

DISTORSIONES DEL SISTEMA DEMOCRÁTICO EN LATINOAMÉRICA

ARTÍCULO DE ANÁLISIS

Por el Dr. Darío Germán Spada

Sub Director de la Fiscalía de Estado de la Provincia de Buenos Aires

El presidencialismo latinoamericano, pese a encontrarse inspirado en el equilibrado sistema estadounidense, ha evolucionado hacia una enorme y asimétrica concentración del poder en manos del titular del Ejecutivo, circunstancia que ha originado prácticas autoritarias desde los mismos poderes democráticos; más aún, ha implicado una dificultad en la dinámica de la continuidad constitucional.

En efecto, tal presidencialismo constituye una derivación distorsionada de un modelo que ha demostrado plena eficacia: el estadounidense, en el que se verifica el estricto cumplimiento de una serie de condiciones moderadoras del poder: I. una Corte Suprema de Justicia federal que, a través de la creación del control de constitucionalidad de las normas y de los actos de gobierno -luego del dictado del fallo “Marbury vs. Madison” en 1803- y de una imagen de prestigio inigualada en la opinión pública, ha logrado una importante cuota de poder y, sobre todo, ha permanecido adecuadamente protegida de las influencias políticas de los otros poderes del Estado, y II. un Congreso fuerte que a lo largo del tiempo ha afirmando un papel de importante contención de las atribuciones del Ejecutivo, lo que lleva a muchos publicistas de ese país a rebautizar al sistema con la denominación de “régimen congresional” en lugar de presidencialista.

Asimismo vale destacar otros factores que favorecieron el éxito del presidencialismo estadounidense, tales como la inexistencia de “disciplina partidaria” en la relación partido/ legisladores que se evidencia en el Congreso al momento de votar -ya que las mayorías se obtienen y varían en función de la cuestión objeto de tratamiento y no de la pertenencia partidaria de sus representantes- y el riguroso acotamiento de las facultades colegislativas del presidente.

Por su parte, como elementos morigeradores del poder presidencial estadounidense no debe perderse de vista la existencia de un federalismo real, en el cual las autonomías estatales operan como un control de los actos presidenciales, en la medida que conservan una importante cuota de potestades gubernativas efectivas. Otro elemento moderador es el control legislativo -acuerdo del Senado- que se exige en la designación de los funcionarios que asisten al presidente.

A la luz de las características del régimen estadounidense es posible concluir que su éxito radica en el acatamiento al principio de división de poderes y en la efectividad de los mecanismos de control recíproco que configuran un esquema de frenos y contrapesos.

Tal situación contrasta con la de los países latinoamericanos que, en su intento de aplicar el modelo presidencialista estadounidense, incurrieron en prácticas defectuosas que distorsionaron el diseño y dieron lugar a un presidencialismo con características regionales propias (Quintero, 1977).

Así es, una práctica corriente consiste en el bloqueo que pueden ejercer los poderes como producto del propio diseño constitucional del sistema presidencial que, basado en la división de poderes, plantea que el electorado elija a sus representantes en el Ejecutivo y en el Legislativo, circunstancia que confiere a ambos poderes legitimación propia e independiente y abre la posibilidad de que los mismos puedan responder a partidos políticos

En efecto, el Parlamento debe ser esencialmente un espacio de discusión y debate, donde todas las voces sean escuchadas en su diversidad, para ser encauzadas en una opinión mayoritaria representativa de las mismas, contemplativa aún de los ausentes y de las minorías.

distintos no garantizando al Ejecutivo una mayoría parlamentaria necesaria para gobernar. Si bien ésta situación opera como un freno efectivo a la concentración del poder presidencial y exige cooperación en el proceso de toma de decisiones políticas como medio concreto de control del poder, lo cierto es que crea la posibilidad de bloqueos mutuos entre los dos poderes obstaculizando la dinámica de dicho proceso (Mayer, 2012).

Asimismo, la fuerte personalización del poder que supone el sistema presidencial, con su ejecutivo unipersonal, también dificulta la formación de coaliciones de apoyo al gobierno y favorece el despliegue de estrategias no cooperativas entre los actores políticos, pudiendo ello desencadenar eventuales bloqueos institucionales y devenir en intervenciones militares. En cuanto a los partidos minoritarios, éstos no tienen aliciente alguno en participar dentro del sistema institucional ya que su intervención en la toma de decisiones públicas resulta marginal, y por ello el único rol que les queda es ejercer una oposición irresponsable y destructiva para lograr sus cometidos políticos (Mayer, 2012).

Finalmente, otra característica del presidencialismo que implica un desafío en el escenario latinoamericano radica en la existencia de períodos fijos para la duración de los mandatos de los presidentes y el parlamento, particularidad que endurece el sistema al negarle la posibilidad de adaptarse a los cambios que pueden acontecer en la realidad política. Así, en caso de una crisis política, no poco habitual en la región, a diferencia del parlamentarismo que prevé mecanismos preestablecidos e institucionalizados de resolución -la destitución del Presidente por un voto de desconfianza o la disolución del Parlamento mediante un llamado anticipado a elecciones- que instituyen un nuevo gobierno con niveles de legitimidad garantizados y no implican un trauma grave en la continuidad democrática, el presidencialismo no provee disposiciones, salvo la del juicio político, para sustituir al presidente. Por ello, ante un resquebrajamiento del Poder Ejecutivo puede no sólo modificar el mapa político sino desatar grandes conflictos en materia de legitimidad política y social (Mayer, 2012).

Lo cierto es que las defectuosas prácticas en que ha devenido el sistema presidencialista latinoamericano le imprimieron al mismo sus características regionales propias, tales como la excesiva concentración de poder en el Ejecutivo, las posibilidades de bloqueo entre poderes, la baja tendencia cooperativa y a armar

coaliciones duraderas, la rigidez y la posibilidad de ruptura democrática y surgimiento de prácticas para-constitucionales. En efecto, presidentes con poderes cesarísticos que gobiernan el país sustrayéndose al control de los otros dos poderes; regímenes de doble autoridad -presidente y legisladores elegidos por el electorado- con mandato fijo que no incentiva la cooperación entre Ejecutivo y Legislativo; tendencia al bloqueo y a la inercia institucional; sistemas de partidos políticos altamente fragmentados y predominio de Legislativos débiles. Estas características definen la esencia de los presidencialismos latinoamericanos.

En relación concreta a los Parlamentos, cabe señalar el descrédito instalado a su respecto tanto del mundo académico como de la opinión pública, fundada en la idea de que los mismos se encuentran convertidos en meros lugares de aprobación de leyes, es decir, en un instituto certificante y notarial de la voluntad de los Ejecutivos.

Si bien es correcto pensar que, a los fines de responder a las promesas electorales, el Parlamento le confiera la mayoría al Ejecutivo de su mismo color político para la sanción de determinadas leyes (Blondel, 1985), tal circunstancia no lo debe relegar al lugar de mero instituto aprobatorio de las propuestas del Ejecutivo (Döring, 1995; Capano y Giulani, 2001). Por el contrario el Parlamento debe tener la iniciativa legislativa y ser el espacio de debate político por excelencia en el que se arriba al consenso mediante una función negociadora.

En efecto, el Parlamento debe ser esencialmente un espacio de discusión y debate, donde todas las voces sean escuchadas en su diversidad, para ser encauzadas en una opinión mayoritaria representativa de las mismas, contemplativa aún de los ausentes y de las minorías. Sin embargo, tal como se mencionara en el párrafo anterior el tema de la representatividad es uno de los más cuestionados por la opinión pública y académica.

Así, a la luz de las decisiones que se toman en el recinto, pareciera perderse de vista quién es el sujeto representado, ¿los ciudadanos o los partidos políticos?. Tales cuestiones ponen en evidencia la existencia de un nuevo mandato imperativo que las cúpulas de las dirigencias partidarias les imponen a los legisladores, y que da cuenta que la dinámica parlamentaria ya no expresa la relación representante/ciudadano sino que refleja la correlación representante/partido político ya que éste es el verdadero elector que selecciona a los candidatos en procesos de dudosa

transparencia. Dicho fenómeno queda expuesto en el proceso de toma de decisiones, en los criterios adoptados en el Parlamento vinculados a la lógica de las mayorías electorales.

Por otro lado, además de la disminución de la estima pública a su respecto puede hablarse de una mengua en su eficacia. Mucho de ello se debe al aumento de la legislación delegada, esto es a la transferencia al Ejecutivo de funciones propias de su naturaleza constitucional con argumentos de emergencia y en forma permanente. Pero quizás lo más sustancial es la pérdida de lo que Hipólito Orlandi denomina su función sistémica que es la de intervenir en el proceso político decisorio; función que se completa con la de garantizar la correspondencia con la voluntad popular (Orlandi, 1998).

Por su parte, Pasquino señala tres caracteres que configuran “las degeneraciones de los Parlamentos” (Pasquino, 1997): en primer lugar, la cuestionada práctica por la que el parlamentario cambia su decisión repentinamente o se aleja de su banca para pasar a otra, seguramente por un “recompensa” de algún tipo.

La segunda característica que identifica el mencionado autor, está dada por la articulación de un grupo más numeroso de parlamentarios que conforman una coalición en torno a intereses más colectivos.

La tercera degeneración está dada por el llamado “asambleísmo” en donde el Parlamento en su conjunto, modifica su accionar, incluso en la desestabilización de los Ejecutivos o los crea a su medida en los sistemas parlamentarios.

Lo cierto es que durante el Siglo XX, si bien los Parlamentos han crecido en tamaño y funciones lo han hecho en una disminución relativa a los poderes del órgano Ejecutivo y, sin perjuicio de constituir los ámbitos formales en los que las cuestiones socialmente problematizadas se instalan en la esfera de lo público a través de la producción legislativa, en ocasiones la actividad parlamentaria se ha visto reducida a la de mero acompañamiento de la acción ejecutiva del Gobierno si éste estuviera en condiciones de así imponerlo según los disciplinamientos partidarios que se conforman en el procedimiento electoral.

Además cabe mencionar que los Ejecutivos latinoamericanos tienden a interpretar cualquier oposición a su política por parte de los otros poderes como un obstáculo a la acción de su gobierno, institucionalizando el decretismo, es decir la práctica de gobernar a través de decretos. Así, el poder de decretar permite a los Ejecutivos fijar la agenda legislativa, ya sea enviando propuestas al Congreso o priorizando ciertos proyectos dentro de los procedimientos internos del mismo. Ello debilita los mecanismos de rendición de cuentas vertical y horizontal, evidencia una clara voluntad de gobernar unilateralmente sin los frenos y contrapesos que le impone el principio de la división de poderes, lleva en sí mismo la pérdida del valor institucional del Poder Legislativo, menoscaba la confianza de los ciudadanos en las instituciones democráticas y, finalmente, limita al máximo la independencia de poderes y la participación de los demás actores que integran el espectro político. •



BIBLIOGRAFÍA

- Blondel, Jean (1985), *Government Ministers in the Contemporary World (Political Executives)*, SAGE Publications, Beverly Hills, USA.
- Capano, Gilberto y Giuliani, Marco (2001), *Parlamento e Processo Legislativo in Italia. Continuità e Mutamento*, Il Mulino, Bologna, Italia.
- Döring, Herbert (1995), ‘Time as a scarce resource: government control of the agenda’, in Döring, H. (ed.), *Parliaments and Majority Rule in West-ern Europe*, St. Martin’s Press, New York, USA.
- Mayer, Jorge (2012), *Argentina en crisis: Política e Instituciones 1983-2003*, Eudeba, Buenos Aires, Argentina.
- Orlandi, Hipólito (1998), “Parlamentos y congresos”, en Orlandi, Hipólito (comp.), *Las Instituciones Políticas de Gobierno*, Vol. 1, EUDEBA, Buenos Aires, Argentina.
- Pasquino, Gianfranco (1997), “Nuevo Curso de Teoría Política”, Fondo de cultura Económica, México.
- Pasquino, Gianfranco (1997), *La Oposición en las Democracias Contemporáneas*, EUDEBA, Buenos Aires, Argentina.
- Pasquino, Gianfranco (1997), *La Democracia Exigente*, Colección Ciencias Sociales, Alianza Editorial, Madrid, España.
- Quintero, César (1977), *El Predominio del Poder Ejecutivo en Latinoamérica*, “El Predominio del Poder Ejecutivo en la América Latina”, 13, UNAM, México.