

LA GOBERNABILIDAD EN LA CONSTITUCION DE 1992

Juan Carlos Mendonça Bonnet

SUMARIO:1. INTRODUCCIÓN. 2. PRECISIONES PRELIMINARES.
3. CARACTERÍSTICAS GENERALES DE NUESTRA
DEMOCRACIA. 4. EL MARCO INSTITUCIONAL. 4.1.
DIVERSOS ASPECTOS DEL MARCO INSTITUCIONAL.
4.2. LOS PODERES CONSTITUCIONALES DEL
PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. 4.3. LA RELACIÓN
ENTRE EL CONGRESO Y EL PODER EJECUTIVO. 4.4.
EL SISTEMA DE PARTIDOS. 5. CONCLUSIÓN

LA GOBERNABILIDAD EN LA CONSTITUCIÓN DE 1992

Juan Carlos Mendonça Bonnet

Es claro que instituciones y constituciones no pueden hacer milagros. Pero difícil será que tengamos buenos gobiernos sin buenos instrumentos de gobierno. Entonces, ¿por qué hemos de prestar tan poca atención a la forma en que funcionan o no funcionan las estructuras políticas, y si se las puede mejorar?

Giovanni Sartori

1. INTRODUCCIÓN

En 1997, en el primer volumen de esta misma obra colectiva¹, estudiaba el equilibrio de poder en la Constitución, enunciado en su artículo 3º. Han pasado diez años desde entonces y me propongo seguir con el tema, sólo que ahora analizando el modo en que interactúan la gobernabilidad y el “equilibrio” diseñado por la Constitución. Sin duda equilibrio y gobernabilidad están íntimamente relacionados, pero no hay entre ellos una relación causal de tipo lineal, en el sentido de que uno sea necesariamente efecto del otro, sino que la relación es de recíproca influencia. Así, el equilibrio incidirá en la gobernabilidad, pero a su vez, la gobernabilidad contribuirá o no al equilibrio.

¹ Juan Carlos Mendonça Bonnet, “El Equilibrio de poder en la Constitución de 1992”, en Emilio Camacho y Luis Lezcano Claude (org.), *Comentario a la Constitución de 1992 – Homenaje al Quinto Aniversario*, Asunción, Edición de la Corte Suprema de Justicia, 1997.

Es muy importante dejar en claro que la gobernabilidad, obviamente, no depende sólo del plan elaborado en la Constitución; la gobernabilidad es una cuestión harto compleja que responde a numerosos factores. Afirma Manuel Alcántara que las crisis de gobernabilidad, tan extendidas en las democracias del “Tercer Mundo”, obedecen a: 1) la calidad del liderazgo y de las preferencias de éste; 2) la ideología prevaleciente; 3) el grado de armonía existente entre las elites; 4) el diseño de las instituciones políticas, como el sistema de partidos y las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, y; 5) el papel del Estado como responsable principal del desarrollo socioeconómico². El objeto de nuestro estudio se limitará al numeral 4; esto es, nos interesa el “diseño institucional”, advirtiendo que no es el único elemento determinante de la gobernabilidad de un país. Lo que ya no se discute es que ese diseño institucional no puede pasarse por alto y que los demás elementos deben ser analizados a la luz de otras disciplinas.

Dicen Xavier Arbós y Salvador Giner que: “*Se empieza a hablar de ‘gobernabilidad’ cuando aparecen situaciones en las que las instituciones que ostentan el poder legítimo en una colectividad no son capaces de cumplir con la misión que parecen tener encomendada. En otras palabras, la gobernabilidad, la capacidad de gobernar, se convierte en objeto de reflexión en el momento en que se manifiestan los límites de una acción de gobierno*”³. Una conclusión que podemos sacar del párrafo transcrito es que el primer síntoma de problemas de gobernabilidad se advierte cuando quienes ostentan el poder *legítimo* no son capaces de cumplir con la

² Manuel Alcántara, *Gobernabilidad, Crisis y Cambio*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1994, p. 39.

³ Xavier Arbós y Salvador Giner, *La Gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*, Madrid, Siglo XXI de España Editores, S.A., 2002, p. 6.

misión que tienen encomendada, en otras palabras, hablamos de *eficacia* en la labor gubernativa. Otra conclusión es que la gobernabilidad está en relación con la *capacidad* para gobernar. La última conclusión se refiere a que la ingobernabilidad está relacionada con las *limitaciones* en la acción de gobierno y este es el aspecto que guarda relación con el equilibrio. Detengámonos por un momento en este punto. Ha de entenderse que hablamos de acciones de gobierno, entendidas como actos del poder administrador, o sea, del Poder Ejecutivo. Al respecto dicen Arbós y Giner: “*La cualidad de `gobernable` se refiere a la dimensión política de un orden social. Presupone que el poder político es capaz de ejercer la acción de gobierno sobre los ciudadanos; es decir, que orientando su conducta con mandatos y prohibiciones, fundamentados en el consentimiento y en la represión, consigue sus objetivos. En las sociedades occidentales, la acción de gobierno es esencialmente la responsabilidad de lo que se conoce como `poder ejecutivo`, y que en Europa continental es habitualmente sinónimo de gobierno`*”⁴. Es importante hacer hincapié en esto, ya que posteriormente veremos cómo en ocasiones se pretende que la acción de gobierno pueda ser atribución de otros órganos que no sean el Ejecutivo. Por otro lado, quede claro que los constreñimientos impuestos a las acciones de gobierno no siempre resulta en una situación de ingobernabilidad, ya que esas restricciones muchas veces son inexcusables para mantener el equilibrio y el sistema democrático; la ingobernabilidad de la que hablamos se refiere, pues, a impedir la realización de actos que no atentan contra los principios de la democracia liberal, pero son impedimentos que, no obstante, conspiran contra la *eficacia* de la acción de gobierno. De aquí surgen algunas cuestiones que deben ser precisadas de manera preliminar, a saber: debemos definir el concepto de “gobernabilidad”; hablamos de *gobernabilidad democrática* y no de cualquier

⁴ *Ibidem*, p. 14.

governabilidad; la gobernabilidad a la que nos referimos guarda estrecha relación con la *eficacia* en la labor de gobierno; como ya establecimos, la acción de “governar” es, en rigor, propia del Poder Ejecutivo.

2. PRECISIONES PRELIMINARES

Comencemos por el concepto de “governabilidad”. Aclaremos que los estudios sobre gobernabilidad son relativamente nuevos, ya que comienzan en la segunda mitad del siglo pasado. A partir de allí, se ha vuelto una cuestión que gana cada vez mayor relevancia y, a esta altura, existe una enorme cantidad de material escrito. Sin temor podemos afirmar que es un tema de tratamiento inexcusable en las ciencias políticas y en el derecho constitucional y político. Qué ha de entenderse por “governabilidad” es un primer obstáculo importante que resolver, ya que cada autor formula su propia acepción. Algunos proponen un concepto muy amplio, según el cual la gobernabilidad es un atributo de las mismas sociedades; esta es la posición adoptada por Joan Prats i Catalá cuando afirma que: *“La gobernabilidad es una cualidad que proponemos se postule de las sociedades o sistemas sociales no de sus gobiernos. Hablamos de la gobernabilidad de un país o de una ciudad no de sus gobiernos, aunque obviamente las cualidades y calidades de éstos son un factor importantísimo de la gobernabilidad”*⁵. Otros se limitan a la *governabilidad ejecutiva*, así, Coppedge dice que hay gobernabilidad cuando un gobierno es capaz de adoptar medidas oportunas y coherentes, cuando ellas se aplican con eficiencias y consistencia sin ser abandonadas intempestivamente y, finalmente, producen los resultados

⁵ Joan Prats i Catalá, “Governabilidad Democrática para el Desarrollo Humano: Marco Conceptual y Analítico”, en Joan Prats i Catalá et al, *Diagnóstico Institucional de la República del Paraguay*, Asunción, PNUD, 2002, p. 310.

esperados⁶. También se ha dicho que “*el concepto de gobernabilidad democrática abarca la capacidad de tomar y llevar a la práctica decisiones que respondan de manera adecuada a los problemas económicos y sociales que aquejan a un país. Sin embargo, la definición también involucra la toma de decisiones mediante procesos legítimos, democráticos y sostenibles, es decir, que se adopten en un proceso participativo abierto. Además, el gobierno debe ser capaz de desempeñar sus funciones de manera eficiente y en defensa de los intereses públicos*”⁷. Según Alvarez se entiende por gobernabilidad el “*ejercicio eficaz y sostenido de la función gubernamental*”⁸. Parece claro que los elementos comunes guardan relación con la posibilidad de tomar decisiones y adoptar medidas eficaces, esto es, que produzcan resultados y no sean abandonadas de manera intempestiva. El sistema se caracterizará por su ingobernabilidad cuando el gobierno -entendido como el Poder Ejecutivo- no sea capaz de implementar las medidas necesarias para concretar su plan de gobierno o, bien, no sea capaz de sostener esas medidas. En la *eficacia* de las medidas adoptadas parece estar el secreto de la gobernabilidad.

Creo conveniente, a esta altura, establecer una clara distinción conceptual entre “ingobernabilidad” e “inestabilidad”. La inestabilidad se relaciona con la posibilidad de la ruptura del sistema democrático o, al menos, con la pérdida de poder por parte de las autoridades legítimamente constituidas. Así entendido, las amenazas de un golpe de estado o de un juicio

⁶ Michael Coppedge, “El Concepto de gobernabilidad. Modelos positivos y negativos, en PNUD-CORDES (compiladores), *Ecuador: Un problema de Gobernabilidad*, Quito, CORDES-PNUD, 1996.

⁷ J. Mark Payne et al, *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*, Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo y el Instituto Internacional par la Democracia y la Asistencia Electoral, 2003.

⁸ Juan José Alvarez, *Crisis de Gobernabilidad y Control en la Argentina*, Buenos Aires, Editorial Ciudad Argentina, 2007, p. 13.

político provocan la inestabilidad del sistema. Dice Daniel Mendonça que: “... *un país tiene estabilidad política cuando es capaz de procesar los cambios de sus gobernantes con base en, y dentro de, las reglas de juego establecidas en la Constitución y las leyes, y no al margen o a costa de ellas*”⁹. La estabilidad está relacionada, pues, con la permanencia en el poder de las autoridades del Estado, y no con la posibilidad de adoptar medidas eficaces; en este sentido, la inestabilidad es un estado de cosas posiblemente más grave que el de la ingobernabilidad. Hay que admitir, sin embargo, que entre una y otra existe una estrecha relación. En efecto, no cabe duda de que una situación de ingobernabilidad tarde o temprano desembocará en la inestabilidad del sistema, aunque, asimismo, un sistema inestable no puede sino padecer de un alto grado de ingobernabilidad. Al respecto dicen Arbós y Giner: “*Este proceso, sin embargo, se ve abocado a ciertos problemas básicos que si no son resueltos llevan al fenómeno del desgobierno y, más concretamente, al de la ingobernabilidad de una sociedad. Este es un fenómeno distinto al del enfrentamiento o rebelión de una parte de la sociedad contra el gobierno. Hay que distinguir, pues, la disensión civil –que en casos extremos se torna guerra civil, revuelta o revolución– de los fenómenos estrictos de falta de gobernabilidad, a pesar de que probablemente exista un continuum que lleva de unos a otros*”¹⁰.

La inestabilidad de un sistema, sin embargo, no siempre desemboca en la pérdida del poder por parte de sus autoridades, produciéndose, entonces una situación de

⁹ Daniel Mendonça, “Ingeniería constitucional y gobernabilidad democrática”, en Daniel Mendonça y Marcello Lachi (ed.), *Perspectivas constitucionales. Diseño constitucional y gobernabilidad democrática*, Asunción, Arandurá Editorial, 2006, p. 50.

¹⁰ Xavier Arbós y Salvador Giner, op. cit., p. 13-14.

incertidumbre indefinida. Conviene distinguir, también, entre la inestabilidad y la permanencia en el cargo ya que se puede permanecer en el cargo a pesar de la inestabilidad del sistema. Para una mejor ilustración veamos los siguientes ejemplos. Durante el gobierno del Presidente Wasmosy (1993-1998) se produjo una situación de clara inestabilidad ante la amenazante actitud de una parte del ejército liderada por el General Lino César Oviedo. Esa situación de grave inestabilidad fue superada merced al apoyo que el Presidente recibió de la comunidad internacional, de una parte de las fuerzas armadas y, en especial, de los partidos de la oposición –fundamentalmente del Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA)- merced a lo que se dio en llamar el “pacto de gobernabilidad”. Bien entendido, sin embargo, el pacto no fue de “gobernabilidad”, sino de “estabilidad”. En efecto, lo que el pacto logró fue darle al gobierno cierta estabilidad un tanto precaria, pero nunca le dio gobernabilidad. Así, el Presidente Wasmosy consiguió concluir con el período, pero sin poder adoptar medidas importantes de gobierno. Puede decirse, pues, que tuvimos un gobierno inestable y con escasa gobernabilidad, pero que permaneció hasta el fin del mandato. En cuanto al Presidente Cubas, no se necesita mucho análisis para entender que es un claro ejemplo de inestabilidad en su máxima expresión, con pérdida de la permanencia en el cargo. Apenas transcurrido poco tiempo de asumido el poder en el mes de agosto de 1998, se cernió sobre él la amenaza del juicio político, que se concretó en marzo de 1999 con la acusación hecha por la Cámara de Diputados y la posterior renuncia del Presidente. El gobierno sólo duró siete meses. Durante ese período el Presidente no pudo adoptar o sostener medidas importantes, por lo que ha de convenirse que se caracterizó por un alto grado de ingobernabilidad que finalmente concluyó con su caída. Fue un gobierno inestable, sin gobernabilidad y con pérdida de la permanencia en el cargo. En cuanto al Presidente González Macchi, fue objeto de numerosos

pedidos de juicio político por parte de la oposición, que aunque no prosperaron, distrajeron gran parte del período presidencial con la constante amenaza de destitución del Presidente. El lapso también se caracterizó por su muy escasa gobernabilidad, ya que no se adoptó medida importante de gobierno, salvo una que nunca se concretó, a saber: la privatización de las empresas públicas; con lo cual quedó patentizado que el gobierno no tenía la capacidad de sostener de manera eficaz las decisiones adoptadas. Recordemos que en ese caso el Congreso dictó una peculiar ley que dejó en suspenso hasta hoy la Ley 1615 (de privatizaciones), sin derogarla. Conviene señalar que la presidencia de González Macchi tuvo su origen en una concertación entre todos los partidos representados en el Congreso, por lo que era de suponer que tendría un gobierno con gran estabilidad y alta gobernabilidad. La expectativa se diluyó al poco tiempo, resultando ser, a la postre, un palmario ejemplo de alta inestabilidad e ingobernabilidad. Recordemos que durante ese período era harto frecuente que el Presidente adoptara alguna medida que a los pocos días se revocaba por un Decreto contrario al anterior; síntoma evidente de la ingobernabilidad reinante en aquella época. Finalmente, llegamos a la presidencia de Duarte Frutos, que se caracteriza por un período inicial de cierta inestabilidad provocado por la destitución de varios ministros de la Corte Suprema de Justicia por la vía del juicio político. A pesar de la dudosa legitimidad de ese juicio político, por su excesiva connotación política (valga la paradoja), la situación no llegó a ser grave desde el punto de vista político, en razón del acuerdo previo entre los partidos para provocar dicha destitución y recomponer la integración de la Corte Suprema. A partir de allí el gobierno de Duarte Frutos no sufrió mayores sobresaltos de estabilidad, salvo alguna que otra amenaza de juicio político -que nunca se tomó con seriedad- por haber asumido la presidencia de la Junta de Gobierno de la Asociación Nacional Republicana (ANR/Partido Colorado) o

por plantear la posibilidad de una enmienda constitucional para permitir la reelección. En suma, faltando poco más de un año para la conclusión del mandato, puede afirmarse que las crisis de estabilidad que pasó este gobierno no se comparan con las de los anteriores. Ahora bien, en cuanto a la posibilidad de adoptar y sostener medidas eficaces, hay que decir que éste no ha sido mucho mejor que los otros. En otras palabras, no se ha visto clara mejoría en materia de gobernabilidad. Por ejemplo, el Poder Ejecutivo ha tenido grandes dificultades para llenar cargos vacantes que requieren del acuerdo del Senado, quedando el Banco Central virtualmente acéfalo por un período considerable; tampoco ha podido designar director de la Entidad Binacional Yacyretá; además, ha enfrentado obstáculos insalvables para obtener la aprobación de créditos que permitirían reactivar la economía¹¹. Recuérdese que la reforma fiscal que el gobierno logró aprobar con el apoyo del Partido Patria Querida (PPQ), luego quedó frustrada en gran medida por la suspensión de la entrada en vigencia del Impuesto a la Renta Personal. Lo cual muestra la debilidad para sostener decisiones importantes dentro del plan de gobierno. Vale reiterar que las debilidades pueden deberse a factores personales, como se da en los casos de un Presidente de la República timorato, indeciso, corrupto o carente de capacidad y experiencia política. Pero pueden obedecer, asimismo, a condiciones económicas, sociales o políticas desventajosas, como ocurre en los casos de gran desempleo, de reclamos graves y reiterados por parte de los grupos menos favorecidos, o a la influencia de grupos de poder de facto, como el ejército, organizaciones guerrilleras o mafiosas. Pero la debilidad, en ocasiones también se origina en factores institucionales -o estos al menos pueden tener una gran incidencia-, convirtiéndose, así, en causa importante de ingobernabilidad. En este trabajo vamos a sostener que esos

¹¹ Diario "Ultima Hora", *Falta de aprobación de proyectos tranca creación de 20 mil puestos*, abril 29 de 2007, País, p. 20.

factores institucionales crean un contexto de ingobernabilidad del cual será muy difícil escapar sin cambios estructurales importantes.

3. CARACTERÍSTICAS GENERALES DE NUESTRA DEMOCRACIA

Una democracia de alta calidad es capaz de compatibilizar las funciones esenciales del estado democrático, entre las que se destacan, de manera muy especial, la gobernabilidad y el control; de tal modo que el ejercicio del poder sea eficaz, pero, con límites reales y razonables. Estas dos funciones deben ejecutarse de manera complementaria y no contradictoria, consolidando el equilibrio del sistema. Por otro lado, una democracia de baja calidad es la que entorpece el equilibrio o la gobernabilidad, al ejercerse una de las dos funciones en detrimento de la otra. Dice Alvarez que: *“Cuando la gobernabilidad del sistema se alcanza a expensas del control o cuando la función de control se ejerce de modo tal que obstaculiza la gobernabilidad, entonces se produce el bloqueo y la crisis del sistema”*¹². Un sistema bajo bloqueo entra en un estado de crisis crónica, con un gobierno forzado a, exclusivamente, administrar la crisis con el fin de evitar su desestabilización y consecuente pérdida del poder. Una situación así, obviamente, no puede sino conducir al deterioro progresivo del sistema, el cual, al no poder satisfacer las demandas más elementales de la población concluirá, inexcusablemente, en el caos social o en la adopción por parte del gobierno –o de otros actores- de medidas de “excepción” que traten de compensar un amenazante vacío de poder. Dado este estado de cosas, y ante el riesgo de la existencia misma del Estado, el desenlace no puede ser otro que la quiebra del sistema democrático. Si la gobernabilidad no se sostiene

¹² Juan José Álvarez, op. cit., p. 13.

convenientemente a través de un régimen institucional adecuado, ella dependerá, de modo inevitable, del talante de los actores políticos. De allí la importancia suprema de tener una oposición madura y leal, que busque primero el bien común, sin tratar de sacar provecho de los problemas nacionales que el gobierno no puede resolver sin su colaboración. Una oposición oportunista, por el contrario, dejará que el gobierno se hunda en su ineficiencia con el objetivo de desplazar del poder a quien lo ostenta en un momento determinado, pero al costo de que toda la población pague el precio por la disputa del poder. Como se ve, el comportamiento de la oposición es la clave de la gobernabilidad cuando el marco institucional no es capaz de garantizarla. En el caso del Paraguay, como veremos enseguida, no hay un marco institucional adecuado para sustentar la gobernabilidad del sistema, por lo que ella depende de manera decisiva de la actitud de la oposición en el Congreso y de los partidos políticos.

En una entrevista publicada por el diario ABC Color¹³, decía Joan Prats i Catalá: *“Paraguay es especial. Es el país de América Latina donde la autocracia y el autoritarismo tienen más partidarios y la democracia menos partidarios. Los informes sobre las dificultades que tienen para imponerse los derechos civiles y políticos, el deterioro de los indicadores socioeconómicos y las dificultades que tiene el país para generar gobiernos estables o coaliciones productoras de reformas, eso nos determinó a trabajar sobre el país. ... La democracia ha ido a baldazos. Siempre aparece amenazada, pero al mismo tiempo la gobernabilidad es falente. Hay reformas básicas que deben emprenderse y que los gobernantes no se deciden o no se animan a hacerlo”*. El diagnóstico puede resumirse, pues, de la siguiente manera: se trata de un país con

¹³ Hugo Ruiz Olazar, *Paraguay es el país donde la autocracia tiene más partidarios*, ABC, Septiembre 23, 2001, Política, p. 8.

indicadores socioeconómicos y políticos deteriorados; con medidas urgentes que no se adoptan; con una gobernabilidad deficiente; con una democracia amenazada, y -lo peor- una población que simpatiza más con un régimen autoritario que con uno democrático.

Tal escenario, lamentablemente, se parece demasiado al descrito por Linz cuando profetiza el fin de algunas democracias. En efecto, dice el autor: *“Problemas insolubles, una oposición desleal dispuesta a explotarlos, para desafiar al régimen, el deterioro de autenticidad democrática entre los partidos que apoyan al régimen y la pérdida de eficacia, efectividad (especialmente frente a la violencia) y, por último, de legitimidad, llevan a una atmósfera generalizada de tensión, una sensación de que hay que hacer algo que se refleja en un aumento de politización. Esta fase se caracteriza por la circulación de rumores, el aumento de movilización en las calles, violencia anómica, y organizada, tolerancia o justificación de algunos de estos actos por algunos de los sectores de la sociedad y, sobre todo, un aumento de presión por parte de la oposición desleal. La predisposición a creer en conspiraciones y la rápida difusión de rumores, algunas veces fomentados por los límites impuestos a los medios de comunicación al tratar de controlar la situación, contribuyen a una incertidumbre y una posibilidad de hacer previsiones que pueden llevar a un comportamiento de crisis económica. En este clima los personajes principales pueden decidir no hacer frente a los problemas básicos del gobierno sino intentar superar la crisis política. Es típico que se haga un esfuerzo para fortalecer el poder ejecutivo, algunas veces proponiendo enmiendas constitucionales, concediendo el estado de excepción, suspendiendo o interfiriendo en los gobiernos regionales o locales, o reorganizando el nivel más alto del mando militar. Quizá podría llegarse a un proceso de reequilibramiento si*

estas medidas se combinaran con una cohesión creciente de los partidos que apoyan al régimen, con una actitud clara de los líderes más destacados de asumir responsabilidades con una capacidad y deseo de mantener el orden sin ningún sesgo a favor de los que están más cerca de los partidos en el poder, rechazando toda colaboración con una oposición desleal. Una segunda alternativa sería intentar extender la base del régimen incorporando por lo menos parte de la oposición desleal o cooptando su liderazgo para formar una nueva coalición. ... esto conduce en el mejor de los casos a una transformación del régimen, y más frecuentemente a una transferencia de poder, un Machtübergabe que la oposición desleal puede transformar rápidamente en una toma de poder, un Machtübernahme. Una tercera alternativa sería permitir que continuara el proceso de polarización e ignorar las amenazas de la oposición desleal y de los elementos semileales en una situación de preguerra civil hasta que una de las fuerzas desleales intentara llegar al poder. Los líderes democráticos sólo tienen entonces dos opciones: retirarse, entregando el poder a las fuerzas armadas ...; o hacer un llamamiento a la nación y movilizar fuerzas organizadas (como los sindicatos), incluyendo a las consideradas desleales o semileales, haciendo un esfuerzo para ampliar su base de autoridad¹⁴. Como puede verse, la mejor salida radica en que los líderes políticos asuman sus responsabilidades, dejando de lado actitudes oportunistas y formando coaliciones que le otorguen al país la gobernabilidad necesaria. De lo contrario, el panorama se presenta poco favorable a la continuidad de un régimen democrático; al menos, definitivamente, contrario a una democracia de alta calidad. Si no se dan cambios importantes, la calidad de nuestra democracia seguirá empeorando, con riesgo de una ruptura del proceso.

¹⁴ Juan J. Linz, *La quiebra de las democracias*, Madrid, Alianza Universidad, 1996, p. 132/133.

4. EL MARCO INSTITUCIONAL

4.1. DIVERSOS ASPECTOS DEL MARCO INSTITUCIONAL

En cuanto al marco institucional a ser analizado, vamos a referirnos a: 1) los poderes constitucionales del Presidente de la República; 2) la relación entre el Congreso y el Poder Ejecutivo, y; 3) el sistema de partidos.

Como síntoma de la concepción subyacente en la Constitución de 1992 podemos comenzar por el Art. 3º que dice: *“Artículo 3º. Del Poder Público. El pueblo ejerce el Poder Público por medio del sufragio. El gobierno es ejercido por los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial en un sistema de separación, equilibrio, coordinación y recíproco control. Ninguno de estos poderes puede atribuirse, ni otorgar a otro ni a persona alguna individual o colectiva, facultades extraordinarias o la suma del Poder Público. La dictadura está fuera de la ley.”*

Nótese que según la norma el *gobierno* es ejercido por los tres poderes del Estado. La declaración es francamente inusual, puesto que la función de gobernar corresponde, por su naturaleza misma, al Poder Ejecutivo; de ahí que, como ya hemos visto, generalmente se llama “gobierno” a este poder del Estado. La intención del constituyente ha sido, claramente, provocar la fragmentación del poder, desmonopolizando la acción de gobernar. Es obvio, sin embargo, que el Congreso nunca fue concebido para gobernar, sino para controlar la gestión de gobierno; y ni hablar del Poder Judicial. El sistema que abra las puertas a un gobierno del Poder Legislativo necesariamente habrá de tener problemas de gobernabilidad, ya que tal función no puede quedar a cargo de un órgano que es eminentemente deliberante, lento en la toma de decisiones,

altamente fragmentado en el poder, y procesador de conflictos por naturaleza. Un país gobernado por el Poder Legislativo no puede sino reflejar su propia disputa interna y conducir a un inexorable fracaso, es por esto que hasta en los sistemas parlamentarios el gobierno le es encargado a un Primer Ministro. No vamos a sostener la tesis de que en el Paraguay gobierna el Poder Legislativo, pero resulta muy ilustrativo ver que no estaba del todo fuera de la intención de los constituyentes otorgarle a este poder del Estado una participación más activa en los asuntos de gobierno, en obvio detrimento del Poder Ejecutivo.

La tendencia, tal vez, no sea exclusiva del Paraguay, ya que en los Estados Unidos se ha estudiado últimamente el fenómeno de “las legislaturas activistas”; así, al referirse al Congreso Norteamericano, dice Mezey: *“El Congreso manifiesta una inquietante tendencia –no siempre, pero bastante a menudo- hacia la ignorancia, la demora, la incoherencia, la ineficacia y la irresponsabilidad cuando afronta los desafíos de las políticas públicas. Estas fallas pueden adjudicarse en buena medida a las características legislativas genéricas del Congreso: su representatividad, su colegialidad, su apertura y la naturaleza no especializada de sus integrantes. La viabilidad del modelo activista al cual se ajusta notoriamente el Congreso resulta por tanto cuestionada”*¹⁵. La conclusión evidente es que el Congreso, incluso en los Estado Unidos, no ha sido diseñado para gobernar. Y como dice Sartori: *“... dos poderes gobernantes son una receta segura para el mal gobierno”*¹⁶.

¹⁵ Michael L. Mezey, “La legislatura, el Poder Ejecutivo y políticas públicas” en James A. Thurber (org.), *La democracia dividida. Cooperación y conflicto entre el Presidente y el Congreso*, Buenos Aires, Ed. Heliasta, 1995, p. 135.

¹⁶ Giovanni Sartori, *Ingeniería constitucional comparada*, México, Fondo de Cultura Económica, 2005, p. 187.

4.2. LOS PODERES CONSTITUCIONALES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

De lo antedicho ya se infiere que las atribuciones del Poder Ejecutivo serán bastante limitadas para lograr la gobernabilidad del sistema. A los efectos de calificar la aptitud para gobernar analizaremos algunos parámetros universalmente aceptados para tal efecto. En primer lugar, veremos con qué poderes proactivos y reactivos cuenta el Presidente. Se llaman poderes proactivos aquellos que permiten provocar cambios en el sistema, alterando el *statu quo*; mientras que poderes reactivos son aquellos que permiten mantener el sistema en su estado actual, evitando alteraciones en el *statu quo*.

Entre los primeros se cuentan: 1) la posibilidad de legislar por decreto; 2) la definición del presupuesto; 3) la convocatoria a referéndum y plebiscito, y: 4) el control de la agenda legislativa.

En nuestro caso, el Presidente no tiene posibilidad de dictar decretos leyes, decretos de necesidad y urgencia o recibir delegación legislativa para regular materias privativas del Congreso. Como se advierte, existe una variedad de opciones merced a las cuales el Poder Ejecutivo puede, en ocasiones, ejercer funciones legislativas, y en el estudio comparado de las constituciones de Latinoamérica surgen ejemplos de cualquiera de estos tres casos. En nuestro país, durante la vigencia de la Constitución de 1967 el Poder Ejecutivo podía dictar decretos leyes, mientras el Congreso estuviese en receso; actualmente esa facultad ha desaparecido y recordemos que el mismo Art. 3° prohíbe expresamente la delegación de atribuciones entre poderes del Estado, por lo que queda excluida cualquier posibilidad al respecto.

En cuanto a la definición del presupuesto¹⁷, quien tenga el control del mismo tendrá un gran poder político ya que de éste depende la posibilidad de adoptar medidas y de llevar o no adelante el programa de gobierno. La iniciativa casi siempre es atribución del Poder Ejecutivo, pero esa facultad resulta vacua si el Congreso puede modificar el presupuesto a su antojo; es por eso que en muchos países el Poder Legislativo tiene importantes limitaciones a los cambios que puede introducir. En algunos casos no puede aumentar lo montos asignados a los rubros o no puede elevar el monto total de los gastos; en otros puede hacerlo pero sólo si contempla nuevas fuentes de ingresos para cubrirlos; en ocasiones las modificaciones al presupuesto requieren mayorías especiales; finalmente, en otros casos si el tratamiento del presupuesto no se hace en tiempo, rige el presentado por el Poder Ejecutivo. El caso del Paraguay se inscribe entre aquellos donde las facultades de modificación por parte del Legislativo son irrestrictas, con el agravante de que, de hecho, el Presidente de la República ha perdido la facultad de vetarlo por hacerse imposible el cumplimiento de los plazos para el tratamiento del veto¹⁸. La conclusión a la que se arriba es que: *“El Presidente se encuentra más debilitado en lo que respecta a la elaboración del presupuesto cuando el Congreso puede modificarlo sin ningún tipo de restricción, como sucede en Argentina, Bolivia, Guatemala, Honduras, Paraguay y México, aunque en este último el Congreso no puede crear gastos nuevos una vez promulgada la ley del presupuesto”*¹⁹.

En cuanto a la convocatoria a referéndum y plebiscito, su función primordial radica en que con estos instrumentos el Presidente de la República puede, si su proyecto de gobierno se

¹⁷ Algunos autores incluyen esta circunstancia entre los poderes reactivos y no entre los proactivos.

¹⁸ Juan Carlos Mendonça Bonnet, op. cit., p. 45 y sigtes.

¹⁹ J. Mark Payne et al, op. cit., p. 209.

viese obstaculizado por el Congreso, implementarlo con el apoyo popular, gracias a alguno de estos mecanismos de democracia semidirecta. Cuando ellos están a disposición del Poder Ejecutivo de manera amplia se considera que son un eficaz elemento de presión sobre los legisladores para obtener la aprobación de sus propuestas, así como para lograr la reafirmación de su legitimidad popular. El poder del Presidente es débil si no puede convocarlos por sí mismo, o si no son vinculantes. En cuanto a lo que sucede en nuestro país, señalemos en primer lugar, que la Constitución sólo contempla la posibilidad del referéndum en su Art. 121, por otra parte, dicho referéndum se decide por ley y puede o no ser vinculante, según lo disponga el Congreso. Consecuentemente, en el sistema paraguayo la convocatoria a referéndum no es poder que entre dentro del ámbito de las atribuciones del Presidente de la República, no cuenta, pues, como poder proactivo.

En relación al control de la agenda legislativa, en el caso paraguayo, la única incidencia que el Presidente puede tener es la declaración de urgencia de un proyecto que ha tenido su iniciativa en él (Art. 210); facultad que en nuestro caso apenas si ha sido utilizada, debiendo señalarse que el pedido de urgencia se halla limitado a tres proyectos por período legislativo.

Pasemos ahora a los poderes reactivos, entre los que generalmente se cuentan: 1) el veto, y; 2) la iniciativa exclusiva.

En cuanto al poder de veto, el sistema paraguayo se halla entre los más débiles del continente²⁰. En efecto, la fuerza y eficacia del veto depende de la mayoría que se exige al Congreso para rechazar el veto planteado por el Poder Ejecutivo, cuanto mayor sea esa mayoría exigida, el veto tendrá mayor fortaleza, ya que el Legislativo tendrá mayores

²⁰ Juan Carlos Mendonça Bonnet, op. cit., p. 49.

dificultades para sobreponerse al veto. Dichas mayorías varían entre dos tercios de los miembros del congreso (veto con mayor fuerza), dos tercios de los presentes, tres quintas partes de los presentes y mayoría absoluta. El Paraguay se encuentra entre estos últimos, donde el rechazo del veto no presenta grandes dificultades para el Poder Legislativo. Señalemos que en algunos países como Ecuador el poder de veto es tan fuerte que no permite el tratamiento del proyecto vetado durante el mismo período legislativo²¹.

El Presidente de la República tampoco goza de iniciativa exclusiva más que en el caso del presupuesto, lo cual, desde luego, es común a todas las constituciones. Por consiguiente, se puede afirmar que tampoco goza de una relevante facultad a este respecto.

Sobre estos poderes reactivos, concluida la comparación entre los diversos países de Latinoamérica, dice Payne: "*Por último, los poderes reactivos son más débiles en Venezuela, Honduras, Nicaragua y Paraguay*"²².

Así, pues, terminado el análisis de los poderes proactivos y reactivos del Presidente de la República, la conclusión es que carece de todos ellos, salvo el pedido de urgencia de tratamiento de proyectos de ley, que, por otro lado, resulta el menos valioso de todos, al punto que ha tenido escasísima utilidad. Así, el nivel de poderes proactivos y reactivos es de lo más bajo que se pueda concebir. En el análisis de Payne, donde cada poder tiene una calificación, en la suma total el Paraguay obtiene un puntaje de apenas 3, cuando el promedio es de 7,6. A modo de ejemplos, señalemos que el Brasil tiene un puntaje de 11, Chile 12, Argentina 7, Uruguay 7; correspondiéndole el puntaje más alto a

²¹ J. Mark Payne et al, op. cit., p. 204.

²² *Ibidem*, p. 217.

Ecuador con 14,5 puntos²³. Como corolario se concluye, sin temor a equívocos, que el Presidente de la República del Paraguay se encuentra entre los más débiles del continente desde el punto de vista de las atribuciones constitucionales que le permitirían gozar de un razonable margen de gobernabilidad.

4.3. LA RELACIÓN ENTRE EL CONGRESO Y EL PODER EJECUTIVO

A nadie escapa que un punto crucial de la gobernabilidad en los sistemas presidenciales depende del modo en que se resuelven las tensiones inherentes a la relación entre el Congreso y el Presidente de la República. Según explicábamos en un trabajo anterior²⁴, esa relación de tensión surge primordialmente por los siguientes motivos: 1) ambos tienen la misma *legitimidad de origen*; 2) *el Presidente le debe su cargo al electorado y no al Congreso (como sí sucede en el sistema parlamentario)*; 3) El Presidente tiene un “reaseguro de permanencia” que hace que sólo pueda ser destituido por el Congreso previo juicio político, lo cual implica un procedimiento difícil con mayorías muy calificadas; 4) El Poder Ejecutivo no se comparte con el Congreso (régimen de “ganador único”), a diferencia del sistema parlamentario donde esto sí sucede al producirse la conformación del gabinete.

Así, resulta extremadamente frecuente en todos los sistemas presidenciales que las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo no sea de coordinación y cooperación, sino de

²³ *Ibíd.*, p. 216.

²⁴ Juan Carlos Mendonça Bonnet, “Del sistema presidencial al sistema parlamentario”, en Emilio Camacho y Luis Lezcano Claude (org.), *Comentario a la Constitución de 1992. T. II – Homenaje al Décimo Aniversario*, Asunción, Edición de la Corte Suprema de Justicia, 2002.

enfrentamiento -al que algunos llaman “congénito”, porque surge en su propio origen-; en el mejor de los casos la relación será al menos de “competencia” entre los dos poderes. Esta situación conduce casi siempre al estancamiento de las relaciones, con lo cual, en aquellos regímenes en los que el Ejecutivo es muy dependiente del Legislativo, éste bloqueará toda iniciativa de aquél, provocando, de esta manera, un claro estado de ingobernabilidad ante la incapacidad de adoptarse medidas eficaces por parte del gobierno. El fenómeno es universal y no se trata de una característica propia de las democracias Latinoamericanas. En efecto, incluso los Estados Unidos no han escapado al problema, al punto que se han propuesto soluciones radicales, como la que cita Lijphart: *“Para salir de un impasse, ‘en una sola ocasión por cada mandato, el Presidente podrá disolver el Congreso y convocar nuevamente elecciones al mismo para terminar la legislatura. Si así fuera, el Congreso, con el voto mayoritario de ambas Cámaras emitido dentro de los 30 días siguientes a la decisión del jefe del Estado podría convocar otras elecciones a Presidente y vicepresidente durante el resto de la legislatura que tendrían lugar al mismo tiempo’”*²⁵. Como puede advertirse, la situación de estancamiento es tan frecuente en todos los sistemas presidenciales que se sugieren correcciones que terminan por alejarlos del sistema presidencial, para acercarlos notablemente a uno parlamentario.

Al analizar la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo, Nohlen y Fernández llegan a la conclusión de que: *“Más que un sistema de ‘contrapesos’ la relación entre el PE y el PL se convirtió en una relación de ‘mutuo bloqueo’”*²⁶.

²⁵ Arend Lijphart, *Las democracias contemporáneas*, Barcelona, Editorial Ariel, 1999, p. 90.

²⁶ Dieter Nohlen y Mario Fernández, “El presidencialismo latinoamericano: evolución y perspectivas”, en Dieter Nohlen y Mario Fernández (ed.) *El*

En realidad es por todos conocido el hecho de que el principal problema de gobernabilidad de los sistemas presidenciales radica en la relación entre estos dos poderes; y que la situación se agrava hasta adquirir ribetes catastróficos en ciertas ocasiones, provocando estados de crisis tan graves que terminan con la caída del Presidente o con el atropello inexorable del Congreso, tal como ha ocurrido recientemente en Bolivia, Venezuela y Ecuador, por poner sólo los casos más dramáticos. La situación es realmente grave cuando el Presidente se ve obligado a gobernar con un Congreso en el cual no tiene mayoría, sino que, por el contrario, la oposición hace mayoría ya sea en una o en ambas cámaras. Esto es lo que se ha dado en llamar la “democracia dividida”.

Un presidente con mayoría contraria en el Congreso, según Pasquino, se enfrenta a cinco posibles inconvenientes: “1. *pausa en la toma de decisiones; ni el Presidente ni el Congreso consiguen producir políticas públicas que desean y bloquean recíprocamente las respectivas iniciativas; 2. un alto nivel de conflicto político; 3. una legislación inadecuada, fruto de contratos y compromisos; 4. una legislación excesivamente costosa, porque los contratos y los compromisos deben satisfacer a una multiplicidad de actores dotados de poder de veto; 5. intentos de violación de esquemas que, para el Presidente, pueden desembocar en apelaciones retóricas, mediáticas, populistas y, para el Congreso, llegar a bloquear también las nóminas presidenciales, que no tienen nada que ver con la legislación, y la amenaza del impeachment, ...*”²⁷

presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina, Venezuela, Editorial Nueva Sociedad, 1998, p. 119.

²⁷ Gianfranco Pasquino, *Sistemas políticos comparados*, Buenos Aires, Bononiae Libris, 2004, p. 129/130

En el período democrático nuestro Presidente ha tenido siempre un Congreso opositor, aunque más no sea porque alguna facción del partido Colorado ha votado sistemáticamente con la oposición. Algunos opinan que una situación así resulta ser mejor para el sistema democrático, ya que evita la concentración de poder y el Poder Ejecutivo debe obrar bajo un más eficiente sistema de control, al tener la oposición una rama del poder. Esto puede ser cierto en teoría, pero la práctica –y sobre todo la de Latinoamérica- ha demostrado que provoca enfrentamientos que siempre terminan en el inmovilismo, o sea con gobiernos ineficientes, incapaces de adoptar medidas o de sostenerlas, lo que equivale a la ingobernabilidad. Como ejemplo corriente vemos en los diarios que alguna de las Cámaras del Congreso no ha podido sesionar o no ha tratado algún tema por falta de quórum, lo cual es, obviamente, una estrategia ordinaria de bloqueo.

En todas partes es frecuente que la oposición provoque intencionalmente ese inmovilismo, con el objetivo de desprestigiar al Presidente en ejercicio y lograr, así, la pérdida de votos para el partido que lo sostuvo, estimulando de este modo la alternancia en el poder. En nuestro país es notorio que este es un recurso corrientemente utilizado, atendiendo a que no ha habido alternancia por más de sesenta años y, por consiguiente, la oposición se siente con el derecho de apelar a todo tipo de estrategia para inducir la caída de la ANR (partido Colorado). En otras palabras, creo que la actitud de bloqueo se explica por la frustración y la ansiedad de alternancia. El fenómeno no es una perversión exclusiva de las democracias débiles, o si no, véase lo que ocurre en los Estados Unidos, donde se afirma que: *“Cuanto más tiempo controle cada partido ya sea el Congreso o la Casa Blanca sin muchas perspectivas de*

tomar el control de la otra institución, mayor será la intensidad de la confrontación entre ambos poderes"²⁸.

En el Paraguay el bloqueo se ha extendido hasta otros órganos constitucionales. Por ejemplo, la mayor parte de los miembros del Consejo de la Magistratura han fenecido en su mandato hace más de un mes, y estando designados sus sucesores, éstos no han podido asumir el cargo porque el Senado (mayoritariamente opositor) se niega a recibirles el juramento ante la presunción de que el Ejecutivo tendría demasiada influencia sobre los nuevos integrantes del Consejo. Con tal motivo el Consejo de la Magistratura sesiona actualmente de manera ilegal, con personas que ya no pertenecen al mismo. Esto, obviamente, rebasa la función de control para ser lisa y llanamente de bloqueo. Como ya hemos dicho, el bloqueo es un mal pernicioso muy extendido, al punto que en Estado Unidos se ha dicho: "*Como quiera que uno considere el gobierno dividido, a muchos les parece evidente que la disposición 'bipartita' contribuyó a un incremento del partidismo en la década de 1980. 'No quiero volver a ver gobierno dividido en lo que me queda de vida', declaró el senador Robert C. Byrd, Democ-Virginia Occidental, cuando era jefe de la bancada mayoritaria en el 100º Congreso. Su opinión refleja el enfrentamiento partidario y el conflicto legislativo-ejecutivo que caracterizaron gran parte de la formulación de políticas en el curso de la década*"²⁹.

Es importante señalar que si bien el gobierno dividido y sus corolarios, el bloqueo y la ingobernabilidad, son

²⁸ Walter J. Oleszek, "El contexto de la formulación de políticas en el Congreso", en James A. Thurber (org.), *La democracia dividida. Cooperación y conflicto entre el Presidente y el Congreso*, Buenos Aires, Ed. Heliasta, 1995, p. 115/116.

²⁹ *Ibíd.*, p. 113.

frecuentes en todos los sistemas presidenciales, no es menos cierto que en algunos casos representan un problema más grave que en otros. En primer lugar, si la forma de estado es federal, el bloqueo tiene menos relevancia que en un estado unitario, ya que en el primero muchos problemas se resuelven en la instancia inferior, por lo que no se extienden al ámbito nacional. En los estados unitarios toda cuestión debe resolverse en el máximo nivel y, consecuentemente, siempre termina afectando a la nación entera; el conflicto, por tanto, se magnifica. En segundo lugar, en países con alto grado de institucionalización y con pocos problemas socioeconómicos, el bloqueo puede no ser más que parte del juego político por el poder, con poca incidencia en el bienestar de la población; pero en países como el nuestro, el bloqueo puede llevar al estancamiento, a la recesión económica, a altos índices de desempleo en una sociedad sin asistencia social eficiente, con muy graves consecuencias para las clases más necesitadas y, a la larga, a desembocar en conflictos extremadamente graves.

En suma, el gobierno dividido con un Presidente de un color y un Congreso de otro color, llevan frecuentemente al bloqueo de las iniciativas del Poder Ejecutivo, lo cual provoca la ingobernabilidad del sistema. Así lo afirma claramente Alvarez: *“El presidencialismo genera tendencias al inmovilismo o bloqueo del sistema político: sucede que el presidencialismo tiene elección independiente de los integrantes del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo. De esta forma, se presenta la posibilidad de la existencia de gobiernos divididos o de minoría; esto es, gobiernos en los que el titular del Poder Ejecutivo no cuenta con una mayoría parlamentaria que acompañe su programa de gobierno. Dado que la gobernabilidad requiere las voluntades del Ejecutivo y de la mayoría parlamentaria, el ejercicio de la función gubernamental se bloquea, sin poder resolverse hasta la*

*finalización de los mandatos de los legisladores o del Presidente. Esto lleva al ejercicio de facultades legislativas por parte del Presidente como forma para-constitucional de desbloquear el sistema*³⁰.

Los políticos deben comprender que la ingobernabilidad inducida por la mera ambición de poder finalmente no resulta en beneficio de nadie y que lo único que hace es poner en riesgo a todo el sistema democrático. Por el bien de todos, pues, es fundamental resolver el problema del conflicto entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo. Las recetas dentro del marco de un régimen presidencial no son secretas ni numerosas. La primera es fortalecer al Poder Ejecutivo de tal manera que cuente con los mecanismos necesarios para superar el bloqueo. Esos mecanismos pueden ser la facultad de dictar Decretos Leyes, la atribución de convocar a plebiscito o referéndum vinculantes, un mayor control del presupuesto, y en general aquellos poderes proactivos y reactivos a los que nos referíamos en el numeral 4.1 de este trabajo. Han optado por esta salida, la Argentina, el Brasil, Chile (con la Constitución heredada de Pinochet), Venezuela; probablemente también lo hagan Bolivia y Ecuador³¹ que tienen en proyecto nuevas constituciones. El problema que presenta esta solución es que propende a lo que los argentinos han llamado el “hiperpresidencialismo”, esto es, una peligrosa concentración de poder en el Presidente de la República, que puede derivar en la tentación de caer en un régimen autoritario. La otra complicación que acarrea es que el aumento de poder de parte del Ejecutivo fatalmente agudiza todavía más el conflicto con el Legislativo, si el gobierno tiene minoría en el Congreso; así, con las facultades de desbloqueo el Ejecutivo podrá superar situaciones concretas, pero el conflicto

³⁰ Juan José Alvarez, op. cit., p. 36.

³¹ De hecho, la actual Constitución de Ecuador ya cuenta con la mayoría de los mecanismos referidos.

entre ambos poderes seguirá instalado y, eventualmente agravado.

El otro camino para evitar la ingobernabilidad es concertar alianzas internas en el Congreso. Si bien esta parece ser la mejor vía, hay que señalar que también tiene inconvenientes. En primer lugar, las estadísticas no favorecen, ya que son infrecuentes los casos en que las alianzas hayan resultado sólidas y duraderas en un sistema presidencial³². Las buenas alianzas son propias de los sistemas parlamentarios y esto responde a cuestiones estructurales insuperables. En efecto, el Presidente de la República no depende de la indisolubilidad de la alianza para su permanencia en el cargo, a diferencia de lo que ocurre con un Primer Ministro para quien la extinción de la alianza significa su destitución. De allí que las alianzas en los sistemas presidenciales tengan un carácter eminentemente electoral, con pocas probabilidades de mantenerse luego de elegido el Presidente. Sin embargo, las alianzas deben ser mantenidas a toda costa en los sistemas parlamentarios porque su desintegración acarrea la caída del gobierno y, casi con toda certeza, la disolución del Parlamento; consecuencias que nadie que esté en el poder quiere enfrentar. Un Presidente de la República, con o sin alianza, seguirá en el cargo, lo cual relativiza la importancia de la concertación. En el caso del Paraguay, desde el advenimiento de la democracia se han dado alianzas que no han tenido un resultado positivo. La primera se concretó entre el Presidente Wasmosy y el Dr. Domingo Laíno (líder principal, en aquella época, del PLRA), que se denominó “pacto de gobernabilidad”. Como ya hemos dicho antes, muy

³² Estudios recientes indican un cierto crecimiento del sistema de alianzas en Latinoamérica, no obstante, se halla lejos de tener la solidez de las concertaciones de los regímenes parlamentarios; salvo el caso de Chile, donde sí funcionan eficazmente, pero, hay que decirlo, por las peculiaridades históricas y políticas de ese país.

poco efecto surtió para mejorar la gobernabilidad y, en realidad, lo que hizo fue permitirle al Presidente concluir con su mandato frente a los desafíos de una parte del ejército, a cambio de una cuota de poder en la Corte Suprema de Justicia y en el Poder Judicial. Posteriormente surgió la alianza que provocó la caída del Presidente Cubas y la asunción a la presidencia de Luís Angel González Macchi. De dicha alianza se apartó enseguida el PLRA (Partido Liberal Radical Auténtico) pero continuó en ella el PEN (Partido Encuentro Nacional), al que la permanencia en dicha alianza le costó un precio tan alto que hoy se ve amenazado con la extinción. Para situaciones coyunturales la ANR (Asociación Nacional Republicana) ha logrado alianzas con el PPQ (Partido Patria Querida) -para la aprobación de la reforma fiscal-, con el PPS (Partido País Solidario) y con facciones del PLRA -para elección de autoridades en el Congreso y otros órganos-. En todos los casos el costo de la alianza ha sido muy alto para la oposición. El PPS, por ejemplo, a partir de entonces ha padecido una crisis difícil de superar que ha derivado en sucesivas deserciones de sus cuadros directivos más importantes. El PPQ recibió críticas tan severas que nunca más realizó alianza alguna con la ANR. Los miembros del PLRA que concertaron alianza fueron sancionados por su partido y, es posible que no vuelvan a ocupar bancas en el próximo Congreso. En suma, ningún partido ha sacado provecho de sus alianzas con la ANR, sino todo lo contrario, por lo que no parece probable que nuevas alianzas vuelvan a concertarse con él³³. Salvo que se den cambios muy radicales en la idiosincrasia de la clase política y también del electorado, las alianzas con el actual partido de gobierno (ANR), serán muy mal consideradas. Si los partidos que hoy se hallan en la oposición formasen una

³³ Para ser justos tenemos que decir que la única alianza que funcionó fue la concertada a principios del presente período, para destituir a los ministros de la Corte Suprema de Justicia; pero fue muy puntual y con una cuota de ventaja preestablecida para todos sus partícipes.

coalición en las próximas elecciones es predecible que funcione como una mera alianza electoral, y que no se mantenga unida luego en el Congreso para otorgarle al Presidente la gobernabilidad requerida. Es de presumir que la concertación funcione como en la mayoría de los sistemas presidenciales, esto es, servirá para ganar una elección y se desarticulará al poco tiempo por desavenencias en la distribución de las cuotas de poder que cada uno pretenda o, incluso, por problemas de fondo, ya que en esta ocasión la alianza debería congregarse a actores políticos ideológicamente incompatibles. Si este panorama se hiciese realidad, los problemas de gobernabilidad serán todavía más graves que los actuales.

La tercera solución al enfrentamiento entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo pasa por modificar el sistema de elección de los miembros de aquél. En efecto, el sistema de representación proporcional fomenta el fraccionamiento y favorece, por consecuencia, al gobierno dividido. La cuestión relacionada a los sistemas electorales es extremadamente compleja y delicada, por lo que escapa a las posibilidades de este trabajo, de manera que nos limitaremos a apuntar a continuación algún tema de reflexión. Acerca de lo sensible que puede resultar la cuestión de decidir entre un sistema de mayorías al estilo inglés y uno proporcional al estilo francés, basta con recordar lo que dice Sartori: *“La alternativa puede enunciarse como sigue: Los sistemas representativos siguen dos patrones principales [...] el tipo inglés sacrifica la representatividad del Parlamento a la necesidad de un gobierno eficiente, mientras que el tipo francés sacrifica el gobierno eficiente a la representatividad del Parlamento [...] [y] no es posible construir un sistema representativo que a la vez cumpla completamente la función de funcionar y la función de*

representar”³⁴. La disyuntiva que nos propone Sartori es, como puede verse, de muy difícil decisión³⁵.

Está generalmente admitido que de entre los sistemas proporcionales, el D'Hont es de los que menos favorece a los partidos chicos, sin embargo, es todavía de los que fomenta el pluripartidismo. Una opción sería, pues, utilizar un sistema de mayoría o algún otro sistema de representación proporcional que beneficie un régimen bipartidista, ya que en estos casos, si bien no existe garantía de un gobierno con mayoría en el Congreso, al menos facilita su obtención. Los sistemas de mayoría no tienen por finalidad lograr un Congreso que refleje la distribución de los votos, sino que buscan un vencedor indiscutible, con un gobierno fuerte; cuyo modelo paradigmático es el inglés. Se trata generalmente de distritos de un solo representante, con sistema de doble ronda electoral; en algunos casos con voto alternativo, lo cual significa que el elector enumera a los candidatos en el orden de su preferencia. Este voto alternativo, de acuerdo con Sartori, es un sistema de mayoría que propicia el voto por diferentes partidos³⁶. Dentro del sistema de mayorías también existe la modalidad del “premio” o bonificación, según el cual al partido que tenga mayor cantidad de votos le corresponderá un porcentaje especial de escaños, como por ejemplo, las dos terceras partes, mientras que el tercio restante se le adjudica al partido que hubiese obtenido el segundo lugar. Este mecanismo conduce inexorablemente a un formato bipartidista. La bonificación puede variar, provocando sólo una pequeña mayoría para el

³⁴ Giovanni Sartori, op. cit., p. 66.

³⁵ Para un análisis exhaustivo de las ventajas y desventajas de los sistemas de mayoría y de representación proporcional, ver Sartori, op. cit., p. 66-76. Asimismo, ver C. R. Aguilera de Prat y Rafael Martínez, *Sistemas de gobierno, partidos y territorio*, Madrid, Tecnos, 2000, p. 53 y sigtes.

³⁶ Giovanni Sartori, op. cit. p. 18.

vencedor, como sería, por ejemplo, si el premio permite al vencedor alcanzar el 55% de los escaños. Este mecanismo tiene la ventaja de que no sólo asegura una mayoría, sino que también alienta los procesos de coalición. En efecto, la bonificación estimula fuertemente las alianzas electorales ya que sólo el vencedor se hace acreedor del premio. Como consecuencia, “... los partidos que participan aliados en una elección difícilmente se ven como adversarios, y porque se supone que la alianza electoral se transforma en una alianza gubernamental, dando lugar a gobiernos de coalición. Lo conveniente de esta presión unificadora es que –a diferencia de la presión unificadora del sistema plural- está basada en el interés y la conveniencia”³⁷.

Otro mecanismo para evitar la fragmentación consiste en el sistema de “umbral”, esto es, en requerir un porcentaje mínimo para ser admitido en la contienda. Nuestra Ley 834/96 establece una suerte de “umbral” en su Art. 78.c), pero por ser el mismo extremadamente bajo, no puede decirse que tenga verdadera incidencia en el sistema electoral.

Digamos, finalmente, que la gobernabilidad se podría ver favorecida con la eliminación de una de las cámaras del Poder Legislativo, ya que cuando hay dos cámaras el Ejecutivo tiene que duplicar la labor de coordinación a fin de obtener el acuerdo para la implementación de sus políticas; con un Congreso bicameral también se duplica el riesgo de tener un gobierno dividido. En general, a los efectos del bloqueo, la oposición sólo necesita de una de las cámaras. En nuestro caso el bicameralismo que tenemos puede considerarse como “endebles”³⁸, por las siguientes razones: 1) tenemos un estado unitario y no federal, que por consiguiente no requiere representación de Estados o Provincias; 2) la población es

³⁷ *Ibidem*, p. 20.

³⁸ Arend Liphart, *op. cit.*, p. 113.

pequeña; 3) no hay división de funciones entre las dos cámaras y apenas si existen cuestiones privativas de una u otra cámara. Según la terminología de Sartori podría, pues, calificarse como un bicameralismo “irrelevante”.

4.4. EL SISTEMA DE PARTIDOS

Según tenemos dicho, el otro condicionante de la gobernabilidad es el sistema de partidos. Empecemos por caracterizar lo que se entiende por tal. Según Nohlen el “sistema de partidos” es la composición estructural de los partidos políticos de un Estado, y los elementos tratados comúnmente por los investigadores son los siguientes: “a) el número de partidos; b) su tamaño, c) la distancia ideológica entre ellos; d) sus patrones de interacción; e) su relación con la sociedad o con grupos sociales; f) su actitud frente al sistema político”³⁹.

En nuestro país los partidos con representación en el Congreso son seis, por lo que se considera un pluripartidismo moderado. Su tamaño varía considerablemente entre la ANR que ha conseguido en ocasiones obtener más de la mitad del electorado y el PEN que a esta altura apenas representa una fuerza electoral. Atendiendo a la tipología de Sartori podríamos decir que sólo cuatro son partidos “relevantes”, a saber: ANR, PLRA, PPQ y UNACE, ya que únicamente estos poseen potencial para gobernar, ya sea juntos o coaligados. Todos ellos son, por otro lado, potencialmente “compatibles” desde una perspectiva ideológica para formar coaliciones; en efecto, la distancia ideológica entre los partidos del Paraguay es mínima, dado que todos pueden calificarse como partidos de centro - algunos un poco más a la derecha y otros a la izquierda, pero ninguno en los extremos-; tampoco se declaran partidos de clase y ninguno representa claramente los intereses de grupos, salvo,

³⁹ Dieter Nohlen y Mario Fernández, op. cit., p. 184.

en alguna medida, el PPQ que tiene cierta vinculación con la Iglesia Católica y con grupos empresarios. De hecho, difícilmente puedan ser considerados “partidos ideológicos”, son más bien “pragmáticos”, y la ANR es un caso claro de “partido de masas”. El grado de polarización es, pues, casi inexistente y la dinámica es centrífuga ya que todos tienden hacia el centro del espectro.

Sus patrones de interacción son frecuentemente de conflicto y de poca colaboración o de alianzas perdurables; incluso entre los mismo partidos de oposición se advierten rivalidades que no pocas veces provocan pugnas. Lo llamativo es que los antagonismos internos de los partidos algunas veces ocasionan divisiones difíciles de superar; el caso extremo está dado por la escisión del movimiento UNACE, que luego de una violenta lucha interna terminó por separarse de la ANR para constituirse en partido político.

La relación de los partidos políticos con la sociedad ha sido habitualmente distante, ya que no cumplen función cívica alguna y solo apelan a sus afiliados en tiempos electorales, para abandonarlos posteriormente; tienen sí un importante sistema prebendario del que disfrutan sólo aquellos que son considerados como operadores políticos de cierta importancia. Su actitud frente al sistema político es, en general, la de la búsqueda implacable del poder⁴⁰, por lo que se hallan dispuestos a echar mano de cualquier astucia con tal de mantenerse en él o de alcanzarlo cuando no lo tienen; esto frecuentemente ha llevado a implementar la estrategia de la conspiración como

⁴⁰ Esteban Caballero los califica como Estado-céntricos, en razón de que “la lógica del poder se basa casi única y exclusivamente en la toma del aparato del Estado”. Ver Esteban Caballero “Partidos políticos y sistema electoral, en Alejandro Vial (ed.), *Cultura política, sociedad civil y participación ciudadana. El caso paraguayo*, Asunción, CIRDA, 2003, p. 264.

método de acceso al poder. Todos consideran que el botín más preciado es la presidencia de la República, sin advertir que, tal como está diseñado el sistema, el premio resulta no valer el empeño; salvo, claro está, que el objetivo sea obtener ventajas ilegítimas de la detentación del poder.

Ya hemos dicho que la ciencia política ha venido sosteniendo sistemáticamente que los regímenes presidenciales funcionan mejor con un sistema bipartidista, por lo que en nuestro caso sería conveniente que los partidos concertaran alianzas sólidas y duraderas en base a programas e idearios comunes, para caminar hacia absorciones o fusiones que conduzcan a la existencia de sólo dos partidos fuertes. Esto va a permitir una mejor gobernabilidad para el partido que acceda al gobierno, así como un mejor ejercicio del poder de control para aquel que quede en la oposición; la alternancia, además, se verá favorecida, ya que es de suponer que con sólo dos partidos políticos grandes las fuerzas se dividirán de manera pareja, con lo que el acceso o la pérdida del poder dependerá de la gestión cumplida. Esta división pareja de fuerzas se presume en base a los antecedentes electorales de los últimos tiempos, ya que la ANR –antes de la secesión de UNACE- representaba poco más o menos que el 50% del electorado⁴¹; la oposición unida representa pues, de manera aproximada, la otra mitad.

Otra característica resaltante de nuestros partidos políticos es que tienen un alto grado de indisciplina, favorecido incluso por la cláusula constitucional que prohíbe el “mandato imperativo” (Art. 201); indisciplina que claramente conspira contra la gobernabilidad del sistema. Esta indisciplina partidaria

⁴¹ Para la elección de convencionales constituyentes la ANR obtuvo un poco más del 50% de los votos. En las elecciones del año 1998 llegó al 53%. Y en las elecciones de Vicepresidente de la República, la oposición unida gana por cerca del 1%. Todo lo cual indica que las fuerzas se hallan muy emparejadas.

llega al extremo de que ciertos miembros del congreso se pasan de un partido a otro durante el mismo período legislativo o crean bancadas independientes.

Los estudios especializados señalan que los partidos fijamente enraizados en la comunidad son los que tienden a mantenerse estables y que cuanto menos arraigados están, mayor es su volatilidad. El fenómeno ha podido observarse en relación al PLRA, en el sentido de que el largo período de dictadura no logró hacerlo desaparecer, a pesar de su proscripción y persecución. Por el contrario, el PEN se ha desintegrado rápidamente luego de dos derrotas electorales. Lo llamativo del PLRA es que, a pesar de su crecimiento luego de la apertura democrática, no ha sido capaz de concitar el atractivo de todo el electorado opositor, dando así lugar a la constante aparición de otros partidos que no representan una alternativa ideológica necesaria.

Como se puede ver, el sistema de partidos tampoco favorece a la gobernabilidad, sino todo lo contrario. Sin embargo, no existen razones estructurales insuperables para que esto continúe siendo así, ya que, fundamentalmente, no hay un número exagerado de partidos y sus diferencias ideológicas son tan tenues que no puede hablarse de una polarización dura. Hay sí razones socioculturales que pueden significar un obstáculo más difícil de superar para lograr una transformación positiva del sistema de partidos.

5. CONCLUSIÓN

El diseño institucional que tenemos en nada favorece a la gobernabilidad del país, puesto que todos los factores importantes conducen, más bien, a la ingobernabilidad. En efecto, estamos en presencia de un sistema presidencial con un

Presidente extremadamente débil desde el punto de vista de sus atribuciones constitucionales, sin poderes proactivos ni reactivos. Tenemos un Congreso con mayoría opositora y con atribuciones suficientes para bloquear cualquier iniciativa del Poder Ejecutivo, provocando así el inmovilismo e impidiendo la toma de decisiones o la implementación de programas, sin que el sistema contemple remedios para esta situación. El sistema de partidos, finalmente, tampoco es el más compatible con un sistema presidencial y, además, las características peculiares de los partidos, los políticos y la forma de hacer política, tampoco favorecen, en modo alguno, a la gobernabilidad. En consecuencia, si no se adoptan medidas eficaces para corregir el estado de cosas descrito, es de suponer que la ingobernabilidad podrá empeorar con el correr del tiempo, poniendo incluso en peligro la estabilidad del sistema.

BIBLIOGRAFÍA

AGUILERA DE PRAT, C. R. y MARTÍNEZ, Rafael. *Sistemas de gobierno, partidos y territorio*, Madrid, Tecnos, 2000.

ALCÁNTARA, Manuel *Gobernabilidad, Crisis y Cambio*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1994.

ALCÁNTARA, Manuel *Sistemas políticos de América Latina*, Madrid, Tecnos, 2003.

ALVAREZ, Juan José *Crisis de Gobernabilidad y Control en la Argentina*, Buenos Aires, Editorial Ciudad Argentina, 2007

ARBÓS, Xavier y GINER, Salvador. *La Gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*, Madrid, Siglo XXI de España Editores S.A., 2002.

BOBBIO, Norberto *Liberalismo y Democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000.

CAMACHO, Emilio y LEZCANO CLAUDE, Luis (ed.), *Comentario a la Constitución de 1992 – Homenaje al Quinto Aniversario*, Asunción, Edición de la Corte Suprema de Justicia, 1997.

CAMACHO, Emilio y LEZCANO CLAUDE, Luis (ed.), *Comentario a la Constitución de 1992. T. II – Homenaje al Décimo Aniversario*, Asunción, Edición de la Corte Suprema de Justicia, 2002.

COLAZO, Carmen *Los partidos políticos en el Paraguay. Estructura interna*, Asunción, CIDSEP, (sin fecha de publicación).

GINER, Salvador y SARASA, Sebastián (ed.), *Buen gobierno y política social*, Barcelona, Ariel, 1997.

LIJPHART, Arend. *Las democracias contemporáneas*, Barcelona, Editorial Ariel, 1999.

LINZ, Juan J. *La quiebra de las democracias*, Madrid, Alianza Universidad, 1996.

LINZ, Juan J. y **VALENZUELA**, Arturo (ed.), *Las crisis del presidencialismo*, Madrid, Alianza Editorial, 1998.

MENDONÇA, Daniel y **LACHI**, Marcello. (ed.), *Perspectivas constitucionales. Diseño constitucional y gobernabilidad democrática*, Asunción, Arandurá Editorial, 2006.

NOHLEN, Dieter y **FERNÁNDEZ B**, Mario (ed.), *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, Venezuela, Editorial Nueva Sociedad, 1998.

PASQUINO, Gianfranco. *Sistemas políticos comparados*, Buenos Aires, Bononiae Libris, 2004.

PAYNE, J. Mark. et al, *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*, Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo e Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, 2003.

PRATS I CATALÁ, Joan. et al, *Diagnóstico Institucional de la República del Paraguay*, Asunción, PNUD, 2002.

SARTORI, Giovanni. *Ingeniería constitucional comparada*, México, Fondo de Cultura Económica, 2005

THURBER, James. A. *La democracia dividida. Cooperación y conflicto entre el Presidente y el Congreso*, Buenos Aires, Ed. Heliasta, 1995

VIAL, Alejandro (ed.), *Cultura política, sociedad civil y participación ciudadana. El caso paraguayo*, Asunción, CIRD, 2003