

## Resumen

Los países latinoamericanos en su intento de aplicar el modelo presidencialista estadounidense incurrieron en prácticas defectuosas que distorsionaron su diseño y dieron lugar a un nuevo patrón de presidencialismo con 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 paraconstitucionales. En efecto, presidentes con poderes cesarísticos que intentan gobernar el país sustrayéndose al control de los otros dos poderes instalando el decretismo; 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. Un modelo de gobierno centrado en el poder presidencial; un Ejecutivo con superpoderes y una República sin poderes independientes.

*Palabras clave:* Presidencialismos latinoamericanos, prácticas defectuosas, presidencialismos con características regionales propias, presidentes con superpoderes, República sin poderes independientes.

## Abstract

Latin American countries in their attempt to apply the American presidential model incurred in faulty practices that distorted its design and resulted in a new pattern of Presidentialism with their own regional features, such as excessive concentration of power in the President, the chances of locking between powers, low cooperative tendency and build lasting coalitions, rigidity and the possibility of rupture –emergence of democratic and constitutional practices–. Indeed, all-powerful presidents who try to govern the country subtracting the control of the other two branches installing practices of ordering; regimes dual authority president and legislators elected by the electorate, with fixed term which does not encourage cooperation between the executive and legislative branches; tendency to block and institutional inertia, political party systems highly fragmented and weak legislative dominance. These characteristics define the essence of Latin American presidential. A governance model focused on presidential power, a super-powered President and independent powerless Republic.

*Keywords:* Latin American Presidentialism, faulty practices, presidentialism with their own regional features, presidents with super powers, independent powerless Republic.

## LAS PRÁCTICAS DEFECTUOSAS EN LA REGIÓN

# PREDOMINIO DEL PODER EJECUTIVO EN AMÉRICA LATINA

Darío Germán Spada

El fundamento jurídico de la primacía del Ejecutivo en América Latina se encuentra en las propias constituciones de los países de la región, que consagran precisamente el régimen de gobierno presidencialista, inspirado en el sistema estadounidense.

Sin perjuicio de ello, y si bien casi todas las constituciones latinoamericanas han ido mitigando gradualmente el rígido presidencialismo estadounidense con la adopción de instituciones de carácter parlamentario, el presidencialismo latinoamericano ha evolucionado hacia una concentración enorme y asimétrica del poder en manos del presidente, circunstancia que ha originando prácticas autoritarias desde los mismos poderes democráticos; más aún, ha implicado una dificultad en la dinámica de la continuidad constitucional.

Lo cierto es que tal predominio es un hecho cuya utilización arbitraria lo torna claramente perjudicial, pero no es menos cierto que en las condiciones adecuadas el sistema presidencialista ha demostrado plena eficacia. En efecto, su conveniencia se destaca si se trata de

una primacía atemperada, por una parte, con una auténtica independencia judicial y, por otra, con la existencia de un Parlamento que ejerza un adecuado control de las principales actividades del Ejecutivo (Quintero, 1977).

Tales condiciones, moderadoras, se encuentran presentes en el régimen estadounidense:

**1. 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;

**2. 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 congressional*” 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 morigerados 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.

### Las defectuosas prácticas en que ha devenido el sistema presidencialista latinoamericano le imprimieron características regionales propias

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.

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 distintos no garantizando al Ejecutivo una mayoría parlamentaria necesaria para gobernar. Si bien esta 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. 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, estos 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 paraconstitucionales. 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.



Además cabe mencionar que los Ejecutivos en América Latina 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. Si bien ello produce el debilitamiento de las instituciones democráticas, así como también el descrédito y debilitamiento del propio Gobierno, en cierta medida podría considerarse que ha sido necesario para llevar adelante las reformas económicas y políticas en los distintos países de la región. También ha sido necesario a los efectos de contener y dar respuestas a las demandas provenientes de sociedades fragmentadas e impregnadas de ideología política, que reclaman mayor rapidez y eficacia en la solución de sus problemas y en la acción gubernamental, y que exige una dinámica tal que sólo un Ejecutivo fuerte y con autonomía para decidir puede brindar para estar a la altura de las altas expectativas sociales puestas en él.

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 im-

pone 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 así como la de los agentes económicos en las decisiones de gobierno y, finalmente, limita al máximo la independencia de poderes y la participación de los demás actores que integran el espectro político. Un modelo de gobierno centrado en el poder presidencial; un Ejecutivo con superpoderes y un Estado sin poderes independientes.

#### REFERENCIAS

- Mayer, Jorge (2012): *Argentina en crisis: Política e Instituciones 1983-2003*, Eudeba, Argentina.
- Quintero, César (1977): "El Predominio del Poder Ejecutivo en Latinoamérica", UNAM, México, 13.



**Dario Germán Spada**

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

✉ [dariospada@hotmail.com](mailto:dariospada@hotmail.com)