

# Una nota sobre el presidencialismo

Pilar Domingo

**L**as recientes transiciones a la democracia en América Latina y en Europa del Este han suscitado un sinnúmero de discusiones, tanto en el plano académico como en el político, en torno a temas institucionales, lo cual refleja una gran preocupación por construir y consolidar regímenes democráticos viables y duraderos. Entre estos temas se encuentra el debate sobre presidencialismo *versus* parlamentarismo y cuál de estas dos formas de gobierno ofrece mayores perspectivas de éxito y de estabilidad para las nuevas democracias. Esta nota tiene como fin plantear los puntos centrales de dicho debate, el cual resulta de gran actualidad a raíz de la reciente tendencia democratizadora. La discusión se inició principalmente con el conocido argumento de Juan Linz, quien postula las ventajas del parlamentarismo sobre el presidencialismo como factor clave institucional que puede fortalecer las perspectivas para la consolidación democrática.<sup>1</sup>

En primer lugar debemos establecer si existe un auténtico debate entre los que abogan por el parlamentarismo y los defensores del presidencialismo. En realidad, la controversia gira alrededor de un grupo visible y fácilmente identificable de académicos que formulan una postura claramente proparlamentaria. Hablamos sobre todo de la reciente obra institucionalista de Juan Linz, Arturo Valenzuela, Alfred Stepan,

---

Profesora-investigadora de la División de Estudios Políticos, CIDE.

<sup>1</sup> Véanse, sobre todo, Juan Linz, "The Perils of Presidentialism", *Journal of Democracy*, vol. 1, 1990, pp. 51-69, y J. Linz, "Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference?", en J. Linz y A. Valenzuela (eds.), *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore y Londres, The Johns Hopkins University Press, 1994, pp. 3-87.

Bolívar Lamounier y Arendt Lijphart, por citar a los más notables.<sup>2</sup> Esta visibilidad se debe, entre otros factores, a la presencia cuasipública de algunos de estos académicos en los debates tanto políticos como académicos en algunos países de América Latina donde se considera posible, probable o deseable la reforma constitucional.

Los críticos de este entusiasmo por una solución parlamentaria para la consolidación democrática no forman una corriente tan visible y cohesionada y, por lo general, su distancia crítica de la postura parlamentarista es mucho más difusa, en cierta medida, porque no parten de los mismos supuestos. En primer lugar, la crítica a la postura parlamentarista no siempre implica la defensa del presidencialismo, por lo cual el debate no consiste únicamente en evaluar los méritos de un sistema de gobierno por encima de otro.<sup>3</sup> Más bien, la crítica se centra en los peligros de una visión demasiado optimista de la opción parlamentaria y cuestiona algunos de los supuestos institucionales sobre ambas formas de gobierno de los que parten los proparlamentaristas.<sup>4</sup> Una segunda corriente crítica, sobre todo proveniente de la izquierda, cuestiona las premisas básicas, no sólo de la postura parlamentarista sino, en términos más generales, del enfoque institucionalista para el análisis de las nuevas democracias.<sup>5</sup> Para éstos, la consolidación de la democracia dependerá no únicamente de arreglos procedimentales e institucionales, con mucha frecuencia poco más que pactos entre élites políticas y económicas, sino de factores de corte socioeconómico y de una visible y verdadera democratización de la sociedad en general.

<sup>2</sup> Véanse J. Linz, *op. cit.*, 1990; J. Linz y A. Valenzuela (eds.), *op. cit.*, 1994; A. Lijphart (ed.), *Parliamentary versus Presidential Government*, Oxford, Oxford University Press, 1992; A. Lijphart, "The Southern European Examples of Democratization: Six Lessons for Latin America", *Government and Opposition*, vol. 25, 1990, pp. 68-84; A. Lijphart, "Presidentialism and Majoritarian Democracy: Theoretical Observations", en J. Linz y A. Valenzuela (eds.), *op. cit.*, 1994, pp. 91-105; A. Stepan y C. Skach, "Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Presidentialism versus Parliamentarism", *World Politics*, vol. 46, 1993, pp. 1-22; B. Lamounier, "Brazil: Towards Parliamentarism?", en J. Linz y A. Valenzuela (eds.), *op. cit.*, 1994, pp. 253-293.

<sup>3</sup> G. Sartori, "Neither Presidentialism nor Parliamentarism", en J. Linz y A. Valenzuela (eds.), *op. cit.*, 1994, pp. 106-118; S.M. Lipset, "The Centrality of Political Culture", *Journal of Democracy*, vol. 1, núm. 4, 1990.

<sup>4</sup> Véase, sobre todo, M.S. Shugart y J.M. Carey, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992; S. Mainwaring, "Presidentialism in Latin America: A Review Essay", *Latin American Research Review*, vol. 25, núm. 1, 1990, pp. 157-179; S. Mainwaring y M.S. Shugart, "Juan J. Linz: presidencialismo y democracia (una revisión crítica)", *Foro Internacional*, vol. XXXII, núm. 4, 1993, pp. 653-684.

<sup>5</sup> Véase, por ejemplo, P. Cammack, "Democracy and Development in Latin America: A Review Article", *Journal of International Development*, vol. 3, núm. 5, 1991, pp. 527-550.

Esto en cuanto a la discusión académica. En el ámbito político, el país que más visibilidad pública le ha dado al debate sobre presidencialismo *versus* parlamentarismo ha sido Brasil, mediante el plebiscito constitucional de 1993, donde se sometió al escrutinio popular, entre otros temas, la posibilidad de optar por un sistema parlamentario (también hubo la opción algo curiosa de restablecer la monarquía). Con la derrota de la opción parlamentaria parece haberse dado fin, por lo menos por ahora, a una de las escasas oportunidades reales de lograr la transformación de un sistema presidencial en un sistema parlamentario en América Latina. El tema ha sido sometido a debate en otros países, aunque no de manera tan pública, notablemente en Chile, en un proceso de autocritica sobre los vicios constitucionales del presidencialismo que contribuyeron a la polarización política en 1973, y a la ruptura del régimen democrático. En Argentina también ha sido tema de discusión, aunque la reciente reforma constitucional dista mucho de haber tomado seriamente en consideración la posibilidad de adoptar una forma de gobierno parlamentario. Aquí la innovación principal fue la de introducir la posibilidad de reelección presidencial inmediata. Finalmente, en Bolivia la presencia de algunos de estos académicos proparlamentaristas ha sido bien acogida en ciertos círculos políticos e intelectuales, aunque la posibilidad de que esto implique una reforma política en un futuro próximo es bastante remota.

Por todo lo anterior, debemos tener en cuenta varios factores al exponer los puntos centrales de la discusión sobre los méritos del parlamentarismo. En primer lugar, debe considerarse cuáles son los factores institucionales a los que aluden los proparlamentaristas para distinguir y definir tanto al parlamentarismo como al presidencialismo. En segundo lugar, y a partir de esto último, hay que verificar si tal dicotomía es justificable y, por tanto, útil para el análisis de las instituciones de las nuevas democracias. En la realidad, la variada tipología tanto de unos como de otros puede resultar difícilmente clasificable dentro de esta dicotomía. Finalmente, es necesario cuestionar si el problema de consolidación democrática puede reducirse a esta discusión institucional frente a otros factores que podrían resultar más determinantes del proceso político.

Cabe hacer notar que los proparlamentaristas de ninguna manera pretenden limitar el análisis de las perspectivas de consolidación democrática en función de esta dicotomía. Si bien no han renunciado a su fe respecto a las ventajas del sistema que defienden, sí han incorporado en su postura muchas de las críticas que se les han hecho en los últimos

años. Esto es muy evidente en la última versión del argumento de Linz, la cual ejemplifica una de las críticas más convincentes al presidencialismo. Aquí, su tesis se ha visto enriquecida por las críticas que se le han hecho, sobre todo en el plano de lo institucional. A pesar de que profundiza con mayor detalle muchas de las ramificaciones de su tesis, y modera su postura con destreza al reconocer muchas de las críticas a su obra, Linz mantiene su preferencia explícita por el sistema de gobierno parlamentario, como línea principal de su argumento.<sup>6</sup>

Por último, sería injusto presentar el enfoque institucionalista como una postura ajena a los problemas socioeconómicos de los países en vías de democratización. Los nuevos institucionalistas, sobre todo respecto al análisis de América Latina, si bien lamentan el tradicional descuido en la observación y evaluación del efecto de arreglos institucionales en el desarrollo político de estos países, rechazan un enfoque de ese tipo que se limite a un análisis descriptivo-formal. La importancia de las instituciones debe percibirse junto con el desarrollo de prácticas y hábitos políticos, y teniendo en cuenta las peculiaridades sociales y culturales de los países. Debe recordarse que la postura proparlamentarista incorpora precisamente la preocupación por lograr instituciones que puedan reflejar y conciliar la diversidad de intereses y la heterogeneidad social y política en el sistema representativo, con el afán de evitar la polarización política y, de esa manera, la inestabilidad que, según ellos, predomina en los regímenes presidencialistas.

### La crítica al presidencialismo

La fragilidad histórica de las democracias en América Latina amerita sin duda poner en tela de juicio el punto de partida de la postura proparlamentarista que señala que, de alguna manera, este fracaso refleja una inherente debilidad del presidencialismo para convertirse en un régimen duradero y exitoso. Tanto Linz como Stepan y Skach subrayan la gran coincidencia entre democracias fracasadas y formas de gobierno presidencialistas.<sup>7</sup> El alto grado de coincidencia entre ruptura democrática y sistema político presidencialista, por tanto, merece atención.

Ante todo, es necesario establecer una distinción mínima entre lo que es presidencialismo y lo que es parlamentarismo (teniendo presente la gran diversidad de variaciones tanto en uno como en otro, y la existencia de sistemas intermedios, o sea, semipresidenciales o semiparlamentarios).

El presidencialismo puro tiene dos características que lo definen: primero, el presidente es siempre el jefe del ejecutivo y es elegido por voto directo, o por un colegio electoral con poca o ninguna autonomía respecto a la preferencia electoral. En segundo lugar, el mandato presidencial es de periodo fijo, al igual que el legislativo: ni éste ni el ejecutivo tienen la capacidad de disolver o acortar el mandato del otro. Por el contrario, en un sistema parlamentario, el mandato del jefe del ejecutivo —el primer ministro— proviene del parlamento (o legislativo), quien designa al primer mandatario. Por tanto, la legitimidad y la autoridad del ejecutivo no proviene del voto popular directo sino de la Cámara de representantes electos. Como consecuencia de esto, el mandato del primer ministro está sujeto a la aprobación del legislativo, el cual mantiene la facultad de derogar el poder del ejecutivo. De la misma manera, el primer ministro puede disolver el parlamento y llamar a elecciones anticipadas. Entre estos dos modelos “puros” encontramos sistemas híbridos que caen en diversas categorías de semipresidencialismos o semiparlamentarismos.

Por la importancia de la tesis de Linz en el debate presidencialismo *versus* parlamentarismo, empezaremos por esbozar los puntos principales de su argumento. Linz identifica varios problemas como la fuente de todos los vicios del presidencialismo. La base de su planteamiento se centra en los siguientes supuestos. En primer lugar, la división de poderes y la elección independiente del ejecutivo y el legislativo en un sistema presidencialista dan lugar a un problema de *legitimidad dual* entre los dos cuerpos, lo que Stepan y Skach denominan “independencia mutua” interorgánica.<sup>8</sup> Tanto el presidente como el legislativo derivan su legitimidad del voto por separado (el

Por otra parte, M.S. Shugart y J.M. Carey, *op. cit.*, 1992, mitigan estos resultados ampliando el periodo de comparación para abarcar el siglo XX. Aún así predominan los sistemas parlamentarios exitosos en comparación con los presidencialistas. Cabe señalar que muchos de los parlamentarismos exitosos se encuentran en Europa Occidental, lo cual sugiere, por otra parte, la gran correlación entre democracia y desarrollo económico y, tal vez menos, entre democracia y parlamentarismo. Véase también D.L. Horowitz, “Comparing Democratic Systems”, *Journal of Democracy*, vol. 1, núm. 4, 1990.

<sup>8</sup> A. Stepan y C. Skach, *op. cit.*, 1993, pp. 4-5.

<sup>6</sup> Véase J. Linz, *op. cit.*, 1994.

<sup>7</sup> J. Linz, *op. cit.*, 1994, y A. Stepan y C. Skach, *op. cit.*, 1993. Este último ofrece datos cuantitativos sobre el número de países en donde ha fracasado la democracia entre 1979 y 1989, los cuales apoyan firmemente la tesis de la fragilidad de la democracia presidencialista.

ejecutivo no depende de la confianza del legislativo). Esta situación implica que la relación entre ambos poderes no es inherentemente cooperativa. Por el contrario, bien puede convertirse, como ha sido el caso con alarmante frecuencia en América Latina, en una relación de conflicto, a veces irresoluble, entre ambos poderes, sobre todo en las ocasiones en que el presidente no goza de un apoyo partidista mayoritario en el legislativo. Esta posibilidad de "empate" estructural crea problemas de coordinación y lleva por último a la polarización, e incluso a la inestabilidad del régimen, pues los incentivos para generar estrategias de consenso son mínimos, ya que cada poder apela a su fuente popular de legitimidad.<sup>9</sup>

Por contraste, el parlamentarismo resuelve el problema de la legitimidad dual con la fórmula según la cual el mandato del primer ministro proviene directamente de la confianza del legislativo. Según los proparlamentaristas, esto genera una relación positiva de cooperación y consenso entre ejecutivo y legislativo, en tanto la interacción se basa en la "dependencia mutua". Aun en contextos multipartidistas, donde ninguna fuerza política representa una mayoría absoluta, la naturaleza de las reglas del parlamentarismo obliga a la formación de alianzas de coalición interpartidaria y, como consecuencia, mitiga los peligros de la polarización política, evitando así la desestabilización del régimen.

En segundo lugar, Linz hace hincapié en los peligros de lo que denomina la rigidez del presidencialismo respecto a la duración del mandato presidencial. Al presidente se lo elige por un periodo de tiempo determinado, lo que introduce en el sistema político una falta de *flexibilidad* que puede ser causa de grave inestabilidad. Esta circunstancia provoca que sea particularmente difícil efectuar los reajustes de gobierno que puedan ser necesarios como consecuencia de cambios políticos, económicos o sociales radicales. La imposibilidad de revocar el mandato de un presidente, independientemente de que sus decisiones entren en conflicto directo con el grueso de la opinión pública o que su figura sufra una caída dramática de popularidad, puede atentar seriamente en contra de la estabilidad del régimen. Únicamente en los casos de flagrante corrupción es posible conseguir el retiro de un presidente repentinamente impopular, como sucedió con Fernando Collor de Mello, en Brasil, y Carlos Andrés Pérez, en Venezuela, en tiempos

<sup>9</sup> Esto suele presentarse como uno de los graves problemas institucionales que dio lugar al *impasse* de gobiernos como los de Allende en Chile, de Siles Suazo en Bolivia y Fujimori en Perú.

recientes.<sup>10</sup> Cuando se da este caso, la tentación de recurrir a la intervención militar ha surgido con alarmante frecuencia en la historia de América Latina como medio para deshacerse de un presidente cuya popularidad ha descendido dramáticamente. Un sistema parlamentario permite efectuar los cambios necesarios en el ejecutivo (no sólo respecto al primer ministro, sino en general a todo el gabinete) evitando la polarización política y el eventual derrocamiento del régimen. El parlamentarismo otorga estabilidad al régimen por su mayor flexibilidad, con el costo, supuestamente tolerable, de mayor probabilidad de inestabilidad gubernamental. En el presidencialismo, la supuesta estabilidad del ejecutivo acaba por atentar contra la estabilidad del régimen.

Un tercer problema que identifica Linz es el *juego de suma-cero* que el sistema presidencialista conlleva, donde opera la lógica del "ganador único".<sup>11</sup> En una elección presidencial el ganador se lleva el botín completo, aduce Linz, inhibiendo incentivos institucionales para compartir cuotas de poder y, de esta manera, limitar la posibilidad de políticas de coalición, consenso y cooperación con partidos de oposición, lo que contribuye a aumentar las tendencias polarizantes del presidencialismo. Linz plantea el problema del juego de suma-cero, sobre todo en el plano de lo institucional, respecto a la falta de incentivos para compartir el poder de parte del ganador con los partidos perdedores, o de permitirles a éstos el acceso al proceso de toma de decisiones, a pesar de que su representación en el Congreso pueda ser importante. Nuevamente, esto puede generar situaciones en extremo delicadas en los momentos en que el presidente no goce de una mayoría partidista en el Congreso, pues se agudizarían las posibilidades de conflicto interinstitucional.

Además de los problemas de legitimidad dual y de rigidez institucional del sistema presidencial, y en parte como extensión del aspecto de juego de suma-cero, Lijphart plantea la tendencia inherente al presidencialismo de imponer un gobierno mayoritario artificial o forzado.<sup>12</sup> Al concentrar el poder en manos de una persona, el presiden-

<sup>10</sup> Es de interés resaltar que esto sólo se ha dado últimamente, lo cual parece indicar que las instituciones ahora se toman más en serio que antes, y que se logra buscar en momentos de crisis, soluciones que no se salgan de la legalidad y dentro de las reglas constitucionales de la democracia. Anteriormente, éstas eran secundarias en el juego político.

<sup>11</sup> J. Linz, *op. cit.*, 1990, pp. 55-58.

<sup>12</sup> A. Lijphart, "The Southern European Examples of Democratization: Six Lessons for Latin America", *Government and Opposition*, vol. 25, pp. 68-84, y A. Lijphart, "Presidentialism and

cialismo suprime artificiosamente la pluralidad política de una sociedad.<sup>13</sup> La polarización política es menos probable en estructuras que fomenten una distribución de poder más plural, siguiendo su tradicional predilección por los sistemas parlamentarios "consociacionales" (*consociationalism*).<sup>14</sup> En sus recomendaciones institucionales, Lijphart considera seriamente las consecuencias políticas de los sistemas electorales, tanto para el funcionamiento del parlamentarismo como del presidencialismo. Pero en última instancia aboga por mecanismos pluralistas de representación proporcional, estructuras de desconcentración política y mayor descentralización y, por tanto, por un alejamiento de los sistemas presidencialistas que, en su opinión, conllevan tendencias excesivamente mayoritarias y concentradoras de poder. Se trata de crear incentivos institucionales que favorezcan políticas consensuadas y de cooperación.<sup>15</sup> Esto se logra mejor con fórmulas parlamentarias (representativas y no mayoritarias), cuyos incentivos estructurales promueven el fortalecimiento de partidos políticos cimentados en la sociedad y que actúan como mediadores eficaces de la diversidad de los intereses sociales, incentivos que no se dan por lo general en el presidencialismo.<sup>16</sup> En sociedades tan heterogéneas como las de los países en vías de desarrollo, y en concreto en América Latina, un sistema político que recoja eficazmente esta pluralidad de intereses podría ser más propicio en términos tanto de estabilidad como de democratización efectiva.

Otro problema señalado por Linz es la sobrepersonalización del poder en la figura del presidente. Este problema se agudiza en los entornos en que los partidos políticos son débiles (común en gran número de países de América Latina). La excesiva importancia de la figura presidencial y de los candidatos presidenciales opaca a los propios partidos políticos, inhibiendo por tanto su desarrollo como fuerzas políticas sólidas y disciplinadas. Para su funcionamiento, el parlamentarismo requiere de partidos fuertes y disciplinados. Lo que no queda claro es en qué medida el parlamentarismo *per se* dará lugar a las

Majoritarian Democracy: Theoretical Observations", en J. Linz y A. Valenzuela (eds.), *op. cit.*, 1994, pp. 91-105.

<sup>13</sup> La crítica de Lijphart no se limita únicamente al presidencialismo respecto a este punto, sino en general a sistemas electorales de mayoría simple, también parlamentarios.

<sup>14</sup> A. Lijphart, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven, Yale University Press, 1984.

<sup>15</sup> A. Lijphart, *op. cit.*, 1990.

<sup>16</sup> A. Lijphart, *op. cit.*, 1994.

condiciones necesarias para que este fortalecimiento de los partidos políticos se produzca. Tampoco es evidente, en el caso de cambiar el presidencialismo por el parlamentarismo, cómo se logra el paso a un sistema partidista sólido —un problema que los proparlamentarios sí tienen en cuenta, pero no resuelven de manera convincente.<sup>17</sup> Un factor característico de la "modernidad", que agudiza la sobrepersonalización de los candidatos presidenciales, es el efecto de la televisión, el cual sí puede actuar como un freno para el desarrollo partidista, en la medida en que resalta la personalidad y la capacidad demagógica del líder político. Esto puede tener consecuencias muy negativas para el sistema político, como fue el caso de Collor de Mello y de Fujimori.<sup>18</sup>

En última instancia, Linz critica los sistemas intermedios de semipresidencialismo o semiparlamentarismo, en los cuales el problema de la legitimidad dual puede agudizarse.<sup>19</sup> Normalmente estos sistemas operan bien como regímenes parlamentarios o presidencialistas, a veces alternando el estilo, como es el caso de la Quinta República francesa. Sin embargo, las condiciones necesarias para el éxito de estos sistemas híbridos, según Linz, pueden ser aún más difíciles. El semiparlamentarismo produce un arreglo institucional que permite un ejecutivo dual. En el mejor de los casos (como en el ejemplo citado), esta dualidad se manifiesta en una relación benévola de respeto mutuo entre los dos mandatarios (jefe de Estado y jefe de gobierno). En el peor de los casos, cuando la polarización política es fuerte, el multipartidismo y la fragmentación partidaria excesivos, y cuando la mayoría parlamentaria no corresponde al partido del jefe de gobierno, puede ocurrir una crisis institucional.<sup>20</sup> Para que funcionen estos sistemas híbridos se requiere, o bien que el sistema opere básicamente como uno parlamentario, como es el caso de Irlanda o Islandia, o que existan partidos políticos sólidos y no demasiado polarizados.<sup>21</sup>

<sup>17</sup> J. Linz, *op. cit.*, 1994, pp. 62-64.

<sup>18</sup> Véase G. Sartori, *op. cit.*, 1994, p. 114. El efecto de la televisión no es despreciable en los sistemas parlamentarios (no hay más que ver las figuras de Margaret Thatcher o de Felipe González, y su manejo de los medios de comunicación).

<sup>19</sup> J. Linz, *op. cit.*, 1994, pp. 48-60.

<sup>20</sup> Linz señala a la República de Weimar como ejemplo donde este factor de dualidad en el ejecutivo contribuyó a la caída del sistema político. El semipresidencialismo de la República española de 1931-1936 también contribuyó a la polarización irresoluble de las fuerzas políticas del momento. *Ibid.*

<sup>21</sup> *Ibid.*, p. 55.

### Críticas a la postura proparlamentarista

En la discusión sobre aspectos institucionales, los detractores de la postura parlamentarista han destacado algunas de las complejidades y variaciones institucionales que debilitan la presentación del debate en términos de una dicotomía simple entre parlamentarismo y presidencialismo.<sup>22</sup> Por una parte, se aduce que los vicios del presidencialismo pueden ser suavizados con medidas institucionales muy concretas; por otra parte, se consideran algunas de las posibles ventajas que ofrece un régimen presidencialista.

Desde una perspectiva institucional, los defensores del parlamentarismo son criticados, en primer lugar, por la importancia del efecto de sistemas electorales tanto en la configuración del sistema de partidos (en cuanto al número de partidos y a su funcionamiento interno, disciplina partidista, etc.), como en la forma en que se elige al presidente. Esto afectará el tipo de estructuras de incentivos de consenso y cooperación que se pueden dar en el sistema político, ya sea parlamentario o presidencialista. Por ejemplo, un parlamentarismo con sistema electoral mayoritario (como en el caso de Gran Bretaña) da lugar a un sistema político que presenta varias de las características negativas que Linz y Lijphart identifican con el presidencialismo (predominio del ejecutivo y sobrevaloración de la persona del primer mandatario).<sup>23</sup> En realidad, la lógica del juego de suma-cero también se reproduce en sistemas parlamentarios bipartidistas como el británico, siendo consecuencia, tanto en el presidencialismo como en el parlamentarismo, de la configuración del sistema de partidos y del régimen electoral. De lo que se trata es de buscar mecanismos que limiten los efectos negativos de la dinámica de "único ganador".

Por otra parte, la fórmula para elegir al presidente afectará en gran medida el tipo de relación que se puede dar entre el legislativo y el ejecutivo, en términos de incentivos institucionales para generar políticas de consenso o, por el contrario, de conflicto interórganos. Las

<sup>22</sup> Sobre todo hablamos aquí de la obra de M.S. Shugart y J.N. Carey, *op. cit.*, 1993; S. Mainwaring y Shugart, *op. cit.*, 1993, y S. Mainwaring, "Presidentialism in Latin America: A Review Essay", *Latin American Research Review*, vol. 25, núm. 1, 1990, pp. 157-179. Su crítica de la tesis de Linz no supone un rechazo total de los argumentos planteados a favor del parlamentarismo e, incluso, concuerdan con muchos de los puntos que aduce Linz.

<sup>23</sup> S. Mainwaring y M.S. Shugart, *op. cit.*, 1993. Véase también D.L. Horowitz, "Comparing Political Systems", *Journal of Democracy*, vol. 1, núm. 4, 1990. Aquí el autor plantea que la postura de Linz respecto al presidencialismo se basa en supuestos que dependen más del régimen electoral que de la dicotomía entre presidencialismo y parlamentarismo.

experiencias recientes en América Latina de la *segunda vuelta* electoral, en los casos en que ningún candidato obtiene una mayoría absoluta, han dado resultados bastante negativos en términos de estabilidad del régimen. Concretamente hablamos de Brasil con Collor de Mello, del autogolpe de Alberto Fujimori en 1992, y del fallido autogolpe de Jorge Serrano Elías en Guatemala en 1993. No obstante, el sistema de selección presidencial boliviano, por el cual el Congreso adquiere temporalmente facultades cuasiparlamentarias para elegir entre candidatos minoritarios, ha producido desde 1985 coaliciones de gobierno (poselectorales) relativamente estables y duraderas entre varios partidos, semejantes a las coaliciones parlamentarias.<sup>24</sup> La cuestión principal aquí es que la estabilidad del presidencialismo dependerá en gran medida del tipo de mecanismos electorales que operen en un sistema determinado. De lo que se trata es de hallar el sistema que mejor encaje en la realidad política y partidista de cada país.

Respecto a esto, se ha sugerido la introducción de mecanismos que promuevan el fortalecimiento de estructuras partidistas más sólidas y disciplinadas. Al igual que el parlamentarismo requiere de partidos políticos disciplinados, sobre todo en contextos de multipartidismo, el presidencialismo también se beneficiará, en términos de estabilidad, con la existencia de partidos sólidos. Esto puede lograrse en gran medida a través de la legislación electoral y de los partidos políticos. De la misma manera, pueden incorporarse mecanismos institucionales que, por una parte, eviten la excesiva fragmentación partidaria que se da con alarmante frecuencia en varios países de América Latina (en especial en Brasil) y, por otra parte, limiten un multipartidismo desenfrenado.<sup>25</sup>

Existen otros condicionantes institucionales que destacan Mainwaring y Shugart como factores de gran relevancia para determinar la dinámica interna de un sistema presidencial y su posible estabilidad. Por una parte, se debe identificar con claridad el alcance de las facultades tanto formales como reales del ejecutivo y del legislativo. Para esto, se señalan varias áreas de las facultades constitucionales del

<sup>24</sup> Véanse E. Gamarra, "Hybrid Presidentialism and Democratisation: The Case of Bolivia", 1991 (mimeografiado), y P. Domingo, "Democracy in the Making? Political Parties and Political Institutions in Bolivia, 1985-1991", tesis, Universidad de Oxford, 1993. Cabe resaltar que ni Linz ni Shugart y Carey consideran el caso boliviano como ejemplo de presidencialismo puro, lo cual indica, o bien que la dicotomía simple no es útil para el análisis de casos concretos, o bien que Bolivia es un caso aparte.

<sup>25</sup> S. Mainwaring y M.S. Shugart, *op. cit.*, 1993, pp. 674-678. Véase también G. Sartori, *op. cit.*, 1994.

ejecutivo que deben ser tenidas en consideración al clasificar un sistema presidencialista: capacidad de veto legislativo del presidente; capacidad de veto parcial respecto a partes de proyectos de ley; facultad de decreto presidencial; alcance de la facultad de iniciativa legislativa del presidente; papel del ejecutivo en la formulación del presupuesto nacional, y capacidad de someter decisiones políticas a referéndum pasando por encima del Congreso. Mientras mayores sean las prerrogativas legislativas del ejecutivo, mayor probabilidad existirá de que un régimen presidencialista caiga en los vicios planteados por sus detractores.<sup>26</sup> Sostienen los críticos de los proparlamentaristas que un presidencialismo puede verse considerablemente mejorado en la medida en que se busque limitar las facultades constitucionales legislativas del ejecutivo, y fortalecer al poder legislativo. Esto genera modalidades de desconcentración política, al darle mayor importancia al legislativo en su función representativa y de debate público.

Además, es precisamente la dualidad del poder en el presidencialismo lo que, al contrario de lo que postula Linz, puede llegar a ser una ventaja para desempeñarse como elemento de desconcentración del poder político. El presidencialismo le ofrece al votante la posibilidad de apoyar dos opciones políticas. Para el legislativo, el votante elegirá en función de la *representación* de sus intereses; para el ejecutivo, el votante elegirá en función de la *responsabilidad de gobierno* cifrada en una persona, fácilmente identificable y, por último, fácilmente culpable. Estas opciones no se presentan en el parlamentarismo. En uno de carácter mayoritario, como el británico, predomina el factor de responsabilidad de gobierno, a costa del factor representativo, pues las opciones electorales se limitan a dos partidos. En un parlamentarismo de representación proporcional y multipartidista, como el italiano, se resalta la función de representación a expensas del factor de responsabilidad de gobierno.<sup>27</sup> Difícilmente pueden combinarse los dos factores en una elección parlamentaria, lo que limita las opciones de control ciudadano sobre el gobierno. En un sistema presidencialista, por el contrario, pueden coexistir ambas funciones.

Por medio de varias medidas institucionales, por tanto, es posible disminuir considerablemente las posibles debilidades del presidencia-

<sup>26</sup> S. Mainwaring y M. S. Shugart, *op. cit.*, 1993. A estos puntos se puede añadir el grado de centralismo o federalismo de un régimen. Un federalismo operativo puede favorecer el desarrollo estable de un sistema presidencialista, como es el caso de Estados Unidos, consideración que recoge J. Linz, *op. cit.*, 1994, pp. 42-44.

<sup>27</sup> S. Mainwaring y M. S. Shugart, *op. cit.*, 1993.

lismo. Esto puede llegar a generar estructuras que promuevan relaciones de consenso y cooperación tanto entre poderes como entre partidos políticos, evitando de esa manera que se produzca la polarización política y, finalmente, la inestabilidad sistémica del régimen. Cabe señalar, además, que frecuentemente los incentivos por seguir políticas de consenso responden a determinantes que van más allá del arreglo institucional. Frecuentemente, decisiones consensuadas corresponden a la coyuntura política que requiere de cooperación entre las diversas fuerzas políticas.<sup>28</sup>

Respecto a la rigidez del mandato presidencial, podría argumentarse que un periodo fijo, por ejemplo de cuatro años, tiene la ventaja de otorgarle la suficiente estabilidad a un gobierno para llevar a cabo políticas socialmente delicadas, como han sido las políticas recientes de reajuste económico en América Latina. Bajo un sistema parlamentario podría resultarle mucho más difícil a un gobierno llevar a cabo políticas poco populares, pero económicamente indispensables, precisamente por la excesiva flexibilidad del sistema, tal vez demasiado cautivado por presiones plebiscitarias.<sup>29</sup> En condiciones económicas tan precarias como las de América Latina, cabe preguntarse qué conviene más: ¿un régimen estable con gobiernos inestables? o ¿un gobierno estable con régimen inestable?

Por último, se previene en contra de los peligros de un tránsito radical o brusco de un régimen presidencialista a uno parlamentario en países donde *no* hay tradición de partidos políticos sólidos y arraigados en sus sociedades. Sartori, advirtiendo contra un optimismo excesivo a favor tanto del presidencialismo puro como del parlamentarismo puro, aboga a favor de los *posibles* méritos de sistemas políticos mixtos, que pueden recoger las ventajas de ambos sistemas y evitar sus respectivas debilidades. Para él, lo que cuenta es la compatibilidad del sistema político con la realidad cultural y social de un país.<sup>30</sup> Esta realidad, consecuencia del desarrollo político e histórico de cada país,

<sup>28</sup> Un ejemplo reciente de esto puede verse en la decisión del presidente Zedillo de ceder puestos públicos a miembros de partidos de la oposición, respondiendo a la realidad política del momento, y no a los condicionantes institucionales del presidencialismo. Otro ejemplo podría distinguirse en la política de concertación que ha caracterizado al sistema político chileno a partir de 1990. En ambos casos, pesan más los condicionantes extrainstitucionales que los mismos institucionales para adoptar políticas de consenso.

<sup>29</sup> L. Whitehead, "Presidentialism and Parliamentarism: A Comment", trabajo presentado para ACLS, Punta del Este, Uruguay, 1988.

<sup>30</sup> Véase G. Sartori, "Neither Presidentialism nor Parliamentarism", en J. Linz y A. Valenzuela, *op. cit.*, 1994, pp. 106-118.

determinará tanto la naturaleza del sistema de partidos como la configuración de fuerzas políticas que forja las reglas del juego electoral y político.

Debemos, por tanto, tener en consideración las raíces y el desarrollo histórico del presidencialismo y del parlamentarismo. El parlamentarismo europeo es consecuencia de la ruptura con la monarquía absoluta y la transición a la monarquía constitucional. En América Latina, por otra parte, la ruptura con el imperio español genera un vacío de poder que rápidamente se llena con el principio de un poder ejecutivo fuerte, presidencialista, que asume no únicamente la función de jefe de gobierno sino el papel simbólico de jefe de Estado.<sup>31</sup> Establecidas estas tradiciones históricas en torno a la configuración político-institucional de un país, no cabe duda de que cualquier intento por transformar de manera radical el sistema político enfrentará considerable resistencia social y política.

Lipset subraya la importancia del condicionante cultural que afectará en gran medida el éxito o el fracaso, ya sea del presidencialismo o del parlamentarismo, en un contexto nacional concreto.<sup>32</sup> El factor cultural puede ser un importante elemento explicativo respecto a por qué el presidencialismo ha prosperado en Estados Unidos, a diferencia de su fracaso recurrente en casi toda América Latina. Según Lipset, el desarrollo de hábitos y prácticas políticas, resultado de un contorno cultural nacional, de costumbres y de tradiciones religiosas, marcará las pautas del desarrollo político de un país y de sus instituciones políticas. Ciertamente, enfrentarnos a la variable cultural presenta graves problemas: primero, de medición respecto a su efecto; y segundo, en términos de los cambios que se van dando dentro del factor cultural (sobre todo en la actualidad, con la marcada tendencia de globalización en lo político, social y económico).

Por último, de ninguna manera podemos descartar el factor de desarrollo socioeconómico. Ciertamente, el parlamentarismo en el siglo XX ha demostrado ser notablemente más duradero y estable que el presidencialismo. Sin embargo, un número importante de sistemas parlamentarios se sitúan precisamente en Europa Occidental, donde el desarrollo y la homogeneidad socioeconómica han sido sin duda pilares fundamentales de la estabilidad política de estos países. De nin-

guna manera puede ignorarse que la crisis económica en el periodo de entre guerras causó estragos en los sistemas políticos europeos, culminando en una guerra mundial. Por tanto, la postura proparlamentarista no deja de basarse, de alguna manera, sobre cierta especulación optimista respecto a las perspectivas de estabilidad de sistemas parlamentarios en las nuevas democracias. Demostrar la debilidad histórica y el fracaso del presidencialismo en América Latina no puede llevarnos a la conclusión inmediata de que el parlamentarismo hubiese prosperado en las mismas circunstancias, o que este sistema contiene la solución a los problemas de estabilidad política.<sup>33</sup>

### Conclusiones

No se puede negar la importancia del debate en torno al presidencialismo y el parlamentarismo que se ha venido dando en estos últimos años, en especial si se tiene en cuenta la alta coincidencia de sistemas presidenciales fracasados en lo que va del siglo. Ante la reciente ola democratizadora, esto se vuelve particularmente importante. Esta nota se ha limitado a exponer los principales puntos que han surgido en el curso de la discusión académica sobre el tema. Se ha destacado la crítica al presidencialismo y los principales desacuerdos respecto al parlamentarismo como solución institucional a los retos de la consolidación democrática.

Muchos de los puntos que destacan los proparlamentaristas tienen gran validez, sobre todo para explicar los factores institucionales que contribuyeron a las rupturas democráticas en América Latina. Sus advertencias sobre los peligros del presidencialismo son una importante contribución a nuestro conocimiento sobre el comportamiento institucional de los sistemas presidenciales latinoamericanos. Sin embargo, los procesos políticos no deben limitarse a estos factores institucionales, ni tampoco debemos reducir el diseño institucional a una esquematizada dicotomía entre presidencialismo y parlamentarismo.

Puramente en el plano institucional, cualquier intento de generalización termina necesariamente por ser relativo, pues hay que con-

<sup>31</sup> Véase L. Whitehead, *op. cit.*, 1988, quien resalta el aspecto histórico.

<sup>32</sup> S. M. Lipset, "The Centrality of Political Culture", *Journal of Democracy*, vol. 1, núm. 4, 1990.

<sup>33</sup> Cammack lamenta, de la reciente obra institucionalista en general, la limitada atención que se le otorga a los factores socioeconómicos y estructurales que son la base de la configuración de las fuerzas políticas y sociales y que, por último, marcan la dinámica institucional del desarrollo político. Véase P. Cammack, *op. cit.*, 1991.

siderar factores como el desarrollo histórico de los partidos políticos, la legislación electoral, la definición real de las facultades del ejecutivo y del legislativo, el grado de descentralización política, etc. Los casos que escapan a esta regla general son múltiples, de manera que únicamente podemos hablar de tendencias generales.

Si combinamos esta variedad institucional con otros factores, como la cultura política, las raíces históricas del sistema político y los determinantes socioeconómicos, nos enfrentamos a una interacción de elementos de tal complejidad que el debate presidencialismo *versus* parlamentarismo pierde primacía en el difícil proceso de consolidación democrática.

Las recetas prescriptivas pueden resultar peligrosas, sobre todo si suponen un cambio radical en las formas de hacer política de un país, y si exigen un cambio de actitudes demasiado artificioso e incongruente con la real correlación de fuerzas políticas. Tal vez debamos optar por la vía de reformas graduales que limiten de manera efectiva los vicios del presidencialismo que puntualmente nos señalan los pro-parlamentaristas. Sin embargo, como bien señala Lijphart, no debemos permitir que la cautela y el conservadurismo limiten nuestra capacidad de reformas creativas y novedosas simplemente por el temor al cambio.<sup>34</sup> El apego a la tradición y el inmovilismo del *statu quo* es tan dañino como el cambio excesivo.

---

<sup>34</sup> A. Lijphart, *op. cit.*, 1990, p. 84.