



Ambassadeurs  
de la  
Jeunesse

## La concentración del poder político en América Latina y sus efectos

*Por Ezequiel Carrizo,*

*Encargado para Argentina y America latina de los Ambassadeurs de la Jeunesse*

Las opiniones expresadas en este texto son responsabilidad exclusiva del autor.

© Todos los derechos reservados, Paris, Ambassadeurs de la Jeunesse, 2019.

### **Cómo citar esta publicación :**

Ezequiel Carrizo,

« La concentración del poder político en América Latina y sus efectos »,  
Ambassadeurs de la Jeunesse, 6 de mayo 2019.

Ambassadeurs de la Jeunesse

31 Rue de Poissy 75005 Paris

E-mail : [contact@ambassadeurs-jeunesse.org](mailto:contact@ambassadeurs-jeunesse.org)

Sitio internet : [www.ambassadeurs-jeunesse.org](http://www.ambassadeurs-jeunesse.org)



## **Sumario**

Introducción - p. 2

Las distintas formas de gobierno - p. 3

El surgimiento del presidencialismo latinoamericano - p. 5

El caso venezolano - p. 7

Hiperpresidencialismo y políticas públicas - p. 10

La cultura política latinoamericana - p. 12

Conclusión - p. 14

Bibliografía - p. 16

En las últimas décadas ha sido más que notable la gran concentración de poder que existe en los Poderes Ejecutivos de los países de América Latina. Esta situación genera ciertas consecuencias; algunas que per se no son negativas, como la escasa alternancia política en el gobierno, pero también aparecen otras más graves, como el abuso de poder, la persecución a la oposición y la corrupción generalizada.

Existen diversas causas que concurren a dar origen a esta concentración de poder, pero es interesante analizar una a la que no se le ha prestado mucha atención en el último tiempo: el diseño del sistema político.

Prácticamente todos los países americanos han adoptado el sistema republicano, que es un sistema que establece la división de poderes y crea un sistema de pesos y contrapesos (*checks and balances*) que posibilita el control de cada Poder sobre los otros. Esto genera un equilibrio político que permite que las instituciones puedan alcanzar sus propios fines en coordinación con las demás y que exista control político sobre las actividades llevadas a cabo por cada una.

Sin embargo, este equilibrio se pierde cuando a través de reformas a este sistema republicano o de la incorporación de ciertas prácticas, se otorgan excesivas facultades y atribuciones a algunas instituciones en concreto, dejando a otras en un rol secundario. El amplio margen de maniobra del que gozan estas instituciones y las dificultades de ejercer un control político efectivo sobre ellas, facilita muchas veces el abuso de poder y la corrupción.

Por otro lado, también se puede observar que la concentración de poder genera ciertos efectos en la elaboración de políticas públicas: al ser creadas éstas unilateralmente por el partido político que se encuentra en el poder, con frecuencia son aplicadas sólo mientras el mismo partido permanece en el gobierno, para ser abandonadas posteriormente cuando otro partido con ideas distintas accede al poder. Y es que esto es lo lógico cuando las políticas públicas no son producto de un consenso entre diferentes fuerzas políticas, sino una imposición del partido gobernante.

En este artículo se analizará cuál es el origen de los sistemas políticos latinoamericanos, sus características y en qué medida contribuyen a la aparición de estas situaciones.

## Las distintas formas de gobierno

Hoy en día, la democracia es, con mucha diferencia, el sistema político más utilizado en el mundo. Según el reporte *Democracy Index 2017* de la revista The Economist, que fue realizado analizando 167 países, 115 de ellos pueden ser considerados como democracias plenas, imperfectas o híbridas; siendo los otros 52 regímenes autoritarios. Además, todos los Estados independientes actualmente se autoidentifican como democracias, excepto 6, entre los que se puede mencionar a Arabia Saudita y los Emiratos Árabes Unidos.<sup>1</sup>

Ya Abraham Lincoln la definió en el siglo XIX como el «gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo». Su principal ventaja reside en el hecho de que el poder político es ejercido por el pueblo, que lo hace a través de sus representantes. Este sistema permite establecer mecanismos colectivos para la toma de decisiones, lo que otorga legitimidad a las medidas que se adopten en la vida en sociedad. A su vez, existen diferentes formas de gobierno, que se refiere a distintas maneras de distribuir las atribuciones y las facultades de los órganos que intervienen en la toma de decisiones. A raíz de esto se pueden distinguir entre sistemas presidencialistas, sistemas semipresidencialistas y sistemas parlamentarios, aunque existen otros también, pero nos centraremos en éstos.

El sistema presidencialista se caracteriza por concentrar las funciones de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno en la figura del presidente, que es elegido mediante el voto popular. Es el sistema más utilizado en América, y se aplica en países como Estados Unidos, Argentina, Brasil y México.

El sistema parlamentario, en cambio, es diferente en varios sentidos: las funciones de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno están desdobladas en dos figuras distintas, que reciben diferentes denominaciones según el país. El pueblo sólo elige a los miembros del parlamento y son éstos los que eligen al Jefe de Gobierno, y en algunos casos, al jefe de Estado. Además, este último en muchos casos sólo es una figura ceremonial y sin poder efectivo. Es un sistema muy popular en Europa, se utiliza por ejemplo en Reino Unido, España y Alemania.

---

<sup>1</sup> The Economist, *Democracy Index 2017*, Londres, 2018, p. 2.

En el sistema semipresidencialista también existe esta distinción entre Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, pero el Jefe de Estado es elegido por el voto popular y cuenta con poder real, teniendo una gran importancia en el sistema político. El primer ministro y el gabinete también poseen funciones ejecutivas, y el parlamento ejerce control político sobre ellos. Es utilizado en países como Francia, Rusia y Portugal.

Como se puede ver, es en el sistema presidencialista donde existe una mayor concentración de poder en el Ejecutivo, y es justamente el sistema adoptado por todos los países de América Latina, excepto Guyana, Belice y algunos Estados de las Antillas. Sin embargo, esta forma de gobierno surgida en Estados Unidos con la Constitución de 1787, adquiere ciertas características especiales en Latinoamérica. En estos países, la concentración de poder es aún mayor, lo que hace que los analistas políticos hablen de un « hiperpresidencialismo » para referirse a estas democracias.

Además, presenta diferencias importantes con el sistema parlamentarista. En el parlamentarista existe un mayor debate previo a la toma de decisiones y cobra relevancia el acuerdo entre las distintas fuerzas políticas en el Parlamento para poder formar el gobierno. El primer ministro, que es el Jefe de Gobierno, está sujeto al control constante de la Legislatura. Por otro lado, es mucho más flexible que el presidencialista en situaciones de crisis, ya que proporciona varias válvulas de escape, permitiendo por ejemplo, que llegado el caso se reemplace al primer ministro. No sucede lo mismo en el presidencialismo, donde el plazo de duración del presidente es fijo y las posibilidades de removerlo de su cargo por parte del Parlamento son limitadas (sólo a través del *impeachment*, que es un procedimiento judicial lento), por lo que a menudo la renuncia se presenta como a única opción viable, siempre y cuando no se busquen soluciones por fuera del sistema, como la reforma constitucional o el golpe de Estado.

Otra de las grandes diferencias que presenta el presidencialismo frente al parlamentarismo es que existen dos poderes con legitimidad propia: el presidente y el parlamento. Cuando ambos centros de poder son ocupados por el mismo partido político no surgen inconvenientes, pero cuando son ocupados por partidos distintos, las iniciativas presidenciales pueden ser bloqueadas de manera constante, produciendo parálisis en el gobierno. En el parlamentarismo, el único poder legitimado es el Parlamento, y el primer

ministro debe contar en todo momento con su apoyo para mantenerse en el cargo, por lo que resulta mucho más difícil que surjan de las situaciones antes mencionadas.<sup>2</sup>

A mitad de camino entre estos dos sistemas se encuentra el sistema semipresidencialista o mixto, que se aplica por ejemplo en Francia. Se trata de un sistema que intenta recoger las ventajas de los otros dos modelos: el presidente (Jefe de Estado) es elegido por el pueblo, ejerce el poder de manera efectiva y elige al primer ministro y su gabinete. Se presenta como una opción interesante, ya que proporciona estabilidad y rapidez en la toma de decisiones, y al mismo tiempo, no deja de lado el control parlamentario sobre la figura presidencial. Entre otras facultades, el Poder Legislativo puede obligar a renunciar al gabinete y al primer ministro.

### **El surgimiento del presidencialismo latinoamericano**

El modelo presidencialista surgió por primera vez en Estados Unidos cuando se creó la Constitución de 1787, donde se establecía la figura del presidente con amplios poderes, y que fue concebida con un carácter contramayoritario para servir de contrapeso a la voluntad popular representada en el Congreso. Con el transcurso del tiempo, este sistema se consolidó y Estados Unidos se mantuvo como una democracia estable hasta el presente, ya que más allá de la situación concreta de la Guerra de Secesión ocurrida en la década de 1860, no existieron interrupciones al orden constitucional ni enfrentamientos armados internos.

Pero no sucedió lo mismo en América Latina. Pocas décadas después de la independencia de Estados Unidos, comenzaron a independizarse una a una las colonias españolas, y muchas de ellas tomaron el modelo constitucional estadounidense como base. Lo curioso fue que incorporaron ciertas modificaciones, que hacían que el ya poderoso Ejecutivo acumulara más poder todavía. Esta peligrosa situación hizo que el sistema de pesos y contrapesos quedara totalmente desbalanceado y que las posibilidades de ejercer control sobre el presidente fueran escasas. Gargarella menciona

---

- <sup>2</sup> O. PARDO MARTÍNEZ, « Presidencialismo y la oposición en América Latina: una difícil cohabitación », Reflexión política, 2000, vol. 2, núm. 4.

como características del presidencialismo latinoamericano las siguientes: poder de intervención provincial, facultad de declarar el estado de sitio, poderes legislativos, poderes en el manejo del presupuesto, influencia crucial en la distribución de recursos entre las provincias, entre otras.<sup>3</sup>

Como se dijo antes, esta serie de caracteres fue lo que llevó a que muchos autores califiquen de « hiperpresidencialismo » al presidencialismo latinoamericano, como una desviación del presidencialismo puro.

Quienes defienden el presidencialismo sostienen como argumento que en los países en vía de desarrollo es conveniente contar con un poder central fuerte y unipersonal que sea ágil en la toma de decisiones para hacer frente a las crisis que suelen atravesar estos Estados. Pero lo que la experiencia americana demuestra es que de todos los países que aplican este sistema, hay sólo tres que se pueden considerar democracias estables: Costa Rica (con democracia ininterrumpida desde 1949), Estados Unidos y Colombia (desde 1958). Los demás continuaron sufriendo golpes de Estado durante la segunda mitad del siglo XX, dejando en evidencia la fragilidad del régimen para soportar situaciones críticas.<sup>4</sup>

En cuanto a Costa Rica, las causas que explican la estabilidad política son variadas: la existencia de una cultura política del compromiso; la atomización del poder entre los distintos grupos de intereses, con lo cual éste se encuentra repartido y cada actor social tiene su cuota de poder; la propaganda del Estado a favor de la democracia, cuyos valores están ya muy interiorizados en la población; la ausencia de conflicto social, debida a las grandes posibilidades de movilidad social y a los mecanismos de redistribución social establecidos.<sup>5</sup> Como se puede apreciar, son muchos los factores que concurren a dar forma a la situación y no se limitan a una esfera en particular. En definitiva, como sostiene Mainwaring, no es que el presidencialismo no promueva la democracia, sino que generalmente es menos propicio para que ella se desarrolle.<sup>6</sup>

---

<sup>3</sup> R. GARGARELLA, « El presidencialismo, en debate », Clarín, 3 de agosto de 2017.

<sup>4</sup> O. PARDO MARTÍNEZ, op. cit.

<sup>5</sup> O. DABÈNE, « En torno a la estabilidad política en Costa Rica: Tres paradigmas, dos conceptos, una fórmula », Anuario de Estudios Centroamericanos, 1986, pp. 41-52.

<sup>6</sup> O. PARDO MARTÍNEZ, op. cit.



## El caso venezolano

Uno de los países donde se manifiesta de manera clara las falencias del sistema presidencialista es en Venezuela, sobre todo en las últimas tres décadas.

El 4 de febrero de 1992, el gobierno de Carlos Andrés Pérez sufrió un golpe de Estado. Las causas estaban relacionadas con casos de corrupción administrativa y deterioro de la situación social. Entre los cabecillas del golpe se encontraba Hugo Chávez, que posteriormente sería presidente. El golpe no tuvo éxito, pero dejó muy debilitada la imagen del presidente. Durante ese mismo año, el descontento generado por las medidas económicas de corte neoliberal adoptadas aumentó y el 27 de noviembre tuvo lugar un nuevo golpe de Estado. A diferencia del primero en el que sólo habían participado militares, en éste también tomaron parte civiles y partidos políticos opositores. Nuevamente, el intento de derrocamiento fue sofocado, pero a raíz de los escándalos de corrupción, al año siguiente Carlos Andrés Pérez fue finalmente destituido por el Congreso Nacional.

En 2002, con Chávez ya como presidente, se produjo otro golpe de Estado, promovido por empresarios opositores al gobierno. La tensión entre los dos sectores ya existía desde la elaboración de la Constitución de 1999, de la cual fue muy criticado su proceso de creación por la oposición por la falta de diálogo con el empresariado. Los puntos más controvertidos habían sido las facultades otorgadas al presidente frente a los ascensos militares, la notable concentración de poder en el Ejecutivo, la extensión del mandato de 5 a 6 años con posibilidad de reelección inmediata, el desequilibrio entre los poderes públicos y la reafirmación del carácter intervencionista del Estado. En los años posteriores, las relaciones entre empresarios y gobierno se fueron deteriorando aún más, y la situación empeoró con la sanción de una serie de reformas realizadas por Chávez conocidas como « las 49 leyes », que fueron sancionadas por decreto y nuevamente, sin diálogo con la oposición.

Todos estos hechos desembocaron en el intento de derrocamiento ocurrido en abril de 2002, que logró instaurar un presidente de facto durante 47 horas. Sin embargo, luego Chávez recuperó el control y pudo finalizar su mandato.

De lo sucedido en las décadas de 1990 y 2000, hay ciertas cuestiones a destacar. En primer lugar, que a pesar de no haber existido interrupción del orden constitucional en estos años, no hubo estabilidad política y frecuentemente se buscaron soluciones por fuera del sistema. Vale como ejemplo de esto los sucesivos intentos de golpe de Estado, y también puede mencionarse en este sentido a la sanción de la Constitución de 1999. La creación de esta Constitución es una solución externa al sistema (legítima, a diferencia de los golpes de Estado) porque implica una reforma estructural del Estado y modifica las reglas del juego en aspectos tan relevantes como la duración del mandato presidencial y la posibilidad de la reelección inmediata.

Este documento, si bien introducía algunos cambios novedosos como el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas venezolanos y la declaración de la posesión total por parte del Estado de Petróleos de Venezuela, no había sido aprobado como consecuencia de un proceso de debate con participación de las diferentes fuerzas políticas del país, sino que se impusieron solamente las ideas del gobierno de Chávez. Lo mismo ocurrió en 2001 con los decretos dictados por el presidente: no se incluyó a la oposición en el proceso de creación de la legislación.

Esto lleva al segundo punto a destacar, y es que la falta de consenso en la elaboración de políticas públicas provoca en el mejor de los casos descontento, pero puede llevar a la inestabilidad política y en el peor de los escenarios a intentos de golpe.

También es importante señalar la inestabilidad que se vive en el país desde 2013. Lo que comenzó con dificultades económicas con la caída del precio del petróleo, se fue trasladando al campo social y al político, provocando que las manifestaciones callejeras se conviertan en moneda corriente y llegando al punto de transformarse en una grave crisis humanitaria, con miles de emigrados, presos políticos y muertos por la represión en las calles.

Si bien las causas de esta crisis son múltiples, entre las de carácter político se puede mencionar al sistema presidencialista, que con períodos fijos de mandato no deja muchas más soluciones que la renuncia o el derrocamiento del primer mandatario. Resulta verdaderamente difícil encontrar alternativas dentro del sistema, ya que no existe otra institución que tenga un poder equiparable al del presidente.

Muy por el contrario, la Constitución venezolana de 1999 le restó poder al Legislativo eliminando el bicameralismo<sup>7</sup> y extendiendo el mandato presidencial de cinco a seis años con posibilidad de reelección inmediata<sup>8</sup>. Además, le otorga al presidente la facultad de disolver la Asamblea cuando se remueva tres veces al vicepresidente mediante moción de censura durante un mismo período constitucional<sup>9</sup> y se permite la aprobación de leyes habilitantes, que implica la delegación legislativa al Ejecutivo<sup>1011</sup>.

El Parlamento, que a partir de 2016 cuenta con mayoría opositora, no ha podido constituirse en un contrapeso real del poder presidencial.

Se puede apreciar en este caso concreto lo antes mencionado sobre la coexistencia de dos poderes con legitimación autónoma: el presidente Maduro, de orientación chavista, y la Asamblea Nacional (Parlamento), con mayoría opositora. Lo esperable en un régimen como éste sería que se produjera un bloqueo por parte de la Asamblea a las iniciativas de Maduro, que es de hecho lo que se pretendía desde la oposición, pero lo que sucedió fue distinto.

El Tribunal Supremo de Justicia (TSJ), máximo órgano judicial del país y de corte chavista, declaró pocos días después de constituida que todos los actos emanados de la misma serían considerados nulos. Esto fue a raíz de la incorporación de tres diputados que habían sido denunciados por irregularidades en su elección, los cuales casualmente, alcanzaban a la oposición para completar la mayoría agravada de dos tercios en la Asamblea. Como consecuencia de la medida, las facultades legislativas fueron asumidas por el TSJ.

---

<sup>7</sup> Artículo 186. « La Asamblea Nacional estará integrada por diputados y diputadas elegidos o elegidas en cada entidad federal por votación universal, directa, personalizada y secreta con representación proporcional [...] ».

<sup>8</sup> Artículo 230. « El período presidencial es de seis años. El Presidente o Presidenta de la República puede ser reelegido o reelegida, de inmediato y por una sola vez, para un nuevo período. ».

<sup>9</sup> Artículo 240. « [...]La remoción del Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva en tres oportunidades dentro de un mismo período constitucional, como consecuencia de la aprobación de mociones de censura, faculta al Presidente o Presidenta de la República para disolver la Asamblea Nacional. [...] ».

<sup>10</sup> Artículo 203. « [...]Son leyes habilitantes las sancionadas por la Asamblea Nacional por las tres quintas partes de sus integrantes, a fin de establecer las directrices, propósitos y marco de las materias que se delegan al Presidente o Presidenta de la República, con rango y valor de ley. Las leyes habilitantes deben fijar el plazo de su ejercicio. ».

<sup>11</sup> A. BREWER-CARIÁS, « Reflexiones críticas sobre la Constitución de Venezuela de 1999 », allanbrewercarias.net, 2000, pp. 11.

Está claro que este control del máximo tribunal por parte del Ejecutivo no debería existir, como tampoco debería existir esta intromisión excesiva del Poder Judicial en la política y en las atribuciones que son propias de otros poderes, pero esta situación es posible por la fuerte concentración de poder en la figura presidencial y la ausencia de mecanismos de freno ante la adopción de medidas controvertidas.

### **Hiperpresidencialismo y políticas públicas**

Otro de los puntos donde se manifiestan los efectos del hiperpresidencialismo es en la elaboración de las políticas públicas. El órgano donde se crean las leyes es el Parlamento, ya que la idea original era que éstas sean producto del debate entre representantes del pueblo con distintas ideas políticas. Es decir, que sean el resultado de un acuerdo alcanzado a través del diálogo, lo que además, al surgir del consenso, facilita su cumplimiento.

Por esto es que muchos autores clásicos como John Locke (1632-1704) consideraban que el Parlamento tenía un rol fundamental en el Estado. Decía Locke que el Parlamento es « el poder supremo de la República », en su carácter de órgano encargado de la elaboración de leyes. Defendía la separación de poderes, ya que creía que era contraproducente «el que las mismas personas que tienen el poder de hacer las leyes tengan también el de ejecutarlas ». Además, consideraba que el Ejecutivo debía estar « subordinado » y « rendirle cuentas » a él, dado que el Legislativo es el representante legítimo de los intereses del pueblo, por lo que sólo debía limitarse a ejecutar las políticas adoptadas por el Parlamento.<sup>12</sup> De hecho, esta es la idea que subyace en el parlamentarismo, donde el Jefe de Gobierno es elegido en la Legislatura, y la vinculación entre el Ejecutivo y el Legislativo es muy estrecha.

Pero diferente es lo que sucede en los sistemas presidencialistas, incluso en los más estables como Estados Unidos, donde el acceso de un partido al poder determina de manera decisiva las políticas públicas que se van a aplicar y dejando, en muchos casos, a los partidos opositores en un mero papel de control. Con frecuencia, un presidente recién electo llega a su cargo con ciertas ideas económicas y sociales; luego éstas se transforman en las políticas de Estado, y se aplican mientras dure su permanencia en el poder.

---

- <sup>12</sup> A. BORÓN (dir.), *La filosofía política moderna. De Hobbes a Marx*, Buenos Aires, 2000, pp. 61-63.



Lo que ocurre a menudo es que el presidente que cuenta con mayoría legislativa presenta sus propuestas y éstas son aprobadas sistemáticamente, y cuando no tiene esa mayoría, muchas veces gobierna a través de decretos presidenciales. Esto provoca que las políticas públicas no sean el resultado de un consenso entre distintos sectores de la sociedad, sino una imposición unilateral de ciertos grupos políticos. Y cuando es así, basta con un cambio de gobierno para que se abandonen esas políticas públicas y se sustituyan por otras, lo cual es nocivo por muchas razones.

Esto puede verse, por ejemplo, en la política aduanera implementada en Argentina por el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, por un lado, y la adoptada por el gobierno que le sucedió, el de Mauricio Macri, por otro.

El gobierno de Cristina Fernández se caracterizó por la adopción de medidas de marcado corte proteccionista. Durante este período, se establecieron fuertes trabas a las importaciones, se llevó adelante un proceso de sustitución de las importaciones y se fijó un esquema de retenciones a las exportaciones. Si bien es cierto que muchos gobiernos del mundo impulsaron barreras comerciales luego de la crisis financiera global de 2008-2009, la política llevada adelante en la materia por Argentina se destacó debido al alcance y profundidad de sus barreras comerciales. Por un lado, hay que destacar que estas medidas favorecieron al desarrollo de la industria nacional. Pero por otro, debe mencionarse la escasez de insumos que existió durante estos años, ya que en su gran mayoría provenía de tecnología del exterior. Esto generó dificultades en el mantenimiento y ampliación de las líneas de producción, lo que a su vez imposibilitó la innovación, con la consecuente disminución en la competitividad y en el atractivo de Argentina como fuente de inversión.

Luego, al asumir Mauricio Macri en 2015, tomó una serie de medidas en sentido totalmente opuesto que aumentaron de forma gradual el caudal de importaciones, provocando efectos diversos en distintos sectores de la economía nacional. En primer lugar, bajó los aranceles a las importaciones y en algunos casos hasta los eliminó, con el objetivo de lograr una reducción general en los precios de los productos y mejorar la competitividad de la industria nacional. Sin embargo, la baja de precios se vio reflejada solamente en algunos rubros específicos y el perjuicio a la industria se hizo notar, ya que los productos nacionales en la mayoría de los casos no podía competir con los precios y la calidad de los productos importados, lo que condujo a muchas fábricas al cierre.

También hay que mencionar que durante el gobierno de Fernández de Kirchner los consumidores con frecuencia se vieron en la necesidad de adquirir productos nacionales que eran costosos y de mediana calidad, lo cual es entendible, porque se estaba transitando la primera etapa de un proceso de sustitución de importaciones. Pero este « sacrificio » tiene su recompensa sólo si este proceso se mantiene en el largo plazo y se le da tiempo suficiente a la industria para mejorar, con lo cual se obtienen manufacturas de calidad superior y a un precio más accesible que las que son importadas.

Este ida y vuelta constante entre proteccionismo y libre mercado, que no sólo se dio en esta oportunidad, sino que ya ocurrió varias veces en el pasado, es sumamente perjudicial para la economía del país, que nunca llega a percibir los beneficios de los planes económicos que se implementan. Por otro lado, también se ve afectada la inversión externa, ya que al cambiar las reglas del juego con cada gobierno, a los inversores no les resulta conveniente hacer negocios en el país.

Por eso es que esta clase de políticas públicas a largo plazo deben ser siempre resultado del acuerdo entre distintas fuerzas políticas, y no la decisión del partido gobernante, para que puedan ser mantenidas en el tiempo y la ciudadanía perciba sus beneficios.

### **La cultura política latinoamericana**

Otro aspecto llamativo y que en buena medida explica la notable concentración de poder en los gobiernos de América Latina es su cultura política. Ésta puede ser definida como el conjunto de creencias y valores que tienen que ver con la actitud, conducta y visión política de los individuos.

Los tres siglos de dominación colonial española y portuguesa han calado hondo en la mentalidad de la población, configurándose así una actitud apolítica, intolerante frente al pensamiento disidente, con una marcada diferenciación entre clases sociales y con mayor confianza en las personas que en las instituciones.

La indiferencia frente a la política viene dada por el manejo de la misma por parte de las élites desde la época de la colonia, situación que se vio reforzada por la estructura semifeudal de la sociedad virreinal y por la relación de obediencia que existía entre trabajadores y patronos, que era

alentada por la Iglesia Católica y las clases altas y respetada por las demás clases sociales. Algo parecido sucedía en la época colonial en el ámbito político : la figura del virrey, representante del rey de España en los territorios americanos del imperio, concentraba el poder político y económico. Existían también algunas instituciones con funciones específicas, pero que frente al inmenso poder del virrey veían su campo de influencia muy acotado.

Otro fenómeno que se dio por aquella época fue el conocido « Se acata, pero no se cumple », fórmula con la que se indicaba que las órdenes o leyes provenientes de la península se obedecían, pero que por no ser viables o convenientes para los interesados, no se cumplía. De esta manera, factores como éste, el enorme poder del virrey y la distancia con los funcionarios españoles que debían controlar el desempeño de los locales, posibilitaron la aparición de prácticas corruptas.

También hay que señalar la notable distancia que existía entre gobernantes y gobernados, que vino dada por la apatía de la población frente a las cuestiones políticas y por el antes mencionado manejo monopólico por parte de la élite, que estaba constituida solamente por españoles y criollos.

En el siglo XIX, ya producidas las independencias de los Estados latinoamericanos, el gobierno pasó de los europeos a los criollos, pero en el aspecto social no hubo muchos cambios, y en la cultura política tampoco. Por el contrario, la desconfianza en las instituciones y la preferencia por los liderazgos personales se acentuó con la aparición del caudillo, líder carismático que representaba los intereses y aspiraciones de la multitud, muy propio de la América Latina del siglo XIX. Hay que destacar también que tiempo después, cuando se fue afianzando la organización de los Estados nacionales, al adoptarse el modelo republicano de gobierno surgen de manera bien clara y diferenciada otros dos poderes que coexisten con el Ejecutivo : el Legislativo y el Judicial. Sin embargo, éstos desde el comienzo se mostraron como órganos frágiles, sin poder real e incluso como subordinados al ejecutivo.

En el siglo XX se continuó observando este predominio del personalismo por sobre el institucionalismo con la aparición de gobiernos populistas. Este fenómeno, si bien marcó la irrupción del pueblo en la arena política, significó una participación muy limitada, caracterizada por la lealtad al líder y dirigida por éste según su conveniencia.

El conjunto de estos elementos contribuyó a crear una cultura política particular, que sin mayores cambios se mantiene hasta el presente, y que en muchos aspectos presenta características que son contrarias al espíritu democrático, y que obstan a la consolidación de los valores vinculados a la democracia y a la participación.<sup>13</sup>

Tienen mucha razón algunos autores al sostener que el presidencialismo está muy afianzado en la tradición política latinoamericana, y al rechazar el parlamentarismo como una alternativa viable por el repentino cambio que significaría para los Estados de la región. Se señalaron las falencias que tiene el presidencialismo en su concepción misma, con los agravantes que presenta en su variante latinoamericana, pero aun así, es cierto que el sistema parlamentario jamás fue aplicado en América Latina y es completamente ajeno a su cultura. Y es que la solución no pasa solamente por adoptar un sistema importado desde otro continente y esperar a que funcione, sino que se debe tener en cuenta la realidad política local y los usos y costumbres de la región.

Por eso, el semipresidencialismo francés en este punto se presenta como una opción asequible que serviría para mantener en buena parte el régimen actual pero atenuando el poder del presidente al introducir la noción del « poder compartido », con el establecimiento de un Ejecutivo dual constituido por el presidente y un primer ministro. De esta forma, existiría una división de facultades y atribuciones entre ambas figuras y la interacción con el Poder Legislativo sería mayor, distribuyendo el poder de una manera más equilibrada. Por otro lado, este sistema dotaría a los Estados de la flexibilidad que se necesita para afrontar situaciones de crisis alejando la posibilidad de recurrir a golpes de Estado. Estas modificaciones pueden lograrse a través de un acuerdo entre las principales fuerzas políticas orientado a introducir institutos de democracia semidirecta y a atenuar el presidencialismo, dividiendo las funciones ejecutivas entre varias figuras y otorgándole mayores facultades al Legislativo, cambios que normalmente se realizan mediante reformas constitucionales.

En cuanto a la elaboración de políticas públicas, la adopción unilateral de éstas por parte del gobierno de turno a menudo provoca el rechazo de la oposición, lo que afecta la armonía social y genera enfrentamiento. En este sentido, siempre resulta conveniente que toda la clase política establezca acuerdos básicos en ciertas materias relevantes, de manera de que más allá de que un partido determinado ocupe el poder, el compromiso asumido en

---

- <sup>13</sup> L. HERAS GÓMEZ, « Cultura política y democratización en América Latina », Revista Ciencias Sociales, 2003, pp. 23-37.



cuanto a esas cuestiones básicas que resultan de importancia para toda la comunidad, se mantenga firme en el tiempo.

Por otro lado, es importante que frente a una tradición política caracterizada por la apatía del pueblo y por la preferencia por los liderazgos personalistas antes que las instituciones, los valores democráticos se sigan consolidando para desplazar las antiguas costumbres heredadas de la dominación europea. Este proceso de sustitución de valores es paulatino y se va consolidando muy lentamente, pero realmente vale la pena si sirve para aumentar la participación del pueblo en los asuntos comunes, promover valores como la tolerancia a las ideas diferentes y mejorar la calidad de vida de la población.

## Bibliografía

- R. GARGARELLA, « El presidencialismo, en debate », Clarín, 3 de agosto de 2017.
- C. S. NINO, « El Presidencialismo y la Justificación, Estabilidad y Eficiencia de la Democracia », Propuesta y Control, 1990, pp. 39-56.
- S. FERNÁNDEZ (dir.), *El control de la actividad estatal I*, Buenos Aires, Asociación de Docentes de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, 2016, 1º edición, pp. 401-411.
- M. SPEZZAPRIA, « El hiperpresidencialismo, un mal vigente en el país », El Día, 23 de octubre de 2014.
- O. PARDO MARTÍNEZ, « Presidencialismo y la oposición en América Latina: una difícil cohabitación », Reflexión política, 2000, vol. 2, núm. 4.
- C. GARCÍA RAWLINGS, « ¿Cuál ha sido el desacato de la Asamblea Nacional de Venezuela? », Notiamérica, 31 de marzo de 2017.
- The Economist, *Democracy Index 2017*, Londres, 2018, pp. 1-9.
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, 30 de diciembre de 1999, Gaceta Oficial Extraordinaria N° 36.860.
- A. BREWER-CARÍAS, « Reflexiones críticas sobre la Constitución de Venezuela de 1999 », allanbrewercarias.net, 2000, pp. 1-12.
- A. BORÓN (dir.), *La filosofía política moderna. De Hobbes a Marx*, Buenos Aires, 2000, pp. 61-63.
- L. HERAS GÓMEZ, « Cultura política y democratización en América Latina », Revista Ciencias Sociales, 2003, pp. 23-37
- O. DABÈNE, « En torno a la estabilidad política en Costa Rica: Tres paradigmas, dos conceptos, una fórmula », Anuario de Estudios Centroamericanos, 1986, pp. 41-52