

Crítica al presidencialismo en América Latina

Enrique Bernales Ballesteros*

Pontificia Universidad Católica del Perú

1. La debilidad de la sociedad civil

La permanente inestabilidad de las instituciones políticas en América Latina; la fragilidad de los partidos políticos; la debilidad de los mecanismos que regulan la relación entre el Estado y la sociedad; la ausencia de canales para que el ciudadano tenga la capacidad de presentar demandas sociales, cooperar en el ejercicio cívico de la democracia, participar en las decisiones políticas más importantes y ejercer el control sobre los poderes del Estado, y principalmente sobre el Parlamento, son algunos de los factores que suelen estar presentes en las crisis políticas que facilitan la concentración del poder y la existencia de regímenes políticos marcadamente presidencialistas. A su vez, estos regímenes, nacidos de vacíos y definiciones estructurales, son causa de crisis políticas que expresan la debilidad de la sociedad civil.

Es evidente que al no haberse organizado en todos sus aspectos la democracia en América, el sistema político sólo parcialmente está basado en la vigencia de instituciones democráticas. Las verdaderas dimensiones del sistema son, entre otras, la concentración y elitización del poder; la tendencia a su ejercicio autoritario; la representación restringida; la conducta parcializada de la autoridad en favor de los grupos económicos más poderosos; y la presencia tutelar, arbitral y con poder autónomo de decisión de las Fuerzas Armadas.

En este contexto, la población, que mayoritariamente no participa de la democracia, no ve expresadas sus demandas en la representación restringida que en su nombre "se ejerce desde la Presidencia de la República y desde el Parlamento"; no percibe ni internaliza las sustituciones pendulares de la democracia por gobiernos dictatoriales como una ruptura en el sistema político. Puede, en todo caso, conmocionarse y vivir la coyuntura como una fase crítica

* Profesor de derecho constitucional en la Pontificia Universidad Católica del Perú, Relator especial de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

y difícil; pero no la internalizará como una crisis política de ruptura en la que sienta tener alguna participación o responsabilidad (Bernales, 1993: 14 y ss.).

La teoría nos señala que el sistema político de un país regula de manera estable y conforme a un patrón determinado, consensuado y perfectible el conjunto de las relaciones entre el Estado y la sociedad. Esas relaciones no se basan exclusivamente en la legalidad, sino también en la legitimidad. El desajuste en una o en las dos se expresa en diversos grados de conflictividad social y política. Dicho de otro modo, el sistema político reposa en el consenso, cuando el Estado está constituido por instituciones adecuadamente conformadas y su representación es tan amplia que es aceptada nacionalmente. La sociedad, a su vez, produce demandas sociales que tienen como correlato implícito respuestas eficientes y justas por parte del Estado. Desde esta perspectiva, es claro que las instituciones estatales tienen como indicador objetivo para la sociedad su capacidad para procesar con eficiencia las demandas sociales. En esta medida, es importante su legalidad, pero también su capacidad, compromiso e interés por procesar y darle respuesta adecuada a las demandas sociales. La legitimidad depende, entonces, del tipo y cantidad de demandas que procesan, cómo las realizan y las respuestas que dan.

A tenor de este esquema, el sistema político latinoamericano, sobre todo cuando prima un desmesurado presidencialismo, tiene problemas para procesar con eficiencia las complejas y extremadamente diferenciadas demandas sociales que recibe. Se trata, en realidad, de un sistema que a duras penas y muy inestablemente ha logrado articular una institucionalidad inspirada en la tradición democrático-liberal occidental. Pero se trata de una institucionalidad legalmente precaria por causa de las interrupciones constitucionales, la instalación de gobiernos dictatoriales y, como consecuencia de ello, la casi inexistente conciencia de civismo y respeto a la continuidad de la democracia por parte de segmentos importantes de la población.

Pero si éstos son los problemas de la legalidad, son más graves aún los que se refieren a la legitimidad. En efecto, las instituciones suelen caracterizarse por una acción sesgada y selectiva en cuanto a eficiencia para resolver determinadas demandas sociales. Esto es perceptible a través de la legislación, pero es en el comportamiento de la administración pública, y sobre todo en la administración de justicia, donde resulta más visible el sesgo en favor de los grupos representados en el sistema, y donde se pueden percibir con mayor claridad la marginación social y política de las grandes mayorías.

En cierto modo, todas las instituciones de la sociedad civil tienen un aspecto que las connota también como instituciones políticas, unas con mayor grado de identidad histórica que otras, pero todas llamadas a formar opinión

política, según el grado de participación y caracterización del sistema político en el que participan (Bernaes, 1993: 41). Así, podríamos decir que cuanto más amplio y abierto es el sistema democrático, mayor es el ejercicio de opinión política de todas las instituciones, y no sólo de las identificadas exclusivamente como políticas (que es el caso de los partidos, cuyo análisis para la realidad latinoamericana haremos en el punto siguiente).

2. Posición y situación de los partidos políticos

Señala Maurice Duverger que los partidos políticos constituyen la organización política por excelencia; son organizaciones, "aparatos" a través de los cuales se promueve la participación de la población, se formulan problemas, pensamientos y propuestas sobre la realidad social, que concurren a formar la pluralidad y libertad de las ideas, sin las cuales no hay democracia (Duverger, 1967: 357-358). Tal como sostuvimos en un anterior trabajo sobre el tema, los partidos políticos son formadores naturales de opinión y tienden a identificarse con determinadas opciones e intereses de la sociedad, que configuran su posición y al mismo tiempo el espacio político desde el cual concurren a la formación de la democracia (Bernaes, 1993: 43).

Debe tenerse presente que el grado y participación de los partidos está en relación directa con el régimen político y con la existencia de las condiciones sociales, que son las que facilitan la participación o la dificultan. Así por ejemplo, si se trata de un régimen de monopartido, ocupará todo el espacio social y político, haciendo radicar el poder en su estructura orgánica partidaria más que en las autoridades y órganos del Estado. Si se trata de un régimen bipartidista, será más fácil precisar e identificar las funciones de gobierno y oposición, así como la alternancia en el poder. Si se trata de un régimen multipartidario, la participación será más dispersa, habrá más necesidad de alianzas, y al mismo tiempo la institucionalidad democrática será más fácil de conservar dentro de largos períodos de estabilidad (ver Bidart Campos, 1979: 357-369). Precisamente, uno de los graves problemas de la democracia en los países latinoamericanos fue tener regímenes multipartidarios, en los que, en un contexto de condiciones sociales donde prima la desestructuración y la pobreza, la dispersión ha sido muy intensa y superior a la capacidad de convocatoria y permanencia orgánica de los partidos. Además, está presente el factor del presidencialismo, que como fenómeno político no solamente se refleja en las relaciones dentro del Estado y de éste con la sociedad, sino que también se evidencia en el manejo de las instituciones políticas intermedias, como los

partidos, fuertemente arraigados por liderazgos personalistas que luego, al arribar al poder, se multiplican en todo el aparato orgánico estatal.

En efecto, la caracterización de los partidos políticos, en la medida en que es expresiva de factores como el voluntarismo, el populismo, los arrastres electorales temporales y la fragilidad de los esquemas y propuestas ideológicas y programáticas, incide directamente en el predominio histórico del presidencialismo en América Latina. Vistos desde esta óptica, los partidos políticos son más bien organizaciones cerradas y estructuradas de arriba hacia abajo. Su organización es centralizada, elitista, selectiva y concentradora de la decisión en muy pocas manos. Por lo tanto, independientemente de la identidad y de la propuesta democrática de los partidos, éstos generalmente no son democráticos en su organización. Presentan así un blanco débil que en la práctica se convierte en propicio para los ataques de todos aquellos que son proclives a prédicas antipartido, tras las que ocultan concepciones autoritarias y antidemocráticas¹.

Si entendemos que las instituciones políticas –y los partidos lo son– comprenden, a decir de André Hauriou (1967), aquellas organizaciones que están regladas constitucionalmente, enmarcando la vida política de un país, podremos observar en su exacta dimensión la importancia que tienen los partidos políticos para la democratización del poder. En efecto, el fenómeno de la concentración del poder empatado con el presidencialismo acentuado, que ha sido la lógica del desarrollo político en América Latina, se explica también por la ausencia de partidos democráticos, abiertos a la colectividad y enraizados con las expectativas de la nación. Los partidos han sido, más bien, un reflejo poco logrado de aquel caudillismo heredado de la república, y han reproducido los mismos vicios practicados en el ejercicio del poder.

Dentro de los partidos, al igual que al interior de los gobiernos, siempre ha existido –y existe– un “líder natural”; un dirigente que llega a tal situación muchas veces festinando requerimientos orgánicos básicos y frenando las expectativas democratizadoras de los militantes. Existen innumerables ejemplos en América Latina que dan consistencia a lo sostenido. En general, la vida orgánica de un partido ha estado relacionada biológicamente con su líder: era encarnación de aspiraciones juveniles mientras su caudillo era joven, y se convertía en conservador al envejecer aquél. Mientras estaban en el uso de sus fa-

1. La experiencia peruana es aleccionadora al respecto. Como se sabe, el presidente Fujimori llega al poder sin contar con un partido sólido y cohesionado. Desde que asumió el poder, trató de gobernar dejando al margen a los partidos, e inició una campaña de desprestigio que, posteriormente, concluyó con el autogolpe de Estado del 5 de abril de 1992. Para un mayor detalle de esta coyuntura, consultar Samuel Abad y Carolina Garces, 1993: 142 y ss.

cultades –e incluso cuando ello no ocurría, como en la República Dominicana– no podía surgir ningún otro dirigente que le hiciera “sombra”; decidían sobre lo divino y lo humano; la suya era la última palabra; en fin, eran –y siguen siendo– candidatos “naturales” a la presidencia de la República. ¿Cómo afirmar la institucionalidad en un estado de cosas como el descrito? Vemos, pues, que el antropomorfismo tiene raíces históricas republicanas, pero también mucho de conductas actuales.

3. La precariedad del régimen político

El tipo de régimen predominante en los países latinoamericanos es el presidencialismo, que surge en parte por las prescripciones constitucionales, pero también por la tradición y el peso del presidente de la República. Esta situación va más allá, sin embargo, del eclecticismo constitucional imperante: en América Latina los regímenes políticos han tomado formas novedosas –muchas veces deformadas– en las que se han incorporado algunas instituciones tanto del modelo parlamentario como del presidencial, aunque más de éste que de aquél. En efecto, tal como apunta Loewenstein (1978: 51), lo que se presentan son más bien sofisticadas “configuraciones intermedias”, en las que es identificable cierta dicotomía entre la autocracia como concentración de poder y el constitucionalismo como distribución en el ejercicio del mismo.

Por su lado, Duverger califica al modelo latinoamericano como “presidencialista”. “El presidencialismo –agrega– constituye una aplicación deformada del régimen presidencial clásico, por debilitamiento de los poderes del Parlamento e hipertrofia de los poderes del presidente: de ahí su nombre” (Duverger, 1970: 209). No le falta razón al tratadista francés, pues es muy diferente un régimen *presidencial*, que conduce a un gobierno estable, de un régimen *presidencialista*, que conduce a un gobierno fuerte (Ibídem: 208).

A su vez, Antonio Lago Carballo ha escrito que la historia política pasada y presente de los pueblos latinoamericanos pone de manifiesto que el equilibrio y armonía entre los poderes del Estado no se ha conseguido, y que la idea de Montesquieu de enfrentar a esos poderes para que recíprocamente se contengan no se ha plasmado en la realidad política de aquellos pueblos:

“Por el contrario, es el poder ejecutivo el que prevalece sobre los otros dos. Este hecho llevó, hace ya más de treinta años, al profesor Jacques Lambert a denominar a los regímenes hispanoamericanos como de *preponderancia presidencial*, por cuanto el

presidente como titular del Poder Ejecutivo no se conforma con ejercer todas las facultades propias, sino que invade ámbitos propios de los otros poderes.”

(Lago Carballo, 1995: 22)

Por nuestra parte, podemos sostener que ni el sistema presidencial “puro” ni el parlamentario pudieron echar raíces en América Latina debido a factores de arraigo cultural y económico que siempre marcaron la presencia y adhesión hacia una autoridad fuerte. Ambos sistemas requieren, evidentemente, el funcionamiento estable y duradero de las instituciones democráticas, factores inexistentes o poco frecuentes en la historia republicana de América Latina. Si a lo anterior añadimos la ausencia de hábitos democráticos, la marginación de amplios sectores sociales y el caudillismo preponderante, podemos concluir que lo que constitucionalmente se ha generado en los países latinoamericanos ha sido un régimen presidencialista, con el jefe de Estado como actor central del sistema. El equilibrio preconizado por la teoría liberal ha sido rechazado, sin ventaja ni beneficio para los pueblos, por un desequilibrio que ha condicionado negativamente el desarrollo político latinoamericano.

El presidente de la República es el eje político alrededor del cual funcionan las instituciones del Estado y las actividades cotidianas de la sociedad en su conjunto. Es el *personero* de la Nación; el magistrado de más alta investidura que controla el funcionamiento del Estado, y cuya gestión mediatiza en buena cuenta las actividades del Parlamento, institución que, dicho sea de paso, tiene igual legitimidad de origen. Clinton Rossiter acuñó al respecto una frase concluyente; decía que el Presidente de la República era también “padre de multitudes, oráculo de Delfos y héroe de la televisión”.

El régimen político latinoamericano es, pues, precario. No sólo por sus contenidos –enrevesados e indefinidos–, sino también por sus formas. Las constituciones de la región, especialmente las surgidas luego de la Carta Francesa de 1958, que es su antecedente dogmático y orgánico más importante, han sido incapaces de reflejar más definidamente un tipo de régimen que rescate la experiencia pasada y proyecte al futuro aquellas configuraciones políticas más amigadas con su tradición. El presidente de la República es, evidentemente, el líder que refleja la unidad de la Nación. Mas ese líder requiere controles políticos efectivos que no significan una traslación mecánica de algunas instituciones parlamentarias, efectivas en otras realidades pero ineficaces en contextos diferentes. Quizá lo que se necesite sea un presidencialismo atenuado, que es muy diferente, como veremos, del híbrido presidencial-parlamentario que ha primado como gran innovación en las últimas décadas.

4. ¿Es posible el parlamentarismo en América Latina?

Creemos que su implementación confronta serias dificultades, por lo menos en un futuro inmediato. Pero vayamos por partes. Repasemos brevemente las instituciones básicas del régimen parlamentario, para luego contrastarlas con la realidad latinoamericana.

El parlamentarismo es una figura constitucional surgida en Europa occidental –especialmente en Gran Bretaña– en virtud de la cual el Ejecutivo encarnado en el gobierno, le debe su autoridad al Parlamento, ante el cual asume la responsabilidad política de sus actos. En este tipo de modelo político, tanto el gobierno como el Parlamento se deben recíprocamente la misma legitimidad de origen². Siguiendo a Carlota Jacquisch, podemos identificar los siguientes signos del régimen parlamentario:

1. Los miembros del gobierno o gabinete son al mismo tiempo miembros del Parlamento.
2. El gobierno o el gabinete está conformado por las principales autoridades del partido mayoritario o de aquellos partidos que, participantes en una coalición, forman una mayoría.
3. Dentro del gobierno o Gabinete, la estructura del poder necesita la clara primacía del Primer Ministro entre sus pares.
4. El gobierno retiene el poder siempre y cuando cuente con el apoyo de la mayoría del Parlamento. Su legitimidad depende de esa mayoría, y su gobierno perderá esa legitimidad cuando ya no cuente con ese apoyo, ya sea porque le sea denegado o porque las nuevas elecciones modifiquen la conformación del Parlamento.
5. La función de decisión política está distribuida entre Parlamento y gobierno. No obstante, el presidente de la República tendrá funciones de gobierno muy limitadas, o ninguna. Su cargo es el de jefe de Estado, una instancia diferente, arbitral y que en situaciones de crisis graves puede disolver el Congreso para convocar a elecciones inmediatas.

El sistema parlamentario, en suma, más que cobijar liderazgos personalistas, garantiza un férreo control político interórganos. La suerte del gobierno depende del Parlamento, y viceversa; ello permite –en los modelos más consolidados– que se vertebre un equilibrio político muy interesante desde el punto de vista constitucional, pues cualquier desajuste de funciones generará la cri-

2. Véase al respecto el interesante trabajo de Alberto Otarola Peñaranda, 1997.

sis, pero con opciones intrasistemas de control de sus efectos. Se puede apreciar entonces que el parlamentarismo cuaja con éxito en aquellos sistemas políticos donde la institucionalidad democrática está consolidada y existe un alto grado de integración y participación, que se expresa tanto en la sociedad como en el Estado. Sin instituciones sólidas (por ejemplo, partidos políticos, sistemas electorales eficientes, amplia composición de la clase política, etc.), el régimen parlamentario se diluye. Como sabemos, esta institucionalidad no se da en América Latina. El sistema parlamentario es ideal –lo repetimos– en los países con larga tradición democrática o con una institucionalidad democrática internalizada no solamente en el seno de la clase política, sino también en la sociedad en su conjunto.

5. Un presidencialismo atenuado

Tal es la denominación que, pensamos, podría abrir un nuevo cauce a las relaciones de poder en América Latina. Para que ello ocurra es fundamental, en primer término que se inicie una fase de desconcentración del poder presidencial. Hemos visto lo nociva que resulta la centralización del poder en una sola mano, que conduce generalmente al despotismo presidencial y a esa peculiar forma de gobernar que consiste en decidir sobre lo divino y lo humano, relativizando las funciones de los otros órganos del Estado y pasando por encima de toda definición constitucional de separación de poderes.

Se impone, pues, la limitación de los poderes del presidente de la República a través de la adopción de contrapesos políticos que deleguen responsabilidades de gobierno “cotidianas” a otras instancias. En esa medida, se debería fortalecer el Gabinete o Consejo de Ministros, otorgándole a los ministros, en la forma y en el fondo, la suficiente independencia para el desempeño de sus funciones. La responsabilidad política por los actos de gobierno debería recaer –no sólo nominalmente– en el Gabinete en su conjunto; y el Primer Ministro debería tener el espacio adecuado para la decisión, sin solicitar constantemente la “bendición” presidencial. Sería también conveniente estudiar la figura del desdoblamiento de funciones. En esta hipótesis, las funciones del gobierno pasarían efectivamente al gabinete y su jefe, mientras el presidente de la República retendría las atribuciones superiores, que le corresponden como jefe de Estado. Estas atribuciones, pese a ser muy importantes, no están sujetas a los avatares de la política contingente.

Por otro lado, se debería pensar seriamente en instituir normas de control parlamentario sobre los actos normativos del gobierno y del presidente de la

República. Una de las razones del golpe de Estado del 5 de abril de 1992 en Perú fue, precisamente, la dación de una ley en ese sentido por el Congreso, que fue considerada por el presidente de la República como “una intromisión intolerable en los actos de gobierno”³. ¿Era entrometerse en los actos de gobierno establecer que el Ejecutivo explique la expedición de normas que, de acuerdo a la propia Constitución, le generan la obligación de dar cuenta al Parlamento? Independientemente de este ejemplo de coyuntura, una ley de control debería regular las atribuciones presidenciales constitucionalmente reconocidas, para evitar que su uso degenera en abuso. Un claro ejemplo de esto último es el caso de las leyes llamadas de “emergencia”, a las que suelen acudir los presidentes para legislar desmedidamente. También se debería legislar (como mecanismo de desarrollo constitucional) sobre los llamados decretos legislativos, los convenios internacionales y los decretos en estados de excepción, que no se salen de la tónica anterior.

Otro elemento a tomar en cuenta, si se mantienen las responsabilidades de jefe de Gobierno en el presidente, es el juicio político de éste. Como se sabe, se trata de un mecanismo constitucional por medio del cual un presidente o un ex-presidente son escrutados en cuanto a su conducta al frente de la conducción del gobierno. Como dice Valle Riestra (1987: 193), el medio político para exigir la responsabilidad del gobernante es el juicio político, también conocido como *antejuicio* y como *impeachment*:

“El fin de este procedimiento es quitarle el poder a quien hace mal uso de él. Su naturaleza no es penal ni administrativa. Es esencialmente política. La única sanción –como consecuencia de todo lo anterior– es la destitución o la inhabilitación para ejercer cargos públicos temporal o perpetuamente.”

En realidades como la latinoamericana se hace necesaria la implementación de esta figura, que contrapesará el principio convertido en dogma de la “irresponsabilidad política” del presidente de la República, tan propenso al manejo arbitrario del poder.

Un dato adicional a tomar en cuenta debe ser la subordinación de las Fuerzas Armadas al poder constitucional (Bernaes, 1995). Para que ello se

3. Cfr. Ley N° 25.397. Como sostienen Abad y Garces (1993: 119), “desde tiempo atrás existía cierto consenso de contar con una ley que regule y fije los instrumentos de control de las atribuciones presidenciales previstas por el art. 211 inc. 20 (decretos supremos de urgencia), 104 (convenios internacionales ejecutivos), 231 (estados de excepción), y 188 de la Constitución referente a la delegación de facultades legislativas al Ejecutivo”.

institucionalice no basta que así lo diga la Constitución; se requiere inaugurar un nuevo tipo de relaciones entre la sociedad, las Fuerzas Armadas y las fuerzas políticas. Como sostuve en el trabajo citado, el período que se ubica desde la segunda mitad del siglo XX y que es el más reciente en la actuación de las Fuerzas Armadas en América Latina, no presenta un balance satisfactorio para la democracia, a pesar de la institucionalización y profesionalización de aquéllas. Las Fuerzas Armadas dejaron de lado el golpismo caudillista, pero se reservaron las funciones de tutela sobre el conjunto de los países y de calificación de lo que consideraban aceptable políticamente o no, en cuanto naturaleza y programa de cada gobierno. Surgió así el anticomunismo, la conspiración contra los regímenes progresistas y los golpes institucionales en nombre de la seguridad nacional y hasta continental. Que los golpes militares hayan cambiado su modalidad no ha resuelto el problema; de algún modo lo ha prolongado, al reservar para las instituciones castrenses un carácter arbitral y deliberante, que es incompatible con el Estado democrático.

Desde el punto de vista del desarrollo constitucional, se han producido algunos avances significativos. Las constituciones de los países andinos, por ejemplo, contienen dispositivos sobre las Fuerzas Armadas que ponen énfasis en el carácter institucional y profesional de éstas, lo que es una garantía para la carrera militar, los ascensos, las promociones y los cargos, elementos que sin duda contribuyen a mejorar la condición del militar y su relación con los poderes políticos. Por otro lado, las constituciones de esos países desarrollan expresamente la vinculación de las Fuerzas Armadas con la seguridad y la defensa de la nación, señalando al mismo tiempo que se trata de una institución apolítica, no deliberante, sujeta al poder civil, y a las leyes y reglamentos militares (Eastman, 1991). Las constituciones de países que miran al Atlántico, como Argentina, Brasil y Uruguay, ponen igualmente énfasis en el carácter apolítico de las Fuerzas Armadas y en la subordinación al poder civil. El caso de la Constitución chilena reitera también el carácter institucional y eminentemente profesional de las Fuerzas Armadas; sin embargo, el texto tiene algunos dispositivos que por lo menos para un período de tiempo son limitativos del poder de la autoridad civil, como por ejemplo que el Gral. Pinochet no pueda ser removido de la comandancia general del ejército hasta 1997. Es evidente que se trata en este caso de un resabio proveniente de la larga dictadura militar que afectó a Chile entre 1973 y 1989, que opera como un límite de su democracia, pero que con toda seguridad quedará resuelto al término de la etapa de transición que actualmente vive ese país. La conclusión es que en materia constitucional se han establecido las bases para una adecuada ubicación de las Fuerzas Armadas, entendidas como aparato del Estado que tiene a

su cargo la seguridad nacional, así como en cuanto a institucionalización y profesionalización. La historia nos demuestra que es un buen punto de partida el hecho de que la Constitución trate expresamente el tema militar, señalando tanto sus características y especificidad de su organización, como sus obligaciones y limitaciones en cuanto a jerarquías y relaciones con el poder civil. Lo que queda es incorporarlas al trabajo cotidiano de consolidar las instituciones democráticas y desarrollar políticamente a las sociedades, de tal manera que desaparezcan los conceptos de tutela y arbitraje, que tanto distorsionaron en el pasado la participación de las Fuerzas Armadas en la construcción de los países latinoamericanos.

Finalmente, el presidencialismo atenuado que sugerimos debe considerar como eje fundamental el incremento de la participación ciudadana en las tareas de decisión política. La precariedad de los regímenes políticos latinoamericanos ha tenido que ver con una concepción cerrada y elitista del poder, que poco a poco ha alejado a la sociedad civil del Estado. Se han dado avances importantes en esta vía, incorporando, por ejemplo, el referéndum, la dación de cuentas y otros mecanismos de participación ciudadana. Sin embargo, todo esto debe institucionalizarse y procesarse mediante normas de desarrollo constitucional más concretas.

Otro factor a tener en cuenta es la necesidad de descentralizar el Estado. Una propuesta descentralista, que debería ser un objetivo permanente de los Estados latinoamericanos, se alcanza poniendo en marcha una serie de acciones y reformas que constituyan una auténtica reestructuración de los países en cuanto a la transformación de la estructura productiva, del aparato estatal y de las relaciones de poder entre los grandes centros de decisión y las pequeñas urbes. La descentralización, para ser duradera y eficaz, debe ser el resultado de un extraordinario esfuerzo por el cambio. El constitucionalismo latinoamericano debería afirmar abiertamente esta vinculación.

Lo dicho nos lleva a sostener que las nuevas perspectivas para la democracia en América Latina tienen relación directa con la participación ciudadana y la descentralización del poder. Cuando se clausuró la Convención Constituyente de 1787 en Estados Unidos, hubo un delegado que le preguntó a Benjamín Franklin sobre qué tipo de gobierno era, en esencia, el que habían acordado adoptar. Franklin contestó: "Una República, si sabemos conservarla". Como sostiene Otarola (1997: 118), esta reflexión, formulada hace doscientos años, refleja de manera sencilla el ánimo de perdurabilidad que es intrínseco al acto fundacional de todo Estado constitucional. Una Carta Magna no puede contener la voluntad coyunturalista de los detentadores temporales del poder. Nada es más ajeno al espíritu de una Constitución que la manifiesta

intención de elaborarla a la medida de proyectos personales o grupales que buscan, a través de su texto, perpetuarse en el poder. El reto para la democracia en América Latina es, precisamente, entender que un régimen político no se construye alimentando cíclicamente el poder presidencial, sino que es preciso hacerlo compatible con un sistema que respete los contrapesos orgánicos ya diseñados desde hace dos siglos⁴.

Referencias bibliográficas

- ABAD, Samuel y Carolina GARCES (1993) "El gobierno de Fujimori antes y después del golpe", en *Del golpe de Estado a la nueva Constitución*. Lima, Comisión Andina de Juristas.
- BERNALES, Enrique (1993) *Crisis y partidos políticos*. Lima, Comisión Andina de Juristas. Temas Constitucionales nro. 9, pp. 14 y ss.
- BERNALES, Enrique (1995) "Rol y actuación de las Fuerzas Armadas en América Latina", en *Pensamiento constitucional*. Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú, Escuela de Graduados.
- BIDART CAMPOS, Germán (1979) *Lecciones elementales de política*. Ed. Buenos Aires.
- DUVERGER, Maurice (1970) *Instituciones políticas y derecho constitucional*. Barcelona, Ariel.
- DUVERGER, Maurice (1967) *Sociologie politique*. París, Press Universitaire.
- EASTMAN, Jorge (1991) *Constituciones políticas comparadas de América del Sur*. Bogotá, Parlamento Andino.
- HAURIUO, André (1967) *Droit constitutionnel et institutions politiques*. París, Editions Nontihretien.
- LAGO CARBALLO, Antonio (1995) "Presidencialismo o parlamentarismo: una cuestión disputada", en *Ius et Veritas*. Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica. Año V, nro. 10.
- LOEWENSTEIN, Karl (1978) *Teoría de la constitución*. Barcelona, Ariel.
- OTAROLA PEÑARANDA, Alberto (1997) "Sistemas de gobierno y reelección presidencial en el derecho comparado", en *Reelección presidencial y derecho de referéndum*. Lima, Foro Democrático / Fundación Seidel.
- VALLE Riestra, Javier (1987) *La responsabilidad constitucional del jefe de Estado*. Lima, Heriberto Benítez Editor.

4. El texto de esta contribución se remonta a una investigación de más largo alcance que será próximamente publicada por el Instituto de Estudios Europeos de la Pontificia Universidad Católica del Perú con el título "El predominio histórico del presidencialismo en América Latina".