

El presidencialismo: pólvora que necesita estar lejos del fuego

por Orazio Potestá



Las disputas entre el Ejecutivo y el Parlamento no son un fenómeno netamente peruano. Se tiende a responsabilizar al presidencialismo, pero un análisis contextualizado de esta forma de gobierno arroja que la actuación de otros actores exacerba sus defectos y vacíos. Compararlo con el parlamentarismo es una tarea inútil.

Suele decirse que el presidencialismo es el principal problema de América Latina. El origen de la inestabilidad democrática de la región por el enfrentamiento “natural” que se produce entre el Ejecutivo y el Parlamento, poderes que se asumen como los legítimos y únicos representantes del voto popular. Esto último no es poca cosa. Puede ocurrir que el Legislativo, con mayoría opositora, pretenda colocarse por encima del Ejecutivo para obstruir las acciones de Gobierno y así “gobernar”. En el Perú, esta confrontación ha originado peligrosos inmovilismos y antagonismos que han conducido a golpes de Estado, al surgimiento de caudillos, a confrontaciones políticas alejadas del “punto medio” y al establecimiento de una adolescencia institucional que envejece los consensos.

En la región, la realidad ofrece datos macondianos. En Bolivia, la casa de Gobierno es conocida como “Palacio Quemado”. Entre los siglos XIX y XX, según los historiadores, era común verla en llamas, saqueada, sorteada entre políticos de inflamables discursos. Hubo disputas entre los gobernantes y el Parlamento,

y también un caudillaje que el presidencialismo pudo haber incubado. Otro hecho preocupante para los historiadores bolivianos es no saber con exactitud cuántos gobernantes ha tenido su país.

Esta política de constante antagonismo coloca al presidencialismo en una situación incómoda ante la historia, pero es más un hecho arbitrario que algunos politólogos



estadounidenses y europeos se encargaron de promocionar en las últimas décadas, con el advenimiento de las famosas “transiciones” a la democracia. Al presidencialismo se le compara con el parlamentarismo, idiosincrásicamente europeo, impulsor de constante estabilidad, testado y corregido durante ocho siglos, mientras que la partida de nacimiento del presidencialismo, con apenas 200 años de existencia en América Latina, tiene la tinta fresca. En la ciencia política existe un axioma que

agoniza en los debates sobre ambos sistemas de gobierno: las cosas, para ser comparadas, deben ser comparables.

En el Perú, esta historia de colisiones es bastante común. Tras enfrentarse al Congreso en 1990, Fujimori lo cerró dos años después, aunque otra representación lo vacó en el 2000 por “incapacidad moral”. La vacancia casi atrapa a Alejandro Toledo, a Alan

García y a Ollanta Humala, quienes tuvieron que hacer serísimas concesiones. En el 2018, Pedro Pablo Kuczynski renunció ante un Congreso en guerra con él y cuyos miembros también apelaron a la vacancia como amenaza. Y si bien el actual mandata-

rio, Martín Vizcarra, parece haberse librado de la destitución, su enfrentamiento con el Legislativo transitará por otros senderos.

El presidencialismo también es una bomba de tiempo por la elección dissociada del presidente y de los integrantes del Congreso. En el Perú y en la mayoría de países latinoamericanos, si un candidato gana la primera vuelta con más del 50 % de los votos, automáticamente se convierte en presidente y es muy proba-

ble que obtenga la “mayoría” en el Congreso por el llamado “voto de arrastre”. No obstante, cuando no se produce un ganador absoluto, la segunda vuelta se convierte en una auténtica fuente de problemas. En este nuevo escenario, el candidato que ocupó el primer lugar (y que obtuvo la mayoría en el Congreso) se enfrentará a un retador que casi siempre acaba convertido en presidente por la construcción de alianzas no siempre programáticas. Este naciente jefe de Estado gobernará con un parlamento en contra y posiblemente obstruccionista, lo que últimamente ha sido la triste historia del Perú.

Sentenciado a un gobierno turbulento, el presidente será rehén de su propio mandato, de cinco años en promedio, pues en el presidencialismo los periodos de gobierno son fijos e irrestrictos, y sin la posibilidad de hacer cambios en el Ejecutivo, algo que el parlamentarismo sí es capaz de ejecutar ante una crisis ciertamente grave, o cuando el gobernante es impopular o desarrolle una gestión ineficaz. Esta válvula de escape, genuina del parlamentarismo, evita que un país caiga en un hoyo insalvable o se desangre, porque la salida de un primer ministro y la elección del siguiente es un acto muy normal en los sistemas parlamentarios. En el presidencialismo,

una salida sin sobresaltos ni daños al sistema solamente dependerá del jefe del Estado y de una decisión tan personal como la renuncia al cargo.

Por lo anterior, según el politólogo español Juan Linz, el presidencialismo es proclive a demoler democracias, porque carece de protocolos que resuelvan graves conflictos, por lo que una crisis de gobierno acaba siendo una crisis de régimen, con disputas políticas de suma cero y calles encolezadas, fotografía que en el Perú es bastante popular. Y si bien algunas constituciones americanas incluyen la posibilidad del impeachment o de la vacancia presidencial, se corre el riesgo de que tales mecanismos puedan ser impulsados por grupos particularistas o mafias congresales.

El académico estadounidense Scott Mainwaring protagonizó con Linz uno de los debates más relevantes de las décadas de los ochenta y noventa, sobre el presidencialismo y su influencia en la inestabilidad de las democracias. Para Linz, el presidencialismo encierra “una debilidad inherente que le hace menos favorable para sustentar una democracia, a diferencia del parlamentarismo”. La respuesta de Mainwaring es que el presidencialismo ha sido enjuiciado sin ser debidamente contextualizado, y que la

entraña de sus deficiencias podría estar en el sistema de partidos y en la indisciplina de las agrupaciones políticas, pero, sobre todo, en anomalías como el multipartidismo, la polarización ideológica y la inexacta representación proporcional. O probablemente en la deficiente construcción institucional que lo rodea y en el desánimo democrático de las élites, considerando además que un mal gobernante, con sus torpezas, enconos y conductas autoritarias, podría hacerle mucho daño al presidencialismo. Según Mainwaring, estos problemas también podrían afectar al parlamentarismo en cualquier país del mundo, al obstaculizar la formación de “coaliciones confiables” que posibiliten gobiernos estables.

En este tráfago de intercambios resalta la lucidez del politólogo norteamericano José Antonio Cheibub, quien discrepó con Linz y con Mainwaring al manifestar que el principal problema del presidencialismo en América Latina era precisamente la impredecible América Latina y sus problemas irresueltos en todo nivel, y que eso podría afectar también a cualquier tipo de parlamentarismo, por más “perfecto” que sea. Entre otras cosas, Cheibub señala que gran parte de los sistemas presidencialistas que atravesaron (o atraviesan) agudos

periodos de inestabilidad tuvieron que convivir con “legados militares” que fueron consecuencia de dictaduras castrenses que debilitaron las instituciones y las élites. Este podría ser el caso del Perú.

Ahora bien, la democracia también se debilita con los outsiders que el presidencialismo nutre por la naturaleza de la elección popular directa y por el descrédito que sufre la política. En un régimen parlamentarista, el primer ministro es elegido por los representantes y a partir de las candidaturas que emanan de ese poder estatal. Usualmente se trata de un político experimentado que sabe formar consensos y cuyo gobierno nace con mayoría, pues no en vano fue elegido en ese cargo por votación. Sin una probable mayoría en el Congreso, sin un partido sólido detrás y nadando en un océano de fragmentación, difícilmente un outsider tendrá una presidencia estable.

Con multipartidismo, elecciones disociadas, periodo de gobierno fijo y ausencia de mayoría parlamentaria, las fallas del presidencialismo se exacerban y el conflicto con el Legislativo crece con la posibilidad de frustrar grandes e históricas reformas. Pese a generar bloqueos con facilidad, lamentablemente, según Linz, el presidencialismo no ha sa-

bido institucionalizar medios para resolver este desajuste. Le queda al gobernante apelar a controversiales recursos como la reforma de la Constitución, la construcción de alianzas con grupos fácticos o la aceptación de pactos que acaban contradiciendo las propuestas por las que llegó al poder.

Los casos de Belaunde en 1968 y de Kuczynski en el 2018 son paradigmáticos porque encabezaron gobiernos entrampados que culminaron abruptamente. El líder de Acción Popular sufrió un golpe de Estado de las Fuerzas Armadas, mientras que el economista y banquero fue orillado a la renuncia por acusaciones de corrupción, teniendo como fondo una brutal e intencional oposición en el Congreso, al igual que Belaunde.

Tal vez el presidencialismo no sea tan perjudicial como se piensa. Hacerlo trastabillar es muy fácil si se tiene un Congreso de mayoría oposi-

tora que tiene como objetivo boicotear a un gobernante y a su administración. Y también con un sistema de partidos como el peruano, cuyas características pueden ser políticamente perversas, al igual que ciertos aspectos del marco constitucional. El presidencialismo podría perfeccionarse y consolidarse con el tiempo, apelando a una mayor cultura ética y política en los políticos y en la población, y mejorando la gestión de los gobernantes, de los parlamentarios y de las autoridades en general. El presidencialismo de los Estados Unidos es sumamente complejo y no escapa a los defectos mostrados en otros países. Su funcionamiento, para algunos politólogos, es casi un milagro. No obstante, Giovanni Sartori sostuvo que su éxito se debe a algo muy concreto: los estadounidenses, simplemente, están empeñados en hacerlo funcionar.

