

PRESIDENCIALISMO, PARLAMENTARISMO Y EL PROBLEMA DE LA CONSOLIDACION DEMOCRATICA EN AMERICA LATINA¹

Bernhard Thibaut

Tras la ola redemocratizadora en América Latina y el Tercer Mundo, existe un gran interés por analizar si el presidencialismo es o no compatible con la implantación de democracias estables. Desde una perspectiva comparada, en la primera parte de este trabajo se presentan los argumentos contrarios al presidencialismo, según su alcance teórico-metodológico. Luego, también comparativamente, se analizan las críticas a este sistema en las experiencias históricas de los países del Cono Sur. Finalmente, se destaca la preferencia de muchos latinoamericanos por un sistema semipresidencialista, según el modelo de la V República francesa. Concluye que en la mayoría de los casos aquí considerados, no es posible saber si un sistema semipresidencialista o parlamentarista mejoraría las oportunidades para la consolidación de la democracia. Pero, sí es importante que los cientistas sociales estudien empíricamente las condiciones para la estabilización de las democracias presidenciales.

1. Introducción.

Hace un cuarto de siglo, Klaus von Beyme anotaba en su obra sobre "el sistema presidencialista norteamericano en la doctrina de las formas de gobierno" (1967), que en Europa se admira el sistema presidencialista norteamericano, llegándose hasta a envidiar en aquellos países con sistemas parlamentaristas e inestabilidad gubernamental crónica, pero que, sin embargo, predomina "... la opinión de que este tipo de sistema sólo puede subsistir dentro de un contexto

¹ Este trabajo forma parte de un proyecto de investigación sobre "Forma de gobierno, partidos políticos y sistema electoral. Un estudio sobre la reforma política en Brasil", que se desarrolla en el Instituto de Ciencias Políticas de la Universidad de Heidelberg, en colaboración con el Instituto de Estudios Económicos, Sociales e Políticos de Sao Paulo (IDESP) y con el apoyo de la Fundación Volkswagen. El marco de este proyecto, dirigido por Dieter Nohlen y Bolívar Lamounier, es la investigación financiada por el Estado de Baden Württemberg, sobre "Organización y Representación Política en América" que se está desarrollando en el Instituto de Ciencias Políticas de Heidelberg. El autor agradece a la Fundación Volkswagen por la concesión de una beca de investigación. La traducción ha sido realizada por Xiomara Navas.

social similar al norteamericano, no pudiendo ser traspasado a otros países" (Beyme, 1967, p. 1).

Después de haberseles atribuido, desde finales de los años sesenta, un plano secundario a los aspectos institucionales y particularmente a los aspectos constitucionales de los sistemas democráticos en la ciencia política, tras la ola redemocratizadora en América Latina y en otras regiones del Tercer Mundo, en las investigaciones científico-sociales se introdujo un nuevo foco y un nuevo *issue* en el proceso político de los respectivos países. Hace algunos años comenzaron a discutirse las condiciones y posibilidades de consolidación de las nuevas democracias o de aquellas que resurgían especialmente en torno a la necesidad y posibilidades de reformas político-institucionales en los países del subcontinente (Nohlen/Solari, 1988). Desde mediados de la década de los ochenta, los científicos sociales se interesaron sobre todo en analizar si el sistema presidencialista (implantado desde la independencia en todos los países latinoamericanos, excepto en Brasil) es o no compatible con el deseo de implantar condiciones democráticas estables. Así, podemos constatar que lo que von Beyme expone sobre la imagen del sistema presidencialista en Europa, también tiene vigencia para América Latina. El sistema presidencialista de la división de poderes, que ya en tiempos de Woodrow Wilson fue objeto de siempre vivos e infructuosos debates de reformas, ha sufrido un fuerte descrédito entre politólogos y teóricos constitucionalistas en lo que respecta a América Latina. En la actualidad rige justamente aquella tesis (basada también en estudios de renombrados politólogos norteamericanos —como Riggs (1988)— sobre el sistema estadounidense), que una democracia presidencialista sólo puede subsistir bajo condiciones sociales y políticas que se asemejen a aquellas de la sociedad norteamericana. Diferiendo de lo que sucedió durante los procesos de formación constitucional en la Europa de postguerra (comp. Beyme, 1973, pp. 311-395), hoy son muy escasas las posiciones "presidencialistas" y parecería que a favor de este tipo de sistema de gobierno sólo hablan el poder de lo fáctico y la tradición. Los enfoques más o menos críticos divergen fundamentalmente en el alcance de su crítica y en las conclusiones a las que llegan sobre la necesidad de reformas.

El presente artículo pretende presentar y discutir comparativamente, tanto a nivel teórico-metodológico como a nivel empírico, esta nueva crítica en torno al presidencialismo en América Latina.

En la primera parte del trabajo presentaremos, en forma sistemática, los argumentos esgrimidos en contra del sistema presidencialista, pasando luego a discutirlos según su importancia teórico-metodológica y su alcance sustancial. De allí resulta que si reducimos el problema de la consolidación democrática a la fórmula "presidencialismo *versus* parlamentarismo", esto implicaría cierto riesgo: la tendencia a "deducir" de los factores constitucionales la dinámica estructural de los sistemas políticos, en vez de analizar el "proceso de poder" o *Machtprozess* (Löwenstein) dentro de un contexto de condiciones concretas—institucionales o de otro tipo— que sólo dependen condicionalmente de otras normas y que a su vez las afectan en forma retroactiva. Omitiendo lo anterior, un análisis tipológico del presidencialismo destaca problemas estructurales característicos de este tipo de sistemas que, por cierto, ya fueron discutidos con gran interés hace más de cien años en los Estados Unidos (comp. p. ej. Sundquist, 1986).

Sirviéndonos de las discusiones que han tenido lugar en torno a los sistemas de gobierno en los países del Cono Sur, en la segunda parte de este trabajo analizaremos cuáles de los argumentos teóricos contrarios al presidencialismo, tienen relevancia en las experiencias históricas de los países respectivos. La comparación histórica e internacional pone a la vista ciertas contradicciones y supuestos cuestionables en los modelos de argumentación, que no implica que tarde o temprano se tendrá que incluir en la argumentación factores tales como la evolución del sistema de partidos. Entonces se vuelve determinante—pero lamentablemente también arbitrario—cuáles de estos factores representan para el investigador el déficit causal del sistema respectivo o dónde cree él encontrar el punto de partida para solucionar el problema.

Algunas reflexiones finales retoman en forma sumaria la preferencia de muchos de los críticos latinoamericanos por un sistema semipresidencialista, según el modelo de la V República francesa. Esta preferencia nos remite a un dilema, que ha estado y está vinculado con las expectativas que en América Latina como en otras partes del mundo, se tienen de un sistema de gobierno democrático. Sin embargo, la evolución constitucional francesa nos sirve de ejemplo para demostrar que los factores fundamentales de una estabilización política, tras experiencias traumáticas de inestabilidad institucional, no quedan necesariamente comprendidos en el texto constitucional.

2. Consolidación democrática y sistema de gobierno: posiciones teóricas.

El problema de la consolidación como punto de partida.

En la literatura se acostumbra a utilizar el concepto de "consolidación de la democracia" en forma intuitiva. Morlino trató recientemente de definirlo como "...proceso de adaptación-congelación de estructuras y normas democráticas que son aceptadas como legítimas, en parte o del todo, por la sociedad civil" (Morlino, 1991, p. 47). Teniendo en cuenta la naturaleza compleja de este proceso, dicha definición resulta inevitablemente vaga y deja un amplio margen para interpretar las dificultades que se hacen presentes en el mismo. En cuanto al cuestionamiento sobre el tipo de sistema de gobierno (lo que sólo es una parte del problema), quiero partir formulando el problema de la consolidación de la siguiente manera: las democracias en el estadio de consolidación tienen fundamentalmente los mismos "problemas" que todas las demás democracias, salvo uno adicional: las dificultades cotidianas del gobernar democráticamente culminan potencialmente en la pregunta de si, bajo circunstancias concretas, todos los actores relevantes siguen aceptando las "reglas de juego" establecidas (es decir, el sistema institucional que aún se encuentra en el estadio de adaptación-congelación con sus normas específicas de procedimiento). En el caso de democracias estables o consolidadas, partimos del hecho de que las normas establecidas de procedimiento, para todos los actores importantes, constituyen la base de sus propias estrategias de acción, así como de la valoración de los resultados concretos de la regulación de conflictos.² En democracias en el estadio de consolidación parece existir, por el contrario, una mayor probabilidad de que bajo determinadas circunstancias, los actores pongan justamente dichas reglas a disposición de sus estrategias de acción y valoraciones. Con este trasfondo, el debate en torno a la consolidación debe iniciarse determinando, en forma general, los "problemas" característicos de los gobiernos democráticos, para luego comprender la importancia que este tipo de problemas tiene en las democracias en estadio de consolidación.

Refiriéndose especialmente a los países del Tercer Mundo, Diamond (1990) enumera tres paradojas que afectan a los gobiernos

² Comp. al respecto Przeworski, (1988).

democráticos: conflicto *versus* consenso; representatividad *versus* gobernabilidad; acuerdo *versus* efectividad. El "dilema" de la política democrática, descrito por Lehner (1989, p. 100) para los países occidentales industrializados, se refiere en el fondo a lo mismo: para garantizar la puesta en práctica y la efectividad de decisiones que atan a toda la comunidad, se deben reducir los conflictos o su potencialidad, considerando un amplio espectro de los intereses y valores. Lo cual, sin embargo, limitaría la "capacidad de acción", lo que a su vez restringiría la puesta en práctica y efectividad de las decisiones.³

Este dilema puede ilustrarse a través de una curva de distribución normal, constituyendo la abscisa un *continuum* entre los polos: conflicto-consenso, capacidad decisional-representatividad, concentración del poder-control, etc. (dimensión de *Politics*), y la ordenada indicando los valores del grado de efectividad de las decisiones políticas (dimensión de *Policy*). Una optimización de la efectividad de las decisiones políticas dentro de un marco de instituciones democráticas (*Polity*), aumentaría tendencialmente la legitimidad de éstas.⁴ Si tomamos el problema de la consolidación como un "caso especial" del mencionado dilema, se podría postular que el espacio de juego entre los polos del dilema es más reducido en las democracias en estadio de consolidación que en las democracias estables. Sin embargo, son las condiciones individuales de una sociedad las que determinan con qué grado de representatividad la respectiva capacidad decisional alcanza la efectividad "óptima", lográndose también una legitimación de las normas establecidas.

Las posiciones y argumentos en el debate sobre el presidencialismo enfocan la pregunta del sistema de gobierno bajo dos aspectos, que pueden clasificarse dentro de las dos dimensiones del problema de consolidación. Por una parte, se trata de la forma en cómo funciona el sistema institucional y las consecuencias que éste tiene sobre las características de los procesos políticos. La pregunta aquí sería si los sistemas presidenciales, en general, o los latinoamericanos, en particular, son mucho "más complicados" o más propensos a dis-

³ De allí resulta que "ningún sistema de gobierno ... (puede) "maximizar", al mismo tiempo, el potencial de tomar en consideración los valores, la capacidad de consenso y el control del poder político". (Lehner, 1989, p. 104).

⁴ Esto coincide con la tesis de aceptación casi general, que los regímenes políticos y, en especial, las democracias, pueden aumentar o tienen que ganar, a corto y largo plazo, su legitimidad por medio de soluciones de problemas (desarrollo, distribución, etc.). Comp. Lipset, 1960; Diamond/Linz, 1989.

funcionamientos que los sistemas parlamentarios, y si los procesos políticos se ven mayormente obstaculizados por los sistemas presidencialistas que por los parlamentaristas (dimensión de *Politics*). El segundo aspecto se refiere a la capacidad de rendimiento sustancial que puede tener un sistema institucional. Es decir, la pregunta de si resulta adecuado resolver problemas, imponiendo nuevas decisiones políticas efectivas, a fin de aumentar la legitimidad de las instituciones y normas de procedimiento.

El enfoque institucional, en el que se basan los análisis sobre la relación entre sistema de gobierno y estabilidad democrática, no tiene una metodología unitaria. En principio se pueden distinguir dos enfoques. Punto de partida para el debate son aquellos estudios que argumentan en base a una definición más o menos "típico-ideal" del presidencialismo⁵ y que, de las características institucionales de este tipo de sistema, deducen consecuencias específicas (negativas) para la dinámica política, en comparación con los sistemas parlamentarios. Los autores de orientación histórico-empírica proponen, por el contrario, partir del desarrollo histórico de los sistemas presidenciales latinoamericanos para determinar déficits funcionales y requerimientos de adaptación, en vista de planteamientos concretos para los problemas que enfrentan los distintos países. Ciertamente resulta difícil establecer una división clara entre estos dos enfoques.⁶ La diferencia principal radica en la forma de análisis, que en el caso típico-ideal tiende a ser más bien deductivo y en el caso histórico, inductivo.

Personalmente considero que la crítica al presidencialismo con argumentos típico-ideales y deductivos, en cierta forma va demasiado lejos. Su función positiva podría consistir en poner al servicio de la investigación empírica ciertos instrumentos analíticos necesarios. Los trabajos realizados hasta ahora no cumplen con esta función. En éstos se proponen más bien tesis y valoraciones normativas, que a pesar de poder ser comprobadas en determinados casos, no siempre

⁵ Sería más correcto hablar de una determinación fundamental tipológica del sistema y de un análisis tipológico-deductivo, ya que "tipo ideal" no corresponde aquí al concepto weberiano. Utilizo esta expresión, ya que Linz mismo ha repetido varias veces que él diferencia entre tipos ideales o tipos puros.

⁶ En los análisis ideal-típicos se incluyen siempre observaciones empíricas y los trabajos histórico-empíricos no pueden desarrollarse sin la ayuda de un concepto de tipo del presidencialismo. Para el enfoque ideal-típico, el empirismo se convierte en un problema cuando conduce a una mezcla del tipo ideal y el tipo real. Viceversa, para el análisis empírico-histórico, el tipo se vuelve un problema cuando no logra cubrir completamente la realidad observada.

son las más adecuadas para comprender satisfactoriamente las condiciones de funcionamiento de ciertos sistemas de gobierno.

La crítica típico-ideal al presidencialismo, con argumentos más bien deductivos.

La crítica al presidencialismo, con argumentos más bien deductivos, parte por lo general de una definición conceptual del sistema presidencialista, en la que se incluyen sus características estructurales, comparándolo con el parlamentarista. En estos análisis se citan también a menudo características institucionales más o menos típicas de los sistemas presidenciales de América Latina.

Linz, cuyos trabajos representan el punto de referencia más importante dentro de este debate,⁷ distingue los sistemas presidenciales de los parlamentarios, en base a las siguientes características (Linz, 1990b, p. 46 y ss.): (1) Existen dos instituciones legitimadas democráticamente: el Presidente (Jefe de Estado y de Gobierno) y el Parlamento. (En el parlamentarismo, en sentido estricto, sólo el Parlamento puede reivindicar su legitimidad). (2) El período presidencial es fijo; el Presidente puede ser removido de su cargo únicamente bajo circunstancias extraordinarias. (Por el contrario, en el parlamentarismo el Parlamento sí puede deponer al gobierno).⁸ En el concepto de "rigidez", Linz resume las consecuencias que estas características fundamentales del presidencialismo tienen sobre el proceso político y considera que el parlamentarismo se caracteriza por una "flexibilidad" mucho mayor (Linz, 1990b, p. 51). Lijphart agrega a estas dos características del presidencialismo, una tercera: se caracteriza por un ejecutivo de estructura monista, mientras que

⁷El ensayo de Linz (1987) "Democracy, Presidential or Parliamentary: Does it make a difference?", se convirtió en un influyente "clásico" de amplia difusión, ya cierto tiempo antes de que aparecieran las primeras publicaciones (Linz, 1990b). Una versión corta fue publicada en 1990, en el *Journal of Democracy* (Linz, 1990a). A continuación se cita sobre todo la versión completa (Linz, 1990b).

⁸Esta definición corresponde a la de Mainwaring (1989); Steffani (1979) y también Riggs (1988) resaltan el criterio de la no deposición del gobierno por parte del Parlamento. Von Beyme (1967) enumera cinco características constitutivas del presidencialismo. En el área de habla alemana, se conoce sobre todo a Steffani a través de sus análisis comparativos estructurales de los sistemas de gobierno presidenciales y parlamentarios. La identificación de "problemas estructurales" típicos de ambos sistemas de gobiernos, como lo hace Steffani, me parece analíticamente más provechoso que el intento de querer deducir lo "bueno" de un sistema de las características definitorias mismas.

los sistemas parlamentaristas tienen un ejecutivo de organización "colegial" (Lijphart, 1990b, p. 114 y ss.).⁹

Los análisis típico-ideales miran las consecuencias de estas características fundamentales, especialmente, en la dimensión de *Politics*. En cuanto a la competencia electoral o partidista, Linz reconoce en el presidencialismo una tendencia inherente hacia la polarización. A través de las elecciones presidenciales, punto central de la competencia política, se decide quién accederá a un cargo único e indivisible. Lo cual les da el carácter de un juego cuyo resultado siempre es cero, según la máxima "*the winner takes all*", acentuado más aún por el hecho de que ganadores y perdedores quedan señalados como tales durante un período fijo. Según Linz, regulaciones específicas de la elección presidencial pueden agudizar aún más la polarización que de ésta resulta. Sobre todo, la elección por mayoría absoluta a dos vueltas permite que los grupos minoritarios extremistas adquieran a lo largo de negociaciones electorales una influencia en desproporción a su peso cuantitativo (Linz, 1990b, p. 52 y ss.).

En lo que atañe a los procesos políticos de los sistemas presidenciales de América Latina, Blondel y Suárez critican sobre todo la personalización de la competencia electoral.¹⁰ El carácter personalista de las elecciones presidenciales daría a los "*outsiders*" una oportunidad desproporcionadamente grande para llegar al poder (Blondel/Suárez, 1981, p. 62; Suárez, 1982, p. 131.). Ya que en el presidencialismo la estabilidad del gobierno no depende de una mayoría parlamentaria disciplinada, el sistema tampoco ofrece estímulos institucionales para la formación de partidos fuertes, resultando, por lo general, una "desorganización" del sistema de partidos (Blondel/Suárez, 1981, p. 65; Suárez, 1982, p. 134 y ss.). A este respecto, Lijphart saca otra conclusión de un análisis puramente

⁹ Este criterio no es muy convincente. Se puede argumentar a nivel constitucional-teórico que, por una parte, ignora la institución latinoamericana del Consejo de Ministros. Por otra, la realidad constitucional en democracias parlamentarias como Gran Bretaña o, en ciertas fases también Alemania, vuelve un tanto dudosa la tesis de un ejecutivo "colegial" o "colectivo" en un sistema parlamentario.

¹⁰ Detrás de la crítica de Blondel/Suárez (1981) o Suárez (1982) no está el problema de la consolidación o de la estabilidad democrática. Parten, sobre todo, de la comprobación empírica de una marcada inestabilidad del gobierno o del ejecutivo en los países latinoamericanos, entre 1945 y 1975. Pese al planteamiento empírico, clasifico su argumentación entre los enfoques más bien deductivos, ya que omite las diferencias intrarregionales internas y no hace un análisis histórico por países. Hay que recalcar especialmente, que Blondel y Suárez no diferencian entre regímenes autoritarios y democráticos.

deductivo.¹¹ A su modo de ver, la agudización de la competencia política en el cargo presidencial, estructura al sistema de partidos desde el punto de vista numérico y, en cuanto a las líneas divisorias de carácter político-ideológicas, lo estructura tendencialmente hacia un formato bipartidista (Lijphart, 1990b, p. 121 y ss.).

El estilo de gobierno y la relación que existe entre el Presidente y la oposición, también constituyen puntos referenciales fundamentales de la crítica de Linz (1990b, p. 58 y ss.). En su opinión, institucionalmente casi no se puede contener la tendencia de polarización, propia de la competencia por el cargo político más alto, ya que la estructura del ejecutivo sería un obstáculo para el estilo moderador que podría adoptar el vencedor tras las elecciones. El rol ambivalente del Presidente, en tanto que representante de toda la nación, legitimado plebiscitariamente y como representante-líder de determinado partido político o movimiento, llevó a Linz a sostener que el elegido denuncia cualquier oposición contra su política como oposición contra "la voluntad de la nación". El hecho de que la verdadera base política del titular del cargo sea eventualmente muy reducida y heterogénea —debido a las negociaciones electorales necesarias— pasa a menudo inadvertido, gobernándose, en cambio, bajo el supuesto de una legitimación máxima.

Esta dinámica potencial en el estilo de un gobierno presidencialista, adquiere especial importancia en caso de un *deadlock* institucional. Cuando la relación de mayorías diverge entre el ejecutivo y el legislativo, en el presidencialismo siempre existe la posibilidad de que ambas instituciones revindiquen su poder legítimo de estructuración. Debido a la "rigidez" del calendario electoral, no existe un mecanismo democrático para la solución de este tipo de conflictos. El sistema tiende por tanto (de acuerdo a la tesis) hacia una agravación de las ya tensas relaciones institucionales entre el ejecutivo y el legislativo, que a través de las demandas plebiscitarias de legitimidad y de las peticiones del Presidente, fácilmente podría transformarse

¹¹ La crítica central de Lijphart contra el presidencialismo dice que este tipo de sistema de gobierno presenta una fuerte tendencia hacia una "democracia de mayoría" y que, difícilmente se deja combinar con los principios de una "democracia consensual"; siendo justamente este segundo tipo el "correcto" para los países latinoamericanos (Lijphart 1990a, p. 73; 1990b, p. 112 y ss.; sobre la determinación tipológica de las democracias de mayoría y de consenso, compárese Lijphart, 1984).

en un conflicto político-social desestabilizador (Linz, 1990b, p. 63; comp. también Lijphart, 1990b, p. 128; Suárez, 1982, p. 138 y ss.).

Con este trasfondo, la estabilidad gubernamental, tradicionalmente ponderada como una de las ventajas de los sistemas presidencialistas,¹² aparece más bien como una desventaja. Junto a la dificultad de que un Presidente "impopular" no puede ser depuesto de su cargo, se ven también como negativos dos aspectos inherentes a la "rígida" continuidad del gobierno en el presidencialismo. La regla de que un Presidente que se retira prematuramente, será reemplazado por el Vice-Presidente, podría conducir a que asuma el poder una persona quien, bajo condiciones normales, nunca hubiera sido elegida (Linz, 1990b, p. 65 y ss.; Suárez, 1982, p. 139). Tomando en consideración el hecho de que resulta casi imposible poner en práctica todo un programa de gobierno durante un solo período, la prohibición de la reelección inmediata –muy difundida en América Latina– podría tener como consecuencia que el Presidente lleve una política impaciente y sin compromisos, que consista únicamente en "querer concluir". De esta manera, el presidencialismo obligaría a todos los actores a someterse a un calendario estricto, reduciendo así el campo de acción para los procesos de búsqueda de consenso y de las adaptaciones pragmáticas de los acuerdos ya existentes, que son imprescindibles para las democracias en el estadio de la consolidación (Linz, 1990b, p. 67 y ss.).

La pregunta sobre la capacidad de conducción político-administrativa o la efectividad del gobierno (dimensión de *Policy*), toma más bien un lugar secundario en la crítica presidencialista con argumentos deductivo-institucionalistas. Los argumentos respectivos miran la posibilidad del *deadlock* institucional y los problemas a nivel del reclutamiento de los líderes. Relaciones de mayorías divergentes en el ejecutivo y en el legislativo, pueden significar una parálisis del proceso decisional, especialmente cuando los actores esperan que un bloqueo de la contraparte respectiva les represente una ventaja electoral-estratégica. Bajo tales circunstancias y pese a las amplias competencias formales que se le conceden al ejecutivo, el Presidente queda condenado a la ineficiencia. De esto se desprende, en principio, un argumento de peso a favor del sistema parlamentarista, en este sentido "más congruente" (Sartori, 1991, p. 10; Suárez, 1982, p.

¹² Compárese las indicaciones de Von Beyme (1967, pp. 6, 16) relativas a los debates constitucionales de postguerra, así como, en general, Powell (1982, p. 63.).

137 y ss.).¹³ La prohibición de la reelección trae como consecuencia que presidentes exitosos y populares, se vean ante la eventual obligación de cortar o por lo menos interrumpir su carrera profesional tras el ejercicio de un período y que el sistema político tenga que producir figuras dirigentes en espacios de tiempo bastante cortos (Blondel/Suárez, 1981, p. 61; Linz, 1990b, p. 67.). La forma personalista del reclutamiento de los cuadros, explica el hecho de que los presidentes en América Latina (y en los Estados Unidos) carecían o sólo tenían poca experiencia administrativa (Blondel/Suárez, 1981, p. 62 y ss.). Por el contrario, a los sistemas parlamentarios se les atribuye la ventaja de que, gracias a las carreras orientadas partidistamente, allí se da un constante reclutamiento vinculado más estrechamente con las experiencias administrativas y legislativas (Linz, 1990, p. 99 y ss.).

La conclusión de todos estos argumentos parece evidente. En cuanto a la combinación entre las instituciones gubernamentales y la dinámica del proceso político y en parte también bajo el punto de vista de la capacidad político-administrativa del gobierno, los sistemas presidenciales presentan por lo visto déficits graves. La rigidez del sistema y su tendencia a fomentar el conflicto y la polarización política, en vez de reducirlo, conducen a formular la tesis de que las democracias latinoamericanas tendrían mejores posibilidades de consolidación con sistemas de gobiernos parlamentarios (Lijphart, 1990a, p. 76), aunque al mismo tiempo se reconoce que no cualquier tipo de sistema parlamentario sería el adecuado para dar nacimiento a una democracia estable (Linz, 1990b, p. 69 y ss., 1990c).

La crítica del enfoque típico-ideal-deductivo y la forma de observación más bien inductiva.

La crítica presidencialista, de orientación típico-ideal y deductiva, ha provocado, por su lado, ciertas críticas. Las objeciones cuestionan sobre todo el alcance de este procedimiento y de las tesis resultantes.¹⁴ Ante todo debemos retener que la determinación definitiva

¹³ La flexibilización de la relación entre ejecutivo y legislativo constituyó siempre uno de los puntos centrales del debate de reformas del sistema norteamericano. Sin embargo, sólo muy raras veces se pidió adoptar el sistema parlamentarista (compárese las indicaciones de Von Beyme 1967, p. 37 y ss.; Sundquist 1986, p. 75 y ss.).

¹⁴ Compárese para una crítica detallada, de orientación metodológica-conceptual, del debate sobre el presidencialismo, Nohlen (1991a).

del presidencialismo, basada en dos o tres características institucionales, no constituye un "tipo ideal" en el sentido weberiano, sino un tipo estructural relativamente extenso, bajo el cual pueden clasificarse numerosos sistemas de gobierno que podrían encontrarse empíricamente.¹⁵ Con esto ya señalamos ciertos límites del uso causal-analítico del tipo. También se critica el análisis de Linz en el sentido de que en éste se juzga categóricamente al presidencialismo, sin tomar en consideración las posibles modificaciones y variaciones del sistema (Nohlen, 1991a, p. 33). Cabe resaltar que Linz acepta, desde un inicio, el "modelo contrario" —el parlamentarismo— como una categoría con significativas diferenciaciones internas y que enfatiza la importancia de los arreglos institucionales específicos (por ejemplo voto constructivo de desconfianza) para un sistema parlamentario estable (Linz, 1990b, p. 69 y ss.). El *bias* metodológico a favor de los sistemas parlamentaristas aparece también en la tendencia de los análisis con argumentos típico-ideales-deductivos, consistente en clasificar a todos los sistemas presidenciales "exitosos" o estables (por ejemplo Estados Unidos, Costa Rica, Venezuela) como "excepciones", en vez de utilizarlos en forma sistemática para analizar las condiciones bajo las cuales este tipo de sistemas es estable o inestable (comp. Blondel/Suárez, 1981, p. 64; Linz, 1990b, p. 48; en este sentido también Horowitz, 1990, p. 74). Por otro lado, se han utilizado características accidentales para argumentar en contra del presidencialismo. Así, ni ciertas regulaciones sobre la reelección y normas específicas de sucesión constituyen características necesarias en la estructura del sistema presidencialista. Lo mismo vale para las regulaciones sobre sistemática electoral, como la elección por mayoría absoluta a dos vueltas (compárese Linz, 1990b, p. 53 y ss. y p. 65 y ss.).¹⁶ Las consecuencias de estas regulaciones puede que sean

¹⁵ Un tipo ideal en el sentido weberiano se caracteriza, contrariamente, porque él sólo une partes existentes latentemente de una "idea" formando una imagen unitaria, que en su totalidad no tiene una correspondencia empírica (Weber 1988a, p. 190 y ss., p. 559 y ss.).

¹⁶ En este sentido, Horowitz (1990, p. 76) criticó a Linz, diciendo que su análisis habla más bien contra un sistema específico de la elección presidencial y no contra una forma de gobierno. Existen también sistemas electorales (por ejemplo el nigeriano) que garantizan un amplio apoyo del Presidente y enfatizan la función integrativa del cargo. En Bolivia, cuando de la elección directa no resulta un vencedor con mayoría absoluta, éste es elegido por el Congreso. Linz (1990c, p. 85) considera que este sistema no ha podido garantizar la estabilización de la democracia en Bolivia. Sin embargo, dentro del proceso de consolidación a partir de 1985, se le atribuye a la elección del Presidente por el Congreso, relacionándola con los pactos políticos entre los partidos más importantes, una importancia significativa (conferencia pronunciada por René Mayorga el 4 de febrero de 1992 en el Instituto de Ciencias Políticas, Universidad Heidelberg).

problemáticas para el proceso político, sin embargo no se las puede atribuir únicamente al presidencialismo.

Otra de las críticas que se le hace al enfoque típico-ideal-deductivo radica en el hecho de que en éste se tiende a omitir factores político-institucionales, que no resultan únicamente de una diferenciación entre el presidencialismo y el parlamentarismo, o a deducirlos del tipo de sistema de gobierno. De esta manera se sitúa, por ejemplo, a los sistemas de partidos fuera del campo de estudio de los análisis institucionales y no se los considera como un factor independiente — ni siquiera sistemáticamente, sino más bien como un factor dependiente del tipo de sistema de gobierno.¹⁷ Por el contrario, aquellos análisis que buscan las causas o condiciones de la estabilidad de los sistemas presidenciales llegan a la tesis de que la estructura de un sistema de partidos tiene una importancia considerable para la forma o capacidad de funcionamiento del presidencialismo.¹⁸ En todo caso, las vinculaciones entre forma de gobierno y sistema de partidos (y dinámica del proceso político), sólo pueden comprenderse si también se toman en consideración las normas que regulan el sistema electoral, tanto para las elecciones presidenciales como para las parlamentarias (Nohlen, 1991b).

La valoración negativa que se hace de la estructura institucional y de la dinámica de los sistemas presidenciales, también descansa en parte en un supuesto —parcialmente explícito e implícito— que sostiene que la consolidación de las democracias latinoamericanas sólo puede lograrse a través de un gran consenso garantizado institucionalmente así como de una colaboración "lo menos conflictiva posible" entre las instituciones. Este supuesto tiene que ver, sin duda alguna, con el hecho de que los análisis respectivos ven en la agudización de los conflictos políticos (entre partidos y/o instituciones gubernamentales) el mayor peligro para la democracia. Desde otra perspectiva, es decir si ponemos en primer plano la pregunta sobre la capacidad decisional y de solución de problemas, la superioridad de aquel

¹⁷ Compárese Linz (1990, p. 43 y ss.) así como los postulados antes mencionados de Lijphart (1990b) y Blondel/Suárez (1981) relativos a los efectos del presidencialismo sobre los sistemas de partidos. Frente a lo cual parece más plausible entender al presidencialismo como factor interviniente en la relación entre sistemas electorales y sistemas de partidos.

¹⁸ Mainwaring (1989) sostiene la tesis de que los sistemas presidenciales no pueden prescindir funcionalmente de un sistema bipartidista. A esto se acerca también el análisis que Riggs (1988) hace sobre el sistema norteamericano. Para una diferenciación en base a los casos de Costa Rica y Venezuela, compárese Thibaut (1992).

sistema que enfatiza, sobre todo, el principio de consenso o de compromiso, deja de parecer necesariamente plausible (Nohlen, 1991a, p. 23; Sartori, 1991, p. 15 y ss.). Aun si se reconoce que un modelo político orientado al compromiso requiere una garantía institucional, subsiste la duda de si se le puede atribuir al presidencialismo una tendencia inherente hacia el tipo de democracias de mayorías. Por un lado, hay que señalar que el sistema norteamericano tiene marcados rasgos de una democracia orientada al compromiso¹⁹ (mientras que el parlamentarismo británico constituye el "prototipo" de una democracia de mayorías) y, por otro lado, que en la metodología de Lijphart se busca resaltar en este asunto el principio mayoritario.²⁰

Para determinar la importancia que tiene la pregunta sobre la efectividad del gobierno dentro del problema de la consolidación, se duda si basta comparar al presidencialismo con el parlamentarismo. Para Sartori (1991, p. 11 y ss.), por ejemplo, la efectividad de un gobierno no depende del tipo de sistema de gobierno, sino de la estructura y dinámica del sistema de partidos; según su opinión, son decisivos: (1) el número de los partidos relevantes (que debería ser pequeño), (2) el grado de la polarización ideológica (que debería ser bajo) y (3) la disciplina partidista (que debería existir).²¹ Si pasamos de la dimensión de *Politics* a la de *Policy*, tampoco las tres variables sartorianas nos ayudan mucho. Aquí pueden jugar un rol las características institucionales de un sistema de gobierno que, sin embargo, deberán colocarse bajo el ámbito de las tipologías (comp. Fernández, 1991a).

¹⁹ Ya Von Beyme (1967, p. 51) cuestionó la aplicación del concepto de la democracia concurrencial anglosajona para el sistema norteamericano, clasificándolo más bien bajo el modelo proporcional de Lehmbruch (1967). Burns (1966, p. 28 y ss.) distinguió tres "modelos" de gobierno en la Constitución y en la historia política de los Estados Unidos: el de Jefferson, Madison y Hamilton, de los cuales el segundo enfatiza el principio del equilibrio y compromiso, mientras que el primero, coloca al principio mayoritario en primer plano.

²⁰ La operacionalización de los criterios de clasificación está por lo menos "acomodada" respecto al sistema electoral. En su libro *Democracies*, Lijphart (1984) mide la proporcionalidad de los sistemas electorales en general (también para los Estados Unidos) a nivel de las elecciones parlamentarias; en su artículo sobre la tendencia mayoritaria del presidencialismo, evalúa la proporcionalidad del sistema electoral a nivel de las elecciones presidenciales—donde el efecto de distorsión debe ser máximo, pudiendo suministrar un "indicio" para una democracia de mayorías (Lijphart 1990b, p. 122).

²¹ Compárese respecto al problema de la capacidad decisional en la teoría democrática sartoriana. Sartori (1987, p. 216 y ss.).

Ante estas objeciones hechas en contra de la crítica típico-ideal-deductiva, se propone, entender la evolución histórica del presidencialismo latinoamericano y vincular el análisis con visiones históricas concretas. Este enfoque más bien inductivo, busca, en primer lugar, reconocer especificidades y variaciones del sistema presidencial en América Latina que permitan analizar el problema de las condiciones para la consolidación democrática. Una evaluación del presidencialismo latinoamericano debe fundamentarse, sobre todo, en análisis comparados intraregionales que consideren las condiciones contextuales, sociales y político-institucionales de cada uno de los sistemas y que identifiquen ámbitos, en los cuales se requiera y se puedan llevar a cabo adaptaciones funcionales para problemas concretos de cada uno de los países (Nohlen/Fernández, 1991, p: 9 y ss.).

Partiendo de una visión general, en estudios históricos y jurídico-constitucionales se resaltan las divergencias existentes entre el presidencialismo latinoamericano y el sistema norteamericano, que en torno a la problemática de consolidación se las juzga en forma crítica.²² Se habla primordialmente de la falta de formación de un *checks and balances* eficiente, debido a la "primacía del ejecutivo", así como de la organización estatal extremadamente centralizada, aun en los estados federales de la región. Ambas características se remiten, en parte, a los problemas que surgieron durante la formación de los Estados en el siglo XIX, a la forma que han tomado en la actualidad y, sobre todo, a las premisas de estrategias de desarrollo, que se volvieron determinantes tras la crisis económica mundial de los años treinta y la Segunda Guerra Mundial, enfatizando progresivamente el rol del Estado como motor del desarrollo económico y social (Fernández/Nohlen, 1991). De esta manera, la crítica empírico-histórica identifica los déficits del presidencialismo o de los sistemas de gobierno latinoamericanos y la necesidad de las reformas respectivas sobre todo en los ámbitos siguientes: distribución de poder y competencias y modelos de relación entre el ejecutivo, el legislativo, el judicial y la burocracia; extensión de las competencias decisoriales y directivas a nivel regional y local. La efectividad del gobierno (dimensión de *Policy*) juega aquí un rol por lo menos tan importante como la estructura y dinámica de los procesos políticos

²² Compárese para un análisis temprano, Lambert (1963). Para una observación puramente jurídico-constitucional, Nogueira (1985, o. J.), sobre el desarrollo histórico, desde una perspectiva politológica, Fernández/Nohlen (1991).

(dimensión de *Politics*), teniendo en cuenta las dificultades económicas y los apremiantes problemas sociales.

La pregunta lanzada por la crítica típico-ideal-deductiva en cuanto a la importancia del factor "presidencialismo" respecto a la inestabilidad histórica de la democracia y a los eventuales peligros en los procesos actuales de consolidación en América Latina, por cierto que no puede responderse identificando únicamente los *trends* específicos de desarrollo y los ámbitos problemáticos de los sistemas presidenciales en el subcontinente. Pese a todas las objeciones, es muy posible que la argumentación típico-ideal-deductiva logre describir correctamente experiencias fundamentales en el sistema presidencialista en América Latina. No cabe duda que las conclusiones de los análisis deductivos son prematuras y exageradas. Sin embargo, como hipótesis sobre posibles vinculaciones, sus argumentos se pueden tomar en serio, especialmente en lo que toca a la relación entre ejecutivo-legislativo y el estilo de gobierno en sistemas presidencialistas. ¿Cuál es el rol que éstos juegan dentro de los debates sobre reformas gubernamentales en cada uno de los países y, al tenor de la crítica teórica respectiva, se obtiene o no como resultado una impresión general y homogénea de cómo funcionan los sistemas presidenciales en América Latina?

3. Las críticas al presidencialismo en los países del Cono Sur.

Durante los procesos de transición o inmediatamente después de que éstos llegaron a su término, se originaron debates aunque de distinta intensidad en todos los países del Cono Sur en torno a una reforma o a una nueva concepción de los sistemas existentes de gobierno. En Argentina, el Consejo para la Consolidación de la Democracia, creado por el Presidente Raúl Alfonsín inmediatamente después de haber asumido su cargo en 1983, presentó en 1986 y 1987 propuestas para una reforma constitucional que, sin embargo, no llegaron a tener lugar.²³ En Brasil, el Congreso elegido en noviembre de 1986 elaboró una nueva Constitución que entró en vigencia en octubre de 1988.

²³ Respecto al fracaso de las reformas propuestas en Argentina y Uruguay comp. De Riz/Smulowitz (1991).

Una comisión instalada por el Presidente José Sarney, Comissao Afonso Arinos, ya había hecho propuestas para una nueva Constitución en 1985/86. En la Constitución de 1988, no se estableció en forma definitiva el tipo de sistema de gobierno. Sobre este punto se decidirá por referéndum a mediados de 1993.²⁴ En Chile, en reacción a la Constitución autoritaria de 1980, un grupo de constitucionalistas de orientación claramente democrática (Grupo de los 24) presentó en 1985 reflexiones acerca de la Constitución para un Chile redemocratizado (comp. Cumplido, 1988). En los años siguientes, fue sobre todo en las filas demócratacristianas donde tuvieron lugar constantes debates en torno al futuro tipo de sistema de gobierno. En Uruguay, el pacto que regulaba la transición a la democracia (Acuerdo de Club Naval de agosto de 1984), acordado entre los militares y los partidos, preveía que el Parlamento —a elegirse en noviembre del mismo año— se formara como Asamblea Constituyente para que presentara al año siguiente, un proyecto constitucional que sería sometido a referéndum. Sin embargo, esto no llegó a tener lugar. Las dos cámaras del Parlamento uruguayo se constituyeron como órganos legislativos regulares, siguiendo así la regulación de la Constitución de 1967.

Para los fines del presente artículo, no es posible ni necesario describir o analizar detalladamente los debates políticos en torno a la Constitución, que tuvieron lugar en los diversos países ni las diferencias constitucionales entre sus sistemas de gobierno.²⁵ Pretendemos más bien, relacionar las respectivas críticas que se hicieron al presidencialismo en el contexto de estos debates, con las posiciones anteriormente expuestas, preguntándonos: ¿cuáles son los problemas del desarrollo político que han sido vinculados o que aún se vinculan con el sistema presidencial en cada uno de los países en estudio? Como marco de referencia para ordenar los distintos argumentos, nos basaremos a continuación en los dos aspectos de la problemática de consolidación y estabilización antes mencionados:

²⁴ Este trabajo fue realizado antes del Plebiscito efectuado el 21 de abril de 1993.

²⁵ Nogueira considera a Argentina como sistema presidencial "puro" con un poder ejecutivo dominante, al igual que la Constitución chilena de 1925. Siguiendo esta tipología, el sistema brasileño también se describiría como sistema presidencial puro. La Constitución uruguayo de 1966, en cambio, representa un tipo de presidencialismo "parlamentario" o "moderado", dado que el Congreso representa un verdadero contrapeso al poder ejecutivo (entre otras competencias, tiene el derecho de censurar a los ministros). La Constitución chilena de 1980 representa, según la tipología de Nogueira, un presidencialismo "autoritario" con un rol de los militares como vigilantes de la Constitución, una falta de independencia de los poderes judicial y legal y con restricciones de la competitividad (comp. Nogueira, 1985, s.f.).

por un lado, el funcionamiento del sistema institucional y la dinámica de los procesos políticos, y la eficiencia del gobierno, por el otro. El peso que estos dos aspectos han adquirido en la discusión y también el alcance de las críticas de cada sistema gubernamental, depende en alto grado de las experiencias históricas en los países respectivos. A continuación, distinguimos entre tres niveles referenciales de las experiencias previas: la(s) fase(s) preautoritaria(s), el derrumbe o *breakdown* de la democracia y la fase postautoritaria.

En el caso argentino, la primera fase democrática de 1916 a 1930, el período de la inestabilidad política-institucional antes del Golpe militar de 1976 y la fase postautoritaria desde 1983, marcan los puntos de referencia para la crítica al sistema de gobierno. En cuanto a las dos primeras fases, el mal funcionamiento de las instituciones, es decir la tendencia a solucionar los conflictos políticos de manera autoritaria, se encuentra en el centro de las críticas. El período entre 1916 y 1930 se caracterizó por bloqueos institucionales y por una creciente polarización entre los conservadores —anteriormente dominantes— y los radicales que, después de liberalizarse el sistema político en 1912, ganaron las elecciones tres veces seguidas (en 1916, 1922 y en 1928), pero que, sin embargo, siempre se vieron enfrentados por una mayoría de la oposición conservadora al menos en una de las dos cámaras del Congreso. El bloqueo permanente entre el poder ejecutivo y el legislativo, las excesivas intervenciones a través de las cuales los presidentes intentaban poner barreras a la mayoría opositora en las provincias y en el Senado,²⁶ y la interpretación plebiscitaria de la presidencia, sobre todo por Hopólito Yrigoyen (1916-22, 1928-30), constituyen dentro de los análisis institucionales los factores más destacados de la polarización política, que en un contexto de parálisis total del proceso de toma de decisiones y bajo condiciones de crisis económica, condujo al Golpe de Estado de 1930 (Potter, 1981; Mustapic, 1984; Alcántara; 1992).

En lo que respecta a la inestabilidad política y a la práctica sobre todo autoritaria de los gobiernos argentinos durante las cinco décadas siguientes, en el debate constitucional se encuentran dos tesis opuestas (comp. Smulowitz, 1987, p. 6 y ss.). Una de ellas sostiene

²⁶ En su art. 6, la Constitución argentina le concede al gobierno central el derecho de intervenir en los asuntos provinciales "... para garantizar la forma republicana del gobierno". No especifica, sin embargo, las exactas condiciones para intervenir, ni cuáles son los actores del poder interventorio (comp. Mustapic, 1984, p. 97).

que no es el sistema institucional, constitucionalmente establecido, el que representa el problema fundamental de la política argentina sino el gran abismo que existe entre las normas constitucionales y los modelos de comportamiento confrontacional de los actores políticos. Frente a ésta, la tesis "racionalista" sostiene que obviamente los actores no consideraron ventajosas las posibilidades previstas por la Constitución para solucionar pacíficamente los conflictos. Siguiendo este argumento, se afirma que por lo tanto es muy improbable que los actores cambien sus estrategias de conflicto en el marco del sistema institucional existente. El punto clave de las dos posiciones, por ejemplo, acerca del fracaso de la democracia en los años setenta, es la pregunta si la falta de desarrollo funcional del sistema de partidos es la expresión o consecuencia de las deficiencias funcionales del sistema de gobierno, o si ésta representa una causa de por sí.²⁷

También respecto a las primeras experiencias postautoritarias bajo el gobierno de Alfonsín (1983-1989), la discusión argentina se guía por la pregunta de si bajo las condiciones del presidencialismo es posible que se desarrolle un sistema de partidos capaz de agregar e integrar intereses sociales distintos y una cultura política de élites más cooperativa. En esta discusión, el aspecto de la funcionalidad del sistema institucional y su influencia sobre el proceso político se conecta con el aspecto de la eficacia del gobierno (De Riz, 1987). Dada la posición minoritaria de su partido, la Unión Cívica Radical, el Presidente Raúl Alfonsín no logró implementar una serie de proyectos políticos tal como, por ejemplo, la nueva regulación prevista de la relación entre el Estado y los sindicatos.²⁸ Un factor determinante del por qué fracasó Alfonsín en sus metas políticas, fue el hecho de que cuando más se acercaban las elecciones parlamentarias de 1987 —cuyo resultado debilitó aún más al gobierno— y las elecciones presidenciales de 1989, más se agudizaba el enfrentamiento entre el partido en el gobierno y los peronistas en la oposición. En

²⁷ En este sentido, Smulowitz (1987, p. 17 y ss.) sigue los análisis de Linz, Blondel y Suárez, mientras que constitucionalistas como Vanossi sostienen que al sistema constitucional, en sí funcional, le habían faltado los "protagonistas", es decir, partidos políticos que funcionarían bien (Vanossi, 1988, pp. 311-318). También Botana aboga por esta segunda posición al decir: "Para perfeccionar su cultura democrática la Argentina requiere más especialistas en el arte de la asociación política que en la invención legislativa: necesitamos partidos modernos que sepan mediar efectivamente entre el ciudadano, los intereses corporativos y el Estado" (Botana, 1987, p. 16.).

²⁸ Para un análisis más detallado del gobierno de Alfonsín, consúltese a De Riz/Feldman (1991); respecto al fracaso en la suspensión del corporatismo véase Alcántara (1989, p. 265).

esto, la lógica de la competencia electoral y la necesidad de formar una identidad interna en los partidos políticos que carecían de un perfil programático claro, jugaban un papel mucho más importante que eventuales diferencias sustanciales. Por lo tanto, por lo menos durante este primer período de gobierno democrático, no se cumplieron en Argentina las expectativas de desarrollo de un sistema de partidos organizativa y estructuralmente más funcional y de una nueva cultura política de élites, ni las esperanzas de que el Parlamento jugara un rol más activo en el proceso de la toma de decisiones (De Riz, 1989).

En el caso de Brasil, las críticas hechas al presidencialismo también tienen sus puntos de referencia en los tres niveles de experiencia antes distinguidos. Influyen en estas críticas tanto el aspecto de la dinámica del proceso político como el de la eficacia.²⁹ Respecto a la fase preautoritaria, las críticas van dirigidas contra una concepción específica de la presidencia, que se remonta a la revolución de 1930. Bajo Getulio Vargas, quien accedió a la cumbre del poder ejecutivo federal a través de la revolución, a partir de mediados de los años treinta, el carácter de la presidencia se transformó de una institución hasta entonces controlada por las oligarquías regionales a una presidencia de tipo plebiscitario carismático, que se caracterizó más aun durante la fase democrática, entre 1945 y 1964 (Lamounier, 1991, p. 122 y ss.). El rasgo central de este tipo de "superpresidencialismo" es el hecho de que todas las expectativas y añoranzas de las masas respecto a una modernización profunda de la sociedad, a un crecimiento económico y a reformas sociales, se concentran exclusivamente en aquella persona que ocupa el cargo presidencial. Sin embargo, en la realidad, el marco de acción del Presidente frente a los intereses de grupos sociales poderosos siempre ha sido sumamente restringido. Por lo tanto, las inevitables crisis de eficacia a las que lleva este concepto con su inherente tendencia hacia una movilización populista de las masas, tenían como consecuencia casi automática que se institucionalizara el rol de los militares como vigilantes del orden social (Lamounier, 1990, p. 165 y ss.)³⁰

²⁹ Aparte de Chile, Brasil representa un caso de referencia importante en el análisis de Linz, tanto respecto al problema de la regla de sucesión (Quadros-Goulart; Neves-Sarney; comp. Linz, 1990, pp.49, 65) como a la dinámica polarizante del concepto de doble legitimidad, cuando el Presidente representa a las masas urbanas, enfrentándose a un Parlamento dominado por los intereses de la oligarquía rural (este fue el caso brasileño a principios de los años sesenta).

³⁰ Por lo que respecta a la polarización política y a la rigidez del sistema, Lamounier sigue en grandes líneas la argumentación de Linz (comp. Lamounier, 1990, p. 166).

Respecto al derrumbe de la democracia en 1964, los análisis institucionales destacan la existencia de la diferencia de la relación de mayorías en el poder ejecutivo y en el legislativo. El abismo que se abrió entre la concepción plebiscitario-carismática de la presidencia y las posibilidades reales de su marco de acción, se acentuó entonces aún más por la fragmentación del sistema de partidos brasileño. De hecho, ninguno de los presidentes brasileños entre 1946 y 1964 dispuso de una mayoría sólida en el Congreso.³¹ Fue sobre todo bajo el gobierno de João Goulart (1961-64) que se produjo un bloqueo total entre el gobierno y el Congreso. Desde una perspectiva institucionalista, este bloqueo fue un factor que fortaleció la polarización política en la primavera de 1964, que terminó en una intervención militar.³²

La concepción plebiscitario-carismática del presidencialismo también caracteriza la fase postautoritaria desde 1985. Ella representa de algún modo la herencia institucional de la época de Vargas en la Constitución de 1988, aunque teóricamente se acerca más al modelo estadounidense (De Souza/Lamounier, 1990, p. 232). En cuanto a la valoración del sistema gubernamental de los últimos años, el aspecto de la eficacia se encuentra en el centro de la atención. Lamounier (1988, p. 182), por ejemplo, interpreta la errática política económica del Presidente Sarney como típica expresión del presidencialismo plebiscitario, que sacrifica la racionalidad económica por metas populares de corto plazo. Según este autor, por una parte, el corporatismo—herencia también de la época de Vargas—se debilitó únicamente respecto al control estatal de los sindicatos, pero no respecto a la estructura monopolista de la representación de los intereses sindicales. Por otra parte, los mecanismos de la representación parlamentaria favorecen más que nunca la fragmentación del sistema de partidos. La estructura institucional "triple"—formada por el presidencialismo plebiscitario, el corporatismo sólo medio

³¹ Ya Furtado (1965, xvii y ss.) destacó que el rápido cambio socio-estructural (urbanización, industrialización) junto con el derecho electoral (exclusión de los analfabetos) y con el sistema de representación (sobrerrepresentación de las zonas rurales en el Parlamento), llevó a que las elecciones presidenciales se decidieran por unos movimientos políticos nuevos en las ciudades, pero que los presidentes no contaran con oportunidades de recibir una mayoría en el Congreso: "... the Executive represented emergent political forces that defied the control of the Establishment, which concentrates its forces in Congress". (ibid. xx; comp. también xxiii).

³² Comp. las referencias de Mainwaring (1990, p. 170). Respecto al desarrollo político a partir de la dimisión de Quadros hasta el Golpe militar, comp. Skidmore (1967, pp. 205-252). Respecto al compromiso parlamentario relacionado con el traspaso de Quadros a Goulart, ver también Vanossi (1964; 1988, pp. 211-277).

"domado" y el sistema de representación parlamentaria caracterizado por el principio de concordancia-, constituye para Lamounier el factor central de la crisis económica permanente. El Presidente Fernando Collor, que como *outsider* casi fue llevado al cargo presidencial como por una corriente de agua, no contó con una base parlamentaria ni con una mayoría para su concepto de saneamiento económico, aunque un creciente número de miembros del Congreso si acepta que un cambio de rumbo fundamental se hace cada vez más urgente (Lamounier, 1992).³³

En miras al referéndum previsto para 1993, sobre la forma de gobierno, también en el caso brasileño se discute qué tipo de sistema de gobierno favorecería más la rápida estructuración de un sistema de partidos, capaz de agregar e integrar los distintos intereses. En todo caso, con la opción parlamentaria se vinculan ciertas expectativas en torno a una solución de este problema clave.

En el caso de Chile, el derrumbe de la democracia y la fase previa al mismo, a principios de los años setenta, constituye el punto de referencia histórica de una posición meramente institucionalista. Esta identifica al presidencialismo como el problema fundamental del desarrollo político nacional y centra su atención especialmente en la relación entre el sistema de gobierno y la dinámica de los procesos políticos. La estructura del sistema de partidos constituye el punto clave de esta argumentación, representada sobre todo por Valenzuela (1987; 1990). Para él la configuración del sistema presidencial y de un sistema de partidos arraigado fuertemente en clivajes sociales con alto grado de competitividad y polarización, representó un factor importante en el derrumbe de la democracia. Al igual que todos los presidentes desde finales de la Segunda Guerra Mundial,³⁴ Salvador Allende, electo en 1970 con un estrecho margen del 36,2% de los votos, tuvo que hacer frente a un Congreso dominado por la oposición. Ante la creciente ideologización en la competencia polí-

³³ El manuscrito del presente trabajo fue terminado en febrero de 1992. El 29 de septiembre del mismo año, Collor fue suspendido de su cargo presidencial por medio de un procedimiento de destitución según el Art. 84 de la Constitución brasileña. Este primer *impeachment* en la historia constitucional latinoamericana, sin duda alguna, dará un fuerte impulso al debate en torno a un cambio del sistema de gobierno. No obstante no podemos discutir las posibles interpretaciones del proceso en esta oportunidad.

³⁴ Es excepcional una parte del período presidencial de Jorge Alessandri (1958-64). Alessandri dispuso de una mayoría en las dos cámaras del Congreso entre 1961 y 1963 (comp. Valenzuela, 1987, Anexo, Tabla 10).

tica desde los años sesenta, según Valenzuela, el enfrentamiento entre el gobierno y aquellos grupos políticos y sociales, que percibían la actitud de la Unidad Popular como una amenaza a sus intereses existenciales, aumentó hacia 1973. Los conflictos políticos llevaron a un bloqueo institucional entre los poderes ejecutivo y legislativo—que Allende intentaba romper por medio de decretos muy dudosos desde el punto de vista constitucional—y se transformaron en una polarización y confrontación social generalizada. La tesis central de la argumentación institucionalista afirma que, bajo las condiciones de un sistema parlamentario, no habría sido posible tal polarización de los sectores políticos ni tal escalamiento de los conflictos. Se supone que sin mayoría parlamentaria, el gobierno hubiese sido derrumbado por una coalición de centro-derecha, pero que la democracia en cambio hubiese sobrevivido (Valenzuela, 1987, p. 14; 1989, p. 187). Contrariamente a esta tesis tan dramática, la gran mayoría de los científicos sociales afirma que el derrumbe de la democracia chilena tiene sus raíces en factores mucho más complejos y propios de la dinámica del proceso, los que llevaron a la agudización de los conflictos socio-políticos y que no pueden ser explicados lo suficientemente por los rasgos institucionales del sistema de gobierno.³⁵ En lo que concierne a la estabilidad del sistema chileno entre 1925 y 1973, un enfoque explicativo destaca la capacidad y la voluntad de cooperación entre las élites políticas, en el marco del llamado "Estado de compromiso".³⁶ Respecto a esta fase, lo que está en el centro de la atención de las críticas es el aspecto de la eficacia del sistema de gobierno. Con la expansión de la acción estatal a partir de los años treinta, el poder ejecutivo avanzó cada vez más hacia el centro del sistema político. En los años cincuenta y sesenta, fueron sobre todo los Presidentes Alessandri y Frei los que quisieron fortalecer la competencia legislativa y presupuestaria del ejecutivo para superar el obstruccionismo del Parlamento (comp. Godoy, 1990, p. 21 y ss.). A pesar de los cambios constitucionales, el marco de acción del gobierno se mantuvo restringido debido a las constelaciones partidarias dentro del

³⁵ Véase Nohlen (1973; 1973a) y Huneus (1981; 1988).

³⁶ Comp. Garretón (1983, p. 23 y ss.) No hay consenso sobre que esta estabilidad a través de estrategias de desarrollo (industrialización, aumento de la participación social) habrá que interpretarla como un intento voluntario de equilibrar los intereses antagónicos, siempre tan precario, o si los elementos de la acomodación de las élites mismos se basaron en rasgos institucionales del sistema chileno (comp. Huneus, 1992, p. 3 y ss.).

Congreso. Las expectativas que los electores tenían del Presidente respectivo –aumentadas por supuesto durante la campaña electoral– estaban destinadas a fracasar en el "Estado de compromiso" (comp. Fernández, 1991, p. 132 y ss.).³⁷ Para las dos fases y los dos ámbitos, una configuración específica resultante del sistema de gobierno y del sistema de partidos constituye el núcleo más importante en el debate. En base a ésta, Valenzuela opta por un cambio del sistema de gobierno. Puesto que desde su perspectiva, la estructura del sistema de partidos corresponde a la estructura de los clivajes sociales, persistiendo por lo tanto casi sin poder ser modificado a través de la ingeniería política –como, por ejemplo, una reforma del sistema electoral– el parlamentarismo parece ser el mejor medio para generar compromisos políticos en el marco de coaliciones estables y para un funcionamiento sin fricciones entre las instituciones del gobierno (Valenzuela, 1987, p. 31 y ss.; Godoy, 1990, p. 36 y ss.).

En cambio, aquellas reflexiones que relacionan la cuestión de la consolidación más bien con el aspecto de la eficacia del gobierno, consideran que el problema fundamental del presidencialismo chileno consiste en que al Presidente se lo sobrecarga de funciones. Los papeles que desempeña el Presidente en las diferentes áreas políticas no son fáciles de combinar (por ejemplo: Jefe del Estado - Jefe de Gobierno; Jefe del Poder Ejecutivo - Jefe del Poder Legislativo; líder político - Jefe de la Administración) y, desde esa perspectiva, dificultan un trabajo gubernamental eficiente. Por lo tanto, parece necesario reorganizar el poder ejecutivo sin cambiar el sistema presidencialista de gobierno, sino introducir únicamente la figura del Primer Ministro que descargue al Presidente de algunas de sus funciones y que contribuya a flexibilizar las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo (Fernández, 1991).

Uruguay ha vivido más experimentos político-constitucionales en este siglo que cualquier otro país del Cono Sur. Las alternativas de estos cambios nunca se han encontrado entre el presidencialismo y el parlamentarismo, sino entre el presidencialismo y un sistema colegial. En este país, no se ha propuesto seriamente cambiar la

³⁷ Sin embargo, el Presidente Eduardo Frei siguió siendo bastante popular al final de su período presidencial y hubiera tenido buenas oportunidades de ser elegido de nuevo, lo cual, sin embargo, lo prohibía la Constitución. No por último sería el gran apoyo por parte de la población que le permitía exigir que se introdujera más mecanismos plebiscitarios de decisión en preguntas conflictivas entre el gobierno y el Congreso.

forma de gobierno en el contexto de la redemocratización.³⁸ Las críticas al sistema de gobierno uruguayo se ven más bien inspiradas por el debate teórico sobre el presidencialismo y se refieren sobre todo a la fase anterior al derrumbe de la democracia en 1973 y al *breakdown* mismo, poniendo en el centro de atención a las relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo. Los veinte años anteriores a la dictadura militar se caracterizaron por un desgaste continuo del modelo uruguayo del "Estado de bienestar", que antes había sido tan exitoso. Ninguno de los cuatro gobiernos de esta época contó con una base sólida en el Parlamento, razón por la cual ninguno fue capaz de imponer sus conceptos político-económicos para la estabilización económica del país. En el marco del presidencialismo, la compleja estructura del sistema de partidos, con sus dos partidos tradicionales tan fuertemente fraccionados y su poca disciplina en el Congreso, obstaculizó un trabajo eficiente del gobierno. De esta manera, contribuyó a la polarización social ligada a la decadencia del modelo del "Estado de bienestar" (Gillespie/González, 1989, p. 237). La Constitución de 1967, que abolió el sistema del ejecutivo colegial vigente desde 1952, intentó sin éxito estructurar más eficazmente el proceso político a través de una mayor concentración del poder ejecutivo. Este intento ha sido caracterizado como un intento de crear una Constitución del tipo De Gaulle sin De Gaulle (Gillespie, 1987, p. 5 y ss.). Sin embargo, basándose en el sistema de partidos existente no se pudo crear un gobierno verdaderamente fuerte y eficaz. A principios de los años setenta, las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo estuvieron marcadas por una constelación clásica de *dead-lock*, causada por una creciente desconfianza entre los partidos políticos que llevó a paralizar el proceso de la toma de decisiones.³⁹ Respecto a la transición hacia la dictadura en 1973, el análisis de corte institucionalista ve un factor adicional en el hecho de que no fue

³⁸ La Constitución vigente de 1967 permitiría llevar a cabo una práctica política que se parece bastante a la de los sistemas parlamentarios. Así, la Constitución permite al Parlamento derribar a los ministros a través de una moción de censura con una mayoría de dos tercios. Al no producirse tal mayoría, el Presidente puede disolver el Parlamento y convocar elecciones al Congreso. Este reglamento, sin embargo, en la práctica no ha conseguido ninguna importancia, ni tampoco la posición relativamente fuerte de los ministros y del consejo de ministros frente al Presidente prevista por la Constitución (para más detalles, véase Rial, 1991).

³⁹ Bajo la impresión de la creciente violencia política sin embargo, en 1971 se llegó a emitir una ley con el acuerdo de la oposición sobre "la seguridad social y el orden público", que restringió los derechos civiles e introdujo la censura de prensa y que, de esta manera, legalizó las medidas llevadas a cabo por el gobierno hasta entonces al margen de la Constitución (Gillespie, 1987, p. 15).

posible desplazar de su cargo al Presidente Juan María Bordaberry —un representante ultraderechista en el espectro político del país—, aunque hasta algunos políticos importantes de su propio partido, Los Colorados, exigieran su dimisión (Gillespie, 1987, p. 19). La mayoría de los investigadores opina que la ineficacia del gobierno como aspecto clave de las deficiencias funcionales del sistema uruguayo tanto antes como después de la dictadura militar,⁴⁰ tiene sus orígenes en la estructura del sistema de partidos. No obstante, se discute si es el sistema electoral uruguayo de lemas el que representa el factor causal de esta estructura, como afirma por ejemplo González (1991). Pese a que fue más bien el sistema electoral y no el sistema de gobierno el que estuvo en el centro de los debates para las eventuales reformas institucionales después de la transición, el sistema electoral no llegó a reformarse debido a las diferencias en cuanto al peso atribuido a este factor (comp. Nohlen/Rial, 1986).

Frente a la posición que identifica la estructura del sistema de partidos como el problema fundamental de la política uruguaya, se sitúa otra crítica al presidencialismo que considera como punto clave la estructura social del país. Así, Pérez (1988) ha sostenido la tesis de que el presidencialismo en el Uruguay representa un intento —condenado de antemano a la inoperancia y, por lo tanto tendiente al autoritarismo— de "simplificar" una estructura social sumamente compleja, que según él tiene su expresión adecuada en la heterogénea estructura del sistema de partidos. Al igual que en el caso chileno, esta argumentación parte de la idea de que únicamente la aceptación de un pluralismo partidista existente dentro de un sistema parlamentarista puede contribuir a establecer gobiernos estables y eficaces.

Se repiten, entonces, todos los argumentos esenciales de las críticas teóricas hechas al presidencialismo en los análisis de los países del Cono Sur respecto a determinados períodos. Sobre todo, en ninguno de los países aquí considerados se ha solucionado el problema de la "doble legitimidad" evidentemente en las fases preautoritarias ni, en parte, en la historia más reciente. Respecto a los procesos del derrumbe de la democracia, los enfoques institucionalistas en todos los países hacen referencia al problema de la rigidez y de las tendencias polarizantes del proceso político destacado por Linz.

⁴⁰ Para un análisis del primer gobierno democrático bajo el Presidente Sanguinetti, comp. Rial (1990).

Se entiende de por sí que el valor sustancial explicativo del factor institucional es fuertemente controvertido respecto a todos los procesos aquí mencionados. No podemos ni queremos volver a repetir en este contexto todas las controversias que se han producido en las ciencias sociales sobre las causas de fenómenos históricos específicos. No obstante, queda por comprobar si las figuras argumentativas de los institucionalistas logran formar una imagen consistente y satisfactoria del desarrollo político en los países del Cono Sur.

La distinción entre los aspectos sistemáticos y los diferentes niveles históricos de la crítica al presidencialismo demuestra que los modelos de argumentación aplicados en los diferentes países, no reflejan ninguna experiencia homogénea generalizada respecto al presidencialismo que pudiera ser considerada como una crítica general de este sistema de gobierno o que pudiera servir como alegato en favor de un cambio al parlamentarismo. Las distintas experiencias, por el contrario, nos permiten descubrir contradicciones y afirmaciones problemáticas que se esconden detrás de la crítica generalizada al presidencialismo. Por ejemplo, en el caso chileno no es del todo lógico que por una parte se critique —respecto a la fase anterior al derrumbe de la democracia— la rigidez del presidencialismo como factor determinante de la polarización política y como barrera a una política que debiera orientarse al compromiso, y que, por otra, se lamente —respecto a la fase anterior— la poca puesta en práctica de los programas gubernamentales, ya que se supone que los procesos decisivos estuvieron marcados por demasiados compromisos entre las élites políticas, que a su vez han servido para explicar la estabilidad política. Con esto, se supone implícitamente que en un sistema parlamentarista hubiera sido más probable realizar una política de coalición más flexible así como una mayor puesta en práctica de los programas de gobierno — una suposición al menos bastante cuestionable.

Aparecen problemas sobre todo si consideramos el hecho de que en casi todas las figuras de argumentación el presidencialismo no se presenta como una especie de "sistema puramente de instituciones", sino que el sistema de gobierno y de partidos (formando una configuración específica) constituyen el punto de partida tanto para formular críticas al presidencialismo como para crear expectativas o esperanzas respecto a una alternativa de sistema de gobierno. De esta manera, la tesis que sostiene que frente al presidencialismo el parlamentarismo se caracteriza por una menor polarización en la compe-

tencia política, sólo puede ser defendida si se parte de la existencia de partidos políticos capaces de conjugar demandas sociales y lograr la cohesión política, pues únicamente este tipo de partidos tiene la capacidad de formar compromisos permanentes o coaliciones estables respectivamente. Allí donde prevalecen partidos débiles y sistemas de partidos de poca estructuración (en Argentina y Brasil y, en cierto sentido, también en Uruguay), habría que suponer a la vez que el parlamentarismo podría servir como factor de influencia directa en cuanto a la evolución del sistema de partidos, es decir que por medio de éste se podría construir un sistema de partidos bien estructurado. En primer lugar, esta suposición parece muy optimista respecto al factor temporal y, en segundo, no tiene en cuenta la multitud de otros factores quizá incluso más importantes que influyen en el complejo proceso de la evolución de un sistema de partidos. De todas formas, no se puede cerrar los ojos ante cierta contradicción en este argumento: En los casos uruguayo y chileno se considera al sistema de partidos como factor poco o nada mutable o bien como la expresión "adecuada" de la estructura social, y se exige la introducción del parlamentarismo como el sistema de gobierno más adaptado a la estructura respectiva, mientras que en los casos brasileño y argentino se considera que el parlamentarismo podría servir para cambiar precisamente el tipo del sistema de partidos existente, en forma justamente opuesta a la de los primeros dos casos.

Para nuestros fines, prescindimos de una mayor profundización de las diferencias en el desarrollo de los distintos sistemas de partidos del Cono Sur, que han sido expuestas por De Riz (1986). Las diferencias—ya mencionadas anteriormente—demuestran suficientemente que: a) los sistemas de partidos forman una variable de contexto muy decisiva en el modo de funcionamiento de un sistema de gobierno, y que b) no existe ninguna relación de causalidad simple entre el sistema de gobierno y el sistema de partidos, tal como se supone en los argumentos de la crítica al presidencialismo que se sirve de los tipos ideales.

En la ciencia política comparada casi forma parte del *conventional wisdom* la idea de para que un sistema parlamentario funcione satisfactoriamente, generalmente necesita un sistema de partidos que no sea demasiado fragmentado, con partidos capaces de conjugar intereses y de formar coaliciones. Con este trasfondo, los argumentos en favor de este tipo de gobierno (por lo menos para los casos argentino y brasileño) se fundamentará en la simple suposición de

que con cierta rapidez el parlamentarismo produciría sus propias condiciones de funcionamiento tanto a nivel del sistema de partidos como a nivel de la cultura política de las élites. Esta suposición es tan poco plausible como el argumento análogo que sostiene que el presidencialismo puede crear, por lógica institucional, un sistema de *checks and balances* efectivo. Con esto, no quiero decir que en estos países no puede funcionar un sistema parlamentarista ni que el presidencialismo sea el sistema de gobierno "mejor" para la región. Más bien, se trata de relativizar las exageradas expectativas que se vinculan con la idea del *constitutional engeneering*.

4. Consideraciones finales.

Respecto a su evolución constitucional, ninguno de los países aquí considerados se encuentra actualmente en el "punto cero". Las experiencias hechas hasta ahora (con la excepción de Brasil, donde todavía queda pendiente la decisión sobre el sistema de gobierno), confirman la tesis de que una reforma más o menos fundamental del sistema de gobierno resulta extremadamente difícil bajo las condiciones de un proceso de redemocratización, no sólo debido a la gran inseguridad que tal reforma puede significar para los actores participantes y que eventualmente puedan ser afectados por ésta (Smulowitz, 1987; De Riz/Smulowitz, 1991). Además, en ninguno de los países del Cono Sur se ha planteado o se plantea seriamente un cambio que signifique la implantación de un sistema parlamentario "puro" (de nuevo con ciertas restricciones en el caso brasileño). Para los defensores de una mayor parlamentarización es más bien la Constitución de la V República Francesa la que sirve de marco de referencia y no, por ejemplo, el sistema de la República Federal de Alemania ni mucho menos el sistema Westminster. En Argentina, el Consejo para la Consolidación de la Democracia propuso en 1986 introducir un sistema claramente inspirado en el modelo francés.⁴¹ En Brasil, la propuesta constitucional de la Comissao Afonso Arinos apuntaba también en dirección de la Constitución francesa, pero con ciertos agregados que demuestran un vuelco más decidido hacia el

⁴¹ Comp. la discusión en Smulowitz (1987).

parlamentarismo.⁴² El sistema de gobierno francés también tiene bastante influencia en el debate chileno.⁴³

Las propuestas tienen como meta llegar a formar gobiernos fuertes pero responsables, a través de una estructura dual del poder ejecutivo, dentro de la cual el Presidente como Jefe de Estado o como líder del poder ejecutivo, con el acuerdo implícito o expreso del Congreso, nombra a un Primer Ministro (un Consejo de Ministros respectivamente) que a la vez es responsable ante el Parlamento. Los objetivos claves consisten en que: a) el Parlamento obtenga un papel más influyente en el juego de las instituciones gubernamentales; b) se garantice institucionalmente la creación de compromisos y de gobiernos de coalición en los casos de mayorías diferentes en el gobierno y el Parlamento; y, por último, c) se posibilite formar un gobierno fuerte y capaz de tomar decisiones con mayorías claras que se apoye en una fracción disciplinada en el Congreso. Vuelve a salir en estas ideas el antiguo dilema del deseo de contar con un gobierno fuerte, capaz de actuar y de superar eficazmente los problemas y, por otra parte, la necesidad de controlar el poder y de tomar en consideración en forma amplia los valores e intereses sociales.

Para los estudiosos que conocen bien las experiencias europeas con el semipresidencialismo, este sistema por lo general no representa una perspectiva para solucionar los problemas del presidencialismo—a pesar de que estos problemas son evaluados de modo controvertido.⁴⁴ Las experiencias con los sistemas de gobierno que establecen un poder ejecutivo dual, ya demuestran en América Latina que de ellos no se puede esperar que se produzca una vinculación automática entre la norma constitucional y el desarrollo político.⁴⁵

⁴² Comp. las referencias en Lamounier (1991, 125f).

⁴³ Comp. la discusión en el trabajo de Sartori (1991); la propuesta alternativa del Grupo de los 24 también apuntaba al semipresidencialismo (comp. Cumplido, 1988, p. 207 y ss.).

⁴⁴ Véase Linz (1990b), p. 73 y ss.); Nohlen/Solari (1988, p. 337 y ss.); Nohlen (1991a, p. 27 y ss., 31 y ss.). Sartori (1991, p. 17) en cambio considera recomendable la relación entre el sistema de gobierno y el sistema electoral de la V República. En la literatura europea y norteamericana, se ha impuesto la idea de Duverger (1982) según la cual el semipresidencialismo no constituye una forma de gobierno "mezclada" sino que representa un sistema que funciona por fases —en dependencia de las relaciones de mayoría en el Parlamento— o como un sistema *presidencial* o como un sistema *parlamentario*.

⁴⁵ En el Perú, donde entró en vigor una Constitución inspirada por el modelo francés en 1979, la práctica constitucional de ningún modo ha tenido los efectos deseados, por ejemplo, respecto a una mayor influencia del Parlamento (véase Roncagliolo 1991). El Golpe del propio Presidente peruano Fujimori en abril de 1992 —lamentablemente— confirma el escepticismo en cuanto a la capacidad del sistema semipresidencial para solucionar el problema de la consolidación democrática.

Pero además, una mirada sobre el "modelo" francés pone en evidencia que las "lecciones" que se pueden aprender del desarrollo constitucional de otros países no necesariamente tienen que ver con el texto de la misma Constitución. La V República ha tenido un éxito que en 1958 o en 1960 pocos se hubieran esperado de ella.⁴⁶ La pregunta de si fue la Constitución o más bien el cambio que se produjo en el sistema de partidos lo que posibilitó la estabilización del sistema político francés (comp. Suleiman, 1980, pp. 77), quedará como una difícil interrogante. De todas formas, la estructuración del sistema partidista francés ha contribuido a que el sistema de gobierno no fuere puesto a prueba debido al fantasma de la *cohabitation* mucho tiempo antes de 1986, puesto que durante largo tiempo se predecía en tal caso el fin o, por lo menos, un cambio profundo de la V República (comp. Poulard, 1990). De este modo, el desarrollo en Francia remite a otro factor de gran importancia para la estabilidad y gobernabilidad de un sistema político que apenas está incluido en el texto constitucional. En último término, la forma y el modo cómo interpretan los actores políticos el proceso político y el funcionamiento de un sistema de instituciones es el que decide si la política es un juego de suma cero o no. Muchos factores parecen demostrar que el presidencialismo favorece de hecho tal comprensión de las reglas de juego. Pero, entre otros casos, la historia francesa demuestra que el parlamentarismo tampoco está protegido contra estas ideas; y el texto constitucional del semipresidencialismo francés permitiría —sin duda alguna— que se produjera un desarrollo mucho más conflictivo entre un Presidente de cierta orientación política y un Jefe de Gobierno de otra orientación, como sucedió entre Mitterand y Chirac en los años 1986 a 1988. El bloqueo, entonces, no tendría lugar entre el poder ejecutivo y el legislativo, sino dentro del mismo poder ejecutivo.

Probablemente, la pregunta de si un sistema de gobierno semipresidencialista o parlamentarista mejoraría las oportunidades para la consolidación de la democracia, quedará abierta en por lo menos tres de los cuatro casos aquí considerados. Pero quizás —y ojalá que así sea— las actuales tendencias del desarrollo político en América Latina logren que los científicos sociales se dediquen en un futuro próximo a buscar respuestas empíricamente fundadas a la pregunta

⁴⁶ Comp. por ejemplo, la evaluación escéptica de Löwenstein (1975, p. 100 y ss.).

sobre las condiciones para la estabilización de las democracias presidenciales.

BIBLIOGRAFIA

- Alcántara Sáez, Manuel, "Democracia, alternancia y crisis en Argentina", *Revista de Estudios Políticos*, N°66, 1989, pp. 263-297.
- Alcántara Sáez, Manuel, "Politischer Wandel im Kontext der wirtschaftlichen Krise in Argentinien (1930-1936)", en: Reinhard, Wolfgang/Waldmann, Peter (eds.), *Nord und Süd in Amerika. Gegensätze, Gemeinsamkeiten, europäischer Hintergrund*. Freiburg: Rombach, 1992.
- Ardito-Barletta, Nicolás, "Democracy and Development", *The Washington Quarterly*, 13/3, 1990, pp. 165-175.
- Beyme, Klaus von, *Das präsidentielle Regierungssystem der Vereinigten Staaten in der Lehre der Herrschaftsformen*. Karlsruhe: C.F. Müller, 1967.
- Beyme, Klaus von, *Die parlamentarischen Regierungssysteme Europas*. München: Piper, 1973, (original 1969).
- Blondel, Jean/Suárez, Waldino, "Las limitaciones institucionales del presidencialismo", *Criterio*, 1853-1854, 1981, pp. 57-71.
- Botana, Natalio R., "Argentina, el debate constitucional", *Vuelta*, N°6, 1987, pp. 9-16.
- Burns, James McGregor, *Presidential Government. The Crucible of Leadership*. Boston/Cambridge: Cambridge UP, 1966.
- Consejo para la Consolidación de la Democracia, *Reforma Constitucional: Dictamen Preliminar del CCD*. Buenos Aires: EUDEBA, 1986.
- Cumplido, Francisco, "Chile: ¿Dos lecciones contrapuestas? La Constitución de 1980 y el proyecto constitucional del grupo de los 24", en: Nohlen Dieter/Solari, Aldo (eds.), *Reforma Política y consolidación democrática*. Caracas: Nueva Sociedad, 1988, pp. 199-214.
- De Riz, Liliana, "Politics and Parties: An Exercise in Comparative Analysis. Argentina, Chile, Brazil, and Uruguay", Buenos Aires, CEDES, 1986, (mimeo).
- De Riz, Liliana, "Régimen de gobierno y gobernabilidad: ¿Parlamentarismo en Argentina?", Buenos Aires, CEDES, 1987, (mimeo).
- De Riz, Liliana/Sabsay, Daniel, "Perspectivas de modificar el sistema presidencialista en Argentina", en: Nohlen, Dieter/Fernández B., Mario (eds.), *Presidencialismo versus parlamentarismo*. Caracas: Nueva Sociedad, 1991.
- De Riz, Liliana/Smulowitz, Catalina, "Instauración democrática y reforma política en Argentina y Uruguay. Un análisis comparado", Heidelberg:

- Insitut für politische Wissenschaft, 1991, (Lateinamerikaforschung, Arbeitspapier N°4).
- De Riz, Liliana/Feldman, Jorge, "El partido en el gobierno: La experiencia del radicalismo 1983-1989", Buenos Aires, CEDES, 1991, (mimeo).
- De Souza, Amaury/Lamounier, Bolívar, "La elaboración de la nueva constitución: un nuevo examen de la cultura política brasilera", *Síntesis*, N°11, 1990, pp.345-264.
- Duverger, Maurice, "A New Political System Model: Semi-Presidential Government", *European Journal of Political Research*, N°8, 1980, pp. 165-187.
- Fernández, Mario, "Instituciones de gobierno y políticas de desarrollo", en: Nohlen, Dieter/Fernández, Mario (eds.), *Presidencialismo versus Parlamentarismo*. Caracas:Nueva Sociedad, 1991a, pp. 71-85.
- Fernández, Mario, "El Primer Ministro dentro del sistema presidencial. Una propuesta para Chile", en: Nohlen, Dieter/Fernández, Mario (eds.), *Presidencialismo versus Parlamentarismo*. Caracas: Nueva Sociedad, 1991b, pp. 129-150.
- Fernández, Mario/Nohlen, Dieter, "El presidencialismo latinoamericano: evolución y perspectivas", en: Nohlen, Dieter/Fernández, Mario (eds.), *Presidencialismo versus Parlamentarismo*. Caracas: Nueva Sociedad, 1991, pp. 37-50.
- Furtado, Celso, *Diagnosis of the Brazilian Crisis*. Berkeley, Cal.: Univ. of California Press, 1965.
- Garretón, Manuel Antonio, *El proceso político chileno*. Santiago: FLACSO, 1983.
- Godoy Arcaya, Oscar, "El régimen parlamentario: una opción política para Chile", en: Godoy Arcaya, Oscar (ed.), *Hacia una democracia moderna. La opción parlamentaria*. Santiago de Chile: Universidad Católica de Chile, 1990, pp. 9-39.
- Guillespie, Charles G., "Presidential-Parliamentary Relations and the Problem of democratic stability: The case of Uruguay", Chicago, 1987, (mimeo).
- Gillespie, Charles G./González, Luis E., "Uruguay: The Survival of Old and Autonomous Institutions", en: Diamond, Larry/Linz, Juan J./Lipset, Seymour M. (eds.), *Democracy in Developing Countries*. Boulder/London: Lynne Renner/Adamantine, 1989, pp. 207-245.
- González, Luis E., "Wahlgesetzgebung und Parteiensystem der Fall Uruguay", Heidelberg: Institut für politische Wissenschaft, 1991, (manuscrito).
- Hart, John, "President and Prime Minister: Convergence or Divergence?", *Parliamentary Affairs*, 44/2, 1991, pp. 208-225.
- Horowitz, Donald L., "Comparing Democratic Systems", *Journal of Democracy*, 1/3, 1990, pp 73-79.

- Huneus, Carlos, *Der Untergang der Demokratie in Chile. Eine vergleichende Analyse*. Heidelberg: Esprint, 1981.
- Huneus, Carlos, "Aprender del pasado, para construir la democracia. El caso del Partido Demócrata Cristiano de Chile", en: Nohlen, Dieter/Solari, Aldo (eds.), *Reforma política y consolidación democrática*. Caracas: Nueva Sociedad, 1988, pp. 63-80.
- Huneus, Carlos, "Der Einfluß der Großen Krise von 1929 auf die politische Entwicklung Chiles", en: Reinhard, Wolfgang/Waldmann, Peter (eds.), *Nord und Süd in Amerika. Gegensätze, Gemeinsamkeiten und der europäische Hintergrund*. Freiburg: Rombach, 1992.
- Lambert, Jacques, "La transposition du régime présidentiel hors des Etats Unis: Le cas d'Amérique Latin", *Revue Française de Science Politique*, 1963, pp. 577-600
- Lamounier, Bolívar, "El caso brasileño", en: Nohlen, Dieter/Solari, Aldo (eds.), *Reforma política y consolidación democrática*. Caracas: Nueva Sociedad, 1988, pp. 247-251.
- Lamounier, Bolívar, "Un proyecto, tres utopías: variaciones sobre el tema de reorganización político-institucional brasileña", *Síntesis*, Nº11, 1990, pp. 155-188.
- Lamounier, Bolívar, "Parlamentarismo ou atenuação do presidencialismo: notas sobre o debate brasileiro recente", en: Nohlen, Dieter/Fernández B., Mario (eds.), *Presidencialismo versus Parlamentarismo*. Caracas: Nueva Sociedad, 1991.
- Lamounier, Bolívar, "Das institutionelle Modell der dreißiger Jahre und die gegenwärtige brasilianische Krise", en: Reinhard, Wolfgang/Waldmann, Peter (eds.), *Nord und Süd in Amerika. Gegensätze, Gemeinsamkeiten und der europäische Hintergrund*. Freiburg: Rombach, 1992.
- Lamounier, Bolívar/Nohlen, Dieter (eds.), *Presidencialismo ou parlamentarismo. Perspectivas sobre a reorganização institucional brasileira*. São Paulo: IDESP/Edições Loyola, 1992.
- Lehmbruch, Gerhard, *Proporzdemokratie. Politisches System und politische Kultur in der Schweiz und in Österreich*. Tübingen: J.C.B. Mohr, 1967.
- Lijphart, Arend, *Democracies, Patterns of Majoritarian and Consensus Government in 21 Countries*. New Haven/London: Yale University Press, 1984.
- Lijphart, Arend, "The Southern European Examples of Democratization: Six Lessons for Latin America", *Government and Opposition*, 25/1, 1990a.
- Lijphart, Arend, "Presidencialismo y democracia de mayoría", en: Godoy Arcaya, Oscar (ed.), *Hacia una democracia moderna. La opción parlamentaria*. Santiago de Chile: Universidad Católica de Chile, 1990b, pp. 109-128.

ESTUDIOS INTERNACIONALES

- Linz, Juan J., "Democracy: Presidential or Parliamentary. Does it Make a Difference?", paper presented at the 83rd Annual Meeting of the American Political Science Association, Chicago, 1987.
- Linz, Juan J., "The Perils of Presidentialism", *The Journal of Democracy*, 1/1, 1990a, pp. 51-69.
- Linz, Juan J., "Democracia: Presidencialismo o Parlamentarismo ¿Hace alguna diferencia?", en: Godoy Arcaya, Oscar (ed.), *Hacia una democracia moderna. La opción parlamentaria*. Santiago de Chile: Universidad Católica de Chile, 1990b, pp. 41-108.
- Linz, Juan J., "The Virtues of Parliamentarism", *The Journal of Democracy*, 1/4, 1990c, pp. 84-91.
- Loewenstein, Karl, *Verfassungslehre*. Tübingen: J.C.B. Mohr, 1975.
- Mainwaring, Scott, "Presidentialism in Latin America", *Latin American Research Review*, 25/1, 1990, pp. 157-179.
- Morlino, Leonardo, "Consolidación democrática. Definición, modelos, hipótesis", *Síntesis*, Nº13, 1991, pp. 37-86.
- Mustapic, Ana María, "Conflictos institucionales durante el primer gobierno radical: 1916-1922", *Desarrollo Económico*, 24/93, 1984, pp. 85-108.
- Nogueira, Humberto, "El presidencialismo en la práctica política", *Nueva Sociedad*, 1985, p. 77.
- Nogueira, Humberto o. J., "Los regímenes políticos contemporáneos", Santiago de Chile, (mimeo).
- Nohlen, Dieter, *Chile, Das sozialistische Experiment*. Hamburg: Hoffmann und Campe, 1973.
- Nohlen, Dieter, "Warum scheiterte Salvador Allende?", *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 42/73, 1973a, pp. 3-21.
- Nohlen, Dieter, "Mehr Demokratie in der Dritten Welt?", *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 25-26/88, 1988, pp. 3-18.
- Nohlen, Dieter, "Sistemas de gobierno, perspectivas conceptuales y comparativas", en: Nohlen, Dieter/Fernández, Mario (eds.), *Presidencialismo versus Parlamentarismo*. Caracas: Nueva Sociedad, 1991a, pp. 15-36.
- Nohlen, Dieter, "Presidencialismo, sistemas electorales y sistemas de partidos. Reflexiones para América Latina", en: Nohlen, Dieter/Fernández, Mario (eds.), *Presidencialismo versus Parlamentarismo*. Caracas: Nueva Sociedad, 1991b, pp. 51-70.
- Nohlen, Dieter/Rial, Juan (eds.), *Reforma electoral. ¿Posible, deseable?*. Montevideo: FESUR/Ed. de la Banda Oriental, 1986.
- Nohlen, Dieter/Solari, Aldo (eds.), *Reforma política y consolidación democrática*. Caracas: Nueva Sociedad, 1988.
- Nohlen, Dieter/Fernández, Mario (eds.), *Presidencialismo versus Parlamentarismo*. Caracas: Nueva Sociedad, 1991.
- Nohlen, Dieter/De Riz, Liliana (eds.), *Reforma institucional y cambio político*. Buenos Aires: CEDES, 1991.

- Pérez, Romeo, "El parlamentarismo. La reforma necesaria para Uruguay", en: Nohlen, Dieter/Solari, Aldo (eds.), *Reforma política y consolidación democrática*. Caracas: Nueva Sociedad, 1988, pp. 287-300.
- Potter, Anne L., "The Failure of Democracy in Argentina 1916-1930: An Institutional Perspective", *Journal of Latin American Studies*, 13/1, 1981, pp. 83-109.
- Poulard, Jean V., "The French Double Executive and the Experience of Cohabitation", *Political Science Quarterly*, 105/2, 1990, pp. 243-267.
- Powell, John Bingham Jr., *Contemporary Democracies. Participation, Stability, and Violence*. Cambridge, Mass./London: Harvard UP, 1982.
- Przeworski, Adam, "Democracy as a Contingent Outcome of Conflicts", en: Elster, Jon/Slagstad, Run (eds.), *Constitutionalism and Democracy*. Cambridge: Cambridge UP, 1988, pp. 59-80.
- Remmer, Karen L., "New Wine in Old Bottlenecks? The Study of Latin American Democracy (Review Article)", *Comparative Politics*, 23/4, 1991, pp. 479-495.
- Rial, Juan, "Transición hacia la democracia y restauración en el Uruguay 1985-1989", Montevideo, PEITHO, 1990, (mimeo).
- Rial, Juan, "Uruguay: cultura política dominante y alternativas de sistema de gobierno", en: Nohlen, Dieter/Fernández, Mario (eds.), *Presidencialismo versus Parlamentarismo*. Caracas: Nueva Sociedad, 1991, pp. 173-186.
- Riggs, Fred W., "The Survival of Presidentialism in America: Para-Constitutional Practices", *International Political Science Review*, 9/4, 1988, pp. 247-278.
- Roncagliolo, Rafael, "El Primer Ministro en el Perú: ¿Institución o retórica?", en: Nohlen, Dieter/Fernández B., Mario (eds.), *Presidencialismo versus Parlamentarismo*. Caracas: Nueva Sociedad, 1991.
- Sartori, Giovanni, *The Theory of Democracy Revisited*. Chatham: Chatham House, 1987.
- Sartori, Giovanni et al., "Consideraciones sobre alternativas semipresidenciales y parlamentarias de gobierno", *Estudios Públicos*, N°42, 1991, pp. 7-44.
- Skidmore, Thomas E., *Politics in Brazil, 1930-1964. An Experiment in Democracy*. New York: Oxford UP, 1967.
- Smulowitz, Catalina, "El sistema de partidos en la Argentina: Modelo para armar", *Desarrollo Económico*, N°101, abril-junio, 1986.
- Steffani, Wilfried, *Parlamentarische und präsidentielle Demokratie. Strukturelle Aspekte westlicher Demokratien*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 1979.
- Steffani, Wilfried, "Strukturtypen präsidentieller und parlamentarischer Regierungssysteme", en: Steffani, Wilfried, *Parlamentarische und präsi-*

ESTUDIOS INTERNACIONALES

- dentielle Demokratie. Strukturelle Aspekte westlicher Demokratien.* Opladen: Westdeutscher Verlag, 1979a, pp. 37-60.
- Steffani, Wilfried, "Zur Unterscheidung parlamentarischer und präsidentieller Regierungssysteme", *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Nº14, 1983, pp. 390-401.
- Suárez, Waldino, "El poder ejecutivo en América Latina: Su capacidad operativa bajo regímenes presidencialistas de gobierno", *Revista de Estudios Políticos*, Nº29, 1982, pp. 109-144.
- Suleiman, Ezra N., "Presidential Government in France", en: Rose, Richard/Suleiman, Ezra N. (eds.), *Presidents and Prime Ministers*. Washington: AEI, 1980, pp. 94-138.
- Sundquist, James L., *Constitutional Reform and Effective Government*. Washington D.C.: The Brookings Institution, 1986.
- Thibaut, Bernhard, "Estructura y dinámica de la competencia partidaria y el problema de la estabilidad de las democracias presidenciales en Costa Rica y Venezuela", en: Nohlen, Dieter (ed.), *Elecciones y partidos en América Latina*, San José: CAPEL, 1993, (en prensa).
- Valenzuela, Arturo, "Party Politics and the Failure of Presidentialism in Chile: A Proposal for a Parliamentary Form of Government", paper presented at the 83rd Annual Meeting of the APSA, Chicago, Ill., September 3-6, 1987.
- Valenzuela, Arturo, "Chile: Origins, Consolidation, and Breakdown of a Democratic Regime", en: Diamond, Larry/Linz, Juan J./Lipset, Seymour M. (eds.), *Democracy in Developing Countries*. Boulder/London: Lynne Renner/Adamantine, 1989, pp. 159-206.
- Valenzuela, Arturo, "Partidos políticos y crisis presidencial en Chile. Proposición para un gobierno parlamentario", en: Godoy Arcaya, Oscar (ed.), *Hacia una democracia moderna. La opción parlamentaria*. Santiago de Chile: Universidad Católica de Chile, 1990, pp. 129-190.
- Vanossi, Reinaldo Jorge, *Presidencialismo y parlamentarismo en el Brasil*. Buenos Aires: 1964.
- Vanossi, Reinaldo Jorge, *La Reforma de la Constitución*. Buenos Aires: Emecé, 1988.
- Weber, Max, *Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre*. Tübingen: J.C.B. Mohr, 1988.