

# EL ULTRAPRESIDENCIALISMO EN AMÉRICA LATINA: DEFINICIÓN, MEDICIÓN Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA

RAÚL VELÁSQUEZ GAVILANES<sup>1</sup>  
ANA CAROLINA GÓMEZ ROJAS<sup>2</sup>  
ÓSCAR IVÁN PINEDA DÍAZ<sup>3</sup>

## INTRODUCCIÓN

Las dos últimas décadas de América Latina representan un apasionante campo de estudio político. En un primer momento, durante la década de los noventa, se llevó a cabo un proceso de democratización general a través de la adopción de reglas de juego coherentes con las nuevas dinámicas de la democracia pluralista y participativa. Se superó así el fantasma de las dictaduras y de los gobiernos autoritarios.

Sin embargo, en la siguiente década se dio un retroceso respecto de las normas establecidas para garantizar el equilibrio de poderes y evitar la concentración de poder en cabeza de

la figura del presidente de la república. Una ola de reformas constitucionales se han producido en la región para incluir, por ejemplo, la posibilidad de reelección (en algunos casos indefnida), y se han asimilado nuevamente discursos con rasgos populistas, favoreciendo la toma de decisiones que exceden las funciones presidenciales y los intentos sistemáticos por debilitar a las otras ramas del poder, a los organismos de control y a la oposición política.

A partir de este panorama, profesores vinculados a la línea de investigación Teoría y Práctica de las Políticas Públicas del Centro de Estudios Políticos e Internacionales (CEPI) de la Universidad del Rosario realizaron un pro-

---

<sup>1</sup> Doctor en Estudios Políticos, Universidad de Oxford; magíster en Políticas Públicas en Latinoamérica de la misma universidad; profesor de carrera de las facultades de Ciencia Política y Gobierno y de Relaciones Internacionales, Universidad del Rosario; miembro del Centro de Estudios Políticos e Internacionales de la misma universidad. [raul.velasquez@urosario.edu.co](mailto:raul.velasquez@urosario.edu.co)

<sup>2</sup> Politóloga de la Universidad del Rosario; becaria del programa de Jóvenes Investigadores e Innovadores de Colciencias; magíster en investigación en Estudios Latinoamericanos, Universidad Sorbonne Nouvelle (Paris III); profesora de la Facultad de Ciencia Política y Gobierno, Universidad del Rosario. [gomezr.ana@ur.edu.co](mailto:gomezr.ana@ur.edu.co)

<sup>3</sup> Politólogo, Universidad del Rosario. Se desempeñó como joven investigador en el Centro de Estudios Políticos e Internacionales de la misma universidad; asesor de la Dirección General del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. [oscar.pineda@urosario.edu.co](mailto:oscar.pineda@urosario.edu.co)

yecto de investigación para estudiar el abuso del poder presidencial como un problema de política pública que amenaza la democracia en América Latina.

A fin de demostrar la validez de la problematización del ultrapresidencialismo (UP), los investigadores desarrollaron una definición del concepto e identificaron los factores que explican la aparición y permanencia de dicho fenómeno en un país dado. Los resultados de esta investigación fueron publicados (VELÁSQUEZ y GÓMEZ, 2010) y retomados para continuar con un segundo proyecto de investigación titulado “Ultrapresidencialismo: definición del fenómeno, medición de su percepción y recomendaciones de política pública para su intervención”<sup>4</sup>.

El objetivo de esta segunda investigación consistió en proponer, a partir de la definición propuesta y los factores explicativos del ultrapresidencialismo, un instrumento para reconocer la posible existencia del fenómeno en un país con sistema presidencial a través de la medición de la opinión de sus ciudadanos, instrumento que se denominó índice de percepción del ultrapresidencialismo (IPUP). El proyecto también buscó aplicar una prueba piloto de este índice en dos países de la región, Colombia y Venezuela y formular, a partir de

los resultados obtenidos, recomendaciones para que desde la Organización de Estados Americanos (OEA) se formule e implemente una política que aplique el IPUP de manera periódica en la región y se tomen medidas para recuperar el equilibrio de poderes y el respeto por el ejercicio de la oposición política.

El presente artículo da cuenta de los resultados de esta segunda investigación. Para ello ha sido dividido en tres partes: la primera recoge la definición creada por los autores y los factores que explican la existencia del ultrapresidencialismo, incluyendo algunos factores adicionales que fueron añadidos gracias a las sugerencias de los encuestados en los dos países seleccionados.

La segunda parte alude a la creación del índice de percepción del ultrapresidencialismo (IPUP), la aplicación del mismo a manera de prueba piloto en Colombia y Venezuela, y el análisis de los resultados obtenidos.

Finalmente, en la tercera parte se describe la política que debe ser formulada e implementada por la OEA. Para definir los objetivos y el contenido de la política los investigadores aplicaron la Metodología de Análisis Sistemático de Sensibilidad (MASS); a fin de garantizar su viabilidad política se realizó un análisis de involucrados a través de la herramienta MACTOR<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> El desarrollo completo de la definición y de sus factores explicativos puede ser consultado en VELÁSQUEZ GAVILANES y GÓMEZ ROJAS (2010). El segundo proyecto de investigación contó con el apoyo del Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación de Colombia (Colciencias) a través de su Programa de Jóvenes Investigadores e Innovadores “Virginia Gutiérrez de Pineda”.

<sup>5</sup> MACTOR es un software de uso gratuito distribuido por LIPSOR y 3IE – EPITA. Su creador es el profesor Godet. Cfr. GODET y DURANCE (2011).

## 1. DEFINICIÓN DEL ULTRAPRESIDENCIALISMO E IDENTIFICACIÓN DE LOS FACTORES QUE LO EXPLICAN

La definición de ultrapresidencialismo como problema de política pública se construyó mediante tres actividades: la revisión de las características esenciales del sistema presidencial clásico, el entendimiento del grado de distanciamiento o adaptación que se ha realizado en Latinoamérica con respecto al sistema clásico, y la búsqueda de conductas concretas de gobernantes latinoamericanos que reflejan actos violatorios del equilibrio de poderes o del ejercicio de la oposición política.

Tomando como referencia los principales estudios sobre la materia, las siguientes son las características esenciales del sistema presidencial clásico: MAURICE DUVERGER destaca principalmente tres: 1) el presidente cumple funciones de jefe de Estado y jefe de Gobierno; 2) la elección del jefe de Estado y jefe de Gobierno es de carácter nacional, generalmente a través del sufragio directo y universal<sup>6</sup>; 3) existe una clara independencia entre el Ejecutivo y el Legislativo, pues el presidente no es un miembro más del Parlamento, y por lo tanto, no es políticamente responsable ante este. Además, el presidente no cuenta con la autoridad para disolver el Congreso (DUVERGER, 1970, p. 201-211).

Otros autores proponen una característica adicional: ningún miembro del Congreso pertenece a la rama legislativa y viceversa, lo

que garantiza cierta independencia entre las ramas pero constituye una rigidez propia de los sistemas presidenciales (CASTILLO FREYRE, 1997, p. 70).

Por otra parte, MAINWARING y SHUGART enriquecen el entendimiento del sistema presidencial clásico al afirmar que tanto el Ejecutivo como el Legislativo son elegidos por un periodo fijo, lo cual se convierte en un elemento estabilizador: el presidente no está forzado a dejar su cargo a pesar de no tener mayorías parlamentarias, y los parlamentarios están protegidos de una posible disolución del Congreso por parte del presidente.

Por último, MARCIAL SIMONETTI complementa esta caracterización con dos elementos: 1) el Parlamento aprueba, discute o rechaza las leyes, pero el presidente tiene iniciativa en la decisión política y derecho al veto, y 2) el poder judicial tiene una función fiscalizadora de los poderes legislativo y ejecutivo, sin estar sometido a los otros controles del Estado (MUSSA y ZAMBRANO, 2007, p. 5).

El sistema establecido en los Estados Unidos se constituyó en el modelo presidencial por excelencia. Además de plasmar en la Constitución de 1787 el principio de separación de poderes, los estadounidenses adoptaron un sistema de *frenos y contrapesos* para garantizar el equilibrio y control recíproco entre las ramas Ejecutiva, Legislativa y Judicial (CASTILLO FREYRE, 1997, p. 34).

Estas ideas no solo surgieron del ambiente de independencia que se despertaba en Norte-

<sup>6</sup> Salvo el caso del mecanismo de elección en Estados Unidos que se hace de manera indirecta y a través de un colegio de electores.

américa, sino además de las corrientes filosóficas y políticas provenientes de Europa. Es así como la doctrina del federalismo dual de John Locke y la doctrina de separación de poderes de Montesquieu se constituyeron en principios estructuradores del sistema político<sup>7</sup>.

Con base en los principios establecidos en Norteamérica, las élites latinoamericanas decidieron adoptar el sistema presidencial por varias razones. La primera de ellas es la necesidad de la época de poner en el poder a una figura presidencial fuerte que lograra la construcción de unos Estados fragmentados y devastados tanto por las luchas independentistas como por los problemas internos. No se podía confiar en la fortaleza de los recién creados partidos políticos, ni tampoco en sus representantes ante el naciente poder legislativo, debido a que la cultura política se encontraba en ciernes y solo contaba con los referentes de España (por el proceso de la Colonia) y Norteamérica (por las ideas políticas y filosóficas que llegaban a las élites) (CASTILLO FREYRE, 1997, p. 70).

Sin embargo, pese al intento claro por limitar el abuso del poder del que habían sido víctimas durante la Colonia y la necesidad de implementar una figura controlada por otros poderes, la adopción del sistema presidencial en Latinoamérica se ha apartado

del sistema clásico. Por una parte, y como lo explica O'DONNELL (2004), se ha favorecido la efectividad en las decisiones del presidente mediante la ampliación de sus facultades y poderes con el propósito de resolver las crisis políticas, económicas y sociales que han aquejado a la región.

En lo que respecta a Latinoamérica, la cultura política formada a través del tiempo produjo dos tendencias que permanecen aún vigentes: el paternalismo político, que impulsa el mito del “gobernante protector”, y el triunfo electoral obtenido a partir de las condiciones personales del candidato y como resultado de la deslegitimación de los partidos políticos (LAMBERT, 1973, p. 57). En este mismo sentido, O'DONNELL agrega al clientelismo, y específicamente, el particularismo como una *institución política* informal que se encuentra arraigada en la cultura latinoamericana y los sistemas políticos de la región<sup>8</sup>.

Además de la revisión de las características del sistema presidencial clásico y de las particularidades del sistema presidencial latinoamericano, para llegar a una definición de ultrapresidencialismo como problema de política pública, se tuvieron que identificar conductas que evidenciaran una ruptura del equilibrio de poderes o de vulneración del ejercicio de la

<sup>7</sup> Según CASTILLO, en Estados Unidos se lograron adaptar y constituir las siguientes ideas a la luz de los postulados de Locke y Montesquieu: “primero, que las tres funciones del gobierno se limitan recíprocamente; segundo, que cada departamento debería estar en condiciones de defender sus funciones características contra la intromisión de cualquiera de los otros departamentos; tercero, [que] ninguno de los departamentos puede renunciar a sus atribuciones en favor de los otros” (CASTILLO, 1997, pp. 37-8).

<sup>8</sup> O'DONNELL entiende por institución “la pauta regularizada de interacción conocida, practicada y aceptada (si bien no necesariamente aprobada) por actores cuya expectativa es seguir actuando de acuerdo con las reglas sancionadas y sostenidas por ella” (1996, p. 224).

oposición política. Algunos ejemplos de este tipo de conductas son los siguientes:

- Cuando el presidente clausura o disuelve a la Corte Suprema de Justicia de su país para integrar un organismo que comparta sus interpretaciones del derecho. El 5 de abril de 1992, Alberto Fujimori, presidente de turno del Perú, realizó un autogolpe de Estado, suspendiendo algunos artículos de la Constitución Política, lo cual le permitió clausurar el Congreso e intervenir el poder judicial y todas las instituciones del Estado de derecho<sup>9</sup>.
- Cuando el presidente destituye a un funcionario representante de un organismo independiente, sin tener la autorización constitucional o legal para ello. Un caso concreto es la destitución por decreto del gobernador del Banco Central por parte de la presidente de Argentina a comienzos de 2010<sup>10</sup>.
- Cuando el presidente concede directamente, o a través de sus funcionarios, privilegios a los miembros del legislativo con miras a lograr la aprobación de una norma jurídica o la adopción de una decisión que le sea favorable. En 2008, la congresista colombiana Yidis Medina confesó haber vendido su voto para votar a favor de la reelección presidencial de Álvaro Uribe<sup>11</sup>.
- Cuando el presidente se beneficia de los vacíos o las deficiencias existentes en el régimen jurídico de su país y con ello desequilibra los poderes. En México, los partidos suelen aprovecharse de la facultad no escrita de los gobernadores de designar a sus sucesores, y así intervienen directamente en la selección del candidato a gobernador<sup>12</sup>.
- Cuando el presidente declara un estado de excepción sin la debida existencia de hechos sobrevinientes constitutivos de crisis y termina legislando por decreto. En 2009, el presidente interino de Honduras expidió un decreto de emergencia que restringía la libertad de prensa del país<sup>13</sup>.
- Cuando el presidente elabora una terna de candidatos para que otra rama del poder escoja al jefe de un organismo de control, siendo evidente que en la terna se prefiere a solo uno de los candidatos y que los otros dos son un simple relleno. En la terna propuesta en julio de 2009 por el presidente de Colombia Álvaro Uribe para la elección de Fiscal General de la Nación, la intención de que uno de los candidatos fuera elegido debido al in-

<sup>9</sup> Cfr. “Tribunal supremo condenó el autogolpe del 5 de abril de 1992” (27/11/2007).

<sup>10</sup> Cfr. REBOSSIO (2010).

<sup>11</sup> Este fenómeno es conocido en Colombia como la “yidispolítica” (cfr. “La Yidispolítica”, 2008).

<sup>12</sup> Cfr. PACHECO (2010).

<sup>13</sup> Cfr. “HRW pide a Honduras anular decreto de emergencia contra libertades públicas” (2009).

<sup>14</sup> Cfr. “Elección del Fiscal General de la Nación en Colombia sigue empantanada” (2010).

cumplimiento de algunos requisitos por parte de los otros se hizo notoria<sup>4</sup>.

- Cuando el presidente se despreocupa por fortalecer a los partidos políticos y los mecanismos de participación ciudadana. En Ecuador, tanto Lucio Gutiérrez como Rafael Correa ganaron las elecciones con un discurso que quiebra la institucionalidad de los partidos políticos<sup>5</sup>.
- Cuando el presidente ordena cerrar canales de televisión que no defienden sus acciones de gobierno. Por ejemplo, cuando el presidente Chávez ordenó cerrar seis canales de televisión logrando incluso la denuncia del Parlamento Europeo<sup>6</sup>.

### 1.1. Definición

A partir del estudio del sistema presidencial clásico, el reconocimiento de las deformaciones del mismo para el caso latinoamericano y la identificación de conductas particulares de presidentes de la región que rompen el principio del equilibrio de poderes o debilitan el ejercicio de la oposición política se construyó la

siguiente definición de *ultrapresidencialismo*<sup>17</sup>: “el exceso reiterado del poder presidencial que altera en su favor el equilibrio de poderes o debilita el ejercicio legítimo de la oposición política” (VELÁSQUEZ y GÓMEZ, 2010, p. 165)<sup>18</sup>. Cuatro precisiones se deben hacer para el mejor entendimiento de esta definición:

Primera, los autores consideran necesaria la inclusión del término “reiterado” ya que la simple aparición de una conducta aislada que rompa el equilibrio de poderes a favor del presidente o que impida la libre actuación de la oposición política no puede ser suficiente como para asegurar que un gobierno sea considerado como ultrapresidencialista.

Segunda, la definición siempre se enmarca dentro de regímenes presidenciales catalogados como democráticos por contar con una separación de poderes y ciudadanos con el derecho —al menos formalmente— de expresar sus preferencias. De allí que no siempre sea fácil percibir los abusos de poder puesto que los gobernantes están amparados por una democracia formal.

<sup>14</sup> Cfr. “Elección del Fiscal General de la Nación en Colombia sigue empantanada” (2010).

<sup>15</sup> Cfr. DE LA TORRE (2009).

<sup>16</sup> Cfr. “El Parlamento Europeo reclama a Venezuela que restituya las licencias de los canales de televisión que ha inhabilitado” (2010).

<sup>17</sup> A pesar de la existencia de diversos términos para referirse a este fenómeno (presidencialismo, hiperpresidencialismo, régimen de preponderancia presidencial, etc.) los autores escogieron el “ultrapresidencialismo” por cuanto fue el término sugerido dentro del foro “Desequilibrios de poder en las democracias latinoamericanas: tendencias y desafíos”, evento realizado por la Universidad del Rosario y la organización brasileña Plataforma Democrática el 9 y 10 de febrero de 2010 en la Universidad del Rosario, y el cual dio origen a la investigación presente a partir de la ponencia realizada por el profesor Raúl Velásquez en dicho evento.

<sup>18</sup> Para profundizar en el desarrollo histórico, las características del sistema presidencial clásico y remitirse a varias definiciones sobre el abuso de poder por parte del presidente, recomendamos el trabajo de VELÁSQUEZ y GÓMEZ (2010).

Tercera, la definición resalta la importancia de reconocer a la oposición política como un actor fundamental dentro del juego democrático, y en la medida en que sus posibilidades de acción se ven amenazadas o reducidas desde el Ejecutivo, puede configurarse una conducta *ultrapresidencialista*<sup>19</sup>.

Finalmente, el ultrapresidencialismo es un fenómeno que se presenta sin necesidad de la confluencia del desequilibrio de poderes o del debilitamiento de la oposición política. Basta con que se presenten acciones reiteradas encaminadas a lograr uno de estos dos efectos para que se consolide como fenómeno político.

## 1.2. Factores del ultrapresidencialismo

Para comprender mejor el ultrapresidencialismo se elaboró un primer listado con once factores que pueden explicar la existencia de este fenómeno en un sistema político presidencial<sup>20</sup>. Posteriormente, el listado se enriqueció gracias a los comentarios de las personas que participaron en la encuesta de la prueba piloto que se aplicó en Colombia y Venezuela para generar el Índice de Percepción de Ultrapresi-

dencialismo. El siguiente es el listado resultante que contiene catorce factores clasificados en cuatro dimensiones (tabla 1).

**TABLA 1. DIMENSIONES Y FACTORES DEL ULTRAPRESIDENCIALISMO**

Dimensión	Factor
Dimensión institucional	• Instituciones formales
	• Instituciones informales
Dimensión situacional	• Crisis política, económica y social
	• Modernidad líquida
Dimensión organizacional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entidades y recursos públicos a disposición del presidente</li> <li>• Discurso del presidente</li> <li>• Carencia de una política pública a nivel internacional que promueva la democracia ante amenazas del poder ejecutivo de un Estado.</li> </ul>
Dimensión actoral	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Personalidad y estilo del presidente</li> <li>• Los grupos de interés a favor del presidente</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los seguidores activos</li> <li>• La oposición política</li> <li>• Los ciudadanos pasivos</li> <li>• El apoyo de otros países de la región</li> <li>• Pasividad de los organismos internacionales frente a la problemática.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia.

<sup>19</sup> Nos motivamos a considerar el debilitamiento sistemático como ultrapresidencialismo por la importancia de que reviste la oposición para un gobierno democrático. ROBERT DAHL, en su obra *La poliarquía* considera que “el gobierno democrático se caracteriza fundamentalmente por su continua aptitud para responder a las preferencias de sus ciudadanos, sin establecer diferencias políticas entre ellos”. Por ello, los ciudadanos deben contar con la posibilidad de “formular sus preferencias, manifestarlas públicamente entre sus partidarios y ante el gobierno, individual y colectivamente, y recibir por parte del gobierno igualdad de trato: es decir, este no debe hacer discriminación alguna por causa del contenido o del origen de tales preferencias” (DAHL, 1996, p. 13-14). D. NHOLEN (2007, p. 55) también ayuda a justificar esta decisión al manifestar que el equilibrio de poderes, el ejercicio de oposición política y la alternancia en el poder son postulados que corresponden tanto al presidencialismo como a la teoría democrática.

<sup>20</sup> En un primer momento el listado estaba conformado de catorce factores. Para consultar esta primera versión véase VELÁSQUEZ y GÓMEZ (2010).

La dimensión institucional se basa en la definición de instituciones propuesta por ELINOR OSTROM: conocimientos compartidos que estructuran el comportamiento de los actores sociales (1999, p. 37). De esta dimensión se desprenden dos factores. Por una parte, las instituciones formales, es decir, las disposiciones constitucionales y legales que rigen el funcionamiento y comportamiento de las autoridades de un país y el ejercicio de la actividad política. Para el caso del ultrapresidencialismo, este tipo de instituciones son causa cuando están diseñadas de tal manera que admiten el abuso del poder presidencial o presentan vacíos jurídicos que facilitan al presidente ostentar un poder sin mayores restricciones<sup>21</sup>.

Por otra parte, las instituciones informales hacen referencia a la cultura política y las tradiciones que facilitan o posibilitan la existencia de una figura fuerte en cabeza del presidente, al que no se le demanda una rendición de cuentas por considerar que sus acciones son acordes con la idiosincrasia del país.

La dimensión situacional también incluye dos factores. El primero versa sobre la crisis política, económica o social por la que atraviesa un país determinado y que puede contribuir significativamente a la creación de una percepción de temor la cual, a su vez, podría favorecer el surgimiento de líderes que sean vistos como salvadores del país. Lo anterior puede llegar

a justificar actos contrarios al respeto por el equilibrio de poderes y por el ejercicio de la oposición política.

El otro factor es la *modernidad líquida*, concepto construido y definido por ZYGMUNT BAUMAN como “aquella en que las condiciones de actuación de sus miembros cambian antes de que las formas de actuar se consoliden en unos hábitos y en unas rutinas determinadas” (2006, p. 9). Tal condición puede llegar a construir en los Estados contemporáneos escenarios en los que un presidente pueda tomar decisiones rápidas sin que se ejerza ningún tipo de control constitucional ni político sobre ellas (LECHNER, 1996; LAMBERT, 1973).

Dentro de la dimensión organizacional se encuentran tres factores. El primero alude a los recursos en manos del presidente que le abren el espacio necesario para llevar a cabo sus decisiones y acciones con mayor libertad. Algunos de estos recursos son: la capacidad para nombrar y remover funcionarios y para incidir en la adjudicación de contratos, partidas presupuestales administradas desde la presidencia, recursos adicionales provenientes de bonanzas económicas, espacios de televisión, reuniones periódicas con ciudadanos, entre otros.

Como segundo factor de esta dimensión se halla el discurso empleado por el presidente como un elemento que puede ser utilizado para justificar los abusos de poder. El presidente y su equipo de gobierno pueden emplear na-

<sup>21</sup> Dentro de esta dimensión puede incluirse igualmente el modelo económico del país analizado como resultado de un desarrollo institucional. Según el modelo económico aparecerán favorecimientos o restricciones al ejercicio abusivo del poder presidencial. Los autores agradecen al revisor anónimo de este artículo la sugerencia de considerar las relaciones entre modelo de desarrollo y ultrapresidencialismo.

rrativas que aumenten la percepción de crisis y que justifiquen conductas ultrapresidencialistas como necesarias<sup>22</sup>.

El tercer factor de la dimensión organizacional fue sugerido por los encuestados de la prueba piloto. Se refiere a la carencia de una política pública que a nivel supranacional prevenga o impida la existencia del ultrapresidencialismo. En efecto, si bien la Organización de Estados Americanos cuenta con la Carta Democrática Interamericana del 2001 (CDI), esta no es suficiente. Su artículo 17 habilita solamente al Ejecutivo de un país para pedir la ayuda de la OEA en aquellos casos de riesgos para el proceso político institucional democrático de un país o para el legítimo ejercicio del poder, dejando así por fuera a los miembros de las otras ramas del poder público, a los actores de la oposición política y a los miembros de la sociedad civil.

Por su parte, el artículo 18 de la CDI exige el permiso del gobierno de turno para que la OEA pueda intervenir en aquellos casos que pudieran afectar el desarrollo del proceso político institucional democrático o el legítimo ejercicio del poder.

Finalmente, los artículos 18, 19, 20 y 21 le permiten actuar a la OEA pero solamente cuando se afecte de manera grave o se rompa el orden democrático, desconociendo que el ultrapresidencialismo es un fenómeno que no necesita llegar a tales extremos para consolidar-

se y requerir un control o prevención por parte de la comunidad internacional<sup>23</sup>.

La cuarta y última dimensión que agrupa siete factores es la actuarial. El primer factor señala a la personalidad y el estilo del presidente como insumos del abuso reiterado del poder; abuso que en ocasiones puede ser tolerado por un porcentaje considerable de ciudadanos que estén bajo el efecto del fenómeno carismático. El segundo factor identifica a los grupos de interés particulares que muestran su apoyo incondicional al presidente de la república. Entre estos grupos pueden estar medios de comunicación privados, gremios económicos y asociaciones o grupos de individuos influyentes dentro de la sociedad.

El tercer factor destaca el rol de los seguidores activos del presidente, entendiendo que gracias a ellos se justifica la permanencia de un líder en el poder, no solo a través de los procesos electorales sino igualmente a partir de las manifestaciones públicas de apoyo y de la intención de convertir a los ciudadanos pasivos a la causa del presidente. El cuarto factor alude a una oposición política débil que por su falta de liderazgo colectivo no es capaz de oponerse a los abusos presidenciales. El quinto se refiere a los ciudadanos pasivos, pues su ausencia de movilización social en contra del exceso de poder presidencial se traduce en una posibilidad abierta para que el líder del Ejecutivo lleve a cabo sus acciones sin mayores limitaciones.

<sup>22</sup> Es la variable del discurso la que más se ha destacado por aquellos autores que hablan del retorno al populismo, debido a las referencias emotivas que pretenden crear una conexión entre el gobernante y la población (GRATIUS, 2007).

<sup>23</sup> Cfr. Organización de Estados Americanos (2001).

El sexto y séptimo factor fueron extraídos de las respuestas de la encuesta piloto: la complacencia y el apoyo de los gobernantes de otros países que termina por avalar las decisiones de un presidente que está concentrando indebidamente el poder en sus manos<sup>24</sup>, y la pasividad de los representantes de los organismos internacionales frente al ultrapresidencialismo que se pueda estar presentando en determinado país<sup>25</sup>.

El listado definitivo de factores no solo nutrió al grupo de investigación para entender mejor el fenómeno del ultrapresidencialismo sino que fue empleado para determinar el contenido de la política internacional, como se verá más adelante.

## **2. MEDICIÓN DEL ULTRAPRESIDENCIALISMO A TRAVÉS DE UN INSTRUMENTO DE PERCEPCIÓN**

### **2.1 Construcción del instrumento**

Con el propósito de medir la percepción del IPUP, el grupo de investigadores elaboró un cuestionario de quince preguntas a partir del listado de factores identificados en la primera parte de la investigación. En una primera pregunta se cuestionaba sobre si el participante

consideraba la existencia o no del fenómeno de ultrapresidencialismo dentro de su país a partir de la definición elaborada por los investigadores.

En el caso de considerar esta pregunta positivamente, el cuestionario continuaba con once preguntas correspondientes a cada uno de los factores, subdivididas cada una en dos partes: una primera preguntaba sobre la influencia del factor frente al equilibrio de poderes y una segunda referida a esa misma influencia sobre el ejercicio de la oposición política. La calificación oscilaba entre 0 y 5, considerando el 0 como la no influencia del factor dentro del UP y 5 como la influencia absoluta.

Adicionalmente, se indagaba sobre si era justificable o no la existencia del fenómeno a fin de reconocer si la muestra de ciudadanos consideraba el ultrapresidencialismo como un problema susceptible de ser intervenido. Ello permitió conocer el porcentaje de encuestados que justifican el UP.

Igualmente se preguntó acerca del nivel o grado en el cual consideraban los encuestados aceptable el fenómeno dentro de una escala de 0 a 5, donde 0 significaba “nada” y 5 significaba “absolutamente”. Con esta última información, los investigadores determinaron el nivel de tolerancia del UP.

<sup>24</sup> El liderazgo regional ejercido por un presidente determina no solo la posibilidad de ejercer un alto poder dentro de su propio país, sino que justifica además la intervención de sus decisiones y acciones en otros países, generando así un efecto aún más contraproducente para el sistema democrático (COLMENARES, 2011).

<sup>25</sup> Durante estos últimos años hemos sido testigos del nacimiento de varios organismos interestatales principalmente con fines comerciales. Esta situación ha pretendido la apertura del diálogo regional, lo que podría llegar a pensarse como una opción para construir políticas comunes. Sin embargo, en palabras de JOSETTE ALTMANN, “América Latina sufre una sobreoferta de procesos de integración que, en lugar de fortalecer la articulación regional, tienden a debilitarla” (2009, p. 127).

Por último, se indagó sobre qué otros factores podían dar cuenta de la existencia y permanencia del ultrapresidencialismo, lo cual incorporó tres nuevos factores al listado definitivo como se explicó.

## 2.2 Resultados de la aplicación

La prueba piloto se realizó en Colombia y Venezuela durante el periodo 2011-2012<sup>26</sup>. La justificación de esta elección se encuentra en el hecho de que, en primer lugar, el grupo de investigación es colombiano y, por tanto, tenía un interés particular en identificar la percepción de su propio país frente a esta problemática; y en segundo lugar, debido a una limitación presupuestal era posible solamente la elección de un país el cual debería a juicio de los investigadores contar con una percepción significativa del ultrapresidencialismo. En esa

medida, Venezuela parecía ideal por estar gobernada por un presidente que ha sido señalado en varias ocasiones, tanto por la oposición política como por los medios de comunicación internacionales, de concentrar el poder y debilitar a la oposición política (ARENAS, 2009).

A partir de esta elección fueron enviados a finales del mes de octubre de 2011, 739 cuestionarios en total (407 a ciudadanos colombianos y 332 a ciudadanos venezolanos) dirigidos específicamente a tres grupos poblacionales: académicos, formadores de opinión y gremios, considerando que las personas que conforman estos grupos tienen la información suficiente para pronunciarse sobre los fenómenos políticos que se presentan en su respectivo país<sup>27</sup>.

Del total de cuestionarios enviados, el 19% fue diligenciado por los encuestados, obteniéndose los siguientes resultados (tabla 2).

**TABLA 2. RESULTADOS DEL IPUP RESPECTO DE LOS CIUDADANOS QUE ACEPTAN LA EXISTENCIA DEL UP EN SUS PAÍSES**

País	Académicos		Formadores de opinión		Gremios		Total
	IPUP por desequilibrio de poderes	IPUP por debilitamiento de la oposición política	IPUP por desequilibrio de poderes	IPUP por debilitamiento de la oposición política	IPUP por desequilibrio de poderes	IPUP por debilitamiento de la oposición política	
Colombia	3,5	3,5	3,5	3,5	4	3,9	3,6
Venezuela	4,4	4,1	4,4	4,2	4,1	3,9	4,2

Fuente: elaboración propia.

<sup>26</sup> Los presidentes calificados fueron Juan Manuel Santos (Colombia) y Hugo Chávez (Venezuela).

<sup>27</sup> Hay que aclarar que esta primera aplicación del índice es una prueba piloto con la que los investigadores buscan evaluar el instrumento y no alcanza a ser representativa de toda la población de los países seleccionados. Se espera convertir en el futuro el IPUP en un elemento de medición aplicable no solo a toda la ciudadanía sino además a todos los países de América Latina. Asimismo, se reconoce que el IPUP también puede ser complementado con indicadores objetivos que permitan entender la complejidad de un fenómeno como el ultrapresidencialismo.

*2.2.1 Análisis de los factores explicativos:* es fundamental destacar que mientras el 46% de los participantes colombianos consideraron que existía el fenómeno en su país, el 99% de los venezolanos encuestados afirmaron que existía ultrapresidencialismo en Venezuela.

En torno a los factores a los que se les otorgó más peso dentro del cuestionario se resaltan los siguientes resultados: para el caso colombiano, los académicos que consideraron que sí existe ultrapresidencialismo ponderaron con peso más alto la “institucionalidad informal” como el factor que mejor explica la presencia del fenómeno, tanto para referirse al equilibrio de poderes como a la posibilidad de que la oposición ejerza sus funciones legítimamente. En cuanto al factor con menos peso, este equivale para el caso del desequilibrio de poderes al “discurso del presidente” y a la “crisis política, económica y social”, mientras que el “estilo y la personalidad del presidente” constituyen el factor menos importante para el debilitamiento del ejercicio de la oposición, indicando que para los académicos tanto el discurso como el estilo del presidente Juan Manuel Santos no constituyen un riesgo para la democracia colombiana.

En el caso de los formadores de opinión, el factor que más pesó con respecto al desequilibrio de poderes fue la “institucionalidad informal”, mientras que para el debilitamiento de la oposición política se consideró que la “pasividad e indiferencia ciudadana” juegan un papel determinante. Este grupo compartió con

los académicos la creencia de que el discurso del actual presidente es el factor con menos peso dentro del fenómeno.

Cabe anotar que los gremios colombianos fueron el grupo menos significativo de ciudadanos en responder el cuestionario, razón por la cual los resultados son más dispersos y sus conclusiones pueden alejarse de las percepciones reales de este grupo poblacional. Sin embargo, según la herramienta creada por los investigadores, los factores con mayor peso dentro del UP frente al desequilibrio de poderes fueron los “recursos del presidente” y la “pasividad e indiferencia ciudadana”. Este último factor es el que mejor explica según los gremios el exceso presidencial para el caso del debilitamiento de la oposición política.

Asimismo, los representantes de los gremios consideraron que el “discurso del presidente” es la amenaza menos grave para el sistema democrático, coincidiendo esta percepción con la de la academia y los formadores de opinión<sup>28</sup>.

Para el caso venezolano, los académicos consideraron que el factor determinante en el desequilibrio de poderes lo constituyen los “recursos del presidente”, factor igualmente importante en cuanto al ultrapresidencialismo por debilitamiento de la oposición política y que se complementa en este segundo caso con la “personalidad y el estilo” del líder venezolano.

Cabe decir que los once factores fueron calificados con altos niveles de influencia, razón por la cual se dificulta reconocer cuál es

<sup>28</sup> Para profundizar en los efectos del discurso del presidente colombiano Juan Manuel Santos sobre las relaciones entre las ramas del poder público y el mejoramiento de la política exterior, véase GIL (2011).

el factor con menos peso. No obstante, tanto para explicar el desequilibrio de poderes como el debilitamiento de la oposición política, los académicos calificaron el factor “oposición política débil” y el factor “institucionalidad formal” con un número menor que en otros casos, aunque igualmente alto.

Los formadores de opinión venezolanos, por su parte, consideraron que la “personalidad y el estilo del presidente” explica mejor el desequilibrio de poderes, mientras que “los recursos del presidente” favorecen el debilitamiento de la oposición política. En este grupo se repitió la tendencia de los académicos de considerar la “oposición política débil” como el factor que menos pesa dentro del fenómeno del ultrapresidencialismo.

Finalmente, los gremios de Venezuela calificaron los “recursos del presidente” como el factor determinante tanto en el desequilibrio de poderes como en el ejercicio de la oposición política, junto con la “institucionalidad informal” para el último caso. Los factores con menor influencia se refieren a la “modernidad líquida”, la “crisis política, económica y social” y la “institucionalidad formal”<sup>29</sup>.

Ahora bien, si analizamos los resultados de manera general, sin discriminar por grupo poblacional, puede afirmarse que en Colombia los factores que los encuestados consideran con mayor peso son, para el caso del desequilibrio

de poderes, la “pasividad e indiferencia ciudadana”, los “recursos del presidente” y la “oposición política débil”. Para el caso del ultrapresidencialismo por debilitamiento de la oposición política se destacan con mayor incidencia a la “pasividad de los ciudadanos”, los “recursos del presidente” y las “instituciones formales”.

Mientras tanto, los factores que para los encuestados tienen menos peso tanto para el ultrapresidencialismo por desequilibrio de poderes como por debilitamiento de la oposición política son el “discurso del presidente”, la “crisis política, económica y social” y la “modernidad líquida”.

En cuanto a Venezuela, los factores que mayor incidencia tienen en el ultrapresidencialismo por desequilibrio de poderes son los “recursos del presidente”, el “discurso del presidente” y la “crisis política, económica y social”. En torno al ultrapresidencialismo por debilitamiento de la oposición política, los factores con mayor peso son “recursos del presidente”, “personalidad y estilo del presidente” y “discurso de presidente”.

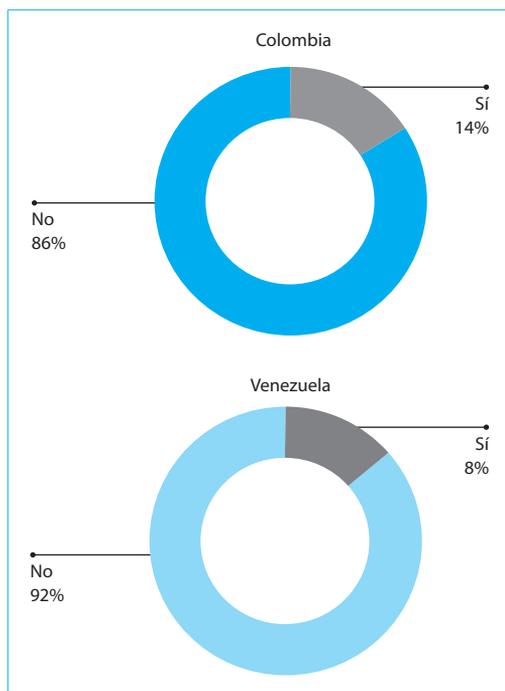
Por el contrario, tanto para UP por desequilibrio de poderes como por debilitamiento de la oposición política, según la totalidad de los encuestados, la “modernidad líquida”, las “instituciones formales” y los “grupos de interés” son los factores con menor peso en el ultrapresidencialismo.

---

<sup>29</sup> Este panorama refleja la importancia que tiene para un país como Venezuela la tenencia de un recurso natural como el petróleo, pues los tres grupos de encuestados concuerdan en que los recursos del presidente favorecen significativamente la posibilidad de que este abuse del poder. Igualmente importante es la personalidad y el estilo del presidente Chávez que, bajo la percepción de los venezolanos encuestados, representa una amenaza para el buen funcionamiento del sistema de frenos y contrapesos entre las ramas del poder público y para el normal funcionamiento de la oposición política. Cfr. LANDER (2005).

*2.2.2 Nivel de justificación del ultrapresidencialismo:* por otra parte, y teniendo en cuenta que en la pregunta 13 del cuestionario se indagó sobre si se justificaba o no el ultrapresidencialismo, no existe una escala sino dos únicas respuestas: “sí” o “no”. En esa medida, los resultados son los siguientes (figura 1):

**FIGURA 1. NIVEL DE JUSTIFICACIÓN DEL UP**



Fuente: elaboración propia.

En ambos países existe una fuerte reticencia a justificar la existencia del ultrapresidencialismo. Sin embargo, en el caso venezolano, país que cuenta con un alto IPUP, existe un rechazo aún mayor que en el caso colombiano.

En cuanto a las razones que justifican la existencia del fenómeno debe aclararse que el pequeño porcentaje de participantes que

escogieron el “sí” no calificaron la pregunta en términos morales, es decir, si el ultrapresidencialismo es bueno o deseable o no, sino en términos de justificaciones o razones por las cuales existe hoy en día, motivo por el cual se recogieron en las respuestas elementos ya incluidos dentro de los factores explicativos expuestos con anterioridad como la pasividad e indiferencia ciudadana, la cultura política del país y la debilidad de las instituciones formales, entre otros.

*2.2.3 Nivel de tolerancia del ultrapresidencialismo:* a partir de los resultados obtenidos y de la construcción del IPUP se pasó a definir el nivel de aceptación del ultrapresidencialismo por parte de los encuestados, en la medida en que no resultaba del todo útil identificar un alto IPUP si ese resultado no era considerado como problema por los encuestados. En esa medida, se indagó a través de la pregunta 14 del cuestionario el nivel de tolerancia frente al fenómeno (tabla 3).

**TABLA 3. NIVEL DE TOLERANCIA DEL ULTRAPRESIDENCIALISMO DE 0 A 5**

	Venezuela	Colombia
Gremios	2,1	2,5
Formadores de opinión	2,4	3,4
Academia	2,6	2,6
Total	2,37	2,83

Fuente: elaboración propia.

Los resultados anteriores indican que en Venezuela existe una menor tolerancia a los abusos del presidente, probablemente porque perciben que es un problema más grave en su

país que en otros países de la región. En cuanto a los grupos poblacionales se puede identificar que los gremios corresponden en cada país al grupo que menos tolera el fenómeno.

Además, estos resultados nos permiten evidenciar que el ultrapresidencialismo no solo es considerado como un problema de política pública desde un nivel teórico sino también ciudadano. Aun cuando debamos reconocer el largo camino que falta por recorrer en el proceso de democratización de los Estados latinoamericanos, los resultados de esta primera prueba piloto del IPUP demuestran que los ciudadanos de la región parecen ser conscientes de la importancia del equilibrio de poderes y del ejercicio de la oposición política en los países democráticos. Tanto los niveles de tolerancia como de justificación del ultrapresidencialismo dan cuenta de la percepción negativa que los encuestados tienen en torno a este fenómeno. Por esta razón, es necesaria la aplicación de instrumentos como el IPUP que midan los niveles de concentración de poder en la región y vigilen el ejercicio legítimo de oposición política, para que el proceso de democratización de la región siga su curso normal y se vea enfrentado a la menor cantidad de obstáculos posibles.

En la siguiente sección nos dedicaremos a analizar el fenómeno desde una óptica sistémica con la cual buscamos encontrar aquellos factores que una política supranacional debe intervenir para solucionar, mitigar o prevenir el ultrapresidencialismo en la región.

### **3. RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA**

Ante la explicable renuencia de gobiernos nacionales con tendencia al ultrapresidencialismo a promover iniciativas que garanticen o restablezcan el equilibrio de poderes o el ejercicio de la oposición política, el grupo de investigación llegó a la conclusión de que este fenómeno debe ser prevenido o controlado mediante la construcción de una solución a nivel regional liderada y adoptada por la OEA para que sea esta misma organización, de la mano de la sociedad civil, la encargada de enfrentar los problemas latinoamericanos relacionados con la democracia, el equilibrio de poderes y el ejercicio de la oposición política<sup>30</sup>.

Con el fin de formular recomendaciones de política pública a la OEA el grupo de investigación aplicó la Metodología de Análisis Sistémico de Sensibilidad (MASS) y el Análisis de Involucrados (AI).

#### **3.1 Metodología de Análisis Sistémico de Sensibilidad (MASS)**

La Metodología de Análisis Sistémico de Sensibilidad (MASS) se fundamenta en la matriz del profesor F. Vester y sirve para clasificar los factores que se relacionan con un problema según sus niveles de influencia y dependencia. Se espera que la política produzca un efecto fundamental si interviene de manera directa aquellos factores que inciden más en el sistema

<sup>30</sup> Si bien es cierto que en la actualidad esta organización atraviesa por momentos difíciles, no pueden ignorarse los múltiples aportes que ha hecho al fortalecimiento de la democracia en la región y los avances que se lograron con la aprobación de la Carta Democrática.

de un problema y que son menos afectados por los otros<sup>31</sup>.

Lo anterior es posible gracias a una matriz de doble entrada en la cual se ubican todos los factores identificados como posibles explicaciones del problema. Cada factor debe definirse de manera clara para que aquellos que participen de la construcción de la matriz puedan calificar la influencia de los factores a partir de unos mismos términos referentes.

Antes de diligenciar la matriz es fundamental determinar la posibilidad que tienen los responsables de la política para intervenir de manera directa cada uno de los factores relacionados. En la medida en que no exista dicha posibilidad se debe marcar con un “no” en la columna titulada Intervención Directa (ID). De esta forma se evita que la política se enfoque en factores que se escapan del radio de acción de las autoridades responsables.

Posteriormente, en la segunda columna titulada “Estado del factor” se precisa el grado en que se encuentra el factor respecto del problema en general utilizando por cada factor uno de los siguientes tres adjetivos: alto, medio o bajo grado. Esta calificación facilita el ejercicio de análisis de la interrelación de los factores como se explicará a continuación (MARTÍNEZ, 2011).

Con los factores definidos y sus grados estimados se procede a calificar el nivel de influencia de cada uno de ellos sobre los otros, en un rango de 0 a 3; siendo 0 la no incidencia y 3 la máxima influencia. Una vez diligenciada toda la matriz se procede a sumar los valores horizontales y verticales de cada factor. La

suma horizontal de valores equivale al total activo de cada factor, la suma vertical corresponde al total pasivo.

La MASS pretende clasificar los factores en cuatro categorías: en primer lugar, los factores *activos*, que son aquellos con una gran influencia sobre los demás pero están muy poco influenciados. En segundo lugar, los factores *pasivos* que son los que influyen muy poco sobre los demás y son fuertemente influidos. Como tercer tipo de factores se encuentran los *críticos*, es decir, aquellos que influyen y son fuertemente influenciados por los otros factores. Finalmente, se encuentran los *amortiguadores*, conocidos también como indiferentes en la medida en que no reciben gran influencia de los otros factores y, a su vez, no ejercen mucha influencia sobre los demás.

La política debe concentrarse en los factores más activos y en algunos de los críticos en la medida en que se considere posible su intervención y control.

Hay varias formas de obtener esta categorización. La primera es numérica. Para ello se deben diligenciar una columna y una fila adicional en la matriz. La columna se titula “Cociente C” (CC), y en ella se anota el resultado de dividir el total activo de cada factor por su total pasivo. Los factores con mayor cociente serán los factores activos y aquellos con menor cociente serán los pasivos. En la fila que se titula “Producto P” (PP), se anota el resultado de multiplicar el total activo de cada factor por su total pasivo. Los factores con mayor producto serán los críticos y aquellos con menor producto serán los amortiguadores.

<sup>31</sup> Cfr. DIEGO MARTÍNEZ (2011). Véase también HEUSSEN (2010), MARTÍNEZ (2011).

A continuación, en las tablas 4 y 5 se presenta el resultado de la aplicación de la MASS al problema estudiado, diferenciando los dos

tipos de ultrapresidencialismo anteriormente explicados.

**TABLA 4. MASS CON RESPECTO AL DESEQUILIBRIO DE PODERES**

Variables	Grado	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	T.A.	I.D.	C.C.	
		A Deficiencia o carencia de instituciones formales regio B Instituciones informales pro mesianismo, autorita/ C Exceso y descontrol uso recursos del presidente D Crisis política, económica y social E Modernidad líquida, ambigüedad, rapidez F Personalidad y estilos de los presidentes regi mesia. G Discurso del presidente incendiarios, exclu... H Grupos de interés y media a favor de los presidentes I Seguidores activos apoyando a los presidentes J Oposición política débil K Indiferencia y pasividad ciudadana L Complacencia y apoyo de otros países aP UP M Pasividad de los organismos internacionales N Carencia de una política internacional																	
A Deficiencia o carencia de Instituciones formales regio	Alto grado	1.5	2.5	1	0	1	1	1	1.5	0	2	1	1.5	2	1	16	SI	0.8205	
B Instituciones informales pro mesianismo, autorita/	Bajo grado	1.5	1	1	0	0.5	1.5	1	1.5	2	1.5	2	0.5	0.5	0.5	14	SI	0.9333	
C Exceso y descontrol uso recursos del presidente	Alta/ grave	2	1	1.5	0.5	2	1.5	2.5	2.5	2	0.5	2	1	1	1	20	SI	1.0256	
D Crisis política, económica y social	Bajo grado	0.5	1.5	1	1	0	1.5	1.5	1.5	0.5	0.5	1	1	1	1	12.5	NO	1.3889	
E Modernidad líquida, ambigüedad, rapidez.	Bajo grado	0.5	1	1	0.5	0.5	0	1	0.5	1	1.5	0.5	1	0.5	9.5	NO	1.7273		
F Personalidad y estilos de los presidentes regi mesia.	Alta/ grave	2	1	2.5	1	0.5	2	2	2.5	1	0.5	1	1	0.5	17.5	NO	1.5909		
G Discurso del presidente incendiarios, exclu	Alta/ grave	0.5	1.5	0	0.5	1	0	2	2	1.5	1.5	1	0.5	0.5	14.5	NO	0.7838		
H Grupos de interés y media a favor de los presidentes	Alta/ grave	1.5	1.5	2	1.5	1	1	2	2.5	2.5	2	2	1.5	1	22	SI	1.0732		
I Seguidores activos apoyando a los presidentes	Median/ gra	1.5	1.5	2	0	0.5	1	1.5	1	0.5	0.5	0	0	0	0	12	SI	0.5714	
J Oposición política débil	Alta/ grave	1.5	0.5	2	0.5	0	0.5	1	1.5	1	1	1	0.5	0.5	11.5	SI	0.6571		
K Indiferencia y pasividad ciudadana	Median/ gra	2	1	2	0	0	0.5	1	0.5	0.5	1.5	0	0	0	9	SI	0.72		
L Complacencia y apoyo de otros países aP UP	Median/ gra	1	0.5	1	0	0	1	1.5	2	1.5	0.5	0.5	2	2	13.5	NO	0.931		
M Pasividad de los organismos internacionales	Median/ gra	2.5	1	1.5	1	0	1	1	2	0.5	1.5	0.5	2	2.5	17	NO	1.3077		
N Carencia de una política internacional	Median/ gra	2.5	1.5	2	1.5	0.5	1	1.5	1.5	0.5	1.5	0.5	2	2	18.5	SI	1.6818		
T.P		19.5	15	20.5	9	5.5	11	18.5	20.5	17.5	17.5	12.5	14.5	13	11				
P.P		312	210	410	256	52.3	193	288	451	175	201	113	196	221	204				

Fuente: elaboración propia.

**TABLA 5. MASS CON RESPECTO AL DEBILITAMIENTO DE LA OPOSICIÓN POLÍTICA**

Variables	Grado	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	T.A.	I.D.	C.C.	
		A Deficiencia o carencia de instituciones formales regio B Instituciones informales pro mesianismo, autorita/ C Exceso y descontrol uso recursos del presidente D Crisis política, económica y social E Modernidad líquida, ambigüedad, rapidez F Personalidad y estilos de los presidentes regi mesia. G Discurso del presidente incendiarios, exclu... H Grupos de interés y media a favor de los presidentes I Seguidores activos apoyando a los presidentes J Oposición política débil K Indiferencia y pasividad ciudadana L Complacencia y apoyo de otros países aP UP M Pasividad de los organismos internacionales N Carencia de una política internacional																	
A Deficiencia o carencia de Instituciones formales regio	Alto grado	1.5	2	0	0.5	0.5	0.5	2	0	2.5	1.5	2	2	1.5	16.5	SI	0.9429		
B Instituciones informales pro mesianismo, autorita/	Bajo grado	0.5	0	0	0.5	0.5	1	0.5	1	1.5	1.5	1.5	1	1	10	SI	0.625		
C Exceso y descontrol uso recursos del presidente	Alta/ grave	2	0.5	0	0.5	2	2	2.5	2.5	1.5	0	1	1	0.5	16	SI	0.8649		
D Crisis política, económica y social	Bajo grado	0.5	1	0.5	0.5	1.5	1.5	0.5	1	0	0.5	1	1	1	9.5	NO	1.9		
E Modernidad líquida, ambigüedad, rapidez.	Bajo grado	0.5	1	1	0.5	1	1.5	0	0.5	0	1.5	0	1	1	9.5	NO	1.9		
F Personalidad y estilos de los presidentes regi mesia.	Alta/ grave	1.5	2	3	0.5	0.5	3	2.5	2.5	2	1.5	2	1	0.5	22.5	NO	1.5		
G Discurso del presidente incendiarios, exclu	Alta/ grave	1	1	0.5	1	1	1.5	1	2.5	1	0.5	1.5	0	0.5	13	NO	0.8387		
H Grupos de interés y media a favor de los presidentes	Alta/ grave	1.5	2	1	1.5	0.5	1.5	1.5	2	2	1.5	1.5	1.5	1.5	19.5	SI	1.3448		
I Seguidores activos apoyando a los presidentes	Median/ gra	1	1.5	1	0	0.5	1.5	1.5	1.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0	10.5	SI	0.75		
J Oposición política débil	Alta/ grave	2	1	2	0.5	0	1	1	1.5	1	2	2	2	2	17	SI	1.0303		
K Indiferencia y pasividad ciudadana	Median/ gra	1.5	1.5	2	0.5	0.5	0.5	0	0.5	0	1.5	2	0.5	0	9.5	SI	0.7917		
L Complacencia y apoyo de otros países aP UP	Median/ gra	1	0.5	1	0.5	0.5	1.5	1	0	0.5	0.5	0	1.5	1	9.5	NO	0.5429		
M Pasividad de los organismos internacionales	Median/ gra	2	1	2	0	0	0.5	1	0.5	0.5	2	0.5	2	3	15	NO	1		
N Carencia de una política internacional	Median/ gra	2.5	1.5	2	0	0	1.5	0.5	1	0.5	2	1	2.5	1.5	16.5	SI	1.32		
T.P		17.5	16	18.5	5	5	15	15.5	14.5	14	16.5	12	17.5	15	12.5				
P.P		289	160	296	176	47.5	338	202	283	147	281	114	166	225	206				

Fuente: elaboración propia.

Una forma gráfica y complementaria de la matriz para precisar los factores activos y críticos que se van a intervenir consiste en el diligenciamiento de un plano cartesiano. En el eje vertical del plano se mide el grado de incidencia de los factores, mientras que en el eje horizontal se mide el grado de dependencia de los mismos. Cada factor se ubicará sobre el plano en el punto que resulte de unir las líneas que se proyectan desde su total activo en el eje vertical y su total pasivo en el eje horizontal.

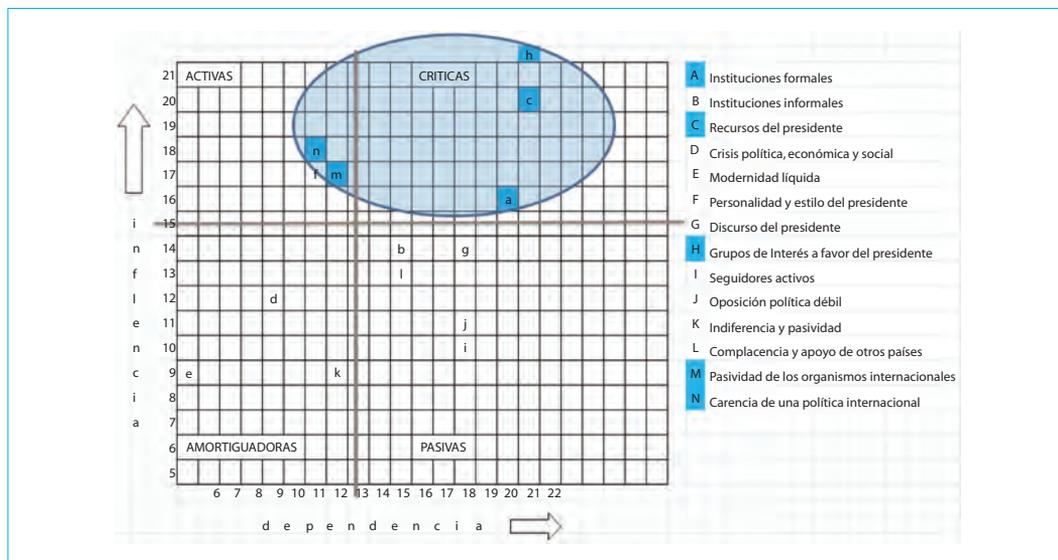
Posteriormente dibujamos las líneas que dan origen a los cuadrantes que ubican geográficamente las categorías de los factores: el cuadrante superior derecho representa los factores críticos, el cuadrante superior izquierdo representa los factores activos. De otra parte, el cuadrante inferior derecho representa los

factores pasivos, mientras que el cuadrante inferior izquierdo representa a los factores amortiguadores. La línea horizontal se dibuja desde el punto que representa en el eje vertical el resultado de sumar el total activo más alto entre los factores al total activo más bajo y dividirlo por dos. Lo mismo sucede con el trazado de la línea vertical que se dibuja desde el punto en el eje horizontal que resulta de sumar el total pasivo más alto con el total pasivo más bajo y dividirlo por dos.

El plano cartesiano que contiene los catorce factores relacionados con el ultrapresidencialismo por desequilibrio de poderes se presenta en la figura 2.

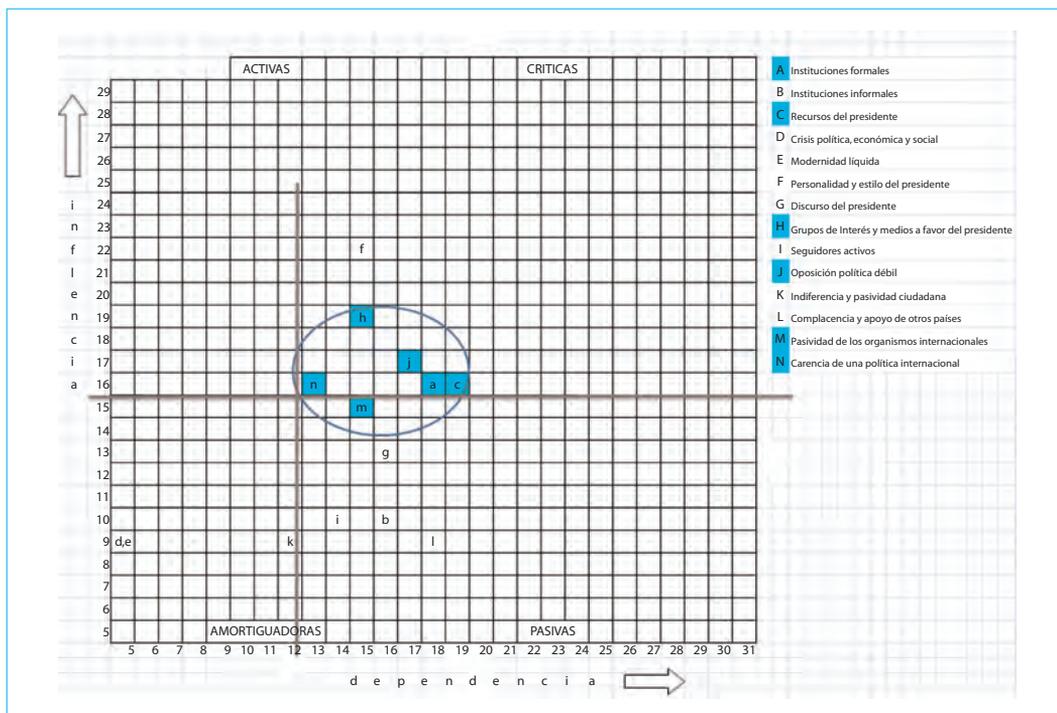
El plano cartesiano que contiene los catorce factores relacionados con el ultrapresidencialismo por debilitamiento de la oposición política se presenta en la figura 3.

**FIGURA 2. PLANO CARTESIANO DEL UP CON RESPECTO AL DESEQUILIBRIO DE PODERES**



Fuente: elaboración propia.

**FIGURA 3. PLANO CARTESIANO DEL UP CON RESPECTO AL DEBILITAMIENTO DE LA OPOSICIÓN POLÍTICA**



Fuente: elaboración propia.

Generalmente, los factores activos son los que reciben mayor atención en la política pública puesto que al intervenirlos se logra un efecto significativo sobre los demás factores que explican el problema. No obstante, en el caso del ultrapresidencialismo, y particularmente de aquel que debilita a la oposición política, se observa que hay una alta interdependencia entre casi todos los factores. En esta medida es necesario intervenir aquellos factores críticos que tienen mayor incidencia en el problema, para lo cual se debe volver a la matriz de Vester y seleccionar a los factores con el cociente C más alto.

En cuanto a los factores pasivos, estos resultan útiles en la medida en que se podrán utilizar como indicadores de control del éxito de la política por su gran dependencia de los factores activos y críticos que se intervienen.

A partir de este escenario, y luego de integrar los dos métodos de identificación de las categorías de factores, los siguientes son los que deben ser intervenidos con la política regional que se propone en este escrito a fin de mitigar o prevenir el ultrapresidencialismo.

De una parte, se puede reconocer que tanto la “pasividad de los organismos internacionales” como la “carencia de una política

pública a nivel internacional” que regule el fenómeno son los factores con mayor peso dentro del desequilibrio de poderes producido a partir del problema.

Puede identificarse además que el factor “estilo y personalidad del presidente” tiene una gran influencia y una baja dependencia con respecto a los otros factores. Sin embargo, no se puede ignorar que la matriz de Vester indica que no es susceptible de intervención ya que escapa a la posibilidad de los hacedores de política pública.

Los factores “instituciones formales”, “recursos del presidente” y “grupos de interés a favor del presidente” pueden ser susceptibles de intervención porque se acercan al cuadrante de variables activas a pesar de tener una naturaleza crítica y cuentan con un elevado nivel de influencia.

Para el caso de los factores que mejor explican el debilitamiento de la oposición política dentro del ultrapresidencialismo, la figura muestra la no existencia de factores activos, puesto que existe una fuerte dependencia entre todos ellos. En esa medida, se toman como factores por intervenir aquellos críticos que se encuentran más cerca del eje vertical o que tienen una alta incidencia dentro del problema. El resultado es que es la “carencia de una política pública a nivel internacional” la que mayor impacto tendría sobre el problema. Igualmente, las “instituciones formales”, los “recursos del presidente”, los “grupos de interés a favor del presidente” y la “pasividad de los organismos internacionales” son los factores que, de ser intervenidos, ayudarán a contribuir a la construcción de la solución más adecuada para combatir el fenómeno estudiado.

### 3.2 Alternativas de solución

Teniendo en cuenta estos resultados, la política que se propone formular e implementar desde la OEA para prevenir o mitigar el fenómeno del ultrapresidencialismo, ya sea por desequilibrio de poderes o por debilitamiento de la posición política, debería contar con los siguientes objetivos estratégicos:

- a. Adoptar y aplicar el Índice de Percepción del Ultrapresidencialismo de manera regular y constante, con el fin de tener una fuente de información continua acerca de lo que los ciudadanos de cada país perciben respecto del comportamiento de su presidente, pero reconociendo a su vez que por tratarse de una medición de la percepción, es fundamental contar en el futuro con indicadores objetivos.
- b. Observar el manejo de los recursos presidenciales en cada uno de los países de la región reconociendo que esta variable constituye una de las mejores explicaciones por las cuales los presidentes pueden excederse en el ejercicio de su cargo.
- c. Apoyar a la oposición política legítima de cada país por medio de recursos y espacios que permitan a estas agrupaciones (legislativas o ciudadanas) manifestarse libremente y desarrollar el principio del pluralismo político plasmado en las constituciones latinoamericanas.
- d. Observar el comportamiento de los grupos de interés para identificar si están utilizando sus recursos con propósitos contrarios al respeto de los principios de

igualdad política, entre ellos los medios de comunicación<sup>32</sup>.

- e. Analizar la institucionalidad formal de cada país con el fin de recomendar la adopción de una política interna propia que busque prevenir, mitigar o solucionar el problema del ultrapresidencialismo. Ello será posible a partir de las observaciones y mediciones que realice la OEA.

Si la MASS ayudó a identificar el peso y la importancia de cada factor dentro de cada uno de los tipos del ultrapresidencialismo, y a proponer estas alternativas de solución que ataquen el “nervio” del problema, la viabilidad y el éxito de la política pública se fortalecerá con la elaboración de un análisis de involucrados, tema que explicaremos a continuación.

### 3.3 Análisis de Involucrados (AI)

El AI es una herramienta ampliamente utilizada por los analistas de proyectos y de políticas públicas para reconocer los diversos actores que hacen parte del sistema de un problema, definir su grado de poder, establecer su posición respecto de los objetivos de la política pública y definir unas estrategias que garanticen la aprobación e implementación del respectivo proyecto o política (DE SEBASTIÁN, 1999).

El grupo de investigación identificó catorce actores principales que se encuentran inmersos en el fenómeno, ya sea porque han contribuido a la existencia y permanencia del UP o porque pueden hacer parte de la solución,

que está pensada a nivel regional. Este número resultó luego de agrupar los distintos actores posibles en categorías para simplificar el análisis. Así las cosas, los actores identificados son los siguientes:

- La Organización de Naciones Unidas (ONU).
- La Unión Europea (UE).
- Las Organizaciones internacionales especializadas que persiguen fines específicos y que les preocupa la democracia. (OrgInts).
- La Organización de Estados Americanos (OEA).
- La Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR).
- La Alianza Bolivariana para los pueblos de nuestra América (ALBA).
- Los países con gobiernos respetuosos de la democracia. (PaísDem).
- Los países con gobiernos reeleccionistas o con tendencia a centralizar el poder (País-NoDem).
- Los países con poco peso a nivel regional o pasivos. (PaísesPas).
- Los grupos de interés público y Media pro democracia. (GrupInDem).
- Los colectivos o grupos de promoción y asociaciones cívicas que promueven valores, u ONG’s y redes pro democracia. (SoCivDem).
- Los grupos de interés público (político) y Media que defienden y promueven posturas reeleccionistas o centralizadoras del poder. (GrupInNoDem).

<sup>32</sup> Respecto a la creación de un sistema de observación del comportamiento de los medios de comunicación, este tendría que ser lo suficientemente cuidadoso para no afectar el principio básico de la libertad de prensa.

- Los colectivos o grupos de promoción y asociaciones cívicas que promueven valores, u ONG's y redes que apoyan gobiernos reeleccionistas. (SoCivNoDem).
- Los Think Tanks y Academia (TTyAc).

A partir de la identificación de los involucrados y teniendo en cuenta los objetivos de la política construidos con el apoyo de la MASS, se aplicó la Matriz de Alianzas y Conflictos: Tácticas, Objetivos y Recomendaciones (MACTOR) para determinar el balance de fuerzas entre los actores involucrados con la política pública, sus convergencias y divergencias, su posición respecto de los objetivos

de la política, su compromiso y capacidad de movilización con relación a cada objetivo, así como los potenciales conflictos y alianzas que puedan presentarse entre ellos<sup>33</sup>.

MACTOR opera a través del diligenciamiento de dos matrices similares a la de Vester. La primera expresa el grado de influencia y dependencia entre los actores siendo 0 nada de influencia; 1, influencia sobre las operaciones del otro actor; 2, influencia sobre los proyectos del otro actor; 3, influencia sobre la misión del otro actor; 4, influencia sobre la existencia de otro actor. Esta matriz se presenta a continuación (tabla 6).

**TABLA 6. MATRIZ DE INFLUENCIAS DIRECTAS ENTRE ACTORES**

MID	ONU	OrgInts	OEA	UNASUR	ALBA	UE	País Dem	País NoDem	Países Pas	GrupInt Dem	GrupInt NoDe	SoCiv Dem	SoCiv NoDem	TTyAc
ONU	0	2	2	1	0	1	3	3	3	1	1	3	1	2
OrgInts	1	0	1	1	0	2	2	2	2	1	1	2	0	2
OEA	0	1	0	1	1	0	3	2	3	2	0	2	1	2
UNASUR	0	0	1	0	1	0	1	1	0	1	1	0	0	0
ALBA	0	0	2	2	0	0	2	2	1	0	2	0	2	1
UE	2	2	1	1	1	0	2	0	1	2	0	2	1	3
PaísDem	2	2	3	3	1	0	0	2	2	2	2	2	1	2
PaísNoDem	1	1	2	3	4	0	2	0	2	0	2	2	2	1
PaísesPas	0	0	1	1	1	0	1	1	0	1	1	1	1	1
GrupIntDem	1	1	2	1	1	1	2	1	2	0	1	3	0	2
GrupIntNoDe	1	1	1	1	2	0	1	2	1	1	0	1	3	1
SoCiv Dem	1	1	2	1	0	2	2	1	2	2	1	0	1	2
SoCiv NoDem	0	0	0	1	2	0	1	2	1	0	2	1	0	0
TTyAc	1	2	1	0	0	1	2	1	1	1	1	2	0	0

Fuente: elaboración propia a partir de la herramienta MACTOR.

<sup>33</sup> Para información sobre MACTOR véase cita 5.

La segunda matriz presenta la posición de cada actor respecto de cada uno de los objetivos estratégicos de la política. El grado de favorecimiento u oposición que tendrá un actor respecto de un objetivo se califica de la siguiente forma: “0” el objetivo no es importante para el actor; 1, el objetivo afecta o es indispensable para los procesos operativos del actor; 2, el objetivo afecta el éxito o es indispensable para los proyectos del actor; 3, el objetivo afecta el cumplimiento o es indispensable a las misiones del actor; 4, el objetivo afecta o es indispensable para la existencia del actor. Ahora bien, si en desarrollo del análisis de involucrados se concluye que un actor estará en contra de

un objetivo el valor numérico será negativo. A continuación se presenta el resultado de la matriz diligenciada (tabla 7).

El diligenciamiento de estas dos matrices arrojó diversos resultados que se expresan en planos, gráficos, tablas e histogramas. Por razones de espacio se comparten los resultados más relevantes de los que se derivan unas recomendaciones para garantizar la viabilidad política de la política durante su formulación e implementación.

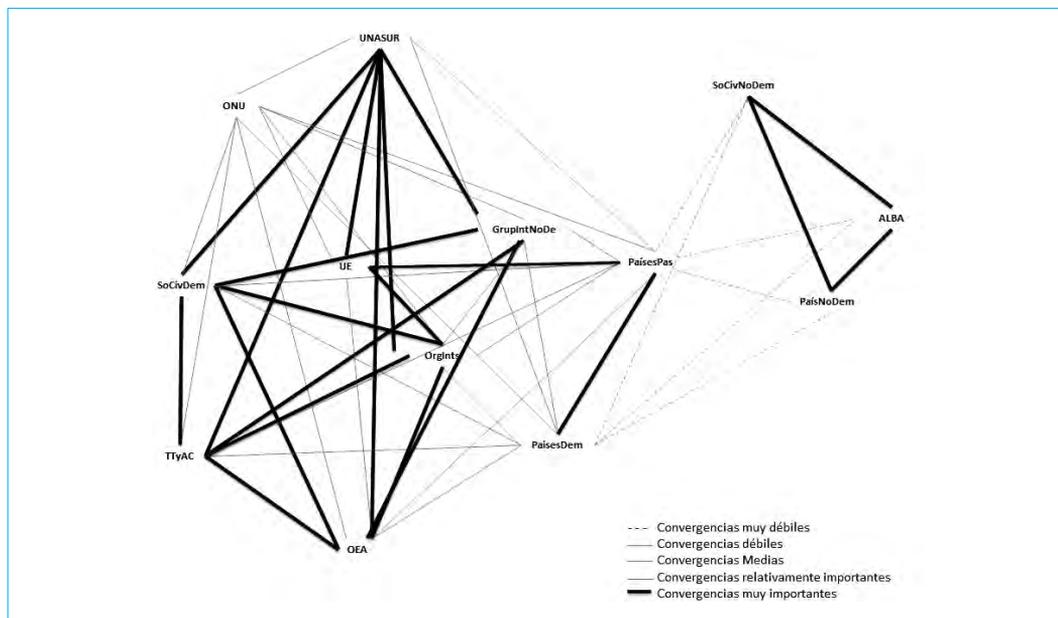
De la figura 4 se deducen tres grupos de actores. El primer grupo comprende a los que estarían muy comprometidos con los cinco objetivos estratégicos de la política y está

**TABLA 7. MATRIZ DE POSICIONES Y VALORES DE LOS ACTORES FRENTE A LOS OBJETIVOS DE LA POLÍTICA**

2MAO	FormuPol	RecPres	InstForm	FrotOp	GruoIntt
ONU	1	0	2	1	1
OrgInts	1	1	2	1	1
OEA	3	1	3	2	2
UNASUR	2	1	1	1	1
ALBA	-3	-3	-2	-3	-2
UE	1	1	1	2	1
PaísDem	3	-2	1	2	-2
PaísNoDem	-3	-3	-2	-3	-2
PaísesPas	1	-2	1	2	-2
GrupIntDem	2	3	3	3	2
GrupIntNoDe	-2	-2	-2	-1	-3
SoCiv Dem	3	3	3	2	2
SoCiv NoDem	-3	-3	-2	-1	-2
TTyAc	1	1	1	1	1

Fuente: elaboración propia a partir de la herramienta MACTOR.

FIGURA 4. CONVERGENCIA ENTRE ACTORES



Fuente: elaboración propia a partir de la herramienta MACTOR.

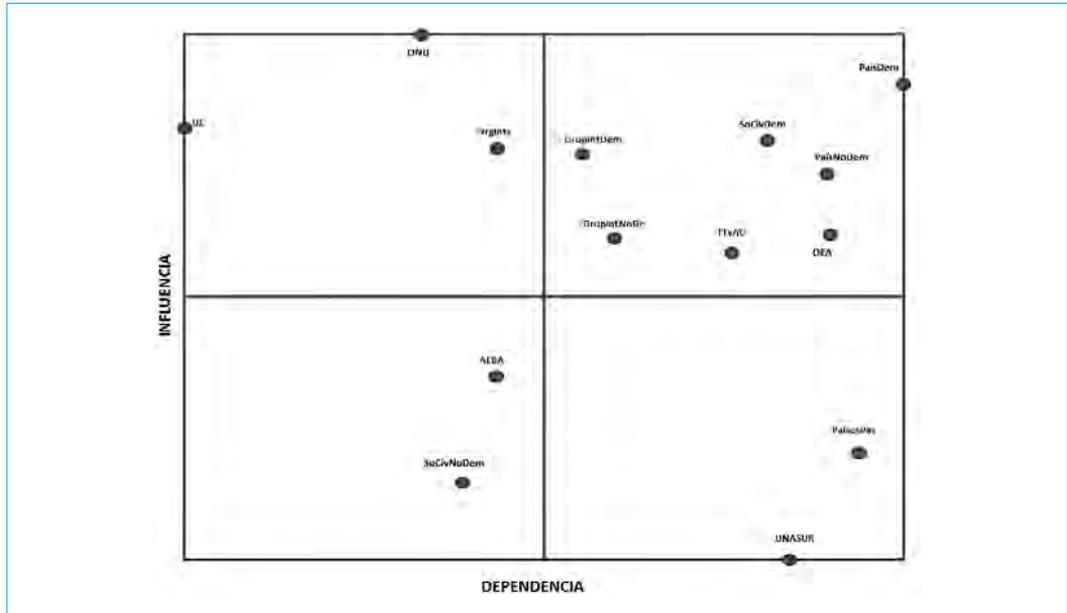
conformado por la ONU, la OEA, las organizaciones internacionales especializadas, la UE, la UNASUR, los grupos de interés democráticos, la sociedad civil democrática, y los *think tanks* y la academia. Vale la pena resaltar la fuerte convergencia existente entre la OEA, los grupos de interés democráticos y la sociedad civil democrática respecto de los cinco objetivos de la política pública.

El segundo grupo reúne a aquellos actores que se identificarían en menor grado con la política por tener desacuerdos con algunos de sus objetivos, estos son los países democráticos y los países con poco peso regional o pasivos los cuales se alejan del primer grupo por su desacuerdo con los objetivos relacionados con la observancia de los recursos presidenciales y del comportamiento de los grupos de interés.

El tercer y último grupo está integrado por aquellos actores que se opondrían a la política debido al interés de centralizar el poder en cabeza del Ejecutivo. Estos serían los países cuyos gobernantes buscan la reelección, el ALBA como organización que reúne a la mayoría de estos países, los grupos de interés que apoyan a los gobiernos poco democráticos y los miembros de la sociedad civil que apoyan a los gobernantes que insisten en perpetuarse en el poder.

Como se aprecia en la figura 5, tres de los actores tienen gran influencia y mucha independencia con respecto a los demás y, por tanto, sería importante que la OEA concite su apoyo pues es muy probable que estén muy de acuerdo con los cinco objetivos propuestos; estos son: la UE, la ONU y las organizaciones in-

FIGURA 5. PLANO DE INFLUENCIAS Y DEPENDENCIAS ENTRE ACTORES



Fuente: elaboración propia a partir de la herramienta MACTOR.

ternacionales especializadas como por ejemplo el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Asimismo se destaca que la OEA se encuentra acompañada por un buen número de actores igualmente influyentes que deberían ser invitados a apoyar la adopción de los objetivos. Estos son los países respetuosos de la democracia, los *think tanks*, la academia, los grupos de interés prodemocracia y la sociedad civil democrática.

La OEA debería también aprovechar la fuerte convergencia que existe entre los objetivos que se proponen y la sociedad civil y los grupos de interés democráticos. Estos dos últimos actores pueden ser fundamentales para movilizar fuerzas al interior de sus respectivos países de forma que se ejerza presión sobre el

sistema político de cada Estado para que su embajador ante la OEA apruebe la reforma que se propone.

Por otro lado, con respecto a los actores que se opondrían a la política, como el ALBA, y los miembros de la sociedad civil que apoyan la permanencia de gobernantes, los países con tendencias reeleccionistas y los grupos de interés que los apoyan, la estrategia para lograr su neutralización al momento de votar la adopción de los cinco objetivos de la política sería una fuerte alianza de los grupos que la favorecen para consolidar una mayoría en las votaciones que se presenten.

Por último, hay dos actores que pese a su poca influencia pueden ser concitados para fortalecer la alianza que apoya la política: UNASUR y los países con poco peso regional

o pasivos. La estrategia, entonces, debe estar orientada en dos direcciones: por un lado, asegurar el compromiso de estos países con los objetivos dirigidos a formular la política regional, el apoyo a la oposición política y el fortalecimiento de la institucionalidad formal; y de otro lado, adelantar negociaciones para lograr su apoyo en la instauración de instrumentos que permitan observar el comportamiento de los grupos de interés y los recursos del presidente.

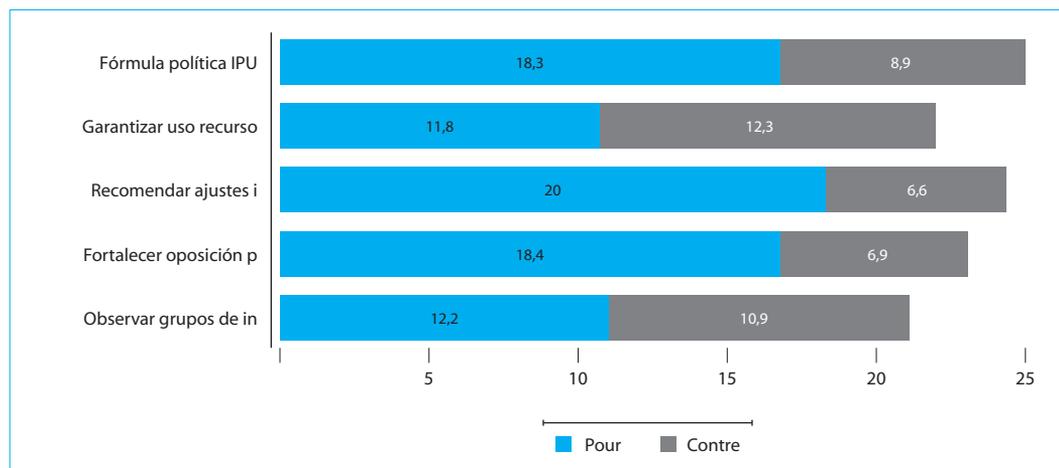
Este histograma (figura 6) adopta un enfoque centrado en los objetivos. De él se desprende que en términos generales hay mayor compromiso frente a los objetivos relacionados con la formulación de una política pública que, a partir de la medición del ultrapresidencialismo, fortalezca a la oposición política legítima. Igualmente, la OEA debería recomendar ajustes a cada país que sea víctima del UP, para que a través de sus instituciones formales se

mantenga el equilibrio de poderes y se garantice el ejercicio de la oposición política.

Es además necesario construir una alianza fuerte con los países que fomentan la democracia para que se logre un acuerdo en que la OEA observe el comportamiento de los grupos de interés a fin de prevenir que estos contribuyan a desequilibrar los poderes en beneficio del Ejecutivo o a debilitar la oposición política.

En lo que respecta al objetivo encaminado a permitirle a la OEA la observación del manejo de los recursos presidenciales, este cuenta con un mayor grado de oposición, incluida la de los gobiernos de los países que fomentan la democracia. Se recomienda estar preparados durante la aprobación de la política al interior de la OEA para atemperar este objetivo en aras de salvar la adopción y posterior implementación del resto de los objetivos que se están proponiendo.

**FIGURA 6. HISTOGRAMA DEL NIVEL DE COMPROMISO DE LOS ACTORES CON RESPECTO A LOS OBJETIVOS**



Fuente: elaboración propia a partir de la herramienta MACTOR.

## CONCLUSIÓN

El abuso de poder presidencial ha sido una práctica desarrollada a lo largo de la historia latinoamericana que, sin embargo, se había logrado mitigar a partir de la inclusión de nuevos elementos democráticos no solo en nuestras constituciones políticas sino en nuestras prácticas cotidianas.

No obstante, durante los últimos años hemos retornado a este tipo de prácticas que resultan contradictorias con principios fundamentales de la democracia moderna como el pluralismo político, la libertad y la igualdad política.

Ya no es suficiente garantizar el acceso al sufragio universal para cumplir con los requisitos democráticos. La creación de las ramas del poder público y de otros organismos independientes como la banca central o el ministerio público, es un avance ficticio si no existe en la realidad una institucionalidad sólida que garantice su autonomía y la existencia de una oposición política capaz de controlar al Ejecutivo y sus seguidores.

Por esta razón, es primordial reconocer que el ultrapresidencialismo es una grave amenaza no solo al régimen presidencial sino al sistema político latinoamericano en general. La aplicación a manera de prueba piloto del IPUP refleja que en el caso de Venezuela se está presentando un ultrapresidencialismo que está poniendo en peligro su democracia. En efecto, los mismos venezolanos reconocen la existencia del fenómeno en su país y están demandando algún tipo de intervención con el fin de frenar la centralización del poder en la figura del presidente y el debilitamiento de

la oposición política. En el caso colombiano, la mayoría de los encuestados no reconocen la existencia de este fenómeno pero, en su conjunto, aquellos que lo reconocen no lo toleran.

Ahora bien, para que existan políticas públicas nacionales encaminadas a proteger la democracia y prevenir o reducir el abuso del poder por parte del Ejecutivo se requiere que los miembros de los Estados realicen por lo menos tres actividades: a) que se pongan de acuerdo en la existencia de situaciones que amenazan o rompen el equilibrio de poderes o que debilitan el ejercicio de la oposición política; b) que definan estas situaciones como problema de política pública, realizando un diagnóstico que identifique los factores particulares que explican el ultrapresidencialismo en su país y el peso que cada factor tiene dentro del sistema del problema; c) que diseñen y apliquen los instrumentos adecuados para cada factor, con el fin de preservar o recuperar la democracia.

Sin embargo, y conscientes de las dificultades que tienen los ciudadanos de un país y su oposición política para contrarrestar directamente el fenómeno que se puede estar presentando en este, es necesario que una organización internacional como la OEA colabore en la prevención o mitigación del ultrapresidencialismo y en la apertura de nuevos espacios para que se expresen los miembros de la sociedad civil y la oposición política.

Algunos avances se han dado con la adopción de la Carta Democrática Interamericana. No obstante, este instrumento todavía es débil y necesita ajustes para que el papel de la OEA sea más efectivo.

Surge por ello la propuesta que se hace en este artículo de formular desde la OEA una política regional que intervenga los factores más significativos que causan o pueden causar el ultrapresidencialismo y que han sido identificados gracias a una metodología de análisis sistémico de sensibilidad. La política tendría cinco objetivos estratégicos: a) Adoptar y aplicar el Índice de Percepción del Ultrapresidencialismo de manera regular y constante, con el fin de tener una fuente de información acerca de lo que los ciudadanos de cada país perciben respecto del comportamiento de su presidente, pero reconociendo a su vez que por tratarse de una medición de la percepción, es fundamental contar en el futuro con indicadores objetivos; b) observar el manejo de los recursos presidenciales en cada uno de los países de la región, reconociendo que este factor constituye una de las mejores explicaciones por las cuales los presidentes pueden excederse fácilmente en el ejercicio de su cargo; c) apoyar a la oposición política legítima de cada país y a la sociedad civil por medio de recursos y espacios que permitan a estas agrupaciones (legislativas o ciudadanas) manifestarse libremente y desarrollar el principio del pluralismo político plasmado en las constituciones latinoamericanas; d) observar el comportamiento de los grupos de interés, entre ellos los medios de comunicación, para identificar si están utilizando sus recursos con propósitos contrarios al respeto de los principios de igualdad política; e) analizar la institucionalidad formal de cada país con el fin de recomendar la adopción de políticas públicas nacionales que busquen prevenir, mitigar o solucionar el problema del ultrapresidencialismo.

De aprobarse esta política y cumplir los objetivos, se espera que la OEA formule recomendaciones a cada país para que estos, de acuerdo con sus propias dinámicas, ajusten su institucionalidad formal y prevengan, o al menos reduzcan, los efectos negativos del ultrapresidencialismo.

Para finalizar, vale la pena sintetizar los aportes que la presente investigación ha hecho al estudio del ultrapresidencialismo y los sistemas políticos en Latinoamérica. En primer lugar, y gracias al hecho de considerar este fenómeno como un problema de política pública, se hizo un importante y necesario aporte al proponer un marco teórico sobre ultrapresidencialismo en el que se plantea la existencia del fenómeno, no solo cuando un presidente ataca el equilibrio de poderes, sino también cuando busca debilitar a la oposición política. Este marco teórico permitió la identificación de los principales factores que producen el fenómeno, logrando así encontrar aquellos factores críticos que de ser intervenidos tendrían un mayor efecto sobre el sistema del problema. En segundo lugar, el grupo de investigación creó un instrumento que, aunque perfectible, es capaz de medir la percepción que tienen los ciudadanos con respecto al comportamiento de su presidente. Con él se espera prevenir y mitigar las acciones reiteradas de presidentes que buscan poner en peligro la democracia en la región, bien sea por sus intentos de centralizar el poder o por sus iniciativas en contra del ejercicio de oposición política. Por último, y basados en los resultados del instrumento, la MASS y en análisis los involucrados, se plantearon unas recomendaciones de política pública que deben estar lideradas por la OEA.

Así las cosas, quedaría pendiente para futuras investigaciones y proyectos avanzar en el diseño de indicadores objetivos que complemente la medición periódica a través del IPUP. Al aplicar este tipo de indicadores se contribuiría a mejorar la observación de los factores que pesan mayormente en el fenómeno: el abuso de los presidentes de los recursos que tienen a su cargo, el comportamiento de los grupos de interés, la carencia de espacio para el ejercicio de la oposición política y las deficiencias de las instituciones formales de cada país.

## REFERENCIAS

- BAUMAN, Z. (2006). *Vida líquida*. Barcelona: Paidós.
- BOBBIO, N. (2001). *El futuro de la Democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- DAHL, R. (1996). *La poliarquía. Participación y oposición*. México: Red Editorial Iberoamericana.
- DUVERGER, M. (1970). *Instituciones políticas y derecho constitucional*. Barcelona: Ariel.
- LAMBERT, J. (1973). *América Latina. Estructuras sociales e instituciones políticas*. Barcelona: Ariel.
- MORIN, E. (2001). *Introducción al pensamiento complejo*. Barcelona: Gedisa.
- NOHLEN, D. (2007). *Ciencia Política. Teoría Institucional y relevancia del contexto*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- PRZEWORSKI, A. (1991). *Democracy and the market: political and economic reforms in Eastern Europe and Latin America*. New York: Cambridge University Press.

## Obras colectivas

- MAINWARING, S. y SHUGART, M. (1996). El presidencialismo y los sistemas de partido en Latinoamérica.

En SOBERANES FERNÁNDEZ, J. L., VALADÉS, D. y CONCHA CANTÚ, H. A. (eds.). *La reforma del Estado. Estudios comparados*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.

- OSTROM, E. (1999). Institutional Rational Choice. An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework. En SABATIER, P. *Theories of the Policy Process* (pp. 35-71). Boulder: Westview Press.

## Publicaciones periódicas

- ALTMANN B., J. (2009). El ALBA, Petrocaribe y Centroamérica: ¿intereses comunes? *Revista Nueva Sociedad*, 219, 127-144.
- ARENAS, N. (2009). El populismo de HUGO CHÁVEZ: ¿revirtiendo la democracia venezolana? (2004-2007). *Araucaria*, 11 (22), 152-185.
- COLMENARES, L. (2011). Las relaciones entre Irán y Venezuela: implicaciones para el gobierno venezolano. Friedrich Ebert Stiftung. Programa de Cooperación en Seguridad Regional. *Policy Paper*, 35, 1-10.
- CRESPO, I. y MARTÍNEZ, A. (2002). La forma de gobierno en México: presidencialismo versus parlamentarismo. *Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, 71-88. México: Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, Distrito Federal, número extraordinario.
- DE SEBASTIÁN, L. (1999). Análisis de los involucrados. *Banco Interamericano de Desarrollo*. Serie de Documentos de Trabajo I-14 UE.
- GRATTUS, S. (2007). La tercera ola populista de América Latina. *Documento de trabajo* 45, 1-25. Fun-

- dación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE).
- LANDER, L. E. (2005). Petróleo y democracia en Venezuela: del fortalecimiento del Estado a la subversión soterrada y la insurrección abierta. *Revista Galega de Economía*, 14.
- LECHNER, N. (1996). Las transformaciones de la política. *Revista Mexicana de Sociología*, 58 (1), 3-16.
- MAINWARING, S. y SHUGART, M. (1994). Juan J. Linz: presidencialismo y democracia. Una revisión crítica. *Desarrollo Económico*, 34 (135), 397-418.
- O'DONNELL, G. (2004). Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política. *Revista Española de Ciencia Política* (11), 11-31.
- O'DONNELL, G. (1996). Otra institucionalización. *Política y Gobierno*, 2 (2), 219-44.
- VELÁSQUEZ GAVILANES, R. y GÓMEZ ROJAS, A. C. (2010). Definición y factores del ultrapresidencialismo: hacia la construcción de un problema de política pública. *Desafíos*, 22 (2), 143-180.
- Documentos de Internet**
- CASTILLO FREYRE, M. (1997). Delimitación conceptual del presidencialismo. En *Todos los poderes del presidente: ética y derecho en el ejercicio de la presidencia*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica de Perú, Biblioteca de Derecho Político. Recuperado de: [http://www.castillofreyre.com/articulos/delimitacion\\_conceptual\\_presidencialismo.pdf](http://www.castillofreyre.com/articulos/delimitacion_conceptual_presidencialismo.pdf)
- DE LA TORRE, C. (2009). Populismo y elitismo. *Diario Hoy.com.ec*. Recuperado de: <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/populismo-y-elitismo-379187.html>
- Ecodiario (2009). HRW pide a Honduras anular decreto de emergencia contra libertades públicas. Recuperado de: <http://ecodiario.economista.es/internacional/noticias/1574612/09/09/HRW-pide-a-Honduras-anular-decreto-de-emergencia-contra-libertades-publicas.html>
- Elección del Fiscal General de la Nación en Colombia sigue empantanada, 2010. Recuperado de: <http://www.elpais.com.co/elpais/colombia/noticias/eleccion-del-fiscal-general-nacion-sigue-empantanada>
- GIL, L. (2011). La política exterior de Santos y de Uribe: quiebre con continuidades, continuidades con quiebres. *Razón Pública*. Recuperado de: <http://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/2458-la-politica-exterior-de-santos-y-de-uribe-quiebres-con-continuidades-continuidades-con-quiebres-.html>
- GODET, M. y DURANCE, P. (2011). La prospectiva estratégica para las empresas y los territorios. Recuperado de: <http://es.lapropective.fr/dyn/traductions/contents/1dunod-unesco-vs-pan-ext-15-06-2011.pdf>
- JUNG, D. y HEUSSEN, H. sinfonia. Recuperado de: [http://www.setem.cat/CD-ROM/idioma/setem\\_cat/mo/mo1001A14e.pdf](http://www.setem.cat/CD-ROM/idioma/setem_cat/mo/mo1001A14e.pdf)
- La Cerca (2010). El Parlamento Europeo reclama a Venezuela que restituya las licencias de los canales de televisión que ha inhabilitado. Recuperado de: [http://www.lacerca.com/noticias/espana/restituya\\_licencias\\_canales\\_television-54977-1.html](http://www.lacerca.com/noticias/espana/restituya_licencias_canales_television-54977-1.html)
- LaRepública.pe (2007). Tribunal Supremo condenó el autogolpe del 5 de abril de 1992. Recuperado de: <http://ocma.pj.gob.pe/print.asp?idnoticia=988>
- MARTÍNEZ, D. Metodología del análisis sistémico de sensibilidad (MASS) del Prof. F. Vester. Recuperado de: [http://javeriana.edu.co/redcups/METODOLOGIA\\_DEL\\_ANALISIS\\_SISTEMICO.pdf](http://javeriana.edu.co/redcups/METODOLOGIA_DEL_ANALISIS_SISTEMICO.pdf)
- MUSSA, H. y ZAMBRANO, C. (2007). Presidencialismo, semipresidencialismo o parlamentarismo: algu-

- nas ideas sobre modificaciones al régimen de gobierno chileno. *Universidad de Chile*, 1-34. Recuperado de: <http://usuarios.multimania.es/politicalsciences/Papers/INVESTIGACION%20REGIMEN%20CHILENO.pdf>
- O'DONNELL, G. (1994). ¿Democracia delegativa? Recuperado de: <http://www.journalofdemocracyenpanol.cl/pdf/odonnell.pdf>
- Organización de Estados Americanos (2001). Carta Democrática Interamericana. Washigton D.C: Organización de Estados Americanos. Recuperado de: [http://www.oas.org/OASpage/esp/Documentos/Carta\\_Democratica.htm](http://www.oas.org/OASpage/esp/Documentos/Carta_Democratica.htm)
- PACHECO, B. (2010). Los gobernadores. *Semanario Termómetro* (515). Recuperado de: <http://www.termometroenlinea.com/impreso/termo515.pdf>
- REBOSSIO, A. (2010). Cristina Fernández destituye por decreto al gobernador del Banco Central. *El País.com*. Recuperado de: [http://www.elpais.com/articulo/internacional/Cristina/Fernandez/destituye/decreto/gobernador/Banco/Central/elpepuint/20100107elpepuint\\_10/Tes](http://www.elpais.com/articulo/internacional/Cristina/Fernandez/destituye/decreto/gobernador/Banco/Central/elpepuint/20100107elpepuint_10/Tes)
- Revista Semana.com (2008). La yidispolítica. Recuperado de: [http://www.semana.com/wf\\_InfoArticulo.aspx?idArt=11169041](http://www.semana.com/wf_InfoArticulo.aspx?idArt=11169041)