

Presidencialismo y parlamentarismo en América Latina: un debate abierto

MARIO SERRAFERO*

Resumen: *El artículo recorre el debate iniciado a mediados de los ochenta acerca de los sistemas presidenciales y parlamentarios, se detiene en los últimos trabajos producidos sobre su viabilidad y funcionamiento, y aporta perspectivas sobre los temas que aborda. Específicamente, se reconsideran cuestiones tales como la doble legitimidad y el supuesto juego de suma cero del presidencialismo, la eficacia, el estilo presidencial, las crisis políticas, la viabilidad y las dudas que genera el parlamentarismo en América Latina y el papel de la ingeniería institucional. Concluye el trabajo con una reactualización de la agenda de investigación sobre el presidencialismo y propone, además, la conveniencia de incrementar los estudios sobre las presidencias latinoamericanas.*

Abstract: *The article surveys the debate begun in the mid 1980's on presidential and parliamentary systems, and ends with the most recent works on their viability and performance, offering perspectives on the subjects it deals with. In particular, it re-examines issues such as the double legitimacy and supposedly zero-sum game of presidentialism, effectiveness, presidential styles, political crises, viability and the doubts generated by parliamentarianism in Latin America and the role of institutional engineering. The article ends with an updated version of the research agenda for presidentialism and points out the advisability of increasing the number of studies on Latin American presidencies.*

EN TORNO DEL PRESIDENCIALISMO

EN OTROS TRABAJOS¹ HE TRATADO el presidencialismo latinoamericano con mayor extensión. Señalé los rasgos esenciales del sistema, la extensa e intensa legitimidad que reviste la presidencia, la personalización del régimen, la ausencia de controles institucionales suficientes, la hipertrofia presidencial y el desequilibrio de poderes, etcétera.

En el siglo pasado ya se marcaban las diferencias entre el presidencialismo latinoamericano y su modelo estadounidense. En este siglo, fueron conocidas las apreciaciones de autores como Lowenstein, Duverger, Lambert, etc. Duverger, por ejemplo, distinguió entre los regímenes presidencialistas, el régimen “presidencial clásico” existente en los Estados Unidos y el “presidencialismo latinoamericano” como “aplicación deformada del régimen presidencial clásico, por debilitamiento de los pode-

* Dirigir correspondencia a la Universidad de Belgrano, Buenos Aires, Argentina, e-mail: mdserra@ub.edu.ar

¹ Véase Mario D. Serrafiero, “Presidencialismo y reforma política en América Latina”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, Madrid, núm. 8 (1991); “El presidencialismo latinoamericano: estados de la cuestión y alternativas de investigación”, *Iberoamericana. Nordic Journal of Latin American Studies*, núm. 1-2 (1993); *Las formas de la reforma: entre Maquiavelo y Montesquieu*, CEAL, Buenos Aires, 1994.

res del Parlamento e hipertrofia de los poderes del Presidente”.² El clásico estudio de Jacques Lambert,³ *América Latina*, puso en vigencia una nueva terminología: habló concretamente de la existencia en la región de un “régimen de preponderancia presidencial” que imita al de los Estados Unidos, pero con la diferencia de que el presidente cuenta aún con mayores poderes que en el modelo original. También —y en no pocas ocasiones— bajo el ropaje constitucional del presidencialismo suele funcionar un régimen más próximo a una dictadura.

La atención prestada a los presidencialismos latinoamericanos reactualizó la permanente mirada comparativa en relación al sistema estadounidense, donde se destacan los factores diferenciales que contribuyeron a su relativo éxito. En este sentido, la descripción realizada por Fred Riggs⁴ adquirió indudable notoriedad. Cabe señalar que en los Estados Unidos existe también la opinión crítica sobre el sistema en aspectos que son familiares a la experiencia latinoamericana; por ejemplo, cierta visión de la presidencia como portador y representante total de la soberanía del pueblo.⁵

Los procesos de transición y consolidación democráticas en los países de la región despertaron un renovado interés “institucionalista”⁶ entre algunos politólogos que señalaron la necesidad de reformas políticas que atenuaran el presidencialismo latinoamericano, o bien lo suplantaran por un régimen parlamentarista. Tal perspectiva, más que intentar tipologías, se preocupaba, principalmente, por el tema de la estabilidad y continuidad institucionales. Juan Linz, Arturo Valenzuela, Arend Lijphart y Dieter Nohlen fueron algunos de los politólogos que se lanzaron a esta tarea y constituyeron la “primera generación” de trabajos sobre el tema.⁷ Y ya en 1990, Scott Mainwaring ofrecía una nueva agenda de estudios sobre el presidencialismo.⁸ Los estudios asumieron diferentes aspectos y objetivos de investigación, entre los más

² Maurice Duverger, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Ariel, Barcelona, 1970, p. 213.

³ Jacques Lambert, *América Latina*, Ariel, Barcelona, 1964, p. 387. Merecen destacarse también los estudios del profesor Antonio Lago Carballo en momentos en que el tema no tenía la centralidad que adquirió en los últimos tiempos. Véase *Le Caractère Presidentialiste des Régimes Politiques Ibero-Américains*, Institut De Droit Comparé de Lyon, 1974.

⁴ Fred Riggs es un autor continuamente aludido en el debate actual. Señala que la viabilidad del presidencialismo en Estados Unidos se debió a una serie de factores —entre otros—: el perfil presidencial, el bipartidismo, la indisciplina partidaria imperante, la existencia de subgobiernos dentro del aparato del ejecutivo y del congreso —donde se cruzan intereses geográficos, sectoriales y partidistas—, y el papel activo de la Suprema Corte en un contexto jurídico-cultural del *Common Law* y la fuerza política de la comunidad jurídica. La fragmentación del poder político induce a la necesidad de negociación. Véase “The Survival of Presidentialism in America: Para-constitutional Practices”, *International Political Review*, vol. 9, núm. 4 (1988), pp. 247-278.

⁵ Véase Robert Dahl, “The Myth of the Presidential Mandate”, *Political Science Quarterly*, vol. 105, núm. 3 (1990), pp. 355-372.

⁶ Ya hace bastante tiempo Robert Dahl señalaba la necesidad de no tratar las instituciones políticas como simples epifenómenos. Véase *La polarquía. Participación y oposición*, Guadiana, Madrid, 1974, pp. 135-136.

⁷ Otro trabajo importante fue el de Jean Blondel y Waldino Suárez, “Las limitaciones institucionales del sistema presidencialista”, *Criterio*, núm. 1853-54 (1981).

⁸ Véase Scott Mainwaring, “Presidentialism in Latin America”, *Latin American Research Review*, vol. XXV, núm. 1 (1990), pp. 157-179.

importantes: *a)* los efectos o influencias que tuvo la variable presidencialista en el desplome o derrumbe de las democracias; *b)* las posibilidades de viabilidad del sistema democrático latinoamericano, dentro de un régimen presidencialista, en la etapa de “consolidación” democrática; *c)* en vinculación con el punto anterior, la confrontación teórica y empírica de los modelos parlamentarios y presidencialistas —y regímenes intermedios—, con el fin de obtener potenciales ventajas y desventajas de su aplicación.

Esta nueva perspectiva ponía el acento en los componentes del sistema político.⁹ Tenía en cuenta la normativa constitucional, pero la analizaba en función dinámica, observando los procesos y estilos de hacer política, y proponía reformas al régimen presidencial. La influencia de Linz ha sido notoria en la discusión académica. Señalaba la superioridad del modelo parlamentario y destacaba los problemas del presidencialismo. Entre otros, el juego de suma cero que produce el sistema, el problema de la doble legitimidad, la rigidez que genera el mandato fijo, el estilo de hacer política y los problemas de continuidad y estabilidad.¹⁰ En cierta forma, se volvía al acervo de un debate clásico sobre la “mejor forma de gobierno”. Ya en el siglo pasado Walter Bagehot señalaba la superioridad del gobierno de “gabinete” y los problemas del sistema presidencial estadounidense.¹¹ La perspectiva de Linz casi inmediatamente recibió objeciones,¹² pero sirvió para reactualizar el debate sobre las instituciones políticas en Latinoamérica. Dieter Nohlen cuestionó la óptica de Linz desde el punto de vista metodológico y señaló que la decisión sobre la conveniencia del parlamentarismo se asumía cometiendo los errores del espejismo estadístico, la argumentación en contrario y la comparación entre tipos-ideales.¹³ Arend Lijphart coincidía con Linz en cuanto a la rigidez del presidencialismo latinoamericano, pero además señalaba la tendencia de “democracia de mayoría” que posee esta forma de gobierno. Destacaba cierto “sentimiento de una legitimidad democrática superior” en la presidencia, el problema que constituye lograr consenso y los riesgos de “conflicto,

⁹ En cuanto a las características generales de los regímenes políticos actuales puede verse Manuel Alcántara, *Sistemas políticos de América Latina*, Tecnos, Madrid, 1989. Sobre el importante tema de la gobernabilidad, véase su obra *Gobernabilidad, crisis y cambio*, FCE, México, 1995.

¹⁰ Véase Juan Linz, “Democracia presidencialista o parlamentarista. ¿Hay alguna diferencia?”, en *Presidencialismo vs. parlamentarismo*, Eudeba, Buenos Aires, 1988, pp. 19-43; “The perils of Presidentialism”, *Journal of Democracy*, vol. 1, núm. 4 (1990), pp. 51-69; y Juan Linz y Alfred Stepan, “Political crafting of democratic consolidation or destruction: European and South American comparisons”, en Robert A. Pastor, *Democracy in the Americas*, Holmes and Meier, Nueva York, 1989. La última versión del análisis de Linz puede verse en Juan J. Linz y Arturo Valenzuela, *The Failure of Presidential Democracy*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1994.

¹¹ Véase Walter Bagehot, *La Constitución inglesa*, La España Moderna, Madrid, s/f, pp. 1-37.

¹² Por ejemplo, la ponencia de Donald Horowitz, “Comparing Democratic Systems”, *Journal of Democracy*, vol. 1, núm. 4 (1990), pp. 73-79.

¹³ Dieter Nohlen, “La reforma institucional en América Latina. Un enfoque conceptual y comparativo”, en D. Nohlen y Liliana de Riz, *Reforma institucional y cambio político*, Legasa, Buenos Aires, 1991, pp. 14-20.

frustración y estancamiento” en los casos de presidencias débiles.¹⁴ Para Giovanni Sartori, teniendo en cuenta los numerosos golpes de Estado en la región, existiría una correlación entre la quiebra democrática y la dificultosa y rígida forma de gobierno latinoamericana. Proponía para la región un sistema que, en principio, no fuera ni presidencialista ni parlamentarista en sus formas puras¹⁵ y señalaba que en cada país, según sus propias características, debería decidirse sobre la forma de gobierno.

Seymour Lipset intervenía en este debate manteniendo posiciones ya sostenidas en relación al fenómeno político. Estimaba que la cultura política, más que las instituciones, era problema central de la consolidación democrática en América Latina.¹⁶ Guillermo O'Donnell introducía el ya extendido concepto de “democracias delegativas” para describir un funcionamiento institucional —muy parecido al que criticaban y critican los cuestionadores del presidencialismo—, donde el presidente es “la encarnación de la nación, el principal fiador del interés nacional”, sostenido por un “movimiento”, en un marco mayoritario donde los poderes legislativo y judicial se encuentran devaluados.¹⁷

Stepan recorrió un camino argumental paralelo al de Linz. Empíricamente, intentó demostrar a través de una extensa lista de países la mayor inestabilidad de los regímenes presidencialistas. Por otra parte, señaló ciertas ventajas del parlamentarismo, como la emergencia de gobiernos con mayorías para implantar sus programas; su mayor viabilidad de funcionamiento en situaciones multipartidistas; la mayor facilidad para remover al jefe del ejecutivo; la menor probabilidad de producción de golpes de Estado; la mayor tendencia a proveer carreras políticas, con agregados de lealtad y experiencia, etc.¹⁸ En relación a los datos empíricos obtenidos por Stepan sobre la inestabilidad de los presidencialismos, Mainwaring y Shugart opusieron un contraargumento: el presidencialismo fue adoptado principalmente en América Latina y África, regiones que ya tenían de por sí grandes obstáculos para el desarrollo democrático, independientemente de los diseños institucionales.¹⁹

¹⁴ Véase Arend Lijphart, “Democratización y modelos alternativos de Democracia”, *Opciones*, Santiago de Chile, núm. 14 (1989), pp. 29-42; y “Presidencialismo e democrazia maggioritaria”, *Rivista Italiana Di Scienza Politica*, a. XIX, núm. 3 (1989), pp. 367-384.

¹⁵ Sartori ha pasado revista sobre los puntos débiles y fórmulas de gobierno existentes en el mundo y ha introducido la posibilidad de un sistema “presidencial alternativo”. Giovanni Sartori, “Li riforme istituzionali tra buone e cattive”, *Rivista Italiana Di Scienza Politica*, a. XXI, núm. 3 (1991), pp. 375-407.

¹⁶ Véase Seymour Martin Lipset, “The centrality of political culture”, *Journal of Democracy*, vol. 1, núm. 4 (1990), pp. 80-83.

¹⁷ Aunque O'Donnell señala que su construcción no se reduce al debate “presidencialismo-parlamentarismo”, las relaciones son evidentes. Véase Guillermo O'Donnell, “¿Democracia delegativa?”, en *Cuadernos del CLAEH*, núm. 17 (1992), pp. 5-19.

¹⁸ Alfred Stepan y Cindy Skach, “Constitutional frameworks and democratic consolidation”, *World Politics*, núm. 46 (1993), pp. 1-22.

¹⁹ Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart, *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge University Press, 1997; véase el capítulo I.

En cuanto a los primeros trabajos sobre la probable relación entre sistema de partidos, presidencialismo y estabilidad democrática, Nogueira²⁰ señalaba que las democracias más duraderas de la región —Costa Rica, Colombia y Venezuela— se caracterizan por presentar un fuerte bipartidismo (*two-party system*). Arturo Valenzuela²¹ advertía con énfasis la explosiva combinación que había significado para Chile el presidencialismo con un sistema multipartidista polarizado. Sus análisis de la quiebra democrática chilena,²² en 1973, han tenido significativa influencia en cuanto a los problemas de estabilidad que genera el sistema. El mismo autor señalaba en relación al presidencialismo que “el sistema presidencial incentiva acuerdos electorales y no acuerdos de gobierno. Un sistema parlamentario tiene el resultado contrario; desincentivar acuerdos electorales e incentivar acuerdos de gobierno”.²³ Más allá de la estabilidad, el funcionamiento del presidencialismo en conexión con un partido predominante o hegemónico, por ejemplo México, ponía en tela de juicio el propio carácter democrático de un régimen.²⁴ Más adelante se tratarán otros trabajos más recientes en relación con la vinculación entre el sistema de partidos y el presidencialismo.

El tema, en los noventa —y gracias a la primera generación de trabajos—,²⁵ se encontraba ya instalado entre los estudios sobre la región,²⁶ y concretamente, la superación de los problemas de funcionamiento institucional era una cuestión inherente a la propia consolidación democrática. Es así que la temática institucional se hace presente y no puede ser obviada cualesquiera fueren las posiciones, ya sea

²⁰ Humberto Nogueira, “Análisis crítico del presidencialismo”, en *Presidencialismo versus parlamentarismo*, Eudeba, Buenos Aires, 1988, p. 155.

²¹ Véase de este autor, “Hacia una democracia estable: La opción parlamentaria para Chile”, *Revista de Ciencia Política*, Santiago, vol. VII, núm. 2 (1985); “Orígenes y características del sistema de partidos en Chile”, *Síntesis*, núm. 1 (1987), pp. 156-160; “Partidos políticos y crisis presidencial en Chile: Proposición para un gobierno parlamentario”, en Oscar Godoy Arcaya (comp.), *Hacia una democracia moderna: La opción parlamentaria*, Universidad Católica de Chile, Santiago, 1990; y el más reciente artículo sobre el tema en relación a Chile incluido en Linz y Valenzuela, *The Failure of Presidential Democracy*, *op. cit.*

²² Véase su trabajo, *El quiebre de la democracia en Chile*, FLACSO, Santiago, 1989.

²³ Arturo Valenzuela, “Hacia una democracia estable. La opción parlamentaria para Chile”, *op. cit.*, p. 139.

²⁴ Lorenzo Meyer señaló que las presidencias fuertes mexicanas fueron importantes para la estabilidad de la vida política del país, pero también significaron el principal obstáculo para el tránsito hacia una auténtica democracia. Véase “Las presidencias fuertes. El caso de la mexicana”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 13 (1992), pp. 55-71.

²⁵ Cabe destacar los debates, mantenidos entre politólogos e investigadores, que enriquecieron los puntos de vista y alimentaron la discusión; entre otros véase: Juan Linz, Arturo Valenzuela y otros, “Presidencialismo, semipresidencialismo y parlamentarismo”, *Estudios Públicos*, núm. 36 (1989); y Giovanni Sartori y otros, “Consideraciones sobre alternativas semipresidenciales y parlamentarias de gobierno”, *Estudios Públicos*, núm. 42 (1991).

²⁶ Larry Diamond considera al presidencialismo dentro de la paradoja o tensión entre representatividad versus gobernabilidad en “Three Paradoxes of Democracy”, *Journal of Democracy*, vol. 1, núm. 3 (1990), pp. 48-60. Philippe Schmitter ha incluido el eje “parlamentarismo-presidencialismo” en su esquema sobre el espacio de propiedad en los diferentes tipos de democracia; véase su trabajo, “Cinco reflexiones sobre la cuarta onda de democratizaciones”, en *Transiciones a la democracia en Europa y América Latina*, FLACSO, 1991, pp. 102-117.

para señalar las mayores dificultades del régimen presidencial para la consolidación de la democracia (por ejemplo, en Przeworski),²⁷ o bien para relativizar su importancia frente a los requisitos sociales de la democracia (como ha reiterado Lipset).²⁸ En trabajos más recientes, Linz y Stepan continúan la temática institucional, desde una perspectiva más amplia, que remite a fenómenos más acusados de los años noventa y relativos a la necesidad del Estado, la burocracia, los Estados-multinacionales, el problema de las identidades, y la calidad de la democracia.²⁹

Habría que agregar que las líneas metodológicas de investigación y las finalidades perseguidas, ya desde los comienzos, mostraron diferencias ostensibles. Desde lo metodológico se distinguió una vertiente de análisis típico-ideal-deductiva (en la cual podría ubicarse a Linz) y una corriente empírico-histórica-inductiva (seguida por Nohlen).³⁰ En cuanto a la finalidad perseguida en las investigaciones se plantearon dos opciones: la vía correctiva del presidencialismo y la sustitutiva por el parlamentarismo.³¹

Por último, entre los múltiples conceptos que rodean la discusión sobre las formas de gobierno figuran: división, separación y equilibrio de poderes, preponderancia del ejecutivo, debilidad del parlamento, etc. Implícita o explícitamente, existe una recurrencia o referencia a la clásica doctrina de división de poderes. En realidad existió un antiguo y siempre constante cuestionamiento a la doctrina de separación y división de poderes que señaló que tal separación era prácticamente imposible. Los órganos del Estado se encuentran en una situación de interdependencia. Loewenstein señaló que en el parlamentarismo existe “interdependencia por fusión”, y en el presidencialismo “interdependencia por coordinación”.³² De tal modo que el presidencialismo, si bien supone una división de funciones precisas y acotadas, distribuidas entre diferentes órganos —mucho más que en el parlamentarismo según la lógica de ambos—, requiere de “coordinación” entre los órganos como posibilidad misma de gobierno. Por cierto, esta interpretación encontraba sólidos antecedentes. Madison³³ en *El Federalista* señaló con especial énfasis que no era deseable otorgar a cada órgano el total de las funciones que se le atribuían. Cada órgano contaría con la posibilidad de influir en las decisiones de los otros (“intervención

²⁷ Véase A. Przeworski, M. Álvarez, J. A. Cheibub y F. Limongi, “What Makes Democracies Endure?”, *Journal of Democracy*, vol. 7, núm. 1 (1996), pp. 44-49.

²⁸ Véase Seymour Martin Lipset, “Repensado los requisitos sociales de la democracia”, *Agora*, núm. 5 (1996), pp. 29-65.

²⁹ Juan Linz y Alfred Stepan, “Toward Consolidated Democracies”, *Journal of Democracy*, vol. 7, núm. 2 (1996), pp. 14-33.

³⁰ Sobre estos enfoques críticos véase Bernhard Thibaut, “Presidencialismo, parlamentarismo y el problema de la consolidación democrática en América Latina”, *Estudios Internacionales*, núm. 102 (1993), pp. 216-252.

³¹ Véase Mario D. Serrafiero, “El presidencialismo latinoamericano: Estado de la cuestión y alternativas de investigación”, *op. cit.*

³² Karl Loewenstein [1891], *Teoría de la Constitución*, Ariel, Barcelona, 1976, pp. 131-133.

³³ Véase principalmente los artículos 10, 47, 48 y 51 de Madison, en Hamilton, Madison y Jay, *El Federalista*, FCE, México, 1994.

parcial”). El mecanismo de *checks and balances* se sustentaba en otorgar las funciones clásicas y determinadas a los diferentes órganos, pero no todas las funciones. La coordinación se hacía de este modo necesaria, y el control político, posible.

Pero más allá de los matices, la distinción básica es que en los sistemas parlamentarios existe una fusión de poderes, como decía Bagehot: “La eficacia de la Constitución inglesa reside, puede decirse, en la estrecha unión, en la fusión casi completa del poder ejecutivo y del poder legislativo”.³⁴ En el presidencialismo, en cambio, se instaura —al menos teóricamente— su división. La diferencia tiene que ver con la propia lógica de ambos sistemas. Y si por diseño institucional está más marcada la división de poderes, entonces se abre un abanico más extenso de posibles relaciones entre el ejecutivo y el legislativo: la cooperación o el conflicto; la superioridad de un órgano sobre el otro o el relativo equilibrio. Más adelante se volverá sobre esta temática.

PRESIDENCIALISMO: LO GENERAL Y LO PARTICULAR

Hace un tiempo señalaba que, en realidad, cuando hablamos de un presidencialismo latinoamericano estamos practicando una generalización que, si bien es útil a los fines exploratorios, no es reductible a un solo tipo. Existen, en realidad, notables diferencias en cada uno de los países latinoamericanos donde impera el sistema.

En otros trabajos señalé que resulta un tanto complejo aislar los elementos que constituyen los rasgos comunes de todos los presidencialismos de la región; siempre existirían casos con algún grado de desviación si decidimos presentar una generalización del régimen. No obstante, pueden consignarse tres que, a costa de una formulación un tanto ambigua, resisten la prueba de la generalización. Estos aspectos constituyentes del presidencialismo son: *a)* la legitimidad autónoma del cargo presidencial; *b)* las amplias facultades del cargo; *c)* la ausencia de control institucional suficiente.³⁵

Si el primer factor aislado impone —al menos en términos teóricos— un orden de separación de poderes, el segundo factor introduce un elemento de desequilibrio entre los órganos del Estado, el cual no es compensado por la ausencia de control considerada como el tercer factor del régimen. Estos tres factores comunes a todos los presidencialismos latinoamericanos, imposibilitan el juego de *checks and balances* y he aquí una de las importantes diferencias con el régimen presidencial de los Estados Unidos, señalado siempre como el modelo de las formas políticas adoptadas por los países de América Latina.

³⁴ Walter Bagehot, *La Constitución inglesa*, *op. cit.*, p. 12.

³⁵ Véase el desarrollo de estas características en Mario D. Serrafiero, “Presidencialismo y reforma política en América Latina”, *op. cit.*

Pero más allá de esta primera generalización también se advertía que: 1) existen tantos presidencialismos en la región como países en los cuales fue y es aplicado; 2) las diferencias comparativas pueden establecerse tanto desde una perspectiva que privilegie el orden y la normativa constitucionales, como desde otra visión más amplia que considere la totalidad —o partes— del sistema político-institucional en su funcionamiento efectivo, y en relación a los múltiples factores que interactúan en la construcción y el ejercicio del poder (partidos políticos, burocracia, corporación, etc.); 3) aun dentro de un mismo país, un análisis diacrónico mostraría las diferencias significativas entre diversas formas y contenidos del ejercicio del cargo presidencial, y de acuerdo a las ópticas señaladas en el anterior punto.

A partir de estas diferencias, reconocidas también por la literatura política desde hace tiempo, se intentaron establecer ciertas tipologías que dieran cuenta de las diferencias existentes entre los presidencialismos de la región. Se habló así de cinco tipos de presidencialismo en América Latina:³⁶ el presidencialismo puro, el atenuado, el aproximado al parlamentarismo, el gobierno colegial de Uruguay de 1952 a 1966 y el régimen socialista cubano. Esta tipología se inspiraba en la clasificación que hace medio siglo había propuesto Karl Loewenstein, en un completo análisis sobre el presidencialismo en el mundo.³⁷ También se distinguió³⁸ entre el gobierno presidencial vigorizado, el gobierno presidencial controlado y el gobierno semipresidencial, sin olvidar el presidencial autoritario. Nogueira³⁹ aconsejó diferenciar — en un primer momento— entre dos tipos de presidencialismo: el democrático y el autoritario. Entre los democráticos diferenció: el puro, el parlamentario o atenuado, y el dirigido. Las tipologías, en definitiva, privilegian y se construyen con base en la distribución de competencias que se advierten de una lectura constitucional.⁴⁰ En épocas recientes Shugart y Carey analizan distintos casos híbridos que se alejan del presidencialismo puro y realizan un cálculo de los poderes presidenciales legislativos y no legislativos de los presidentes electos popularmente.⁴¹ Shugart y Mainwaring estudian el poder presidencial sobre el proceso legislativo y descubren cuatro tipos: a) potencialmente dominante; b) proactivo; c) reactivo, y d) potencialmente marginal.⁴²

³⁶ Luis Sánchez Agesta, *Curso de derecho constitucional comparado*, Universidad de Madrid, Madrid, 1980, p. 244.

³⁷ Véase el exhaustivo análisis del Loewenstein en "The Presidency Outside The United States: a Study in Comparative Political Institutions", *The Journal of Politics*, vol. 11 (1949), pp. 447-496.

³⁸ Clasificación de Francisco Cumplido, citada en Humberto Nogueira Alcalá, "El presidencialismo en la práctica política", *Síntesis*, núm. 3 (1987), p. 13.

³⁹ *Ibidem*, pp. 17-20.

⁴⁰ Para ampliar el tema véase Mario Serrafiero, "Presidencialismo y reforma política...", *op. cit.*, pp. 210-212.

⁴¹ Véase Matthew S. Shugart y John M. Carey, *Presidents and Assemblies*, Cambridge University Press, Nueva York, 1972, principalmente capítulos 2, 4 y 8.

⁴² Shugart y Mainwaring, *Presidentialism and Democracy in Latin America*, *op. cit.*, capítulo 1 y conclusiones.

Más allá de las tipologías y los distintos cálculos sobre el poder presidencial pareciera necesaria la vinculación entre tres variables cruciales: el presidencialismo, el sistema de partidos y el sistema electoral.

DE LAS TIPOLOGÍAS AL ANÁLISIS DE TRES VARIABLES FUNDAMENTALES

Fue Nohlen quien, tempranamente, se ocupó de la interacción y la mutua influencia de estas variables observando, por ejemplo, el efecto de “arrastré” de las elecciones presidenciales, la influencia de las elecciones presidenciales y legislativas simultáneas, etc.⁴³ A lo largo de los noventa aparecen trabajos que vinculan más estrechamente las tres variables fundamentales. Así se ha señalado (Mainwaring) la difícil combinación que para la gobernabilidad implica el presidencialismo con un multipartidismo inducido por la representación proporcional aplicable a los escaños del congreso con magnitudes amplias de distritos que facilitan la representación de varios partidos.⁴⁴ El multipartidismo funciona relativamente sin problemas en sistemas parlamentarios, donde es más fácil la construcción de coaliciones. En el presidencialismo, en cambio, estos incentivos son menores, y aun en caso de establecerse coaliciones electorales, la formación y continuidad de coaliciones de gobierno es un tema por demás arduo.

También las observaciones ligadas al sistema electoral para la elección del presidente —donde reaparece la consideración de las viejas “leyes sociológicas” de Duverger—⁴⁵ parecen tener una importancia crucial. En este sentido, la elección presidencial a simple pluralidad o mayoría relativa y celebrada al mismo tiempo que la legislativa tendería a limitar el número de partidos (bipartidismo o la formación de dos bloques), y la mayoría absoluta-doble vuelta electoral a aumentar su número (multipartidismo).⁴⁶

Jones analiza a fondo la cuestión desde un punto de partida claro: el “gobierno dividido” en América Latina genera más problemas que en los Estados Unidos; problemas ligados a la gobernabilidad, la responsabilidad política e incluso en ocasiones, al colapso de la misma democracia. El multipartidismo está vinculado así con una débil presencia de legisladores del partido del presidente, lo que tiene una relación directa con los conflictos entre el ejecutivo y el legislativo. Y son las reglas electorales

⁴³ Véase Dieter Nohlen, *Presidencialismo, sistema electoral y sistema de partidos en América Latina*, CAFEL, Costa Rica, 1988, pp. 47-60. Y, más recientemente, *Sistemas electorales y partidos políticos*, FCE, México, 1995.

⁴⁴ Véase Scott Mainwaring, “Presidencialismo, multipartidismo y democracia: la difícil combinación”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 88 (1995).

⁴⁵ Véase Maurice Duverger, *Los partidos políticos*, México, FCE, 8a. reimpresión, p. 245, y las suavizadas “leyes tendenciales” de Giovanni Sartori en “La influencia de los sistemas electorales”, en Maurice Duverger y Giovanni Sartori, *Los sistemas electorales*, CAPEL, Costa Rica, 1988, pp. 80-83. Sobre la “reciprocidad” de las leyes de Duverger, véase Arend Lijphart, *Las democracias contemporáneas*, Ariel, Barcelona, 1987, p. 172.

⁴⁶ Véase Arend Lijphart, *Sistemas electorales y sistemas de partidos*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995, pp. 185-189; y M. Shugart y J. Carey, *Presidents and Assemblies*, op. cit., pp. 206-225.

las que determinan este escenario. Así, la propuesta para desplegar un presidencialismo más efectivo y estable es el empleo de la fórmula de pluralidad para seleccionar al presidente y las elecciones concurrentes para escoger al presidente y a los legisladores.⁴⁷

Estos análisis privilegian, entonces, el número y el grado de fraccionamiento del sistema de partidos y algunos agregan también la distancia ideológica como factor de agravamiento de la difícil combinación que genera multipartidismo y, con éste, mayor probabilidad de conflicto e inestabilidad. Mainwaring también prestó especial interés a la institucionalización de los sistemas de partidos y a la diferenciación entre “incipientes e institucionalizados”, y señala incluso que el grado de institucionalización debería marcar “el punto de partida para una comparación de los sistemas de partidos de la América Latina”.⁴⁸

Otra óptica importante ha sido constatar la existencia y el tipo de gobiernos de partido (*party government*) en América Latina. Cancino⁴⁹ ha señalado que en América Latina no es posible hablar de gobierno de partido en sentido estricto. Por lo general, y con los matices de los distintos casos, los partidos no deciden, en su seno, las políticas de los gobiernos, y los presidentes mantienen un elevado grado de autonomía en la toma de decisiones y en la conformación de sus gabinetes. Los presidentes tienen elevada autonomía en el reclutamiento del personal de gobierno y en la formulación de políticas, aunque el congreso puede influir en mayor o menor medida su participación para la aprobación de los proyectos del ejecutivo. Señala que “la influencia de los partidos se hace sentir de forma aleatoria y no programada, incidiendo en el mejor de los casos en las consecuencias últimas de las políticas antes que en su formulación propiamente dicha”.⁵⁰ En suma, existe mayor dependencia del partido al gobierno, que del gobierno al partido.

La investigación sobre la vinculación entre el sistema de partidos y el presidencialismo se ha engrosado con el análisis de distintos casos nacionales.⁵¹ Mainwaring y Shugart han resaltado que para medir la fortaleza e influencia de los presidentes —al menos en el tramo legislativo— hay que considerar dos variables: los poderes constitucionales y los partidarios (el control presidencial sobre el propio partido y el peso que éste tiene en el congreso). Se reactualizan así las antiguas perspectivas de Duverger sobre la vinculación entre los regímenes institucionales y los partidos políticos.

⁴⁷ Véase Mark P. Jones, *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*, University of Notre Dame Press, 1995.

⁴⁸ Véase Scott Mainwaring y Timothy R. Scully, “La institucionalización de los sistemas de partidos en América Latina”, *Revista de Ciencia Política*, vol. XVII, núm. 1-2 (1995).

⁴⁹ Véase César Cancino (coord.), *Gobiernos y partidos en América Latina: un estudio comparado*, Centro de Estudios de Política Comparada, México, 1997.

⁵⁰ *Ibidem*, p. 225.

⁵¹ Véanse los análisis de casos que aparecen en los trabajos incluidos en las obras ya citadas: Juan J. Linz y Arturo Valenzuela, *The Failure of Presidential Democracy*; y Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart, *Presidentialism and Democracy in Latin America*.

MÁS ALLÁ DE LA PRIMERA GENERACIÓN DE TRABAJOS

Los primeros trabajos sobre el presidencialismo tuvieron la importancia de establecer ciertos puntos de debate o discusión que fueron importantes tanto para la tarea de investigación como para los procesos de reforma política. A continuación se realizan observaciones en torno de algunos aspectos que se consideran significativos.⁵²

a) *La doble legitimidad, el juego de suma cero.* Linz ha sostenido firmemente la existencia de una “doble legitimidad” en el presidencialismo (en el presidente y en el congreso) contra una legitimidad única —ubicada en el parlamento— en el parlamentarismo. Ello es cierto, ya que ambos órganos obtienen de la ciudadanía su mandato y legitimidad. Pero no hay que olvidar que ese mandato tiene objetivos diferentes: hacer la ley por un lado y ejecutarla por el otro. Esta distinción puede relativizarse en el caso del parlamentarismo por la fusión de poderes que allí se cumple. Pero no en el presidencialismo, al menos en términos teóricos. No debe perderse de vista que —como decía Locke— la función de hacer la ley es de mayor rango que la de su aplicación. En definitiva, vale la pena traer la clásica distinción entre la “causa primera” que es el legislador, y la “causa secundaria” —o instrumental— que es el gobernante que ejecuta según el contenido y el marco de la leyes. La elección popular del presidente y el mandato fijo no alcanzan para conmover esta doctrina y, con mayor razón, en el caso de la lógica institucional del presidencialismo. Otra cuestión es que en la práctica ambos poderes se confundan en el predominio de un partido o un liderazgo, o bien compitan y se confronten por la concreción legislativa de sus propuestas. Más grave que la existencia de una “doble legitimidad” es la cuestión que puede denominarse la “legitimidad desequilibrada”, esto es, el lugar supremo en que se ubica al presidente. En este sentido apunta la afirmación de Lijphart sobre la creencia en la legitimidad superior de la presidencia o las ideas de Kelsen sobre lo contradictorio de situar a una persona y su comando autocrático en la cima del Estado. La “doble legitimidad”, aun con sus problemas, no contradice un presidencialismo en clave democrático, pero la “legitimidad desequilibrada” se ubica en los límites de tal régimen. No se trata de una cuestión teórica, sino de un problema grave que puede obedecer al diseño institucional, a las prácticas y comportamientos políticos de los órganos, o a la mezcla de ambos factores.⁵³

En cuanto al juego de suma cero, se ha observado que no es necesariamente así, por ejemplo, cuando el congreso es controlado por la oposición, ya se trate de un partido o una coalición. La propia organización federal —más allá de su grado

⁵² Comentarios más amplios sobre estos temas aparecen en la bibliografía citada en la nota 1.

⁵³ Cómo interpretar, por ejemplo, el artículo 86 de la Constitución argentina de 1853/60, hoy vigente, que expresa que el presidente es el “Jefe Supremo de la Nación”; o el artículo 221 de la Constitución peruana de 1979 que dice que el presidente de la República “personifica la nación”. La “legitimidad desequilibrada” puede provenir también de la propia dinámica política y de la emergencia de fuertes liderazgos, donde podría producirse un pasaje desde la legitimidad burocrática hacia otra de tipo carismático.

real de federalismo— obra también en dirección opuesta a un juego de suma cero. En versiones posteriores de su clásico trabajo, Linz mantuvo su apreciación, pero en relación con el aparato ejecutivo. Paradójicamente, en el parlamentarismo británico el modelo de Westminster, que se fundamenta en el gobierno de mayoría y la alternancia, produce un juego de suma cero donde el ganador se lleva todo.

b) *Eficacia y efectividad.* Se dice que si se elimina el conflicto de poderes eliminando la división y los supuestos bloqueos, el sistema institucional puede ser más eficaz. En realidad, la eficacia depende de la sabiduría del legislador, de la oportunidad y eficacia de las mismas normas para resolver las demandas ciudadanas. Se expresa también que la división (presidente y congreso en distintas manos) genera bloqueo, parálisis, etc. Hay que señalar que, en realidad, se llega también al conflicto por deficiencias de negociación política, rigidez de los legisladores, incapacidad de los partidos para coaligarse, etc. Por otro lado puede pensarse el bloqueo desde otra óptica. No todo lo que propone el ejecutivo es lo que debe hacerse, lo más conveniente; el presidente no es infalible. La falta de eficacia suele también ubicarse no sólo en el nivel de la estructura de las decisiones fundamentales, sino en la ejecución de las políticas. Aquí deben señalarse las deficiencias de los aparatos burocráticos, los nombramientos por filiación política y no cualificación técnica, y la inexistencia de carreras administrativas que maximicen la tarea del Estado en sus servicios al ciudadano.

c) *El estilo presidencial.* Usualmente los estudios políticos habían advertido la “omnipotencia presidencial”, que anulaba con su predominio la teórica división de poderes y se ubicaba próxima a la dictadura constitucional. Más tarde se ha destacado como contraimagen la “impotencia presidencial”, ante la imposibilidad de que el mandatario lleve a cabo su política de gobierno. Ambas figuras son extremos que pueden surgir de la combinación entre el diseño institucional, el sistema de partidos y el comportamiento de los actores políticos. En relación con la omnipotencia o el predominio cabe señalar que históricamente los congresos no han reivindicado las facultades que normativamente han tenido, más allá, según los casos, de indudables desequilibrios de diseño en favor del ejecutivo. También se advirtió la devaluación que algunas fuerzas políticas han practicado con relación al lugar institucional que debe ocupar el foro parlamentario.

La diferente forma en que han ejercido el poder los distintos presidentes no ha merecido una importante atención en las investigaciones.⁵⁴ Ha existido un largo catálogo de conductas presidenciales: presidentes fuertes y débiles, rígidos y negociadores, más o menos autoritarios o democráticos, legalistas o arbitrarios, dogmáticos o pragmáticos, etc. Estos diferentes estilos han tenido mucho que ver con la potencia o impotencia presidencial y también con el congreso sumiso o el conflicto interorgánico.

⁵⁴ Un interesante trabajo sobre las posiciones de Neustadt, Cronin, Weber, Barber y Burns, acerca del poder presidencial en referencia a los EEUU, puede verse en H. L. Nieburg, “Paradigms of Presidential Power”, *Presidential Studies Quarterly*, vol. XXI, núm. 2 (1991).

Todavía se insiste en un estereotipo que parece equivocado: que el sistema para funcionar necesita de “hombres providenciales”. En realidad, es posible que un liderazgo moderado, esto es, ni en extremo fuerte ni en extremo débil, sea el perfil requerido para un mejor funcionamiento del sistema.⁵⁵ El presidente fuerte, en todo caso, podría ser útil en los casos críticos. También es probable que la rigidez del diseño pueda ser compensada, en parte, con la flexibilidad de quien se encuentra en la cúspide del sistema.

d) *Las crisis políticas.* Es cierto que el sistema es rígido, pero también que tiene sus propias válvulas de escape. Una de ellas fue la renuncia del presidente severamente cuestionado. En algunas situaciones tal actitud redundó en la continuidad del sistema constitucional. Otra fue el cambio o modificación del gabinete ministerial. En cuanto a la válvula institucional propiamente dicha —el juicio político—, cabe señalar que su inutilización pudo deberse a la falta de tradición y, en algunos casos, al diseño un tanto rígido de la institución. En este sentido, cabe reflexionar sobre el rediseño del *impeachment*. Los casos de Collor de Mello en el Brasil y de Carlos A. Pérez en Venezuela invitan a repensar la factibilidad de flexibilizar la institución de modo tal que pueda lograrse el desplazamiento de un presidente que ha perdido legitimidad, sin que esto implique necesariamente los costos y las dificultades que podría significar el paso hacia el parlamentarismo.

e) *Algunas recetas de ingeniería institucional.* Algunos investigadores en trabajos recientes plantean el mejor funcionamiento del presidencialismo con un número más reducido de partidos y una mayoría —o mayoría cercana— de apoyo de legisladores del partido del presidente. La tesis se emparenta implícitamente a las observaciones de algunos trabajos de “la primera generación” que planteaban el relativo éxito del presidencialismo en combinación con el bipartidismo, pero agrega el apoyo congresional (que sería la clave). Así, gracias a notables investigaciones, se brindan las fórmulas electorales más adecuadas para lograrlo. Es probable que se trate del camino más correcto de los conocidos hasta el presente. Pero caben algunas observaciones que pueden servir como precauciones. ¿Hasta qué punto no se facilita la emergencia de la otrora preponderancia presidencialista? ¿No se ubicaría al congreso en un lugar secundario respecto del ejecutivo? ¿No se produciría, en los hechos, una dilución de la división de poderes? ¿Es que para prevenir el conflicto interpodere se realiza una licuación de la división de poderes?

⁵⁵ La importancia de la moderación presidencial ha sido destacada en la transición chilena en Alfredo Rehren, “La presidencia en el gobierno de la concertación”, *CPU. Estudios Sociales*, núm. 75 (1993), pp. 15-38. En relación con EEUU, Fred Riggs sostuvo que un elemento importante de su continuidad institucional fue el perfil medio de la mayoría de los presidentes, ni muy débiles ni excesivamente fuertes. Véase “The survival of Presidentialism in America: Para-constitutional Practices”, *International Political Review*, vol. 9, núm. 4 (1988), pp. 247-278. En el caso argentino se ha planteado también la necesidad de la moderación presidencial en Mario D. Serrafro, “Liderazgo y reelección presidencial en la Argentina”, *Desarrollo Económico*, núm. 132 (1994), pp. 565-586.

f) *La división de poderes*. Se ha señalado antes que la división de poderes obedece a la propia lógica del sistema presidencial. Y al existir división de poderes es probable también la existencia de conflictos y, con ellos, problemas de gobernabilidad. Esta dinámica motivó propuestas tales como el viraje hacia el parlamentarismo o la inducción de presidencialismos con mayoría en el congreso. No deja de ser paradójica una tensión esencial. De un lado se declama la necesidad de la existencia de una efectiva división de poderes, pero del otro lado se advierten los riesgos de ingobernabilidad que generaría el “gobierno dividido”. En síntesis, parece instaurarse un dilema: división de poderes a expensas de la gobernabilidad, o gobernabilidad a expensas de la división de poderes. Pero la disyuntiva encubre otras cuestiones que le dan la real sustancia al entuerto: un ejecutivo que intenta gobernar más allá del congreso, y partidos de la oposición parlamentaria que incurren en el obstruccionismo cuando no en la deslealtad hacia el régimen. Así los papeles se encuentran distorsionados y se hace tan difícil aprovechar el mecanismo institucional de consenso que es la separación parcial de ambos poderes. De mecanismo inductivo de consensos se pasa a la conversión de un dispositivo de conflictividad. Pero la mayoría continua, más tarde o más temprano, puede generar también conflictividad dentro del sistema político más allá de la monocromía institucional que impregna al sistema institucional.

Problemas actuales de la región latinoamericana tendrían una morigeración evidente con una división de poderes más efectiva; basta pensar en el siguiente repertorio: personalismo político, crisis de representación de partidos e instituciones, liderazgos hegemónicos, corrupción, concentración de poder, abuso de autoridad, avasallamiento de los derechos individuales, etcétera.

La inducción de un gobierno con mayoría parlamentaria generaría un presidencialismo más estable, con menos conflictos entre el ejecutivo y el legislativo, pero también podría reforzar el papel presidencial y nutrir la superioridad simbólica de la presidencia. La fórmula implicaría disminuir el número de jugadores institucionales con poder de veto, realizando “absorciones” institucionales a través de los jugadores partidarios (el partido del presidente con mayoría en las cámaras).⁵⁶ En estos casos, cuando un partido domina el escenario institucional y no tiene otros jugadores con poder de bloqueo, es más probable —al menos en América Latina— la existencia de una burocracia a su “servicio” y un poder judicial más dependiente. Lo cual por cierto debe ser también referido a la cuestión de la calidad de la democracia y, en este sentido, la mera disminución de los conflictos no necesariamente tiene que ver con un incremento de una mejor democracia.

Otro ejemplo de violación de los principios de la división de poderes ha sido el otorgamiento de sustantivos poderes legislativos a los presidentes (por ejemplo, bajo la modalidad de decretos de contenido legislativo). Los sistemas presidenciales con

⁵⁶ Utilizo aquí los conceptos de *institutional veto players* y *partisan veto players* que introduce George Tsebelis en “Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism”, *British Journal of Political Science*, núm. 25 (1995), pp. 289-325.

poderes legislativos del mandatario más limitados han sido los más estables.⁵⁷ Además de la cuestión estabilidad, un presidente con mayores facultades legislativas en el interjuego de los órganos restringiría el campo de actuación del congreso, controlaría más su agenda y presionaría más en favor de sus proyectos. Y al no tener mayoría en el legislativo, habría una más alta probabilidad de conflicto que si tuviera menos poderes legislativos.⁵⁸

g) *El congreso*. En el régimen parlamentario⁵⁹ la función legislativa recae fundamentalmente sobre el gobierno, el cual es en cierta forma un apéndice del parlamento y el gabinete una especie de “comisión” legislativa. La fortaleza del congreso reside en su capacidad de poner fin a los gobiernos mediante la censura. La coincidencia de identidad política entre la mayoría parlamentaria y el gobierno dificulta además el control parlamentario al gobierno, y las minorías usualmente se ven reducidas a ventilar quejas, extraer informaciones, sacar a la publicidad los defectos del gobierno. En el régimen presidencialista, el congreso debe fundamental e ineludiblemente hacer la ley. La ley, no ya como expresión de la “voluntad general” sino como instrumento del gobierno, es el núcleo de un sistema que diferencia funciones en diversos órganos: la creación por el congreso, la ejecución por el presidente y el control de su constitucionalidad por el poder judicial. Y junto con la producción legislativa se encuentra, como función esencial, el control político-institucional al ejecutivo. Si se comprende el lugar que ostenta el congreso en el diseño presidencialista, no se entiende cómo, en los hechos, los legislativos latinoamericanos carecen de organismos adecuados de información, técnicos y especializados para cumplir más eficazmente su tarea. A esta carencia debe agregarse la devaluación que ha sufrido el legislativo; cuando sus miembros han renunciado a ejercer sus facultades parlamentarias, determinan el lugar predominante del ejecutivo.

h) *Instituciones fuertes y objetivos correctivos*. En América Latina hacen falta instituciones fuertes y políticamente responsables. La cultura política inmadura interactuó con diseños institucionales (presidencialismos desequilibrados) que favorecieron el personalismo político. La terapia más adecuada es, justamente, revalorizar la función del congreso y del poder judicial y el resto de los lugares institucionales. La auténtica instauración de la división de poderes implica reubicar y rejerarquizar el lugar propio de cada órgano en el mecanismo institucional. No es otra cosa que recuperar la ley y la justicia que emergen como atributos exclusivos del congreso y del poder judicial, respectivamente, sin negar por ello el mecanismo de “intervenciones parciales” señalado por Madison. Asimismo, frente a los problemas observados por los cuestionadores del presidencialismo, algunos objetivos correctivos de los

⁵⁷ Véase Matthew Shugart y John Carey, *Presidents and Assemblies*, op. cit., capítulo 8.

⁵⁸ Véase Scott Mainwaring y Matthew Shugart, “Juan Linz, presidencialismo y democracia: una evaluación crítica”, *Novos Estudos*, núm. 37 (1993), pp. 203-207.

⁵⁹ Véase Francisco Rubio Llorente, “El control parlamentario”, *Revista Parlamentaria Iberoamericana*, núm. 1 (1995), pp. 83-103; y Gregory S. Mahler, “Parliament and Congress: Is the Grass Greener on the other side?”, *Comparative Politics*, 93/94, pp. 101-103.

diseños institucionales serían: la desconcentración y descentralización del poder presidencial, el reforzamiento del parlamento, el equilibrio interorgánico, una legitimidad más equilibrada y mayor flexibilidad ante las crisis políticas.⁶⁰

VIABILIDAD Y DUDAS SOBRE EL PARLAMENTARISMO EN AMÉRICA LATINA

Como señalé en otra oportunidad en relación con el parlamentarismo, en América Latina suele existir una imagen idealizada que involuntariamente se hace cargo de muchos de sus mitos y no presta mayor atención a los verdaderos resortes que determinan su funcionamiento y estabilidad.⁶¹

Tanto la propuesta de un implante parlamentario en América Latina como las dudas que ello aparejaba estuvieron presentes en los publicistas latinoamericanos del siglo pasado.

En el debate de los años ochenta, fue Nohlen quien advirtió la importancia de la “variable regional” para no realizar una extrapolación equivocada entre Europa Occidental y América Latina. Así, señalaba que los factores que tuvieron que ver con el éxito de los parlamentarismos europeos de postguerra fueron —entre otros— la cultura política, el grado de consenso social, la reinserción en un nuevo esquema internacional y el éxito socioeconómico.⁶²

En otro trabajo se señalaron las siguientes prevenciones y condiciones del implante parlamentario: *a)* incertidumbre: no se sabe, en definitiva, cómo funcionaría un sistema parlamentario pues nunca antes ha existido. Los líderes, los partidos, la sociedad deberían aprender nuevos papeles pues su funcionamiento es distinto al de los sistemas presidenciales; *b)* sería necesario para su funcionamiento un sistema de partidos fuerte y estable con clara representación de intereses como condición de aplicación. De lo contrario podrían darse algunas de estas situaciones: 1) inestabilidad de los gobiernos y 2) corrupción generalizada al distribuirse el aparato estatal como un botín en una gran coalición (¿quien sería el responsable?).⁶³ En relación al primer problema: ¿cuál sería el efecto de una sucesión de gobiernos derribados en sistemas políticos latinoamericanos no consolidados?

Podría agregarse, además, que no garantizaría un congreso fuerte (propio del régimen presidencial clásico). Y tampoco garantizaría la emergencia de poderes ejecutivos menos poderosos y prepotentes, en casos de partidos dominantes, y más teniendo en cuenta la tradición caudillista, personalista y populista. Y la pregunta

⁶⁰ Los instrumentos para llevar a cabo estos objetivos son variados, véase Mario D. Serrafiero, *Las formas de la reforma: entre Maquiavelo y Montesquieu*, op. cit., t. I, cap. IV.

⁶¹ *Idem*, cap. II.

⁶² Dieter Nohlen, “La reforma institucional en América Latina. Un enfoque conceptual y comparativo”, op. cit., pp. 14 y 15.

⁶³ Mario D. Serrafiero, *Las formas de la reforma...*, op. cit., t. I, p. 64.

que debería formularse, si se habla de parlamentarismo, es: ¿cuál sería el lugar institucional del primer ministro? ¿No ocuparía el lugar del antiguo presidente teniendo, además, el apoyo del parlamento?

Más allá del impacto de las argumentaciones de Linz en los años ochenta en favor del parlamentarismo, en los últimos años hay autores importantes que han resaltado sus dudas acerca del implante parlamentario. Y las dudas vienen también en vinculación con el sistema de partidos y las prácticas políticas. Así, para Sartori sería una “condición necesaria” la existencia de partidos disciplinados, pues con partidos indisciplinados los parlamentarismos se transforman en sistemas de asambleas no funcionales.⁶⁴ Sartori mantiene el método de tratar la cuestión país por país, y así estima que, en caso de decidir una mudanza institucional, para Chile sería más apropiado un sistema semipresidencialista; en Brasil y la Argentina sería contraproducente tal mudanza y, en Venezuela, los riesgos hubieran sido menores de haberse mantenido el bipartidismo imperante hasta hace unos años. Mainwaring y Shugart coinciden con la apreciación de Sartori con relación a la partidos indisciplinados y, en América Latina, su coexistencia con sistemas parlamentarios podría aumentar la inestabilidad e ingobernabilidad de la democracia.⁶⁵

Los investigadores no se ha contentado con el análisis de las alternativas clásicas (régimen presidencial, parlamentario y semipresidencialista). Así, por ejemplo, Sartori ha propuesto su “presidencialismo alternativo o intermitente” que funcionaría a dos motores: se enciende el motor parlamentario y, si no pueden cumplir ciertas condiciones, se enciende entonces el motor presidencial.⁶⁶ Y Sergio Fabbrini ha remarcado por un lado los resultados insatisfactorios de los tres sistemas conocidos y las ventajas de un nuevo tipo, el *presidential parliamentarism*, donde el primer ministro es elegido directamente por el voto popular.⁶⁷

A la par de señalar los obstáculos o condiciones que requeriría el sistema parlamentario en América Latina o bien proponer otras formas, los autores brindaron distintas alternativas para que el régimen presidencial funcione mejor que hasta el presente.

⁶⁴ Y señala Sartori: “Entonces lo que importa es saber si, en caso de que los países latinoamericanos adoptaran sistemas parlamentarios, el funcionamiento de éstos sería mejor que el de las asambleas de gran parte de Europa continental hasta las décadas de 1920 y 1930. Lo dudo mucho, porque claramente sabemos que la América Latina no tiene partidos adecuados al parlamentarismo y está lejos de tenerlos”; véase Giovanni Sartori, *Ingeniería constitucional comparada*, FCE, México, 1994, p. 112.

⁶⁵ Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart, *Presidentialism and Democracy in Latin America*, *op. cit.*, pp. 53.

⁶⁶ Giovanni Sartori, *Ingeniería constitucional comparada*, *op. cit.*, pp. 168-175; y ver también “Li riforme istituzionali tra buone e cattive”, *Rivista Italiana Di Scienza Politica*, a. XXI, núm. 3 (1991), pp. 375-407s

⁶⁷ Véase Sergio Fabbrini, “Presidents, Parliaments and Good Government”, *Journal of Democracy*, vol. 6, núm. 3 (1995), pp. 128-138.

LA AGENDA DE LAS INVESTIGACIONES SOBRE EL PRESIDENCIALISMO

Cinco años atrás proponía una agenda de estudio e investigación en torno del presidencialismo. Algunos puntos se han realizado, otros se encuentran en pleno desarrollo y los hay también pendientes de realización. Asimismo, la propia dinámica política ha agregado cuestiones nuevas o aspectos que merecen una consideración más profunda. A continuación se señalan algunas áreas de investigación.

En primer lugar, si bien las tipologías existentes no son suficientes para abarcar al fenómeno, resultan útiles para aproximarse a él. Además de los criterios clásicos que se tuvieron en cuenta para su construcción, deberían agregarse para la clasificación de los diferentes presidencialismos: el carácter más o menos mayoritario que poseen y el grado de rigidez o flexibilidad que ostentan. El análisis del diseño constitucional debe complementarse con la dinámica política, el sistema de partidos, la cultura política y el compromiso con el funcionamiento institucional formal.

Otra aproximación analítica puede ser la diferenciación entre la evolución de las ideas institucionales a través de las diferentes épocas y el análisis de la práctica institucional concreta de los mecanismos constitucionales. ¿Cómo han influido esas ideas en la práctica concreta? Las populistas, por ejemplo, han tenido innegable importancia en la hipertrofia presidencial y el debilitamiento de la concepción liberal del control político del poder.

En cuanto al ámbito del ejecutivo, deben continuarse los trabajos en relación con los efectos del modo de elección presidencial (hoy ya sabemos bastante más que hace unos años). Faltan más investigaciones sobre los efectos de la duración del mandato y de la prohibición inmediata de reelección, del lugar normativo y real ocupado por los ministros y, en su caso, del consejo de ministros. En cuanto al ejercicio de las competencias, constatar las facultades normativas ordinarias y su desempeño y, especialmente, las facultades de excepción, exorbitantes o de emergencia. Lugar especial merece el estudio de las facultades legislativas como el dictado de decretos de "necesidad y urgencia" —o equivalentes—, el poder de veto, etc. (sobre estos temas también se ha avanzado bastante en algunos países).

En cuanto al poder legislativo y sus relaciones con el ejecutivo, debe investigarse el sistema electoral de elección de parlamentarios y su influencia en la composición de las cámaras, la duración y forma de renovación, la facultad de autoconvocatoria y el régimen de sesiones ordinarias, de prórroga y extraordinarias, la existencia o no de un consejo legislativo en la época de receso parlamentario, el proceso de formación de leyes y la participación del ejecutivo. Especialmente, es útil analizar los mecanismos de control institucional además del clásico poder de bolsa y la propia tarea legislativa, por ejemplo y según los casos, las interpelaciones y pedidos de informes, las comisiones de investigación, la coparticipación en el poder nominativo, las mociones de censura a políticas del gobierno o a sus ministros. El análisis de la cantidad y la calidad de la producción legislativa en las situaciones de "gobierno dividido". También, la existencia o no de un órgano institucional que decida sobre el conflicto de competencias entre el ejecutivo y el legislativo.

En relación al poder judicial, es importante analizar el modo de designación y duración de jueces y especialmente de los ministros de la suprema corte, las funciones institucionales de la corte, el control de constitucionalidad, la convalidación o restricción del modo de ejercicio de los poderes ordinarios y extraordinarios del ejecutivo y, en general, su influencia en la limitación o expansión de los poderes presidenciales.

Este análisis debe enfocarse desde lo normativo y lo político, o sea, enmarcado en la dinámica política de los diferentes periodos históricos, regímenes y presidencias. Se observarán los diferentes “estilos presidenciales de liderazgo”, la potencia o impotencia presidencial, la legalidad o arbitrariedad en el uso de las facultades ordinarias y extraordinarias, la rotación ministerial y las crisis de gabinete. Las relaciones de cooperación o conflicto, aislamiento o sumisión de las diferentes cámaras, el ejercicio o no de las competencias del congreso, las zonas de oscuridad normativa o discrecionalidad en las relaciones interorgánicas. El diferente matiz que los distintos partidos y líderes han aportado al proceso político-institucional. Las variaciones observadas en el funcionamiento institucional de acuerdo con el sistema de partidos y el tipo de relaciones entre las fuerzas políticas parlamentarias. Especialmente útil es observar la combinación entre el tipo de presidencialismo y el tipo de sistema de partidos (sobre esta cuestión, los trabajos se han multiplicado y han progresado notablemente).

Es importante ver el papel que han jugado frente a los quiebres institucionales el presidente, el congreso (y cada una de sus cámaras), la suprema corte y las fuerzas políticas, en perspectiva complementaria con los análisis más abundantes que han focalizado el problema en las relaciones cívico-militares o en causalismos de índole económica y social. Qué papel o rendimiento han tenido los mecanismos y órganos relacionados, en alguna forma, con la superación de las crisis políticas o la continuidad institucional, en primer lugar el *impeachment* y la institución de la vicepresidencia o su equivalente, y también los cambios de gabinete, las cortes supremas, etc. Muy interesante sería indagar cómo se superaron las crisis políticas que no derivaron en rupturas institucionales (tema prácticamente inexplorado).

En los últimos años han aparecido fenómenos o situaciones nuevas en lo normativo y lo político: la utilización del procedimiento de *impeachment* (en Brasil y Venezuela) y la introducción de la reelección presidencial (en Argentina, Perú y Brasil). Novedades que requieren una investigación más precisa y que ponen al descubierto una paradoja de los actuales procesos de la región: la continuidad en el poder o bien la caída de los presidentes, pero ambos fenómenos a través de mecanismos institucionales.⁶⁸

⁶⁸ Sobre el *impeachment* puede verse Mario D. Serrafiero, “El *impeachment* en América Latina: Argentina, Brasil y Venezuela”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 92 (1996), pp. 137-162; Mario D. Serrafiero, “Juicio político y derrumbe institucional en la Argentina (1976)”, *Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe*, núm. 2 (1997), pp. 41-66. Y sobre la reelección presidencial, Mario D. Serrafiero, *Reelección y sucesión presidencial*, Ed. Belgrano, Buenos Aires, 1997.

El análisis empírico de estas cuestiones puede brindar una perspectiva más amplia sobre el funcionamiento concreto del presidencialismo y sus puntos de debilidad. Información relevante para quien avance tanto por el camino correctivo del sistema como por la vía sustitutiva, ya que ambas perspectivas tienen un punto de entrecruzamiento: el cuestionamiento de los efectos del presidencialismo, tal cual se ha dado en la práctica concreta latinoamericana.

Avanzar sobre la vía correctiva del presidencialismo implica acercar las dos líneas teórico-metodológicas y proponer modificaciones que introduzcan elementos consensuales y de flexibilización en el sistema. Elementos que más que instituir una “forma mixta” —calificativo bastante objetable y que ha producido no poca confusión— implican una moderación del presidencialismo. No significa que ésta sea “la” vía para caminar por la senda de la reforma política, pero sí es “otra” vía paralela a una estrategia sustitutiva que clama por el parlamentarismo (un clamor académico que por cierto no ha logrado eco en el campo de la vida política concreta).

OTRA AGENDA, MÁS ESPECÍFICA

Además de los temas de la agenda referida, se torna necesario abrir una nueva agenda: los estudios sobre las presidencias. Algo se ha adelantado ya al hablar de los estilos presidenciales. Es notable que, tratándose del sistema presidencial, existan pocos estudios sobre la presidencia en comparación con los existentes sobre el presidencialismo. ¿Qué temas debería incluir, mínimamente, tal agenda? Sin que signifique una lista completa y menos aún ordenada, algunos temas serían los siguientes:

- Los modos de selección de los candidatos entre los diferentes partidos de los distintos países, indagando: los requisitos formales, quiénes deciden las postulaciones, quiénes participan en la selección, los procedimientos implicados, etc. Los métodos utilizados para las nominaciones y las selecciones dentro de los distintos partidos. Nótese que se ha investigado acerca de los sistemas de elección presidencial y sus efectos en el sistema de partidos, la composición del congreso, las probables relaciones ejecutivo-legislativo; pero poco se sabe sobre la calidad del liderazgo emergente según sean los métodos de selección de candidatos.

- El *background* de los candidatos, su formación y, fundamentalmente, su carrera institucional previa. La influencia de la educación, la edad, el lugar de origen de los mandatarios y su desempeño.⁶⁹

- Los distintos paradigmas sobre el poder presidencial. Las formas de relacionamiento con el congreso y con la oposición política. Los distintos estilos y tipos presidenciales. El estudio de las “personalidades” en el ejercicio del papel de la presi-

⁶⁹ Esta línea de investigación completaría el escaso conocimiento sobre las “élites políticas” en América Latina. En relación al tema, merece destacarse el trabajo de investigación sobre “Élites parlamentarias iberoamericanas” realizado por el equipo conformado por Manuel Alcántara, Ismael Crespo, Antonia Martínez, Araceli Mateos, Iván Llamazares y Pilar Alcobendas.

dencia. El comportamiento de los candidatos en las campañas presidenciales (y de los presidentes en las campañas de elecciones legislativas). El modo en que se organizan y funcionan las oficinas de la presidencia. El tipo de relaciones entre el presidente y sus ministros, la existencia o no de delegaciones, la forma de organización y ejecución de las tareas presidenciales. Las vinculaciones entre los presidentes y los vicepresidentes. Los distintos papeles que desempeñan los presidentes dentro del sistema político-institucional. Sus diferentes concepciones teóricas acerca del rol de la presidencia. Las distintas formas de relación entre el presidente y su propio partido. Los modos de relación entre el presidente y la ciudadanía, los grupos de interés y de presión. La presidencia, los medios de comunicación y el público.

- La formulación de hipótesis sobre las mejores y las peores presidencias, en cada país y según las épocas. La presidencia en “tiempos normales” y en “tiempos de crisis”. La influencia de los contextos económico-sociales en que las presidencias se desenvuelven.

REFLEXIONES FINALES

Desde mediados de los ochenta, cuando Linz proponía el viraje hacia el parlamentarismo, es mucho lo que se ha avanzado. La secuela más importante del desafío teórico que trajo Linz fue prestar atención al factor institucional en los regímenes latinoamericanos. Así, la misma producción de conocimiento ha servido para matizar las posiciones de los investigadores y realizar análisis más avanzados. En esta línea: *a)* se ha advertido que existen ciertas condiciones y requisitos para un implante parlamentario que no resulte un estrepitoso fracaso; *b)* se ha comprobado que no todos los presidencialismos funcionan del mismo modo, y que existen importantes diferencias a nivel constitucional-institucional y de dinámicas políticas según fuere el sistema de partidos; *c)* se ha investigado y avanzado acerca de la relación entre el sistema institucional, el sistema electoral y de partidos; *d)* se han realizado trabajos, en cada país, sobre el funcionamiento del sistema en conexión con la vida política, económica y social; *e)* se han multiplicado los estudios sobre las condiciones que favorecen el mejor funcionamiento del sistema presidencial; *f)* se han promovido distintas propuestas de reforma a distintos niveles institucionales e incluso formas institucionales alternativas. Hoy por cierto quedan pendientes la resolución de ciertos dilemas sobre los cuales, implícita o explícitamente, giran las investigaciones. Dilemas que, paradójicamente, remiten a puntos de partida teóricos presentes en la época de las instauraciones institucionales y los intentos reformistas del siglo pasado. Quizás el más importante es el lugar y el papel de la división de poderes a la hora de repensar la ingeniería institucional y el modelo de democracia deseado.

Y si el campo de investigación teórico y fundamentalmente empírico sobre el presidencialismo logró avances en relación con la “oficina de la presidencia” —recuperando el acervo del análisis constitucional bajo nuevas y más dinámicas perspectivas— ya sea como cálculo de sus poderes —legislativos y no legislativos—, la relación

con el congreso, los efectos del sistema electoral y el sistema de partidos, parece que es tiempo de abrir ahora un nuevo capítulo prácticamente inexistente: los estudios sobre la presidencia latinoamericana.

Por último, el observador menos atento no dudaría en afirmar la necesidad de lograr instituciones más fuertes, fundamentalmente el congreso y el poder judicial. Y por cierto, el imperativo de afianzar una cultura política más madura que, de haber existido, hubiera evitado o al menos morigerado las críticas al presidencialismo.