

CONTEXTO SOCIAL Y RÉGIMEN DE GOBIERNO

El derecho constitucional se ha enriquecido con la superación del presupuesto, característico de la dogmática jurídica tradicional, de que se trata de una disciplina autosuficiente, y con la consiguiente conexión de los problemas de interpretación y diseño constitucional con consideraciones de filosofía política normativa, por un lado, y de ciencia política descriptiva, por el otro¹.

De este modo, el tema de una eventual reformulación del sistema presidencialista en Argentina², en particular, y en Latinoamérica³, en general, puede ser iluminado si se lo pone en un marco de discurso en el que se tomen en cuenta tanto hipótesis acerca del comportamiento de variables socio-estructurales como concepciones valorativas sobre la justificación de instituciones políticas.

La incorporación de hipótesis socio-políticas al discurso jurídico-constitucional debe superar dos prejuicios opuestos: el prejuicio que Guillermo O'Donnell⁴ llama «societalismo», según el cual, los factores jurídico-constitucionales son irrelevantes en el desarrollo de los procesos sociales -prejuicio sin duda alimentado por versiones del marxismo- y el prejuicio que el mismo autor llama «politicismo», de

¹ Ver este supuesto en mis trabajos *Consideraciones sobre la dogmática jurídica*, México, 1974, y *Algunos modelos metodológicos de «ciencia» jurídica*, Carabobo, 1980.

² Ver los dictámenes sobre este punto del Consejo para la Consolidación de la Democracia, Eudeba, Buenos Aires, 1986 y 1987.

³ Ver el proyecto aprobado por la Comisión de Consolidación de la Convención Constituyente de Brasil (y finalmente rechazado por ésta en marzo de este año) y el proyecto de reforma constitucional propuesto por la Comisión de Juristas de la oposición chilena.

⁴ En «Corporatism and the Question of the State», en la colección *Authoritarianism and Corporatism*, compilada por James M. Malloy, Pittsburg, 1979.

acuerdo con el cual el diseño institucional tiene una capacidad casi ilimitada para moldear las prácticas sociales. Estas exageraciones se encuentran entre sociólogos y científicos de la política, pero los juristas no somos ajenos a ellas y tenemos también nuestros propios paradigmas que han llevado esas visiones hasta extremos casi excelsos: Savigny, por un lado, sostenía que el derecho se encuentra y no se hace, y se encuentra en el espíritu del pueblo y en las costumbres sociales; la legislación y el diseño institucional deben ser extremadamente cautelosos y deben seguir más que promover los procesos sociales. Bentham, por el contrario, era un ineludible devoto del derecho como instrumento de ingeniería social, dedicando su vida a redactar códigos para diferentes naciones; su prédica ha tenido influencia en la moderna concepción del Parlamento como un cuerpo activo que puede producir cambios sociales por medio de la legislación.

La verdad parece radicar en este caso entre los extremos: por un lado, es indudable que el derecho y el diseño institucional puede tener un considerable impacto en la modelación de prácticas y procesos sociales -que es la principal lección que nos ha dejado la Constitución que acaba de cumplir doscientos años-, y, por otro lado, es ilusorio pensar que una sociedad constituye un material maleable que se adapta plásticamente a los cauces trazados por legisladores y proyectistas institucionales.

No por ser un lugar común deja de ser verdad -verdad que hemos sufrido en carne propia los latinoamericanos- que se puede producir un daño enorme al desarrollo de un pueblo si se adopta en forma no crítica instituciones diseñadas tomando en cuenta otros contextos sociales, sin investigar previamente las variables que se dan en el propio marco social respecto de actividades y creencias, costumbres y prácticas, cosmovisiones y valoraciones. Una de las observaciones más fascinantes de la sociología constitucional consiste en advertir cómo textos constitucionales muy similares generan prácticas en extremo diversas de acuerdo a su combinación con variaciones en factores sociales, culturales, geográficos, etc.

Pero aquí hay que cuidarse de los mitos. Lo que debe hacerse es investigar el posible comportamiento de variables socio-estructurales de acuerdo a marcos institucionales diversos y no postular, a priori, o sea sin ninguna base empírica, configuraciones sociales inmodificables. Uno de esos mitos al que se recurre en contra de cualquier intento de modificar o atenuar el sistema presidencialista, consiste en alegar un presunto espíritu o carácter latinoamericano o ibérico incompatible con las reformas propuestas. Esto responde típicamente a un pensamiento esencialista y según el cual la identidad de un ente -en este caso de Latinoamérica- depende de algo que no se identifica con propiedad empírica alguna y que se mantiene

constante a pesar de todas las variaciones posibles de esas propiedades. No obstante su carácter inasible e inobservable hay algunos privilegiados que sienten que han tenido acceso a esa esencia y están dispuestos a dictaminar que ella es excluyente de los cambios propugnados. Aunque ellos no hayan sido suficientemente experimentados. Cuando pensadores más humildes o menos dotados, intentan en cambio, identificar el carácter o espíritu en cuestión con algún rasgo observable -como el caudillismo en el caso, por ejemplo, del temperamento ibérico- ya no parece tan claro que se pueda demostrar empíricamente su presencia generalizada y distintiva y mucho menos aún su inmodificabilidad a través de cauces institucionales.

Más serio es el argumento que recurre a las tradiciones para impugnar reformas institucionales, como la modificación del sistema presidencialista. Las tradiciones son efectivamente cosas serias. Ellas sirven como elemento de cohesión y continuidad de una cierta sociedad, proveen un marco de familiaridad y previsibilidad a los individuos, forman parte de la misma identidad de éstos cuando están suficientemente internalizadas, y permiten resolver problemas de coordinación (o sea los problemas que se presentan cuando uno no tiene razón de hacer cierto comportamiento conveniente socialmente si no prevé que otros harán lo propio y los otros no lo harán si no prevén que uno se comportará de igual modo). Como dice Karl Popper cualquier intento de ingeniería social racional debe partir de las tradiciones y prácticas sociales existentes, para intentar, por un procedimiento de ensayo y error, determinar cuáles de sus aspectos son disfuncionales y deben ser, por lo tanto, modificados, dejando constantes otros aspectos⁵.

Pero es evidente la irracionalidad de la actitud opuesta de sacralizar las tradiciones y preservarlas cualesquiera sean sus consecuencias. Esa actitud no es la misma que han tenido quienes han dado origen a la tradición que se quiere conservar, ya que ellos han demostrado un espíritu innovador del que sus imitadores carecen. Precisamente es distintivo del espíritu occidental el haber optado por un discurso crítico que permite evaluar o revisar cualquier tradición o práctica, salvo la de la crítica misma. Por otra parte la invocación de tradiciones muchas veces cumple en realidad la función de *constituir* tradiciones que no están todavía suficientemente consolidadas -como es el caso del presidencialismo en América Latina frente a los golpes de Estado y a reiterados intentos y experimentos reformistas. Esto es así, porque las tradiciones se constituyen en parte por las creencias de la gente de que hay tradiciones; ellas son prácticas auto-reflexivas

⁵ Ver «Hacia una teoría racional de la tradición», en *Conjeturas y Refutaciones*. Ed. Paidós, Barcelona, 1993.

que se alimentan a sí mismas en la medida en que se crea en su existencia.

Creo que la exigencia de adecuación social de marcos institucionales existentes o proyectados sólo se satisface si tomamos en cuenta variables socio-estructurales que tengan suficiente base empírica y teórica y que sean sometidas a una revisión valorativa.

Como un modesto intento de avanzar en esa dirección deseo presentar un razonamiento deductivo que, dadas ciertas premisas descriptivas y valorativas, conduce a la conclusión de que el sistema presidencialista puro que la mayoría de los países latinoamericanos han adoptado de los Estados Unidos, no es funcional para la consolidación de los procesos democráticos en Latinoamérica. El razonamiento tiene tres pasos: La primera premisa consiste en una hipótesis descriptiva que goza de amplia aceptación por parte de científicos de la política que se han ocupado de Latinoamérica. La segunda premisa depende de consideraciones valorativas sobre la justificación de la democracia, aunque también presupone ciertos postulados acerca del comportamiento efectivo de agentes sociales. La tercera premisa es de nuevo puramente descriptiva y se refiere específicamente a los efectos que producen ciertos mecanismos constitucionales en un contexto con ciertos rasgos de tipo social y para-constitucional.

2. Voy a comenzar refiriéndome a un aspecto de la estructura social latinoamericana que ha sido extensamente estudiado por sociólogos y politicólogos: me refiero al hecho de que uno de los principales obstáculos para consolidar definitivamente los procesos democráticos en la región está dado por la dificultad de encauzar las relaciones de poder que diferentes grupos corporativos han ido estableciendo durante regímenes autoritarios y populistas, y que pretenden seguir ejerciendo una vez en vigencia las instituciones democráticas, interfiriendo con su funcionamiento regular.

Este corporativismo, o corporativismo latinoamericano, difiere del corporativismo tradicional por ciertos rasgos que han sido destacados por autores como O'Donnell, Nun, Malloy, etc. Como el primero de estos autores dice, el corporativismo latinoamericano es «bifronte», ya que no sólo tiene aspectos estatistas en cuanto se trata de dominar, como en el corporativismo clásico, los grupos de interés desde el aparato de gobierno, sino que también es privatista, en la medida en que los grupos de interés tratan de establecer enclaves de protección e influencia en el ámbito público. En palabras de este autor⁶: «El Estado conquistador es también un Estado poroso,

⁶ *Op. cit.* en nota 4, pág. 79.

abierto en numerosos intersticios -informales e institucionalizados- a conexiones que contienen procesos bidireccionales de control e influencia, especialmente con las clases dominantes de la sociedad civil». Esta bifrontalidad del corporativismo latinoamericano es descrita por José Nun⁷ con estas palabras: «Ahora no sólo debemos tomar en cuenta la influencia que pueden ejercer las organizaciones autónomas de los intereses sobre un Estado fragmentado y básicamente pasivo, sino también las prácticas densas y complejas a través de las cuales el último tiene un fuerte impacto en esas organizaciones. Esto provoca una doble dependencia: del Estado respecto de los grupos de intereses principales que definen la división social del trabajo..., y al Estado en la medida en que aquellos condicionan decisivamente a éste. Esta doble dependencia genera nuevas redes de interacción social». También se señala el carácter segmentario del corporativismo latinoamericano, que está dado por el hecho de que esta forma de vinculación entre Estado y sociedad opera diferentemente y tiene un impacto sistemáticamente diverso en los arreglos sociales e institucionales según la clase social involucrada.

Por supuesto éste no es el lugar para profundizar en la etiología de este fenómeno del corporativismo latinoamericano, lo que constituye una investigación sumamente compleja, habida cuenta de la configuración circular de la causación de fenómenos sociales, que hace que los efectos sean a su vez causas de efectos análogos pero más amplios y profundos. Lo único que quizá se puede sugerir es que no deben ser ajenos a la aparición de este fenómeno los factores de tipo cultural como los señalados por Seymour Lipset⁸, o sea la resistencia de profundas raíces históricas contra la internalización de pautas universales de competencia y de éxito personal, en favor de un sistema complejo de estatutos y privilegios fundados en relaciones particularistas y en el prestigio del origen y función social.

Lo que es importante señalar es cómo el corporativismo latinoamericano ha estado promovido a través de experiencias y concepciones tanto populistas como autoritarias, a lo largo de los conocidos ciclos políticos latinoamericanos. Respecto del primer tipo de experiencias y concepciones James Malloy⁹ afirma que: «... es evidente ahora que el populismo estaba, y está, basado en una imagen corporativa

⁷ En «La teoría política y la transición democrática», en *Ensayos sobre la transición democrática en Argentina*, José Nun y Juan Carlos Portantiero, compiladores. Buenos Aires, 1987, pág. 30.

⁸ Ver «Values, Education and Entrepreneurship», en *Promise of Development. Theories of Change in Latin America*, pág. 43.

⁹ Ver «Authoritarianism and Corporatism in Latin America: The Modal Pattern», en la colección citada en nota 4, pág. 12.

de la organización socio-política. Con la excepción de Vargas, la preferencia populista por una solución corporativa a las presiones de la modernización fue raramente establecida en forma explícita, pero hay pocas dudas de que el populismo siempre mostró una gran afinidad con los principios corporativos de organización de las relaciones entre el Estado y la sociedad». Añade Malloy que en su primera fase, el populismo enfatiza la movilización de una manera involucionaria ampliando los actores del proceso político pero al mismo tiempo tratando de controlarlos a través de criterios sectoriales y funcionales, fragmentando los grupos que los apoyaban en estructuras paralelas unidas en la cima por élites interconectadas. En el mismo sentido, Manfred Mols¹⁰ destaca las conexiones entre populismo y corporativismo, complementándose mutuamente, ya que el corporativismo es una manera de controlar y contener los estratos sociales que el populismo busca promover, evitándose así los conflictos sociales. Sin embargo, Mols aclara que el corporativismo no está exclusivamente ligado al populismo, sino que tiene diversas manifestaciones en los ciclos políticos latinoamericanos, teniendo raíces culturales profundas con ideas de status, patronazgo y clientelismo.

Precisamente el corporativismo tiene una influencia decisiva en la fase de los ciclos latinoamericanos que, siguiendo a Huntington¹¹, se suele denominar «pretorianismo de masas». Esta es una fase que combina un bajo grado de institucionalización con un alto grado de participación de fuerzas políticas móviles que penetran la esfera política de tal modo que se encuentra una confrontación entre las nuevas fuerzas sociales activas y el «establishment» tradicional. En su extremo, este proceso conduce a una disgregación de facto del Estado que incluso amenaza hasta su monopolio de la coerción.

O'Donnell¹² ha mostrado lúcidamente cómo este proceso de pretorización de la política latinoamericana condujo a un impasse social en que ningún grupo conseguía una dominación estable. La salida de este impasse fueron, de acuerdo a aquel autor, los regímenes burocrático-autoritarios, que se caracterizan por la exclusión de la representación popular de la coalición corporativa y que se dan luego de que un considerable grado de industrialización ha sido alcanzado. Por cierto que la exclusión de los canales de representación de las fuerzas del trabajo se dan en beneficio de otros sectores de poder económico y social.

¹⁰ En *La democracia en América Latina*, trad. Jorge M. Seña, Buenos Aires, 1987, pág. 97.

¹¹ Ver Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, New Haven, 1987, pág. 97.

¹² Ver *op. cit.* pág. 56.

Cuando estos regímenes burocrático-autoritarios entran en colapso y son reemplazados por democracias liberales -como ocurre ahora en la mayoría de los procesos de transición democrática latinoamericanos- los grupos corporativos que antes habían resultado favorecidos o excluidos entran en una dura competencia para preservar privilegios institucionales o informales. Esto se muestra ya en un sistema jurídico que aparece, a través de la misma Constitución, como un mosaico de privilegios, preferencias, status especiales, representaciones excluyentes, excepciones particulares a reglas generales, proteccionismos, etc.

Pero estas presiones corporativas no sólo tienen expresión normativa, sino que se ejercen de manera informal a través de influencias y favoritismos que a veces alcanzan a la corrupción lisa y llana. Por supuesto, los funcionarios muchas veces ceden a estas presiones, lo que está facilitado por un proceso de absorción y delegación de facultades a órganos administrativos con escasa publicidad y control popular. Todo eso afecta naturalmente al buen funcionamiento de los mecanismos impersonales de expresión de las preferencias de la gente como son las elecciones y el mercado.

Este tipo de corporativismo es especialmente peligroso en tiempo de crisis económica, como la que atraviesan los países latinoamericanos, debido a la deuda externa, el proteccionismo de las naciones tradicionalmente importadoras de sus productos, la falta de inversiones, la exacerbación de la ineficiencia del sector público, etc. Niveles crecientes de inflación son promovidos por la competición salvaje de agentes económicos para ampliar sus porciones de un «pastel» que se reduce, generándose de este modo una situación del tipo del dilema de los prisioneros, en la cual la acción más racional desde el punto de vista del auto-interés es una conducta (presionar por mayores salarios y precios nominales) que una vez generalizada afecta al interés de todos. Al mismo tiempo, diferentes corporaciones se oponen fuertemente a las transformaciones estructurales del aparato productivo que son necesarias para hacer la economía más eficiente y competitiva, así como se oponen también (en una alianza espuria) a una mayor equidad y eficacia del sistema impositivo y de los servicios sociales, requerida para proveer un colchón de protección a los sectores menos favorecidos.

Estas presiones corporativas son un importante factor que subyace al predominio en Latinoamérica de dos esquemas de distribución de poder que son verdaderamente constitutivos de nuestras desafortunadas tradiciones: De acuerdo al primer esquema, hay una inestabilidad cíclica que pasa por períodos populistas, pretorianos, autoritarios y a veces democrático-liberales, coincidentes con ciclos económicos de expansión y retracción, lo que permite a diferentes

grupos corporativos acceder sucesivamente al poder y obtener privilegios que luego son limitados pero no cancelados del todo. El segundo esquema es el de las democracias condicionadas que adquieren estabilidad gracias a una especie de armisticio duradero con el poder corporativo, con el efecto de preservar privilegios y de limitar la plena operatividad de los mecanismos democráticos de amplia discusión pública, extensa y alerta participación ciudadana e independencia efectiva de los poderes legislativo y judicial.

3. Luego de estas consideraciones sobre los obstáculos que el poder corporativo representa para la consolidación de la democracia en América Latina, deseo moverme hacia mi segunda premisa, que como adelanté, depende de algunos presupuestos de filosofía política normativa, además de algunas hipótesis adicionales de índole empírica. Esta segunda premisa afirma que el fortalecimiento del sistema democrático frente al poder corporativo requiere la expansión de la participación popular con los procesos de toma de decisiones y de control de tales decisiones perfeccionándose los mecanismos de representación y vigorizándose partidos políticos que sean ellos mismos abiertos, internamente democráticos e ideológicamente definidos.

Esta premisa presupone una concepción moral de la democracia que rechaza una reducción de ella a mecanismos que o bien la conciben como destinados a componer intereses de una forma similar al mercado, o si no como orientados al reemplazo pacífico de élites¹³. En otro lugar, he tratado de explicar la superioridad moral de la democracia como una forma regimentada de la práctica del discurso moral a través de la cual tratamos de resolver conflictos a la luz de principios universales, generales y públicos que serían aceptables en condiciones de imparcialidad, racionalidad y conocimiento de los hechos. La democracia reemplaza el requisito de consenso unánime del discurso moral no regimentado por el procedimiento de aprobación por simple mayoría. Aunque este reemplazo debilita la fuerza de la presunción de que el resultado del proceso es moralmente legítimo porque sería aceptable bajo condiciones ideales (dada la equivalencia funcional entre unanimidad e imparcialidad), la democracia preserva algún valor epistemológico. Es de presumir que la necesidad de justificar nuestra decisión a los demás y la intención de obtener tanto apoyo como sea posible para nuestra posición genera una tendencia hacia la imparcialidad que hace de la democracia un procedimiento más moralmente confiable que otros mecanismos alternativos de decisión.

¹³ Ver un tratamiento de este tema en C. S. Nino, *Ética y derechos humanos*, Buenos Aires, 1984, cap. 8.

Esta visión de la democracia como sucedáneo del discurso moral presupone que los individuos, que son las personas morales básicas, constituyen sus agentes naturales y que la libertad e igualdad de su intervención en el proceso democrático debe ser preservada y expandida, lo que no ocurre cuando las corporaciones hacen de intermediarias. Por otra parte, esta concepción de la democracia como sucedáneo del discurso moral también presupone que lo que constituye el objeto primario de discusión y decisión en el procedimiento democrático no son intereses crudos sino ciertos principios que justifican un balance de intereses desde el punto de vista moral. Por lo tanto, las corporaciones que aglutinan a la gente, alrededor de intereses comunes y no alrededor de concepciones morales acerca de cómo tratar tales intereses, no pueden ser los protagonistas de los procesos democráticos.

Las corporaciones prosperan en la medida en que la democracia se aparta más de lo necesario de las exigencias del discurso moral originario, por ejemplo cuando el debate público se restringe o se degrada, el poder de los participantes para influir efectivamente en las decisiones se hace demasiado desigual, y la intervención de los interesados se hace más débil y estrecha.

Por lo tanto, es crucial para el fortalecimiento del poder democrático de los ciudadanos comunes, en contraste con el poder corporativo, el ampliar y profundizar la participación ciudadana en la discusión y la decisión, aún imponiendo el voto obligatorio que creo moralmente justificado en ciertas circunstancias¹⁴. Por eso Benjamin Barber señala¹⁵ que la sociedad y la mentalidad corporativa se interpone en el camino del activismo ciudadano necesario para una democracia fuerte.

Dado que también los mecanismos de la representación, aunque necesarios en sociedades complejas, se prestan a la manipulación de las corporaciones debido a la posibilidad de corrupción de los representantes o de ceguera respecto de los intereses representados frente a los defendidos ruidosamente por aquéllas, es esencial ampliar los medios de participación *directa* de la población. Esto puede hacerse a través de procedimientos generales como plebiscitos o a través de la intervención en ámbitos acotados en los cuales se descentralicen algunas decisiones.

Adicionalmente la participación directa de la población en las decisiones que la afectan puede contribuir a superar las tensiones

¹⁴ Ver mi artículo «El voto obligatorio», en *Segundo dictamen sobre la reforma constitucional del Consejo para la Consolidación de la Democracia*, Buenos Aires, 1987.

¹⁵ Ver *Strong Democracy*, Berkeley, 1984, pág. 257.

sociales asociadas con la llamada «crisis de la democracia» y que están provocadas por demandas insatisfechas en parte excitadas por fuerzas corporativas. En las sociedades industrializadas se ha promovido a veces el remedio preconizado, en el contexto de la Comisión Trilateral, por Huntington y otros¹⁶, de contener las demandas a través de la apatía política. Pero esta vía además de ser moralmente cuestionable por provocar un alejamiento indebido de las condiciones del discurso -lo que Habermas¹⁷ ha llamado «crisis de legitimación»-, no parece ser eficaz: al contrario y siguiendo la idea de que los males de la democracia se curan con más democracia, parece que la forma de encauzar las demandas sociales es haciendo que la gente participe en las decisiones por las cuales se distribuyen recursos, tomando así conciencia de su escasez frente a demandas conflictivas.

La visión de la democracia como una forma regimentada de la discusión sobre los principios morales conforme a los cuales los conflictos deben ser resueltos nos permite advertir que en esa discusión los individuos sólo pueden ser representados por un tipo de intermediarios: los partidos políticos. Ellos son portadores de concepciones sobre la organización de la sociedad en base a principios fundamentales de moralidad política. Los partidos son indispensables en una sociedad moderna y fundamentalmente, entre otras cosas, porque permiten a la gente limitar su participación en continuas discusiones públicas, delegando en parte en un partido esa discusión y la justificación del voto de sus adherentes sobre la base de principios públicos y generales.

Los partidos políticos son los principales anticuerpos para proteger a la democracia del poder de las corporaciones, ya que sus respectivas razones de ser son exactamente antitéticas: representar intereses sectoriales en el caso de las corporaciones; defender principios que legitiman un cierto equilibrio de intereses desde el punto de vista imparcial, en el caso de los partidos. Por eso es que hay una relación inversa entre las fuerzas respectivas de las corporaciones. Portantiero¹⁸ señala, por ejemplo, cómo el proceso inflacionario produce, y es resultado de un desplazamiento de los partidos en favor del poder corporativo.

¹⁶ Ver un análisis crítico de esta posición en mi artículo «La participación como remedio a la llamada crisis de la democracia», en la colección *Alfonsín: discursos sobre el discurso*, Buenos Aires, 1986.

¹⁷ Ver Jürgen Habermas, *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, trad. J. L. Etcheverry, Amorrortu, 1975, pág. 37.

¹⁸ Ver Juan Carlos Portantiero, «La crisis de un régimen: una mirada retrospectiva», en la colección citada en nota 10, pág. 76.

Por cierto, que para que los partidos políticos constituyan un freno efectivo a la interferencia corporativa, hay que evitar, a través de mecanismos de apertura, transparencia y democracia interna, que ellos mismos desarrollen una élite corporativa con intereses propios y dispuestos a transar con los grupos de intereses establecidos.

4. Ahora estoy en condiciones de defender la última premisa de mi razonamiento: ella es que la existencia de amplios niveles de participación popular en el proceso de discusión y decisión política y de partidos políticos fuertes, disciplinados e ideológicamente definidos -lo que siguiendo a Barber podemos denominar «democracia fuerte»-, es funcionalmente incompatible con el sistema presidencialista puro, típico de Latinoamérica. Cuando el presidencialismo no está acompañado de formas de democracia limitada -por falta de participación o debilidad de los partidos- o condicionada -por el poder corporativo- se suelen generar tensiones que conducen frecuentemente a la inestabilidad del sistema.

En este sentido son muy ilustrativos los estudios -como el del Profesor Fred W. Riggs¹⁹- que han tratado de explicar por qué el presidencialismo ha conducido a diversos grados de inestabilidad en los países del Tercer Mundo -ninguno del Primero- que lo han tomado de Estados Unidos, en contraste con la estabilidad de dos tercios de los países del Tercer Mundo que han optado por sistemas mixtos o parlamentarios. Riggs estudia diversas diferencias sistémicas o para-constitucionales entre EE.UU. y los países en los que el sistema ha acarreado disfuncionalidades, como confrontaciones y bloqueos que muchas veces conducen a la fractura del sistema. Algunas de esas variaciones para-constitucionales están precisamente conectadas con las exigencias de lo que hemos llamado «democracia fuerte».

En primer lugar, Riggs sostiene que en un sistema presidencialista los partidos políticos a la vez tienden a ser débiles y se necesita que sean débiles para que el sistema funcione bien. Esto se debe a diversos factores, como la necesidad de evitar bloqueos entre los dos poderes políticos independientes si ambos fueran controlados por partidos diferentes y éstos fueran ideológicamente definidos y disciplinados, como el efecto que causa en la adhesión y militancia partidaria el perder la elección presidencial, como la indefinición ideológica y la consiguiente falta de entusiasmo que produce la necesidad de los candidatos presidenciales de abarcar los intereses de amplios

¹⁹ Ver «The Survival of Presidentialism in America: Para-constitutional practices», en *Presidencialismo vs. parlamentarismo*, colección a ser editada por el Consejo para la Consolidación de la Democracia, Buenos Aires.

sectores de la población, etc. Esta debilidad e indefinición de los partidos está ayudada en EE.UU. por el sistema electoral por circunscripciones uninominales, que contrasta con el sistema proporcional de la mayoría de los países latinoamericanos. De este modo, el sistema presidencialista enfrenta el dilema siguiente: O bien los partidos políticos se hacen más y más débiles como resultado de la naturaleza de la competición política en ese sistema, con lo que, dadas otras condiciones culturales, sociales y económicas puede dejar un amplio espacio para que las corporaciones ejerzan su poder político. O, si hay otros factores que intervienen para que los partidos conserven su fuerza, como es el caso de la Argentina, ellos contribuyen a generar las tensiones que son típicas del sistema presidencialista y que van a ser mencionadas en seguida.

La otra variable en la cual el sistema norteamericano difiere de la mayoría del resto de los sistemas presidencialistas y que es directamente relevante para nuestra caracterización de una democracia fuerte, es la participación popular, principalmente en la propensión de voto. Riggs es muy explícito sobre este punto: «Una de las limitaciones del sistema presidencialista de gobierno parece estar constituida por la apatía de los votantes. A pesar de su larga historia y del evidente compromiso de los norteamericanos con la democracia representativa, la participación electoral es notablemente inferior en EE.UU. que en la mayoría de las democracias parlamentarias. Normalmente asumimos, por supuesto, que la participación popular es necesaria para la salud de las instituciones democráticas. Sin embargo, triste como es reconocerlo, una baja participación electoral parece ser un costo involucrado en varios aspectos para-constitucionales del sistema presidencialista; él mismo puede ser un aspecto para-constitucional... Cuanto más alto sea el nivel de la participación popular más grande será la contradicción de los intereses de la mayoría votante. El sistema presidencialista, por lo tanto, opera más fluidamente cuando la participación electoral es baja... El precio de una alta participación es una controversia política viva y que fomenta la división»... «para poner las cosas en forma negativa, la participación masiva amenaza menos la supervivencia de los sistemas parlamentarios que la de los presidencialistas»²⁰.

Esta larga cita de Riggs sirve para subrayar un punto que es de gran importancia para el estudio comparativo del país que tiene un exitoso sistema presidencialista y los otros, como Argentina, que han tenido menos éxito con sistemas similares: En los EE.UU. la baja participación, principalmente entre los pobres y los no instruidos tiene un efecto de re-alimentación: Dado que los candidatos presidenciales

²⁰ Ídem.

deben contemplar, aunque sea en términos vagos, los intereses de los votantes, posiblemente contradictorios con los de los votantes potenciales, éstos no encuentran atractivos a tales candidatos y deciden efectivamente no votar, tomando en cuenta la diferencia casi nula que significaría su voto y el costo relativo -mayor para los pobres- de ir a votar; como muchos similarmente situados razonan igual, se abstienen de votar y los candidatos no se dirigen a ellos, con lo que el proceso se auto-genera. En contraste, cuando el voto obligatorio fue introducido en la Argentina en 1912 se triplicó la participación electoral, y sólo los partidos populares -el Radical y el Justicialista- ganaron a partir de allí las elecciones nacionales limpias. La hipótesis de Riggs acerca del efecto de la participación electoral masiva en un sistema presidencialista parece confirmarse con el contraste que se dio en la Argentina entre la estabilidad anterior y la inestabilidad posterior a esa participación masiva. Obviamente, los desplazados por tal participación buscaron otros medios de acceso al poder.

En otras palabras, los rasgos que caracterizan a la democracia fuerte y que la protegen contra el poder corporativo -que ha surgido en Latinoamérica por factores variados y complejos- están ausentes en el sistema presidencialista más exitoso del mundo, y hay razones para conectar esa ausencia con este éxito. Pero además, la existencia de una amplia participación popular y de partidos fuertes potencian los defectos que normalmente se adscriben al presidencialismo.

En primer lugar, el sistema presidencialista opera, como dice Juan Linz²¹, como un juego de suma cero en el que los partidos se arriesgan a todo o nada en una elección para un cargo unipersonal del que, por un período rígido, dependen miles de otros cargos. Esto arroja a los partidos a una dinámica de confrontación que se agrava cuando son partidos fuertes, disciplinados y que representan a vastos sectores de la sociedad con intereses contradictorios. En segundo lugar, el sistema presidencialista puro implica dividir la soberanía popular en dos poderes políticos independientes. Cuando tales poderes están dominados por partidos diferentes y éstos son fuertes, disciplinados y con señas distintivas, se producen bloqueos entre los poderes dada la dinámica de confrontación antes expuesta.

En tercer término, aun cuando los partidos no fueran seriamente antagónicos, el sistema presidencialista hace muy difícil que ellos puedan colaborar en el mismo gobierno, como es a veces necesario frente a una crisis o a la necesidad de formar consenso para efectuar transformaciones profundas. Finalmente, la confrontación entre los

²¹ Juan Linz, «La democracia presidencial o parlamentaria, ¿hay alguna diferencia?», en colección citada en nota 19.

partidos generalmente incide en el desgaste de la figura presidencial, quien debe cumplir con las funciones disímiles de símbolo de la unidad de la nación y de jefe de un gobierno partidario. La rigidez del mandato del presidente lo lleva a gobernar cuando el consenso que lo llevó a la presidencia ha desaparecido; se produce así un contraste entre sus inmensas facultades formales y su debilidad por falta de consenso. El sistema no prevé válvulas de escape para las tensiones que son a la vez causa y efecto de esa falta de consenso.

Estos defectos se ven considerablemente atenuados en un sistema mixto dinámico²². En él el Presidente controla al jefe de gobierno en la medida en que cuenta con consenso popular y, por lo tanto, la formación del gobierno se adapta flexiblemente al consenso que se pueda ir expresando a través de la Presidencia o del Parlamento. Esto limita la dinámica de confrontación entre los partidos, alienta su definición ideológica y su apelación a una amplia participación electoral, permite la formación de coaliciones y provee fusibles frente a situaciones de crisis, preservando la investidura presidencial.

5. De este modo he concluido mi intento de reconstruir un razonamiento que parte de la premisa de que uno de los mayores obstáculos para la consolidación de la democracia en Latinoamérica es el constituido por las interferencias del poder corporativo, continúa con la proposición de que el modo de contener esas interferencias es ampliando la participación popular y fortaleciendo a los partidos, y se completa con la hipótesis de que estos rasgos de una democracia fuerte son funcionalmente incompatibles con el sistema presidencialista.

La conclusión de este razonamiento deductivo es obvia: la consolidación de la democracia en Latinoamérica requiere modificar ese sistema presidencialista, de tal forma de incorporar a él aspectos relevantes del régimen parlamentario.

De ser plausible este razonamiento, él mostraría que la defensa a ultranza del sistema presidencialista sobre la base de la preservación no crítica de un modelo ajeno a la realidad latinoamericana, no contaría con los aspectos propios de nuestro contexto social, entre los que se destacan las presiones del poder corporativo.

Estas presiones se muestran con toda su magnitud en la propia resistencia a modificar un régimen que ha permitido, en mi opinión, que aquellas presiones florezcan. La dificultad de los partidos para formar un consenso venciendo esa resistencia muestra también, a mi juicio, las dificultades del sistema que se propone modificar.

²² Ver dictámenes citados en nota 2. Llamo «dinámico» al sistema porque éste tiende a volverse más presidencialista o más parlamentario según sea el órgano que exprese mejor el consenso social.