sistema presidencial híbrido, debido a que es el Congreso quien designa al presidente entre los dos candidatos con mayor votación, si ninguno obtiene la mayoría absoluta de votos. Este planteamiento de Gamarra no me parece aceptable, pero lo que me interesa subrayar es su examen de la eficacia del sistema presidencial en Bolivia, a partir de su última transición en 1982. Los problemas en dicho país son numerosos, complejos y de solución difícil. No obstante, cuando menos tres de esos presidentes fueron encontrando mecanismos para ir avanzando en resolver problemas con base en coaliciones gobernantes que son, al mismo tiempo, la fortaleza y la debilidad del sistema. Las coaliciones han permitido a los presidentes tomar medidas para estabilizar la economía. Por otra parte, ellas han excluido a los partidos opositores de beneficios políticos como la "repartición de cargos" y del proceso de las decisiones, incluso de la información sobre resoluciones y acuerdos importantes, lo que hace que los partidos de oposición busquen medios fuera del sistema para influir en aquéllas.

Las coaliciones gobernantes han superado el problema de la confrontación entre el Legislativo y el Ejecutivo, pero han debilitado a las instituciones políticas. Los partidos políticos, de acuerdo con Gamarra, se han alejado de la sociedad, y los ciudadanos tienen menos

confianza en los poderes Legislativo y Judicial, en virtud del papel predominante del Ejecutivo.³⁴

Con posterioridad a que Eduardo A. Gamarra escribiera su ensayo, dos presidentes de la República se vieron forzados a renunciar por la presión de la calle. Sin embargo, su sustitución se realizó dentro de los marcos constitucionales. La situación política, económica y social de Bolivia es por demás delicada, pero hasta hoy el sistema presidencial ha podido canalizar los problemas, mismos que en cualquier momento pueden desbordar el sistema. ¿Un régimen parlamentario estaría gobernando a Bolivia mejor en estos años de transición democrática, que ocurren a partir de 1982? ¿O la inestabilidad política se hubiera multiplicado y la gobernabilidad imposibilitado?

K. Ahora bien, este repaso de algunos pensamientos a favor y en contra del sistema presidencial ¿a dónde nos ha conducido?

a) Confío que en tener una idea más clara del debate sobre las fortalezas y las debilidades del sistema de gobierno en América Latina.

b) En la actualidad, se está mejor provisto de elementos para el estudio de esta cuestión gracias a los trabajos empíricos con que se cuentan, aunque aún hay que proseguir con su realización.

c) Incluso con los trabajos empíricos hay que tener cuidado en su interpretación. Por ejemplo, el número de fracasos de sistemas presidenciales y parlamentarios durante el siglo XX es muy diferente de acuerdo con los periodos que se examinan en el propio siglo, o en éste como una unidad.

d) No es posible realizar un buen análisis del sistema presidencial en un país, si no se contempla todo el sistema político y la situación socioeconómica y cultural. El sistema de gobierno es sólo una pieza de un inmenso rompecabezas, aunque sea una de importancia.

e) No deja de causar sorpresa que la edición de múltiples libros colectivos sobre esta cuestión, generalmente, siguen una misma línea: defensa o crítica de los sistemas presidenciales. Pareciera, bien conozco que no es así, que se intentaran politizar los análisis académicos.

³⁴ Gamarra, Eduardo A., "Hybrid Presidentialism and Democratization: The Case of Bolivia", en Mainwaring, Scott y Shugart, Matthew Soberg (eds.), *Presidentialism and Democracy...*, cit., nota 3, pp. 391-393.

f) El examen de la situación chilena en 1973, desde el aspecto científico, es altamente ilustrativo. Los ensayos son serios, pero antagónicos. Es fácil que el lector se pierda con los argumentos. Este caso muestra que no es fácil el conocimiento profundo de estas cuestiones que implican la revisión de factores de la más diversa naturaleza. No hay que descuidar elemento alguno del universo constitucional y sus estrechas relaciones con el ser socioeconómico.

g) Los cambios institucionales deben ser bien meditados y ponderados. Cambiar por cambiar es un error. Hay que cambiar para mejorar y superar problemas, no para agravarlos o retroceder; no para multiplicar los fracasos democráticos. A veces, da la impresión de que algunos proponentes de cambios, lo único que persiguen es colmar su vanidad, ser los autores de una nueva Constitución o de un proyecto integral de reformas de casi una nueva ley fundamental.

h) En las rupturas de sistemas presidenciales democráticos no es posible el análisis únicamente de la ruptura, sino hay que contemplar el contexto en el cual acontece, las causas que las originan, y desde varios años antes, a veces una década o más.

Es probable que la conclusión sea que un régimen parlamentario tampoco hubiera sido capaz de preservar el sistema democrático, sino que, dependiendo del país, la crisis se hubiera producido antes y con mayor gravedad. Soy consciente de que este argumento no es definitivo y no se puede generalizar. No obstante, téngase en cuenta que en el mundo, después de la Segunda Guerra Mundial, los casos de rupturas democráticas en sistemas parlamentarios, que al regreso a la democracia conservan dicho sistema, no son frecuentes. Al contrario, la regla general, con excepciones, es que los sistemas presidenciales han retornado a la democracia dentro de los marcos de ese sistema de gobierno. No voy a especular en la respuesta. Únicamente recuerdo el hecho.

El sistema parlamentario suele y ha solido causar inestabilidad. Los ejemplos abundan en el siglo XX. No voy a ocuparme de esta cuestión que amerita un estudio por sí misma. Me circunscribo —y es lo que me interesa— a exponer, en el inciso 8, D, del presente artículo, los peligros más serios que actualmente podría correr América Latina con dicho sistema de gobierno.

V. QUÉ ES LA DEMOCRACIA

Para llegar a alguna conclusión de la relación existente entre sistema de gobierno y democracia, la cual asienta en el último inciso de este ensayo, es conveniente precisar qué entiendo por este último concepto, en virtud de que se le utiliza a menudo con inclinaciones ideológicas que, de acuerdo con el caso, puede significar todo o quedarse en una noción sin contenido. A su vez, es tal el prestigio del término, que incluso algunas de las peores dictaduras del siglo pasado se han postulado como democracias. Piénsese únicamente en los Gulag de Stalin.

A. La democracia, tal y como la entendemos en la actualidad, es un hecho del siglo XX, que ciertamente tiene antecedentes remotos.

Algo parecido a la democracia existió en algunos periodos de la Grecia clásica. A ella se refiere Aristóteles cuando afirma que:

La primera forma de democracia es la que se funda principalmente en la igualdad. Y la ley de tal democracia entiende por igualdad que no sean más en nada los pobres que los ricos, que ni dominen los unos sobre los otros, sino que ambas clases sean semejantes. Pues si la libertad, como suponen algunos, se da principalmente en la democracia, y la igualdad también, esto podrá realizarse mejor si todos participan del gobierno por igual y en la mayor medida posible. Y como el pueblo constituye el mayor número y prevalece la decisión del pueblo, este régimen es forzosamente una democracia.³⁵

No obstante, el filósofo griego la clasificó entre las formas degeneradas de gobierno, debido a que consideró que no buscaba el provecho de la comunidad.

En la ciudad-Estado griego, en todo caso, sólo se reconocían derechos políticos al hombre libre por nacimiento y autóctono. Las mujeres y los esclavos no eran considerados ciudadanos, en virtud de que no formaban parte del poder político, sino del doméstico. Empero,

³⁵ Aristóteles, *Política*, trad. de Julián Marías y María Araujo, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005, p. 175, libro VI (IV), 1291 b; véanse pp. 176 y 177, 1292 a; examínense pp. 78-81, libro III, 1277 a-1279 a, y especialmente 1279 b. Véase Sartori, Giovanni, *Teoría de la democracia*, t. I: *El debate contemporáneo*, Madrid, Alianza Universidad, 1988, pp. 204 y 205.

ese sistema constituye un antecedente actual en cuanto el hombre libre era considerado en condición de igualdad, sin tomar en cuenta aspectos o diferencias socioeconómicas,³⁶ tanto para votar como para ser electo.

Otros antecedentes de la democracia actual son: *a)* La *thing* de la primitiva sociedad germánica, en la cual el pueblo poseía facultades legislativas y jurisdiccionales, *b)* Algunas experiencias comunales en la Edad Media, *c)* El gobierno americano a finales del siglo XVIII, y *d)* El sistema parlamentario inglés en formación, también a fines del siglo XVIII y después de la segunda mitad del siglo XIX, aunque en estos dos últimos sistemas prevalecía la desigualdad.

La democracia de nuestros días nació en Nueva Zelandia en 1893, al concederse derecho de voto a las mujeres y a la minoría maorí. No obstante, no se reconoció a la mujer el derecho de ser electa, sino hasta 1902.

En consecuencia, y a pesar del prestigio del que actualmente goza, el sistema democrático es asunto bastante reciente. Este, antes de la Segunda Guerra Mundial, era desconocido incluso en muchos países importantes de Europa occidental, tales como Portugal, España, Alemania e Italia. En Suiza no se reconoció el derecho de voto, en el ámbito federal, a las mujeres, sino hasta 1971.

B. Muchas personas de cultura media, aunque quizá no puedan definir la democracia, tienen noción de su naturaleza. Es probable que si se les pregunta su contestación se refiriera al gobierno del pueblo o de todos, o en donde se vota para elegir a los gobernantes.

Daniel Webster, en 1830, se refirió a la democracia como “un gobierno del pueblo, hecho para el pueblo, por el pueblo y responsable ante el pueblo”.³⁷ Tal vez Lincoln se haya inspirado en él, treinta y tres años después, para elaborar su definición de democracia como el gobierno del pueblo, por el pueblo, para el pueblo. La oración de Lincoln puede ser criticada técnicamente, tal y como lo ha sido,³⁸ pe-

³⁶ Bovero, Michelangelo, *op. cit.*, nota 6, pp. 26-28, 31.

³⁷ Lijphart, Arend, *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*, Barcelona, Ariel Ciencia Política, 2000, p. 13.

³⁸ Sartori, Giovanni, *op. cit.*, nota 35, p. 59. En sentido contrario, Favoreu, Louis *et al.*, *Droit constitutionnel*, París, Dalloz, 1999, p. 531, apoyan la oración de Lincoln, con lo cual yo coincido.

ro tiene el mérito que dice mucho de lo que la democracia es; se le comprende fácilmente, y cuando se le confronta con los elementos que la integran actualmente, a pesar de su cortedad y sencillez, la mayoría de ellos pueden quedar incluidos en esa definición, y eso que en un siglo el concepto ha gozado de efectos expansivos.

C. Para Kelsen, la democracia es la “identidad de dirigentes y dirigidos, del sujeto y objeto del poder del Estado, y gobierno del pueblo por el pueblo”. Entiende por pueblo, no una masa o conglomerado de hombres, sino el sistema de actos individuales regidos por la ordenación jurídica del Estado.

La democracia en la definición de Kelsen tiene, a mi modo de ver, dos partes estrechamente unidas que son insolubles:

a) Una procedimental, por medio de la cual los dirigidos eligen a los dirigentes para lograr la identidad entre ellos. Los dirigidos crean las normas que los rigen a través de los dirigentes que ellos mismos han electo. Así, la democracia es el método para alcanzar dicha identidad. En esta cuestión resulta esencial el papel de los partidos políticos, porque el individuo aislado nada logra.

En la democracia prevalece la voluntad colectiva que se determina por la mayoría de los dirigentes que han sido electos también por una mayoría de ciudadanos o dirigidos, pero preservando los derechos de la minoría que, a su vez, tiene posibilidad de obtener la mayoría en elecciones subsecuentes,³⁹ y

b) Una segunda, de contenido: “el gobierno del pueblo por el pueblo”. Aquí contemplo los derechos del pueblo, si no, no sería su gobierno, sino el de un autócrata o el de una oligarquía. El pueblo vota y elige a los dirigentes para que gobiernen y legislen por él, creándose una unidad. En consecuencia, los dirigentes han de velar por las libertades, los intereses y el bienestar de sus dirigidos, y si éstos no están de acuerdo, los podrán cambiar en las siguientes elecciones.

Schumpeter, Bobbio y Bovero se refieren también a este aspecto primero de la definición de Kelsen, el instrumental, o sea, el de las elecciones.

³⁹ Kelsen, Hans, *Esencia y valor de la democracia*, México, Editora Nacional, 1980, pp. 30 y 31, 35, 45.

Así, Schumpeter asevera con claridad que la democracia es el método por medio del cual los que deciden han adquirido ese poder, porque han triunfado en unas elecciones. Textualmente señala que “El método democrático es la ordenación institucional establecida para llegar a la adopción de decisiones políticas por la cual algunos individuos adquieren el poder de decidir a través de una lucha competitiva por el voto del pueblo”.⁴⁰

Bobbio y Bovero acentúan el segundo aspecto, el de contenido. El método no puede dejar de conjugarse con los derechos “inviolables” del individuo o, de acuerdo con la síntesis extrema de Bovero, con las cuatro grandes “libertades de los modernos”: la personal, la de opinión, la de reunión y la de asociación; además del énfasis que acertadamente pone en los derechos sociales.⁴¹

D. Giovanni Sartori ofrece una definición que, como él mismo señala, sus enunciados son negativamente las características de la democracia y, por tanto, es una definición incompleta. La democracia es lo contrario de la autocracia. El profesor de las universidades de Florencia y Columbia dice que “la democracia es un sistema en el cual nadie puede seleccionarse a sí mismo, nadie puede investirse a sí mismo con el poder de gobernar y, por lo tanto, nadie puede arrogarse un poder incondicional e ilimitado”.

La democracia conlleva la limitación y el control del poder, así como su reducción en cuanto sea necesario para su moderación. Lo que la democracia no es, afecta *adecuada y concluyentemente* sobre lo que es.⁴²

El problema de la definición de Sartori, de lo cual es consciente, estriba en que presupone que se conoce lo que la autocracia significa. Ciertamente que una persona de cultura media tiene noción del concepto, como comprende el de democracia, pero el objeto de una definición es precisar, circunscribir y, entonces, será preferible la enun-

⁴⁰ Schumpeter, Joseph A., *Capitalism, Socialism and Democracy*, 3a. ed., Nueva York, Harper Torchbooks. Harper and Row, Publishers, s. a., p. 269. Véase Silva-Herzog Márquez, Jesús, *La idiotez de lo perfecto. Miradas a la política*, México, FCE, 2006, pp. 96-99.

⁴¹ Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992, pp. 14 y 15, 29-31 y 136; Bovero, Michelangelo, *op. cit.*, nota 6, pp. 42, 114.

⁴² Sartori, Giovanni, *op. cit.*, nota 35, pp. 98, 259 y 260.

ciación de los elementos constitutivos, no de los negativos, aunque reconozco que la confrontación de las dos nociones puede ser útil; yo mismo la suelo utilizar.

El propio autor está alerta ante el mencionado problema. En consecuencia, en páginas anteriores, había construido una definición positiva. Dice que “la democracia a gran escala es un procedimiento y *mecanismo* que: a) genera una *poliarquía abierta* cuya *concurrencia* en el mercado electoral b) atribuye el poder al pueblo y c) específicamente hace valer la responsabilidad de los líderes para con los liderados”.⁴³

VI. MI CONCEPCIÓN DE DEMOCRACIA

A. Mi concepción de democracia se nutre en la doctrina; he hecho referencia a varios autores que considero importantes y en la observación de los fenómenos políticos que he podido contemplar de cerca y a distancia.

La democracia es fenómeno dinámico y expansivo. Las sociedades actuales se desarrollan a velocidad nunca antes vista, los avances científicos y tecnológicos benefician grandemente y presentan nuevos peligros a las libertades. Problemas que realmente no lo eran unas cuantas décadas o años atrás, ahora hay que enfrentarlos y resolverlos, cuidando el respeto a los derechos de las personas. Los sistemas democráticos, para hacer frente a nuevas realidades, tienen que legislar y precisar cuestiones novedosas, o que no presentaban mayores dificultades con anterioridad, pero que se convirtieron en peligros potenciales para la propia democracia y las libertades de las personas.

Los derechos humanos poseen fuerza expansiva, la democracia goza de esa misma característica y es natural, porque no puede existir democracia donde no se respeten los derechos humanos, y éstos realmente sólo se encuentran salvaguardados y protegidos en un sistema democrático. Así como el artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 afirmó que “Toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no esté asegurada, ni determinada la separación de poderes, carece de Constitución”,

⁴³ *Ibidem*, p. 202.

exactamente lo mismo se puede repetir, sustituyendo el concepto de Constitución por el de democracia; al final de cuentas los conceptos de Constitución, orden jurídico, democracia y Estado de derecho se imbrican y se encuentran estrechamente relacionados entre sí, en virtud de que una Constitución y un Estado de derecho que no son democráticos no son tales, sino instrumentos de opresión.

B. Se puede definir a la democracia como el método y la técnica que permite a los ciudadanos elegir a los dirigentes, quienes se encuentran controlados y responsabilizados en los marcos que señala el orden jurídico del país, con la finalidad de garantizar el goce de los derechos humanos.

Ahora bien, prefiero una segunda definición, porque es más precisa y hace énfasis en el contenido o aspecto material de la democracia. Esta es: democracia es el sistema en el cual los gobernantes son electos periódicamente por los electores; el poder se encuentra distribuido entre varios órganos con competencias propias y con equilibrios y controles entre ellos, así como responsabilidades señaladas en la Constitución con el objeto de asegurar los derechos fundamentales que la propia Constitución reconoce directa o indirectamente.

En la definición se encuentran los elementos básicos, o núcleo duro, que constituyen una democracia. No obstante, existen otros y los primeros están estrechamente relacionados con los segundos. En una explicación de los alcances del sistema democrático debe hacerse referencia a los más de ambos, y es a lo que me avoco:

a) Orden jurídico, Constitución y Estado de derecho se dan en una democracia, o no son realmente tales.

El pueblo se otorga una Constitución directamente o por medio de sus representantes. La puede cambiar a través de los procedimientos que ella misma señala, o extrajurídicamente, mediante una revolución, pero mientras se encuentre en vigor, la democracia está encauzada por la norma constitucional y sus leyes orgánicas y reglamentarias: los preceptos sobre elecciones, la organización y competencias de los órganos del poder, los controles y las responsabilidades, los derechos civiles, políticos y sociales, los procedimientos para resolver toda clase de conflictos, la defensa de la propia Constitución y de la democracia, los procedimientos para legislar. Es un andamiaje para racionalizar el poder, y evitar la arbitrariedad y la discrecionalidad, y

si éstas se dan, existen los instrumentos que la propia ley fundamental otorga para combatirlos.

En otras palabras, la Constitución contiene las *reglas del juego* que los dirigidos, el pueblo o sociedad política han decidido. La democracia constituye una serie de *reglas del juego* que se encuentran principalmente en la Constitución y en la ley. En consecuencia, la democracia se actualiza permanente y constantemente a través del respeto a esas reglas del juego; es decir, a la Constitución y al Estado de derecho que ésta construye.

La democracia presupone un orden jurídico, una Constitución y un Estado de derecho que garanticen las libertades y los derechos fundamentales de las personas.

b) El sufragio universal significa que no puede haber exclusiones en el derecho de voto por razones de sexo, raza, religión, educación o renta. Las exclusiones se refieren fundamentalmente a menores de edad e incapacitados mentales. En la actualidad, en este aspecto, se discuten diversas cuestiones relacionadas con el voto de los nacionales en el extranjero, que presenta desafíos interesantes y peligrosos en algunos casos,⁴⁴ y el voto de los residentes extranjeros, que satisfacen los requisitos, en votaciones locales. En algunos países se comienza a reconocer este último derecho, y es uno de los aspectos expansivos para el futuro, debido a que debe tener derecho de voto quien cubre los requisitos y cumple obligaciones, pero especialmente a quienes las decisiones de los dirigentes les van a afectar directamente como a los demás dirigidos.

c) El voto debe ser libre y secreto, sin coacción alguna. Las elecciones deben ser imparciales, objetivas y equitativas. En este aspecto se incluyen temas como la financiación de las elecciones, gastos máximos, topes de las contribuciones privadas, equidad en los tiempos disponibles en los medios electrónicos de comunicación, prohibición de prácticas desleales de autoridades, partidos políticos y candidatos.

La única forma de llegar a ser dirigente es por medio del método democrático y éste estriba exclusivamente en las elecciones, en las cuales se manifiesta el electorado; incluso un millón o más de mani-

⁴⁴ Carpizo, Jorge y Valadés, Diego, *El voto de los mexicanos en el extranjero*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, 140 pp.

festantes no son el pueblo, sino una minoría. Recuérdese la marcha de Mussolini sobre Roma en 1922. Los consensos y los disensos generales deben manifestarse en las elecciones y en los congresos; cualquier otro método no es democrático y vulnera el Estado de derecho.⁴⁵ Las manifestaciones no pueden suplir, menos abolir, las elecciones.

d) Las elecciones deben realizarse periódicamente, en los plazos que señala la Constitución o la ley. Nadie debe perpetuarse en el poder; la alternancia se encuentra en la esencia de la propia democracia. El dirigente es un ciudadano que es electo por un periodo determinado. Cierto, es factible que puede ser reelecto o no de acuerdo con las normas constitucionales, pero es un ser igual que sus electores, tiene un mandato temporal que debe cumplir y del cual es responsable.

Este aspecto es tan importante que fue el origen del sistema presidencial: se perseguía un gobernante que fuera electo periódicamente, un titular del órgano ejecutivo con facultades limitadas pero suficientes, electo por un periodo fijo.

La cuestión de la alternancia en el poder es otra de aquellas en las cuales la democracia aún mostrará sus efectos expansivos. La Constitución debe determinar cuántos periodos como máximo se podrá ser dirigente, pero no la perpetuidad en el poder, tomando en cuenta que la situación es diferente en los cargos ejecutivos que en los legislativos. En estos últimos no soy partidario de más de cuatro o dos periodos consecutivos, dependiendo de la duración de aquéllos.

e) La democracia actual es de partidos políticos que son organizaciones de interés público para principalmente agrupar individuos y colaborar en el proceso de las elecciones, seleccionando candidatos, precisando un programa electoral y organizando o auxiliando a sus candidatos en la campaña electoral, así como asumiendo labores de educación cívica.

Los partidos políticos son, cuando menos hasta ahora, parte esencial del sistema representativo, ya sea integrando gobierno, o encontrándose en la oposición.

⁴⁵ Sartori, Giovanni, *op. cit.*, nota 35, p. 120.

La democracia no es concebible con la existencia de un solo partido político o de varios, pero en donde únicamente uno tiene posibilidades de obtener el triunfo electoral.

La democracia implica más de una opción para los electores, si no, no se están realizando elecciones, sino simulacros o farsas.

f) La minoría o minorías políticas tienen que ser protegidas, son la garantía mínima para la existencia de elecciones periódicas, que los ciudadanos tengan la posibilidad de decidir si se convierten en mayoría gobernante, y que los dirigentes realicen el esfuerzo de cumplir con sus promesas electorales, si no ellos o sus partidos pueden ser castigados por los electores en la siguiente elección. Las minorías políticas se convierten en el verdadero control del poder cuando el gobierno cuenta con mayoría en el órgano legislativo.

Una democracia no puede existir sin minoría o minorías políticas; equivaldría a la misma contradicción que implica la supuesta democracia unipartidista.

g) ¿Para qué elegimos representantes o gobernantes? Para que integren transitoriamente los órganos del Estado que crea la Constitución y ejerzan las facultades que la misma les otorga, siendo la más importante, la esencial, la defensa y protección de los derechos fundamentales que la propia Constitución garantiza, y los reconocidos por el Estado en los tratados, convenios y pactos internacionales.

La democracia implica, por esencia, respeto a la dignidad humana. La autocracia, por el contrario, su desprecio.

La batalla por los derechos humanos y la dignidad humana es una de las epopeyas de la humanidad; ir asegurando libertades y derechos ha sido la base de luchas cruentas. El reconocimiento de esos principios, con valor universal, no se conoce sino hasta las declaraciones de derechos americanas y francesas del siglo XVIII, aunque desde luego que tuvieron antecedentes.

Ante los horrores de la Segunda Guerra Mundial, a la derrota de los sistemas nacionalistas y fascistas, los regímenes democráticos y la protección de los derechos humanos tuvieron un renacer.

La materia medular, principal y última de la democracia es la defensa y protección de los derechos humanos, los cuales continuarán con su fuerza expansiva, principalmente en los instrumentos internacionales y en las resoluciones de los órganos constitucionales de ca-

rácter jurisdiccional, tanto nacionales como regionales e internacionales.

h) Entre los derechos humanos, hay dos que se encuentran en el nacimiento y la base del sistema democrático: la igualdad y la libertad.

Se ha especulado cuál de los dos derechos es más importante y cuál fue primero en la concepción democrática; con esa finalidad se suele citar a clásicos griegos. Considero que los dos son igualmente importantes y son gemelos y convergentes, porque bien entendida la democracia, uno no puede subsistir sin el otro.

La igualdad tiene dos dimensiones: todos los individuos deben participar en la formación de la ley, y todos debemos ser iguales ante la ley. La propia libertad no puede subsistir sin igualdad, porque, en caso contrario, se corre el peligro de que se pierdan los mínimos de consenso indispensables para la democracia.

Los hombres somos, en forma simultánea, física e intelectualmente, iguales y desiguales. La democracia persigue reducir cuanto sea las desigualdades en poder y riqueza.

En la democracia el hombre no busca la libertad únicamente para él mismo, sino también para todos y cada uno de los miembros de la comunidad, así la idea de igualdad circunscribe a la propia libertad.⁴⁶

Todos los individuos adultos detentan y participan de derechos políticos al elegir a los dirigentes. En este sentido poseen *libertad democrática*, porque no están subordinados a una voluntad externa, sino que participan, igual que los otros, en la formación de la voluntad colectiva.

Por lo anterior, se ha considerado que la democracia “es la forma de gobierno en que el apoyo voluntario, fundado en la autonomía individual, es mayor. La libertad y el derecho van juntos como dos aspectos de la misma cosa”.⁴⁷ Es decir, democracia es libertad y derecho simultáneamente; o en otras palabras, la autonomía individual contribuye a fortalecer la democracia de acuerdo con las normas del

⁴⁶ Kelsen, Hans, *Esencia y valor...*, cit., nota 39, pp. 27 y 28, 126, 138-140; Ross, Alf, *op. cit.*, nota 7, p. 137; Bovero, Michelangelo, *op. cit.*, nota 6, pp. 26 y 27; Silva-Herzog Márquez, Jesús, *op. cit.*, nota 40, pp. 102-104.

⁴⁷ Ross, Alf, *op. cit.*, nota 7, p. 112. Véase Bovero, Michelangelo, *op. cit.*, nota 6, p. 90.

orden jurídico. Sin derecho no existe la posibilidad de libertad ni de democracia.

i) La defensa de los derechos humanos y el principio de la dignidad humana protegen los derechos de las minorías étnicas, religiosas y sexuales y, en general, contra cualquier discriminación, ya sea por razones de género, condiciones de salud, ideológicas o de capacidades diferentes.

j) Cada día existe mayor consenso en que la democracia implica necesariamente calidad de vida. Es lo que se denomina democracia social, justicia social o Estado de bienestar.

La democracia social impulsa una forma de desarrollo humano; éste, de acuerdo con los informes del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), es “el aumento de las opciones para que las personas puedan mejorar su vida”. Amartya Sen afirma que desarrollo humano es el proceso de expansión de las libertades reales de las cuales goza un pueblo.

El PNUD sostiene que, únicamente en democracia, quienes están privados de niveles mínimos de bienestar y soportan las injusticias de la desigualdad, pueden reclamar, movilizarse y defender sus derechos.⁴⁸

El PNUD ha elaborado un índice de desarrollo humano a partir de las conquistas en capacidades humanas básicas en tres dimensiones fundamentales: existencia sana y longeva, conocimientos y un nivel de vida decente. Este índice se basa en los ingresos económicos, esperanza de vida y nivel educativo.

No puede existir real y consolidada democracia donde gran parte de la población sufre miseria y no cuenta con niveles mínimos de bienestar.

Cada día con más frecuencia, las Constituciones incluyen declaraciones de aspectos sociales que persiguen garantizar derechos: al trabajo, a la seguridad social, a la protección de la salud, a la educación, a la vivienda, etcétera.

k) Otra serie de características de la democracia se refiere a aspectos o cuestiones de naturaleza política, diversas de las del voto. En la

⁴⁸ PNUD, *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*, Buenos Aires, Aguilar-Altea-Taurus-Alfaguara, 2004, pp. 16, 38, 43.

democracia el poder tiene que estar distribuido entre varios órganos. Al contrario, en la autocracia, el poder tiende a su concentración.

Es, a final de cuentas, la idea inglesa de los pesos y contrapesos entre los órganos del poder, o la de Montesquieu, de que el poder limite al poder para que resplandezca la libertad, y además, es indispensable para la propia legitimidad del poder. Este es el fundamento de la independencia del Poder Judicial, y en parte, de su función revisora de la constitucionalidad y legalidad de leyes y actos.

De lo anterior surge uno de los grandes temas del constitucionalismo: el control del poder para que no se extralimite en sus competencias constitucionales. Controlar al poder es un acto de poder. Diego Valadés lo explica con gran claridad: no es posible controlar al poder desde fuera de él, ni sin poder o en contra suya. Controlar al poder es una manifestación de poder; sus instrumentos son parte del poder y necesariamente tienen que ser de naturaleza bidireccional, si no, el control del poder constituiría a uno de los órganos en poder sin control y así tendería a convertirse —lo que hay que eludir— en poder único, sin contrapeso y, en consecuencia, arbitrario.

El control del poder únicamente existe en un sistema democrático constitucional, o sea, dentro de un régimen representativo.⁴⁹

En una democracia, los electores pueden controlar a los gobernantes a través de elecciones periódicas. Es probable que un representante en su actuación tenga presente el sentir de su electorado, porque esté pensando en su posible reelección. Además, el referendo y la iniciativa popular, bien regulados y utilizados con prudencia, son otros instrumentos de control de los dirigentes, sin olvidarnos de la opinión pública.

1) El control del poder está estrechamente relacionado con la idea de que todo funcionario público es responsable de sus actos, ya que siempre debe actuar dentro del marco constitucional y legal.

En un sistema democrático, la responsabilidad debe abarcar no sólo a los funcionarios públicos. Toda persona poderosa, ya se trate de empresarios, dirigentes sindicales, religiosos o comunicadores, deben estar obligados a rendir cuenta de sus actos. La irresponsabilidad

⁴⁹ Valadés, Diego, *El control...*, cit., nota 5, pp. 17, 43.

rompe con la idea misma de la igualdad de todos ante la ley. La impunidad destruye la confianza social en el propio sistema.

ll) La democracia es sinónimo de laicismo, debido a que es contraria al fanatismo, al dogmatismo, a la superstición, al pensamiento único y a los valores absolutos que son inaccesibles a la razón humana.

Por el contrario, democracia es sinónimo de tolerancia, del derecho a pensar distinto, del examen de todas las doctrinas, de que éstas son iguales y deben tener la posibilidad de persuadir el intelecto y la voluntad humanos. La democracia es pluralismo y derecho a disentir.

En cambio, la autocracia puede ser cristiana, islámica, hinduista o budista. La democracia es laica o no es democracia.⁵⁰

Sartori, en un importante discurso, aseveró que la sociedad laica separa la religión de la política, lo cual ocurrió en el mundo cristiano alrededor de 1600 en adelante, lo que no ha acontecido con el Islam que constituye un sistema teocrático. Entonces, el problema es ¿voluntad del pueblo o voluntad de dios? Mientras prevalezca esta última, la democracia no penetra en ningún ámbito, ni en el exterior, ni en el interior de las personas.⁵¹

m) La democracia es diálogo, discusión y negociación política. El consenso político implica que se está en contra de los gobernantes, no en contra de la forma de gobierno, que es la base misma de la oposición.

La democracia se fundamenta en el derecho, no en el temor.

En la democracia el continuo debate político se convierte en condición para la supervivencia de las instituciones libres.⁵²

n) En la democracia existe publicidad de los actos de los gobernantes, en contraste con la secrecía de la autocracia.

La democracia implica transparencia en la información, medios de comunicación libres, responsables y comprometidos con la verdad.

La información es imprescindible para que la opinión pública tenga conocimiento de los hechos y de los actos, y pueda influir positivamente en los procesos políticos.

⁵⁰ Bovero, Michelangelo, *op. cit.*, nota 6, pp. 47 y 48; Kelsen, Hans, *Esencia y valor...*, *cit.*, nota 39, pp. 156 y 157.

⁵¹ Sartori, Giovanni, "Democracia: exportabilidad e inclusión", *El País*, 22 de octubre de 2005, p. 30.

⁵² Vergottini, Giuseppe de, *Derecho constitucional comparado*, México, UNAM-Secretariado Europeo per le Pubblicazioni Scientifiche, 2004, p. 279.

ñ) La democracia se defiende con la fuerza del derecho y con sus propias fortalezas: diálogo, negociación y concertación.

La fuerza armada es recurso último de defensa de la democracia, cuando han fracasado todos los otros medios y no queda otra posibilidad que su utilización para salvaguardar a la propia democracia, a la Constitución y al orden jurídico libremente auto-otorgado por la mayoría de los ciudadanos. El uso de la fuerza armada debe ser únicamente la necesaria para la resolución del problema, o sea, *proporcional* a la solución, y de acuerdo con los mandatos del orden jurídico. Actos ilícitos o extralegales para defender a la democracia no son admisibles. La fuerza de la democracia es la Constitución y el orden jurídico. El delito no se combate con otra infracción jurídica, sino con la ley.

o) La democracia implica la existencia de una moral pública, basada en valores laicos, como son el respeto a la dignidad del otro, la verdad, la honestidad, el ánimo de servicio público.

La democracia se deteriora grandemente cuando el gobernante miente a los gobernados; confunde los recursos económicos públicos con los privados; existe tráfico de influencias de gobernantes y sus familiares; la corrupción y la consiguiente impunidad se convierten en regla; se utiliza el cargo para satisfacción personal, no para servir a la comunidad, o para construir alianzas con los poderes fácticos en beneficio propio, durante o después del ejercicio del cargo; se dejan crecer los problemas para no exponerse políticamente, no se cuidan las instituciones sino a sí mismo; las actitudes cínicas se vuelven cotidianas; se trastocan los valores republicanos por los del dinero y el poder sin sustento jurídico.

Pues bien, si examinamos mi definición de democracia con cuidado, se puede constatar que las diecisiete características principales que he señalado y que circunscriben a la democracia de nuestros días, se encuentran contenidas explícita o implícitamente en la misma.

Así, la democracia se edifica y preserva con reglas, éstas sólo pueden encontrarse en el orden jurídico, libremente construido por los representantes de los ciudadanos o por éstos mismos dentro de los cauces que señala la Constitución.

Sin sufragio universal, voto libre y secreto ni partidos políticos no existen realmente elecciones, sino un simulacro o engaño de las mismas.

Si no hay adecuada protección y defensa de los derechos humanos, la democracia no tendría contenido, no sería ni formal, porque ella no es simple estructura, sino algo vivo y dinámico que se actualiza constantemente a través de la Constitución, el orden jurídico y la vida cotidiana. En este aspecto, asegurar un nivel de calidad de vida es esencial. Las libertades difícilmente subsisten en donde grandes sectores de la población no cuentan con mínimos de existencia digna.

Esos derechos humanos se encuentran directa o indirectamente reconocidos por la Constitución; indirectamente son todos aquellos no comprendidos expresamente en el ordenamiento nacional, pero que se encuentran en tratados, convenios y pactos internacionales y regionales que el Estado se ha comprometido a respetar. La democracia es tolerancia, discusión, espacio abierto a todas las ideas, o no lo es. En consecuencia, el laicismo es un elemento esencial.

Sostengo que las mencionadas diecisiete características se encuentran incluidas en mi definición, en virtud de que éstas se imbrican para construir el edificio de la democracia en un determinado país. Si falta una de ellas, el edificio estará mal cimentado y corre el peligro de desmoronarse. Cuestión diferente es que cada característica adopte diversas modalidades, de acuerdo con tiempo, lugar y singularidades de la nación.

C. El ejercicio que he realizado de resaltar las características del sistema democrático ha sido efectuado con anterioridad, aunque con diversas perspectivas y enfoques, por varios autores, entre estos: Alf Ross⁵³ y Robert A. Dahl.⁵⁴ Mi ejercicio, si algún mérito puede tener,

⁵³ Alf Ross (*op. cit.*, nota 7, pp. 140 y 141) se refiere a la mentalidad democrática, la cual se manifiesta en las instituciones políticas del propio Estado democrático; contrasta los elementos democráticos con sus opuestos autocráticos, "así: 1. Respeto al hombre, *versus* desprecio hacia el hombre; de donde se sigue: 2. Reconocimiento de la autonomía del individuo, *versus* afirmación de la autoridad; de donde se sigue: 3. El deseo de lograr consentimiento, *versus* el deseo de dominar. Ello recibe expresión también en las ideas de: a) Discusión y libertad intelectual, *versus* imposición y compulsión intelectuales. b) Un régimen jurídico (*rule of law*), en especial en lo tocante a la seguridad personal *versus* la arbitrariedad y la inseguridad personal; y c) La paz *versus* el uso de la fuerza".

⁵⁴ Robert A. Dahl (*Polyarchy. Participation and Opposition*, New Haven, Yale University Press, 1971, pp. 2-4) asume que para que un gobierno sea responsivo y otorgue respuestas a las preferencias de sus ciudadanos, considerados éstos como iguales políticos, todos deben contar con oportunidades plenas, las que engloba en tres condicio-

es que trato de ser omnicompreensivo, más amplio y adecuado, a nuestros días. Estoy convencido de que la fuerza expansiva de la democracia proseguirá y, entonces, también mi ejercicio comenzará a ser incompleto.

D. El artículo tercero de la Constitución mexicana de 1917 regula la educación en el país. En ese precepto se encuentra una hermosa concepción de la democracia como estilo de vida. Textualmente expresa que la democracia no es solamente una estructura jurídica y un régimen político, sino un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo. Estoy de acuerdo con esta concepción de Jaime Torres Bodet, gran humanista, educador y poeta.

Hugo Zemelman hace énfasis en el aspecto económico y social; afirma que la “democracia es una aspiración a una mejor convivencia en cuanto permita superar las desigualdades y las injusticias”. A través de la democracia se debe garantizar que la distribución de la riqueza beneficie a toda la sociedad.⁵⁵

El PNUD concibe a la democracia como una gran experiencia humana, ligada a la búsqueda histórica de libertad, justicia y progreso material y espiritual. Por ende, es una experiencia permanentemente inconclusa. La democracia es más que un régimen de gobierno. “Es más que un método para elegir y ser elegido. Su sujeto, más que el votante, es el ciudadano”.⁵⁶ Así es. No más. No menos.

nes. A su vez, cada una de esas condiciones debe satisfacer garantías institucionales para poder constituir una democracia. La tercera de esas condiciones implica que las preferencias de los ciudadanos deben tener igual peso en la conducta gubernamental; es decir, no habrá de existir discriminación en razón de la materia o de la fuente de la preferencia. Esta tercera condición engloba las garantías institucionales o criterios requeridos en las otras dos condiciones para que un país pueda ser considerado una democracia o la aproximación que guarda respecto a dicho sistema. Dichas garantías o criterios son ocho: *a)* libertad de asociación, *b)* libertad de expresión, *c)* derecho de voto, *d)* derecho a ser electo, *e)* derecho de los dirigentes políticos a competir para obtener apoyos y votos, *f)* fuentes alternativas de información, *g)* elecciones libres y justas, y *h)* instituciones para que las políticas públicas dependan de los votos y otras expresiones de preferencia.

⁵⁵ Zemelman Merino, Hugo, “La democracia limitada y los excesos teóricos (consideraciones conceptuales sobre la situación latinoamericana)”, en González Casanova, Pablo y Roitman Rosenmann, Marcos (coords.), *La democracia en América Latina. Actualidad y perspectivas*, México, UNAM-La Jornada ediciones, 1995, pp. 101 y 102.

⁵⁶ PNUD, *op. cit.*, nota 48, pp. 33 y 34.

VII. PRINCIPALES RETOS DE LA DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA

A. Me refiero ahora a algunos aspectos de la democracia en América Latina.

Pareciera que la democracia en nuestra región responde a ciclos u olas que abarcan a la mayoría de los países. Hay épocas en que proliferan los gobiernos militares, los dictadores y las autocracias en general; otras, en que prevalece cuando menos la democracia electoral. Es probable que en estos ciclos influyan factores políticos y económicos externos, tales como guerras mundiales, guerra fría, caída de los precios de los principales productos —materias primas— en la región, intervenciones armadas de potencias, apoyos externos a los autócratas, golpes de Estado auspiciados o, al menos, con la simpatía de Estados Unidos. A lo anterior, se unen inquietudes internas que son resultado, como ya asenté, de la miseria de amplios sectores sociales y de la desigualdad social insultante, amén de factores como, entre otros, efecto dominó o mal ejemplo, solidaridad y apoyos mutuos entre las autocracias, escasez de divisas extranjeras, explosión demográfica, derroches económicos, falta de cultura cívica y marcado desprecio por el Estado de derecho. Además, no pueden desconocerse las peculiaridades de cada país de la región, ni que esos factores pesen más en unos que en otros. Dichos factores externos e internos son aprovechados por personas sedientas de poder.

Sea lo que fuere, estos ciclos son un hecho histórico que se puede constatar. A partir del final de la Segunda Guerra Mundial existió una ola democratizadora en la región como consecuencia del triunfo de las potencias aliadas. Sin embargo, a principios de los años cincuenta, encontramos un ciclo de autocracia que incluyó a países como Argentina, Venezuela, Guatemala, Colombia, Cuba, Paraguay y Perú.

A partir de la segunda mitad de los años cincuenta, algunos países regresaron a la democracia; se produjeron varios movimientos de masas con idearios de contenido social. No obstante, desde la revolución cubana en 1959, en diversos Estados triunfó la doctrina de la seguridad nacional, lo cual implicó la intervención del ejército en la política, como fue el caso de Perú, varios de los países de Centroamérica,

Bolivia, Argentina, Uruguay, Brasil, Chile y Ecuador, preservándose a lo largo de los años sesenta y setenta regímenes civiles no-dictatoriales en Costa Rica, México, Venezuela y Colombia.

A finales de los años setenta, paulatinamente comenzaron a restaurarse sistemas constitucionales en Perú, Ecuador, Argentina, Uruguay y Honduras. Este proceso se aceleró a mediados de la década siguiente y a finales de ella, en que casi todos los países del área calificaban como democracias electorales, ya que los gobiernos eran resultado de elecciones competidas y generalmente objetivas y limpias, aunque en algunos países se presentaron irregularidades de poca monta.⁵⁷ Muchos de los problemas socioeconómicos han subsistido en casi toda la región, con algunas excepciones como Chile, pero incluso en éste existe alto grado de pobreza y desigualdad social, comparado con Europa occidental.

Las democracias electorales, en términos generales, han sido incapaces de enfrentar con éxito la lucha contra esas dos grandes lacras sociales: pobreza e insultante desigualdad, lo que aunado al desprestigio de los partidos políticos y de la clase política, a la corrupción y a la impunidad, en varios países a finales del siglo XX y principios de este XXI, han regresado gobiernos populistas que parecían pertenecer al museo de la historia, pero no es así. Ahí están los casos de Perú (Fujimori), Argentina, Venezuela y Bolivia, y de la importancia de esa corriente en México.

Otro reto formidable para la democracia en los países de la región es su indiferencia, cuando no desprecio, por el Estado de derecho. Todos quieren que se aplique la ley al vecino pero no a él ni a su familia y amigos cercanos. Sintomático es que Fernando Henrique Cardoso, distinguido sociólogo y ex-presidente de Brasil, quien en alguna época no valoraba con acierto el valor del orden jurídico en la sociedad, considera que una de las lacras de este continente latino se encuentra en que no se acepta el Estado de derecho ni la ley; mani-

⁵⁷ Sánchez Agesta, Luis, *op. cit.*, nota 25, pp. 11, 207-209. La Roche, Humberto J., "Veinticinco años de evolución en la organización política y constitucional de Venezuela", en Gil Valdivia, Gerardo y Chávez Tapia, Jorge A. (coords.), *Evolución de la organización político-constitucional en América Latina*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1979, vol. II, pp. 244 y 245.

festó que es una pelea que se tiene que dar.⁵⁸ A Cardoso le asiste la razón.

El punto es: la democracia de América Latina, en la mayoría de los países, no está consolidada. Preocupa que pudieran ocurrir retrocesos incluso en el aspecto electoral, después de que a partir de finales de la década de los ochenta, en general, los procesos electorales han sido limpios.

B. Nuestras Constituciones se refieren unánimemente a la república representativa de gobierno y, muchas de ellas, expresamente al régimen democrático.⁵⁹ Es probable que la corriente actual sea la que se encuentra, por ejemplo, en el artículo primero de la Constitución brasileña, al referirse al “Estado democrático de derecho”, aunque es una expresión incompleta. Por lo expuesto en este ensayo, la fórmula debe ser “Estado social y democrático de derecho”, como señalan las Constituciones española y portuguesa, y como ya aceptan varias Constituciones de la región como Ecuador, Colombia, Paraguay y Venezuela.

C. Los Estados mínimos difícilmente podrán conservar las democracias electorales, si no se resuelven otros problemas ingentes, especialmente el de los derechos o justicia sociales. Para ello, es necesario contar con Estados fuertes. En América Latina, en la época neoliberal, el Estado se ha debilitado y en muchos casos no posee los instrumentos jurídicos y políticos que le permitan, por ejemplo, realizar una reforma fiscal con la finalidad de obtener recursos suficientes para programas sociales, para luchar contra la pobreza y para comenzar una paulatina distribución de la riqueza, así como medidas para reforzar la protección de los derechos humanos y reformar de raíz el sistema de impartición de justicia.

Actualmente, por lo ya expuesto, la finalidad de la democracia en América Latina debe ser alcanzar mayores niveles de bienestar para grandes sectores de población, pero también implica, entre otros aspectos: respeto a movimientos sociales, a demandas económicas y democráticas de los trabajadores industriales y agrarios en sus sindica-

⁵⁸ Entrevista a Fernando Henrique Cardoso, *El País*, Madrid, 8 de octubre de 2006, suplemento dominical, p. 9.

⁵⁹ Véase Quiroga Lavié, Humberto, *Derecho constitucional latinoamericano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1991, pp. 19-21.

tos, la producción y distribución de bienes de consumo popular, educación superior pública con excelencia académica,⁶⁰ lucha contra la impunidad y la corrupción.

D. A pesar de cierta desilusión por la democracia en América Latina, el concepto conserva prestigio, sobre todo cuando se recuerdan las dictaduras militares, los asesinatos, las desapariciones de personas y las graves violaciones a los derechos humanos, y que tampoco —quizá con una dudosa excepción— mejoró el nivel de vida de trabajadores y campesinos durante las autocracias.

La democracia debe otorgar solución, o comenzar a darla, a los graves problemas socioeconómicos y culturales en la región, a los cuales ya me referí. La democracia habrá de encontrar formas para neutralizar a los poderes de hecho, que para preservar los privilegios de las oligarquías se oponen a medidas de justicia social y de redistribución del ingreso,⁶¹ a pesar de algunos avances en el crecimiento económico y señalados cambios en las estructuras económicas.

El PNUD recuerda que de 1980 a 2000 el promedio regional del PIB per cápita presentó un avance casi irrelevante, y que de 1998 a 2002 el número de habitantes que se situaba por debajo de la línea de pobreza aumentó. Los datos sobre los niveles de desigualdad son increíbles, y en promedio, no se han reducido en los últimos años.⁶² En estos aspectos, en la región latinoamericana, con algunas excepciones, no se avanza, lo cual es más que preocupante: pone en peligro a la democracia como estilo de vida y resta apoyos sociales que le son indispensables para sobrevivir, fortalecerse y hacer frente a sus antiguos y nuevos enemigos.

E. Otro aspecto preocupante de la democracia en América Latina es el problema de la corrupción, que todo corroe y contamina. El Latinobarómetro 2002 muestra que la percepción de la sociedad es

⁶⁰ González Casanova, Pablo, “La crisis del Estado y la lucha por la democracia en América Latina (problemas y perspectivas)”, en González Casanova, Pablo y Roitman Rosenmann, Marcos (coords.), *op. cit.*, nota 55, pp. 34 y 35.

⁶¹ Véase Vuskovic Bravo, Pedro, “Democracia y economía en América Latina”, pp. 39-42, 55; Roitman Rosenmann, Marcos, “Teoría y práctica de la democracia en América Latina”, pp. 76-79; y Zemelman Merino, Hugo, “La democracia limitada...”, p. 101, en González Casanova, Pablo y Roitman Rosenmann, Marcos (coords.), *op. cit.*, nota 55.

⁶² PNUD, *op. cit.*, nota 48, pp. 39-41.

que la corrupción aumenta año con año. En 2002, la respuesta a la correspondiente pregunta fue afirmativa en el 86%. Al respecto, acertadamente se comenta que: “En los años anteriores, los valores oscilaban entre el 80 y 90%. Respecto a ninguna pregunta hay mayor consenso en América Latina. Es una sensación generalizada, es decir que ella no se confirma por un conocimiento concreto de actos de corrupción. Sólo menos de un tercio de los entrevistados dice que ha sabido, personalmente, de un acto de corrupción. Vale añadir que la gente cree que más de un tercio de los funcionarios públicos son corruptos”.

En el Latinobarómetro 2005, los entrevistados en la región consideraron que, en promedio, el 68% de los funcionarios públicos son corruptos; tal percepción varía según el país, desde el 82% en Ecuador hasta el 41% en Uruguay.

En relación con la eficacia en la lucha contra la corrupción, sólo dos países sobresalen: Uruguay y Chile, aunque en Colombia y Venezuela, el 40% de los ciudadanos expresaron que se está progresando en mencionada lucha. No obstante, estos datos pesimistas encuentran una pequeña brecha de luz: *a)* En promedio, en la región latinoamericana, se pasó de 26% de los ciudadanos en 2004 a 30% en 2005 en la percepción de que se avanza en la lucha contra la corrupción, y *b)* Las personas que aseguraron que han conocido la realización de un acto de corrupción disminuyó de 26% en 2001 a 20% en 2005.⁶³

F. Así, los principales retos de la democracia en América Latina son: hacer efectiva la justicia social o Estado de bienestar, disminuir la desigualdad social, reforzar la confianza en el Estado de derecho, y la lucha contra la corrupción y la impunidad.

En otras palabras, actualmente el principal desafío para la democracia en América Latina no es de carácter político, aunque hay que continuar perfeccionando los sistemas de gobierno, de partidos y electorales en algunos países, y no dar ningún paso atrás en estos aspectos. No obstante, los grandes desafíos para la democracia son de ca-

⁶³ Nohlen, Dieter, *El contexto hace la diferencia...*, cit., nota 2, pp. 147 y 148; Corporación Latinobarómetro, *op. cit.*, nota 2, pp. 25-28.

rácter social y cultural: alcanzar una verdadera democracia social y fortalecer el Estado de derecho a través del apoyo de la sociedad.

Dentro de esta perspectiva inscribo el debate sobre si el sistema parlamentario es mejor que el presidencial; si el primero fortalece al propio sistema democrático, y si auxiliaría en mucho a resolver los problemas que hoy agobian a América Latina.

VIII. DIAGNÓSTICO CERTERO Y REFORMAS CON ESTABILIDAD DEMOCRÁTICA

A. América Latina tiene problemas políticos, sociales, económicos y culturales, y a muchos de ellos he aludido en este ensayo, aunque sólo en cuanto es necesario para comprender el planteamiento del trabajo.

Diversos autores, y a varios me he referido, sostienen que para resolver algunos de esos problemas, especialmente el fortalecimiento de la democracia y los de índole política, y evitar fracasos y rupturas democráticas, como en el pasado, es conveniente, para algunos indispensable, que los sistemas jurídico-políticos de América Latina se transformen en parlamentarios o semipresidenciales, prevaleciendo en los proponentes la primera opción, y que si esos países hubieran tenido un régimen parlamentario, varios de los fracasos democráticos no hubieran acontecido.

Precisamente, para externar un criterio fundado al respecto he desarrollado los temas contenidos en los anteriores incisos.

En principio, si analizamos las diecisiete características que señalé de la democracia con cualquiera de los modelos de parlamentarismo o presidencialismo —en virtud de que en ambos sistemas existen diversas modalidades—, las mismas pueden funcionar tanto en un sistema como en el otro.

El sistema presidencial es tan democrático como cualquier parlamentario, e incluso puede contener aspectos más positivos que este último. ¿Entonces, a que se deben las rupturas democráticas en América Latina? Ojalá que se debieran principalmente al sistema de gobierno, porque sería bastante fácil resolver el problema. Cambiémoslo y habríamos avanzado mucho en la resolución de las dificultades.

Desgraciadamente no es así de fácil. Los casos históricos en la región lo confirman.

Para resolver problemas, lo primero que necesitamos es un *buen diagnóstico* de la situación, conocer con la mayor precisión posible las causas de los males, como lo haría el médico ante un enfermo. Sin diagnóstico acertado no se prescribirán las medicinas adecuadas ni pertinentes.

En gran parte, los fracasos democráticos que en general todos los países de América Latina han sufrido, en una época o en otra, a veces por periodos cortos y otros, largos o muy largos, y en varios Estados de manera recurrente, se deben a causas muy diversas, de índole variopinta, y a las cuales ya me referí y no voy a repetir, pero que son de naturaleza social, económica, cultural y política; otras, son externas a la región.

No es posible culpar a los sistemas presidenciales ni a las Constituciones, en forma principal o a veces exclusivamente, de los fracasos democráticos, cuando existen todas las otras causas mencionadas, amén del fracaso de las sociedades y de los dirigentes políticos. Piénsese sólo en sociedades con bajo nivel de cultura política, desafectas o indiferentes a la democracia, tolerantes con la corrupción, la impunidad o el cinismo, y con escaso apego a valores morales laicos, o en dirigentes políticos y sociales poco dispuestos al diálogo, la negociación y la concertación, pero sí cínicos, mentirosos, ambiciosos y sedientos de poder.

Un dato relevante, que reitero, es lo común que ha sido en América Latina que el regreso a la democracia sea con las mismas Constituciones presidenciales o similares en este aspecto, que se encontraban vigentes cuando aconteció el fracaso de la democracia.

En consecuencia, hay que ponderar todos estos elementos: la evolución política, los sociales, los económicos, el entorno internacional y, desde luego, el funcionamiento de las instituciones.

Sería un error, por ejemplo, no tener en cuenta, en el fracaso de varias democracias, el papel que ha desempeñado Estados Unidos, por considerar que eran gobiernos socialistas o que simpatizaban demasiado con ese sistema, como ocurrió en los casos de Castillo Armas en Guatemala, Torrijos en Panamá o Allende en Chile.

Lo que me interesa subrayar es: hay que realizar diagnósticos certeros para alcanzar soluciones también certeras.

Ahora que está de moda hablar de ingeniería constitucional —yo con anterioridad me he referido al universo constitucional—, podemos hacer alusión a médico, diagnóstico y medicina constitucionales.

B. Bien. Error tan grave es sobrevaluar a las instituciones como subvaluarlas. Hay que darles su justo peso; si no, el diagnóstico y la solución serán inadecuados.

Como acertadamente asientan De Riz y Sabay, los:

Diseños institucionales fijan procedimientos, poderes, competencias y estructuras organizativas, que son incentivos para inducir o bloquear determinados comportamientos de los gobernantes. Las instituciones no sustituyen la habilidad de los liderazgos políticos, pero pueden ayudar a que la virtud se imponga sobre la necesidad; el beneficio de todos, sobre el de algunos.⁶⁴

Veamos un ejemplo: En un país determinado hay que examinar con cuidado hasta qué grado el sistema presidencial influye sobre el sistema de partidos y, a su vez, éste sobre aquél. Encontraremos que el presidencialismo ha sido clave en la estructuración y evolución del sistema partidista en Argentina y Uruguay, y cómo en este último país el sistema electoral de doble voto simultáneo marcha encaminado a la elección del presidente de la República, con lo cual el principal efecto sobre el sistema de partidos, no proviene directamente del sistema electoral, sino por medio de éste, desde el régimen presidencial.

Dieter Nohlen sostiene que para la estructura y el sistema de partidos, el presidencialismo es factor de mayor peso que el sistema electoral. Este autor afirma que no existe una relación causal entre presidencialismo y sistema de partidos, sino que si se examina este último, hay que tener en cuenta las variables presidencial y electoral como factores trascendentes, así como el papel del presidencialismo en el desempeño de los partidos; partidos muy ideologizados se convierten en pragmáticos al convertirse en gobierno, fenómeno que ha ocurrido

⁶⁴ Riz, Liliana de y Sabay, Daniel, “El jefe de gabinete en el sistema presidencial argentino”, en Nohlen, Dieter y Fernández B., Mario (eds.), *El presidencialismo renovado...*, cit., nota 28, pp. 216 y 217.

en Perú, El Salvador o Costa Rica, o partidos cuya unidad básica interna se determina en gran parte por la campaña presidencial,⁶⁵ como acontece en Brasil.

A su vez, resulta útil, al examinar un país determinado y encontrar serios obstáculos o constreñimientos a los programas del presidente, comparar si en otros Estados de la región también existen o han existido esos obstáculos en situaciones similares, cuál ha sido la actitud de los congresos ante dichos programas, si el gobierno está dividido —el partido o partidos del presidente no cuentan con mayoría legislativa—, cómo ha jugado la disciplina de partido ante los programas presidenciales, o hasta qué grado un presidente ha podido desbloquear esas situaciones haciendo uso de facultades legislativas si la Constitución se las otorga, o permite que se le autoricen delegaciones legislativas por parte del Congreso.⁶⁶

Entonces, el valor de las instituciones queda claro. Además, sería contradictorio y absurdo que un constitucionalista negara o subvalorara la trascendencia y el peso específico de las instituciones. Lo que sostengo es que hay que otorgarles el justo valor, y es lo que considero que no hacen quienes atribuyen a los sistemas presidenciales en América Latina la totalidad o casi totalidad de la responsabilidad de los fracasos democráticos y, por ende, proponen como solución para superar o evitar en el futuro algo similar, el cambio del sistema de gobierno al parlamentario. Como receta general la encuentro pésima y errónea, como receta particular para aplicar a un país, hay que tener cuidado y realizar un examen del mismo, diagnosticar responsablemente cuál es la situación y la probable solución.

En consecuencia, hay que analizar la evolución política del Estado y de sus instituciones, los problemas económicos, sociales y culturales, el entorno internacional y regional. Hay que tener muy presentes las peculiaridades del país, su evolución política, las causas de los problemas y del funcionamiento del sistema como un todo, no olvidarnos

⁶⁵ Nohlen, Dieter, "Presidencialismo, sistemas electorales y sistemas de partidos en América Latina", en Nohlen, Dieter y Fernández B., Mario (eds.), *El presidencialismo renovado...*, cit., nota 28, pp. 190-194.

⁶⁶ Mainwaring, Scott, "Multipartism, Robust Federalism and Presidentialism in Brasil en Mainwaring", en Scott y Shugart, Matthew Soberg (eds.), *Presidentialism and Democracy...*, cit., nota 3, p. 103.

del factor tiempo y lugar, de la eficacia de las instituciones en diversas épocas y circunstancias. Si no se contemplan las peculiaridades del país, desde los más diversos ángulos, la radiografía saldrá movida y puede conducir a un diagnóstico equivocado.

Afirmar *a priori* que el sistema parlamentario es más eficaz que el presidencial resulta un desacierto tan grande como la falsedad que se sostuvo durante décadas, y que la realidad ha desmentido en todos los continentes, que la autocracia es más eficiente que la democracia. Democracias son los países cuyas poblaciones tienen los máximos niveles de bienestar. Democracias son los países punteros en ciencia y tecnología. Democracias son los países con los niveles educativos y culturales más altos.

Si se afirma que el sistema parlamentario es más eficaz que el presidencial, hay que solicitar que nos especifiquen en qué aspectos, dónde, cuándo y cómo.

Para comprender e interpretar bien la radiografía nacional, muy útil es conocer las experiencias de otros países, especialmente de aquellos que, aunque existen diferencias, guardan algunas o múltiples similitudes como acontece en América Latina donde, a pesar de la gran e inmensa diversidad, también se encuentran aspectos cercanos y comunes, y cuestiones similares en la región. Cada día, debemos tener más en cuenta el derecho constitucional latinoamericano comparado, del cual me he ocupado en otra ocasión.⁶⁷

C. Aun suponiendo, sin conceder, que en América Latina, el sistema parlamentario vendría a solucionar muchos de los problemas que llevaron al fracaso a los sistemas democráticos, habría que preguntar si sería posible el cambio de un sistema al otro como acto de voluntad y de la noche a la mañana, como sería el caso con la promulgación de una nueva Constitución o una reforma integral de la vigente.

Difícilmente ello sería posible, en virtud de que el sistema parlamentario necesita satisfacer diversos presupuestos para ser exitoso, entre los cuales se encuentran los siguientes:

⁶⁷ Carpizo, Jorge, "Derecho constitucional...", *cit.*, nota 1, pp. 966-972. Sobre el derecho constitucional comparado véase Pegoraro, Lucio y Rinella, Angelo, *Introducción al derecho público comparado. Metodología de investigación*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, pp. 54-65.

a) La existencia de un sistema estructurado de partidos fuertes, con la voluntad de formar coaliciones o acuerdos permanentes, si es necesario.

b) Que los partidos políticos sean disciplinados para impedir los cambios frecuentes de gobierno. En gran parte, partidos disciplinados existen en aquellos países que cuentan con partidos con experiencia en fracasos y con alicientes para ser disciplinados.

c) Un alto grado de consenso social respecto a la existencia del sistema, que se le sienta como algo propio, y no como un régimen extraño.

d) Oposición política “leal” en el parlamento, lo cual implica una alta institucionalización de la política, al considerar a la oposición como parte esencial para el funcionamiento del sistema.⁶⁸

¿En América Latina, todos, la mayoría, algunos o ninguno de los países cuentan con los presupuestos para estructurar un sistema parlamentario exitoso?

D. El gran problema es que un cambio del sistema presidencial al parlamentario, si no se reúnen los presupuestos indispensables o mínimos para su buen funcionamiento, puede agravar la situación política, debilitar a las democracias actuales e incluso llevarlas a nuevos ciclos de fracasos y rupturas.

Entre algunos de los peligros más serios que se podrían correr, menciono los siguientes:

a) En lugar de transitar a un sistema parlamentario, lo más probable es que se acabe en asambleísmo, debido a la carencia de partidos disciplinados, tal y como ya aconteció en varios países europeos, en las décadas veinte y treinta del siglo pasado, Estados que sufrieron sistemas con poder disperso, atomizado e irresponsable.

b) Mayor inestabilidad e ingobernabilidad políticas al estar los gobiernos y ministros cayendo con frecuencia. De lo anterior, la Europa de las décadas mencionadas también presenta experiencias negativas.

⁶⁸ Thibaut, Bernhard, *op. cit.*, nota 21, pp. 243 y 244; Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada*, México, FCE, 1994, pp. 111-114. Del mismo autor “Neither Presidentialism-nor Parliamentarism”, en Linz, Juan J., y Valenzuela, Arturo, *op. cit.*, nota 8, vol. 1, pp. 113 y 114; Sagües, Néstor Pedro, *op. cit.*, nota 14, pp. 47 y 48.

c) Gobiernos débiles incapaces de tomar medidas, cuando en América Latina urgen decisiones para intentar solucionar o disminuir los graves problemas sociales, económicos y culturales.

d) La pérdida de los avances democráticos alcanzados a partir de la segunda mitad de la década de los ochenta del siglo pasado.

e) La resurrección de males que parecen superados como el militarismo, ante la probable caída de gobiernos en forma frecuente, y el agravamiento de los problemas a causa de gobiernos débiles e inmovilizados.

f) Conflictos políticos entre el jefe de Estado y el jefe de gobierno como ha sucedido en varios nuevos sistemas parlamentarios, como han sido los casos de Somalia, Pakistán, Hungría, Eslovaquia o Ucrania.

g) Dificultades para la comprensión del sistema por parte de la sociedad cuya cultura política no es muy amplia, lo que restaría apoyo social al parlamentarismo. Por ejemplo, no sería fácil de asimilar que el jefe de gobierno no sea electo directamente, lo que es una costumbre muy arraigada en la región latinoamericana. Si el jefe de Estado fuera electo directamente, como ocurre en algunos sistemas parlamentarios, y más en los semipresidenciales, los riesgos de conflicto entre él, legitimado democráticamente, y el jefe de gobierno tendrían posibilidades de aumentar.⁶⁹

Además, debe tomarse en cuenta que no se conoce, no se tiene idea precisa, de cómo funcionaría un sistema parlamentario en las condiciones actuales de América Latina, con sus graves problemas de toda índole, en virtud de que es probable que no ha funcionado tal sistema en la región, pues incluso los denominados “parlamentarismos” probablemente no fueron realmente tales, sino simulacros, o existieron hace ya tantas décadas que es difícil extrapolar los resulta-

⁶⁹ Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional...*, *cit.*, nota anterior, pp. 112, 128 y 129 y 153; Nohlen, Dieter, “Presidencialismo *versus* parlamentarismo: dos enfoques contrapuestos”, p. 25, y Lazarte, Jorge, “Presidencialismo limitado e inviabilidad parlamentaria: el caso de Bolivia”, en Nohlen, Dieter y Fernández B., Mario, *El presidencialismo renovado...*, *cit.*, nota 28, p. 267; Duverger, Maurice, *La monarchie republicaine ou comment les démocraties se donnent des rois*, París, Éditions Robert Laffont, 1974, p. 47; Moderne, Frank, “Les avatars du présidentielisme dans les États Latino-américains”, *Pouvoirs*, París, núm. 98, 2001, p. 82; Mainwaring, Scott y Shugart, Matthew Soberg, *Presidentialism and Democracy...*, *cit.*, nota 3, pp. 53 y 54; Serrafiero, Mario, “Presidencialismo y parlamentarismo en América Latina...”, *cit.*, nota 23, pp. 180 y 181.

dos a nuestros días, aunque algunos de los llamados “parlamentarismos” como Chile de 1891 a 1924, y Brasil de 1961 a 1964, dejaron recuerdos negativos, tanto en la sociedad como en la clase política, por su inestabilidad y el agravamiento de los problemas. Como se dice en lenguaje común: resultó peor la medicina que la enfermedad.

Por las razones anteriores, contenidas en los dos últimos párrafos, se ha afirmado que no hay evidencia empírica alguna que confirme la hipótesis —¿ilusión?, ¿esperanza?, ¿mito?— de que la consolidación democrática sería más firme con un cambio al parlamentarismo; por el contrario, existe el temor dominante que dicho cambio traería consigo inestabilidad política, por las probables caídas o rupturas de gobierno que ocurren en los sistemas parlamentarios con multipartidismo y que operan con dosis altas de ideologización y polarización.⁷⁰

E. En este contexto, hay que tener en cuenta que los sistemas presidenciales en América Latina, pueden teóricamente presentar, en términos generales, algunas fortalezas y ventajas sobre el parlamentario. Quizá las más importantes sean:

a) El elector conoce con mayor precisión por quien está votando para jefe de gobierno. En los sistemas presidenciales, las coaliciones electorales, o sea las que se forman con anterioridad a las elecciones, permiten tener más claridad de las opciones que existen para votar.

En los sistemas parlamentarios multipartidistas, en muchos casos, el elector está imposibilitado a predecir el impacto de su voto en la formación del gobierno, porque ésta con frecuencia responde a negociaciones postelectorales. La anterior afirmación se encuentra empíricamente comprobada. Desde luego, la situación es diversa en sistemas parlamentarios bipartidistas.

b) Las opciones se amplían para el elector, en virtud de que puede votar a favor del candidato presidencial de un partido y por congresistas de partidos diversos, con lo cual decide que todo el poder no quede en manos de un partido. Los gobiernos divididos necesitan mayor voluntad de diálogo, negociación y concertación políticas; entonces, partidos representantes de una extensa gama ideológica pueden tener más juego político.

⁷⁰ Nohlen, Dieter, “Sistemas de gobierno: perspectivas...”, *cit.*, nota 28, pp. 105 y 106.

c) La mayor estabilidad del gobierno, y generalmente así es en democracias estables, debido a que el Ejecutivo y el Legislativo son electos para periodos fijos. La frecuencia de la caída de gabinetes ha conducido a sistemas parlamentarios al fracaso de sus democracias, especialmente en la primera mitad del siglo XX, y en países en vías de desarrollo.

d) La relativa separación de poderes —Ejecutivo y Legislativo— permite mayor control entre ellos, que los pesos y contrapesos funcionan con más efectividad que en sistemas parlamentarios bipartidistas.

Digo relativa separación de poderes, porque únicamente existe un poder cuyos órganos ejercen diversas funciones. Aquéllos colaboran y suelen coordinarse entre sí.

Por ejemplo, es frecuente que el presidente intervenga en el procedimiento legislativo al contar constitucionalmente con la facultad de iniciativa de ley, de veto al proyecto de ley, o con ambas. Asimismo, diversos actos del presidente deben ser aprobados por el Congreso como algunos nombramientos importantes, la declaración de guerra o la instauración del estado de excepción. Por lo general, el presidente posee alguna o algunas facultades de naturaleza legislativa como es la reglamentaria.

A su vez, el Congreso puede fincar y desahogar un juicio de responsabilidad política al presidente.

Tanto el Poder Legislativo como el Judicial desempeñan funciones materialmente administrativas.

e) El elector puede controlar mejor al gobierno, sin que se le cambie, si existen elecciones intermedias —como acontece en muchos sistemas presidenciales—, debido a que lo podrá castigar o premiar otorgándole o suprimiéndole la mayoría legislativa a su partido.

f) El legislador posee más libertad para examinar los proyectos del gobierno en sus méritos, ya que en el rechazo no está involucrada ninguna cuestión relacionada con la “confianza” al gobierno. Lo anterior permite en principio mayor control respecto a la legislación, porque se pueden rechazar, modificar o enmendar con alguna libertad, proyectos que no serían benéficos para el país, aunque la facultad de veto puede hacer nugatoria esta fortaleza del sistema, en caso de que el veto no sea superado por el Congreso.

g) Como consecuencia del punto anterior, los proyectos legislativos pueden lograr consensos más elevados, en virtud de que se amplían los márgenes de la discusión y la negociación con la participación de otros partidos integrantes del órgano legislativo.⁷¹

Estas fortalezas y ventajas dependen en mucho de qué tipo de presidencialismo se trata —existen varios tipos y clases en América Latina—, del sistema partidista, de la disciplina de partido, de la fuerza constitucional y de la popularidad del presidente de la República.

Por otra parte, los contrastes con el sistema parlamentario serán más o menos agudos, también, de acuerdo con el tipo de parlamentarismo, el sistema partidista y el grado de disciplina de partido.

En mi criterio, el punto clave se encuentra en que no es posible *a priori* decir que el sistema parlamentario es mejor que el presidencial y aconsejar como receta a los países de toda la región latinoamericana el cambio de sistema de gobierno.

El régimen presidencial presenta fortalezas que no se pueden obviar ni ignorar.

F. En América Latina no existe un tipo de sistema presidencial, sino varios. Lo que puede considerarse presidencialismo puro, lo detentan hoy muy pocos países, entre ellos México.⁷² Los tipos puros en el mundo son cada día más raros. Los sistemas de gobierno se van adaptando de acuerdo con tiempo, lugar y circunstancias. No obstante, existen ciertas características que nos permiten calificar a un sistema de gobierno, a pesar de las diversas modalidades que la Constitución adopta.

En América Latina, la corriente constitucional que ha insertado en el sistema presidencial elementos que pueden considerarse propios del parlamentario es muy antigua, tales como la existencia del gabinete y la interpelación y censura a los ministros, entre otros. Hay que admitir que en varios países, aunque son los menos, estos injertos parla-

⁷¹ Shugart, Matthew Soberg y Carey, John M., *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Nueva York, Cambridge University Press, 1992, pp. 44-48; Mainwaring, Scott y Shugart, Matthew Soberg, *Presidentialism and Democracy...*, *cit.*, nota 3, pp. 33-39; Valadés, Diego, *El control...*, *cit.*, nota 5, pp. 53, 187; Mainwaring, Scott, "Presidencialismo, multipartidismo y democracia...", *op. cit.*, nota 17, p. 125; Lazarte, Jorge, *op. cit.*, nota 69, p. 266.

⁷² Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo veintiuno editores, 2002, pp. 31-40.

mentarios funcionan bien; en otros, ellos se encuentran en la ley fundamental pero no han enraizado en la práctica constitucional ni en la cultura político-jurídica.

No sostengo en este ensayo el inmovilismo y la irreformabilidad de los sistemas de gobierno en América Latina, pero no estoy de acuerdo en cambiar por cambiar, en aventuras constitucionales y políticas que debiliten nuestras frágiles democracias y contribuyan a su fracaso.

No descarto el sistema parlamentario en América Latina, pero actualmente no existen las condiciones para su implantación y aquéllas no se crean de la noche a la mañana. Por ahora, sería correr riesgos desestabilizadores innecesarios. En años o decenios próximos, no lo sé, no soy adivino... En política es difícil predecir el futuro a largo plazo. Nunca creí que durante mi existencia fuera a ver la desintegración de la Unión Soviética o la reunificación de Alemania, y ambas situaciones acontecieron.

Mi punto de vista es que la democracia en América Latina tiene retos inmensos, que los peligros son reales, que lo más importante se encuentra en avanzar cuanto sea posible y a buena velocidad, en ir asegurando la democracia social, justicia social o Estado de bienestar, como se le quiera denominar. El principal enemigo de la democracia en la región es la pobreza y, en muchos casos, miseria, y los enormes rezagos sociales y culturales que sufre aproximadamente la mitad de la población.

Respecto a los aspectos institucionales, reitero, no soy partidario del inmovilismo, sino del realismo; por éste entiendo la elaboración de diagnósticos acertados que tomen en consideración la evolución política del país, sus peculiaridades y características propias, que se determine con precisión si es necesario cambiar algunos aspectos y, si es el caso, cuáles son, por qué y qué finalidades se persiguen.

Debe analizarse cuidadosamente si las cuestiones que no están funcionando adecuadamente responden a problemas institucionales o a que no se cumple o aplica plenamente la Constitución, a que los controles políticos que ésta estructura son desvirtuados por poderes de hecho, o si los males son atribuibles a los partidos o a los dirigentes políticos, o a ambos.

Una vez que el diagnóstico certero se haya efectuado, si hay reformas institucionales que realizar, las mismas deben emprenderse,

creándose el consenso político necesario para alcanzar ese objetivo. Para dichas reformas, reitero, recurriría fundamentalmente al derecho constitucional latinoamericano comparado como uno de los instrumentos más valiosos para acertar en el objetivo propuesto.

La finalidad de la reforma no puede ser otra que reforzar nuestros sistemas democráticos con gobernabilidad. Afianzar lo alcanzado, para de ahí, proseguir el camino largo y nunca concluido de fortalecer la democracia.