

# NOTAS

## PRESIDENCIALISMO *VERSUS* PARLAMENTARISMO: DOS ENFOQUES CONTRAPUESTOS

Por DIETER NOHLEN \*

### SUMARIO

EL GOBIERNO COMPARADO: EVIDENCIAS TEÓRICAS Y EMPÍRICAS.—CAUSALIDAD Y PRONÓSTICO.—ESQUEMAS RÍGIDOS Y CONTEXTOS HISTÓRICOS.—BALANCE FINAL.—BIBLIOGRAFÍA.

En marzo de 1987, en el Fortín de Santa Rosa, Uruguay, abrimos el debate sobre reforma política y consolidación democrática en América Latina en el marco de un seminario internacional que reunió a científicos sociales europeos y latinoamericanos. Entonces, hace una década, nos interesaba comprobar si la institucionalidad política en América Latina había tenido alguna relación con los derrumbes de la democracia y si su reforma podría contribuir a mejorar la viabilidad y la consolidación de la democracia en la región. La presencia de los participantes europeos en el debate (1) se justificó principalmente por la experiencia europea durante la posguerra que superó la historia de fracasos de las formas parlamentarias de gobierno imperantes en el primer tercio del siglo mediante adaptaciones del mismo sistema básico a parámetros de mejor funcionamiento y mayor estabilidad. Tomando tales estímulos teóricos e históricos y considerando los debates sobre reformas del sistema presiden-

---

(\*) Agradezco mucho el apoyo de Martín Lauga en la preparación de la versión castellana de este ensayo. El texto, revisado y actualizado, corresponde a la conferencia pronunciada al cabo del VII Curso Interamericano de Elecciones del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH/CAPEL) en el Salón de Ex Presidentes de la Asamblea Legislativa de Costa Rica, el día 29 de noviembre de 1995.

(1) Desde España el politólogo (y político) Rafael Arias Salgado y el constitucionalista José Juan González Encinar, desde Alemania el historiador Detlef Junker, el constitucionalista Christoph Müller y el politólogo Dieter Nohlen.

cial en algunos países de América del Sur, especialmente Chile y Argentina, en el seminario se lanzó también la idea de introducir en uno u otro país el parlamentarismo. Los resultados de este encuentro fueron publicados un año más tarde en un libro compilado por Dieter Nohlen y Aldo Solari en 1988 en la editorial Nueva Sociedad (Caracas).

En el mismo año 1987, Juan J. Linz publicaba la primera versión de su muy difundido e influyente artículo: *Presidential and Parliamentary Government. Does it Make a Difference?* (2), en el que junto con subrayar la diferencia entre ambas formas de gobierno, especialmente respecto a sus efectos, destaca el rol negativo del presidencialismo en América Latina como causante del derrumbe de las democracias, como elemento que impide o dificulta la transición a la democracia y como estructura que hace problemática la consolidación de la democracia. Consecuentemente, Juan Linz se pronuncia decididamente en favor de la introducción del parlamentarismo en América Latina, fomentando vigorosamente este proyecto tanto a nivel académico como en la esfera del *consulting* político (véase Lazarte, 1998).

La aparición del tema institucional en el debate politológico sobre la transición y consolidación democrática en América Latina, originó un perfilamiento paulatino de una dualidad de enfoques sobre sus aspectos conceptuales y metodológicos, así como respecto de las consecuencias que los esfuerzos teóricos tendrían en el desarrollo político de la región.

Estas líneas de estudio sobre los regímenes políticos encontrarían su expresión más elocuente en dos compilaciones publicadas en 1991 y 1994.

Así, en 1991, en el libro *Presidencialismo versus Parlamentarismo* compilado por Dieter Nohlen y Mario Fernández (véase también Nohlen, 1991), se señalaron nítidamente las diferencias metodológicas e históricas que diferenciaban a los enfoques sobre los sistemas de gobierno en América Latina y se analizaron con gran detalle las posibilidades de reforma del presidencialismo en América Latina, haciendo hincapié en las formas muy variadas de este tipo de sistema político que habría que considerar para emprender tales proyectos de reforma en cada caso nacional. Ahondando en este punto, en el estudio se proponía poner más énfasis en la idea de adaptar más que reformar los sistemas presidenciales en el sentido de alcanzar patrones de mejor funcionamiento. Por otra parte, en el libro se destacaba la importancia de los comportamientos de los actores políticos como variable de importancia respecto al *rooting* de las instituciones; se llamaba la atención sobre los cambios reales en cuanto a lo actitudinal, especialmente en los procesos de formación de coaliciones de gobierno o especies de este tipo de gobiernos por mayoría multicolor en Chile, Bolivia y Uruguay; y se afirmaba que, incluso cuando ni siquiera en un sólo país se producían reformas constitucionales en cuanto al tipo del sistema político vigente, el mero debate institucional podría tener el efecto de mejorar la comprensión de lo institucional como restricción y recurso por parte de los actores políticos y así

---

(2) Versión castellana publicada en *Consejo para la Consolidación de la Democracia*. 1988.

contribuir al objetivo principal: la consolidación de la democracia (véase asimismo Nohlen/De Riz, 1991).

En el año 1994 se publicó el estudio de Juan Linz y los investigadores que participaron en dos seminarios internacionales sobre el tema en 1989 y 1990 en Washington y Santiago de Chile. En esta obra, el enfoque y objetivo del pensamiento parlamentarista de Linz se vio ratificado y —aún más— acentuado por el propio título de la obra colectiva compilada por Juan Linz y Arturo Valenzuela: *The Failure of Presidential Democracy*, sin perjuicio de que varias contribuciones del libro no comprueban ni confirman esta visión determinista y universalista del presidencialismo. En su extensa introducción al libro que constituye la versión definitiva de su artículo de 1987, Juan Linz amplió sus argumentos contrarios al presidencialismo, a pesar de los inequívocos signos de la realidad política de la región. La alusión que el autor hace a la crítica que recibió no considera sus argumentos ni las propuestas de reforma política. El trabajo de Linz tampoco da cuenta del significado de los intentos de reforma institucional que tuvieron lugar en América Latina en esta década. Mientras que las iniciativas de reforma constitucional respecto a la forma de gobierno generalmente se frustraron, se observa un comportamiento de la clase política en buena parte más pragmático y conforme con criterios de mejor funcionamiento del sistema presidencial. El pronosticado nuevo derrumbe de las democracias en América Latina no se produjo, observándose, por el contrario, una permanencia de la democracia en América Latina nunca antes vista en su historia, y con ello una relativización de la supuesta relación causal entre sistema de gobierno y desenlace feliz o fatal de la democracia.

Lo que la realidad de la región presenta es, en suma, una cierta flexibilidad y capacidad de adaptación del sistema presidencial, en medio de inmensos desafíos económicos, sociales y políticos que están relacionados con el agotamiento de la estrategia de desarrollo cerrada, sustitutiva y estatista y con la implementación de la estrategia neoliberal de apertura, privatizaciones y desregulaciones. En este difícilísimo contexto socioeconómico y de reestructuración de la relación Estado-sociedad no sólo no se produjo el derrumbe de la democracia por los déficits del presidencialismo, sino que más bien se manifiesta a nivel político-institucional lo que debiera ser un fundamento empírico central del pensamiento institucional para América Latina: La reafirmación de la democracia presidencialista (véase Nohlen/Fernández, 1998). Vale añadir que esta observación empírica acerca de la permanencia y, en ciertos casos, estabilidad de la democracia no implica emitir ningún juicio sobre el desarrollo de la democracia y su permanencia y consolidación en el futuro, asociada a variables externas a la forma del sistema político.

Mientras que la polémica se expandió a más países de América Latina a través de la republicación de los dos artículos introductorios de Linz y Nohlen a las compilaciones ya mencionadas de 1994 y 1991 (véase Linz/Nohlen *et al.*, 1993; Comisión Andina de Juristas, 1993), con el correr del tiempo una cantidad cada vez mayor de científicos sociales y constitucionalistas se incorporó al debate, manifestándose más matices y posicionamientos respecto a la disyuntiva entre presidencialismo

y parlamentarismo. Según Bernhard Thibaut (1996), cabe distinguir, en términos sistemáticos, entre:

1. La comparación entre ambos sistemas dentro de un enfoque de puro razonamiento teórico o ideal típico: tal es por ejemplo la postura de Juan J. Linz principalmente y, en medida parecida, de Arend Lijphart.

2. Los estudios cuantitativos que comparan —por lo general con un enfoque temporalmente muy reducido— la performance de las democracias presidenciales y parlamentarias (Riggs, 1993; Stepan/Skach, 1993; Hadenius, 1994; entre otros).

3. Los estudios que abandonan la contrastación de los tipos básicos y se vuelcan al análisis de las variantes al interior del presidencialismo dentro de un enfoque puramente institucional, diferenciando p.e. entre sistemas con presidentes «fuertes» y sistemas con presidentes débiles en relación a la formación y el mantenimiento de su gabinete o en relación al proceso legislativo. Aquí también hay una tendencia a concebir los supuestos «méritos» de distintos modelos o subtipos del presidencialismo en cuanto a la estabilidad democrática en términos cuantitativos, sin considerar el contexto histórico (Shugart/Carey, 1992).

4. El enfoque que seguimos nosotros de estudiar los sistemas de gobierno en estrecha vinculación con el contexto social y político-estructural en el cual tienen que operar concretamente, es decir un enfoque muy escéptico en relación a los rendimientos posibles de un análisis puramente teórico y/o cuantitativo. Este enfoque implica no rechazar por principios o *a priori* ni el parlamentarismo ni el presidencialismo, sino evaluar los problemas de funcionamiento de un cierto sistema de gobierno, percibido como un conjunto de elementos institucionales y político-estructurales (véase Monsalve/Sottoli, 1998).

#### EL GOBIERNO COMPARADO: EVIDENCIAS TEÓRICAS Y EMPÍRICAS

Existen diferencias estructurales entre el sistema presidencial y el parlamentario. Este hecho es tan obvio que el sólo repetir esta obviedad no debería ni despertar mayor interés ni favorecer la polémica.

El caso empieza a llamar la atención cuando las diferencias que se establecen a nivel teórico-sistemático se convierten en factores causantes del desarrollo político a nivel histórico-empírico, es decir, cuando se pasa del mundo abstracto de las lógicas simples al mundo empírico de las circunstancias y variables complejas. El mundo abstracto es el reino de las teorías universalistas; el mundo histórico el de las teorías de menor alcance, de las explicaciones contextuales o contingentes.

La fuerza sugestiva del pensamiento institucional de Juan Linz radica en el supuesto de que sería posible pasar sin más del análisis sistemático propio del gobierno comparado al análisis causal del desarrollo político. Se trata, pues, de la mezcla de dos lógicas distintas, algo que difícilmente puede ser percibido por quienes descuidan cuestiones metodológicas o sólo recientemente se incorporan al debate.

Como bien sabemos, Juan Linz es un excelente conocedor de la historia de un sinnúmero de países, por lo que le resulta fácil fundamentar su argumentación contra-presidencialismo y pro-parlamentarismo con exhaustivo material histórico proveniente de los más diversos países. No obstante, pese a la abundancia de ejemplos históricos, la lógica de su investigación no es histórica sino abstracta o pura; es la lógica de la coherencia. En palabras de Giovanni Sartori, su discurso «busca relaciones universales, relaciones que permanecen invariables, cualesquiera sean los casos específicos a los cuales que se puedan referir». «Maneja relaciones atemporales, sucesiones que no son cronológicas sino ideales» (Sartori, 1992: 147, 149). En función de la lógica no contradictoria, la historia, la empiria, juega un papel sólo auxiliar: los ejemplos específicos le sirven para juntar evidencia histórica que acompañe al desarrollo argumentativo. Este tratamiento de la historia, sin embargo, no es apropiado para comprobar las hipótesis, dado, primero, que se dejan fuera de atención los casos históricos que no se adecuan a las relaciones sistemáticas que se establecen o —en otros términos— no se utiliza el método comparativo como instancia de control; y, segundo, que los ejemplos ilustrativos tomados en cuenta son tratados bajo el supuesto del *ceteris paribus*, mientras que para bien comprender la historia y las relaciones que estamos estudiando hay que presumir un *ceteris non paribus*. La lógica de la razón se contrapone a la lógica de lo razonable. Siguiendo a Sartori (1992, 151) podemos concluir que «las relaciones universales y atemporales formuladas para una lógica pura, no valen para una lógica empírica..., si no están debidamente ponderadas». Así, parece extremadamente discutible el supuesto de que la lógica que establece la diferencia entre presidencialismo y parlamentarismo y la validez de la opción parlamentaria sea capaz de resolver el problema planteado de la opción más adecuada de entre las formas de gobierno, problema que requiere un conocimiento empírico, o sea histórico más integral, una comprensión de todo el contexto específico y especialmente de las relaciones vinculadas con el fenómeno o la relación que estamos estudiando.

#### CAUSALIDAD Y PRONÓSTICO

La importancia de estas consideraciones metodológicas se evidencia en el examen de una de las tesis centrales del pensamiento parlamentarista. Se trata de la tesis lanzada por Arturo Valenzuela de que la democracia en Chile habría sobrevivido si en esa época el país andino hubiera contado con un sistema parlamentario (véase Valenzuela, 1978; 1994).

¿Fue el presidencialismo el causante del derrumbe de la democracia chilena? Siguiendo esta lógica hipotética, la historia de Chile nos conduce a pensar de inmediato en otros supuestos de tipo *counterfactual*, como por ejemplo:

— si hubiera existido el *ballotage*, Salvador Allende no habría sido elegido en 1970, y así la democracia chilena no habría llegado a su punto muerto (véase en este sentido, Taagepera/Shugart, 1989: 1);

— si hubiera existido el mecanismo de la reelección, Eduardo Frei Montalva habría triunfado en los comicios;

— si la Democracia Cristiana hubiera presentado otro candidato en lugar del izquierdista Radomiro Tomic, por ejemplo Bernardo Leighton, Alessandri, el apoderado de la derecha, no se habría presentado como candidato y la Democracia Cristiana habría podido continuar su mandato;

— si el partido de centro, la Democracia Cristiana, hubiera seguido la práctica del tradicional partido de centro en Chile, el Partido Radical, esto es, la práctica de acuerdos y alianzas, no habría perdido las elecciones de 1970 (véase Scully, 1992);

— si los partidos marxistas no hubieran negado la sal y el agua al gobierno de Eduardo Frei Montalva con su programa de nacionalizaciones y de reformas estructurales (abolición del latifundio), se habría formado una gran alianza de los partidos modernizantes para cambiar el país.

En todos estos supuestos casos —entre otros— la democracia chilena habría podido sobrevivir. Esto relativiza rotundamente la capacidad explicativa del derrumbe de la democracia que se le atribuye al presidencialismo por pensar que el parlamentarismo hubiera llevado a otro *historical outcome*. Existen, en realidad, un sinnúmero de posibles factores causantes —o momentos circunstanciales, que de haber sido otro, o de hecho de haber tenido otro comportamiento, habrían podido influir en el desarrollo de la democracia en Chile. Como ocurre con otros casos análogos, cabe recordar que, en el caso del derrumbe de la democracia de Weimar, un historiador alemán que revisó la literatura al respecto menciona en total más de sesenta factores causantes (véase Junker, 1988). Así, la tesis de Valenzuela se reduce a una hipótesis muy discutible, y aún más si se considera que los supuestos avanzados por mí eran, en su época, temas que se discutían en Chile; por ejemplo: Tomic intentó formar con los partidos marxistas una gran alianza de izquierda detrás de su candidatura, pero fracasó; sectores de la Democracia Cristiana propusieron reemplazar a Tomic por Leighton, pero no tuvieron éxito; se inició una maniobra contra la elección de Allende por el Congreso que habría resultado en nuevas elecciones con la candidatura de Frei, maniobra que tampoco resultó (véase Nohlen, 1973; Huneus, 1981; Tagle, 1992). Sin embargo, en la época de la política a la cual nos referimos, la alternativa parlamentaria no aparecía ni como proyecto concreto ni en el debate general. Por el contrario, la reforma constitucional de 1969 fortaleció el rol del presidente en el sistema político, dotándolo con el plebiscito como arma para superar un posible conflicto con el parlamento. Así, el planteo de Arturo Valenzuela no sólo representa uno de los muchos supuestos imaginables, sino que es quizás el menos plausible desde un punto de vista histórico dado que, como ya señalé, no estuvo en ningún momento presente en las alternativas discutidas en ese entonces.

Por otra parte, hay que tomar en cuenta la magnitud de consenso político que hubiera requerido la introducción del parlamentarismo en Chile como en cualquier otro país con grandes tradiciones presidencialistas. Vale considerar también que los cambios institucionales no son neutros políticamente y que las fuerzas políticas, más

aún en tiempos de alta conflictividad política, los evalúan de acuerdo a criterios de poder. Ahora bien: El supuesto de poder alcanzar un acuerdo sobre la reforma institucional de tal orden equivale a desvalorizar el propio proyecto parlamentarista, dado que con este mismo consenso se hubiera resuelto fácilmente el conflicto entre presidente y mayoría parlamentaria en el esquema presidencialista, origen —según el análisis de Arturo Valenzuela y Juan Linz— del derrumbe de la democracia chilena.

Este débil supuesto de tipo contrafactual se convierte en el pensamiento de Juan Linz en *the classic instance* en lo que se refiere a «cómo el presidencialismo ha facilitado y agravado la crisis de la democracia» (Diamond/Linz, 1989: 24), es decir, es tomado como fundamento para plantear una afirmación universalmente válida, como base teórica para el pronóstico. Este pronóstico consiste en el anuncio del probable fracaso de las democracias presidenciales en América Latina, así debe entenderse el título de su obra colectiva: *The Failure of Presidential Democracy*. Pero cabe puntualizar que un pronóstico en las ciencias sociales es válido sólo en la medida en que la teoría en la cual se base sea empíricamente sustentable.

Es interesante observar que algunas contribuciones en el libro compilado por Juan Linz y Arturo Valenzuela llegan a cuestionar la afirmación sugerente del título de la obra.

En primer lugar, porque no se le atribuye al sistema de gobierno una relevancia central respecto a la cuestión de la gobernabilidad, pareciendo difícil «to point to presidentialism as the insurmountable obstacle» (de acuerdo a Jonathan Hartlyn en su trabajo sobre Colombia, p. 320). En segundo lugar, porque en América Latina existe una fuerte tradición de forma de gobierno presidencialista que se relaciona estrechamente con la cultura política de los países respectivos (como argumenta Cynthia McClintock en su trabajo sobre Perú, p. 389). Además, porque surgirían dificultades considerables al tratar de manejar exitosamente el parlamentarismo, pudiendo aparecer nuevos problemas y agudizarse otros ya existentes (según Catherine M. Conaghan en su contribución sobre Ecuador, p. 351). McClintock intuye, entre otras cosas, que el parlamentarismo «would increase spoils-oriented activities among elites» (389). Por último, en tercer lugar, porque se teme que podría minarse la legitimidad del sistema político. En las democracias aún no consolidadas, este temor se ilustra en la disposición de grupos estratégicos, especialmente los militares, a aceptar más bien la autoridad de un presidente que la de un jefe de Gobierno dependiente del Parlamento.

En las contribuciones dedicadas a los países particulares se arroja luz sobre el contexto en el cual tiene que discutirse la cuestión institucional. La evidencia latinoamericana se torna así ambivalente. De este modo, al igual que todo en la vida exhibe ventajas y desventajas, hay argumentos en contra del presidencialismo y otros a su favor. En ningún caso histórico la alternativa del parlamentarismo es tan convincente como aparece en la argumentación teórica. Pruebas en este sentido brindan los escasos resultados de introducir reformas en dirección parlamentaria hasta el presente. Del cuestionamiento coyuntural del presidencialismo en la ciencia

política no ha surgido hasta ahora ninguna reforma estructural de tipo parlamentaria en América Latina, quedando por verse si para bien o para mal de la consolidación democrática.

#### ESQUEMAS RÍGIDOS Y CONTEXTOS HISTÓRICOS

Como sabemos, una característica de la vertiente parlamentarista del pensamiento institucional es la de percibir las alternativas en el gobierno comparado en términos esquemáticos, reduciendo a un mínimo la gran variedad histórica de las instituciones políticas. En la misma alternativa presidencialismo *versus* parlamentarismo, el supuesto dualismo es cuestionable, como lo señala Giovanni Sartori mediante su tesis *neither-nor* en su contribución al libro de Linz y Valenzuela (Sartori, 1994a: 106-118), es decir ni presidencialismo ni parlamentarismo, sino una forma de semi-presidencialismo.

Más cuestionables aún resultan ser las relaciones esquemáticas como por ejemplo entre formas de gobierno y sistemas electorales o entre formas de gobierno y sistemas de partidos políticos. Arend Lijphart elaboró una matriz de cuatro entradas, combinando presidencialismo y parlamentarismo, por un lado, y representación por mayoría y representación proporcional, por el otro, llegando al siguiente *ranking* normativo (Lijphart, 1992: 932-942):

1. parlamentarismo con representación proporcional;
2. parlamentarismo con representación por mayoría;
3. presidencialismo con representación por mayoría;
4. presidencialismo con representación proporcional.

¡Qué desilusión para América Latina! Ocupa el último puesto. Pero, francamente, este esquema con su carga normativa no es muy sabio, entendiendo que sabiduría tiene algo que ver con la experiencia, con la empiria, en la conceptualización de Max Weber, con la historia.

Se puede objetar, primero, que el orden de preferencia de los sistemas políticos depende de factores contingentes; segundo, que lo mismo es válido para los sistemas electorales, tercero, que la combinación de formas de gobierno con sistemas electorales potencia la incertidumbre respecto a la conveniencia de la mezcla no sólo a nivel de la asesoría política como *universal political advice*, sino también a nivel puramente teórico. No veo posibilidad ninguna de establecer un orden que pone el parlamentarismo con representación proporcional por encima del parlamentarismo con representación mayoritaria. Por lo demás, las categorías utilizadas son demasiado amplias para permitir conclusiones normativas precisas. La bondad y la validez de la combinación, su éxito en el caso histórico concreto, depende mucho del subtipo, o mejor dicho, de la adaptación del tipo básico a circunstancias contingentes y necesidades funcionales, como p.ej. la estructura de la sociedad, patrones de comportamiento político, el formato y la dinámica del sistema de partidos políticos, etc.

Arend Lijphart, una de las grandes figuras en la ciencia política, con contribuciones de primer orden últimamente en el ámbito de los sistemas electorales (Lijphart, 1994), problematiza también la regla de toma de decisiones propia del sistema presidencial, la regla mayoritaria que, como es sabido, es la única aplicable cuando se trata de elegir no a un órgano colegiado, sino a un órgano unipersonal (Lijphart, 1994a: 91-105). Es obvio, entonces, en comparación con el parlamentarismo, la mayor cercanía del presidencialismo a la forma de toma de decisiones por mayoría; pero a partir de ello sacar la conclusión de que la democracia mayoritaria sería menos viable, incluso menos democrática, parece muy aventurado. Vale recordar que el ejemplo clásico de un sistema parlamentario, el caso británico, ha sido justificado en la teoría del gobierno representativo como *majority rule* y sigue aún hoy funcionando así. Recordemos asimismo la famosa afirmación del gran teórico del sistema parlamentario, el inglés Walter Bagehot —quien, dicho sea de paso, brilla por su ausencia en el discurso de la vertiente parlamentarista de tipo democrático-consensual—: «*the Principle of Parliament (parliamentary government) is obedience to leaders*» (Bagehot, 1961: 125). Compartimos, en términos generales, la convicción de que en América Latina, en función de una mayor gobernabilidad, vale promover formas y comportamientos de concertación, de compromiso, la convicción de que conviene reducir los abismos ideológicos y evitar las lógicas del todo o nada o del avanzar sin transar. Sin embargo, me opongo a minusvalorar o incluso desprestigiar la forma de tomar decisiones por mayoría, o el gobierno por mayoría unicolor.

Otros investigadores analizan la relación entre las formas de gobierno y la estructura del sistema de partidos. Se trata de una relación sumamente importante, dado que efectivamente el funcionamiento del sistema político, incluso su clasificación en el universo de las formas de gobierno puede depender del formato del sistema de partidos políticos y de la interacción de sus integrantes.

Sin embargo, esquematizar la relación en términos de que el bipartidismo constituiría un sistema más idóneo para el presidencialismo o para la consolidación de la democracia, como se afirma en base a una comparación de cuatro casos latinoamericanos (Chile, Uruguay, Costa Rica y Venezuela) es bastante arriesgado. No se toman en cuenta las demás variables que intervienen, ni tampoco se estudian las relaciones de causalidad recíprocas. En suma: la descontextualización es el fundamento metodológico de tales afirmaciones, pero al mismo tiempo también de sus equivocaciones.

Esto es especialmente cierto respecto al presidencialismo latinoamericano, el cual aparece muy esquematizado como la alternativa a superar en la confrontación con el parlamentarismo, también tratado como si en la realidad existiera un solo tipo de parlamentarismo. Permítanme no entrar en este tema, pero sí apuntar que la estabilidad política en Europa Occidental después de la Segunda Guerra Mundial, posterior a las respectivas democratizaciones de sus sistemas políticos, tiene algo que ver con la adaptación del parlamentarismo a las circunstancias de cada caso nacional, creándose así diferentes variantes del sistema parlamentario.

En América Latina, el presidencialismo varía enormemente tanto en las constituciones como en las prácticas políticas. Desde el punto de vista constitucional, cabe distinguir básicamente entre el presidencialismo reforzado, el presidencialismo puro, el presidencialismo atenuado y el presidencialismo parlamentarizado.

En la práctica, valdría la pena diferenciar aún más, tomando como criterios las costumbres y los estilos políticos (por ejemplo: en Uruguay, los constitucionalistas locales insisten en que la Constitución sería parlamentarista; pero nadie se opone a caracterizar la práctica política como presidencialista), la mayor o menor jerarquización del sistema, la organización del ejecutivo (es decir, la relación presidente-gabinete —siempre que éste exista— y la relación presidente-parlamento mediada por el sistema de partidos políticos— influida por la distancia ideológica entre ellos— y la composición política del parlamento —afectada por el sistema electoral—, etc. En suma: más allá de lo característico del presidencialismo que sirve para distinguirlo del parlamentarismo en términos categoriales, existen dentro del presidencialismo las más diversas combinaciones respecto a la relación de los órganos políticos, el presidente y el parlamento, sus orígenes, funciones, modos de interacción, etc. Ante esta situación, y más aún cuando el objetivo es reformar la relación existente, es imperioso contextualizar el debate.

#### BALANCE FINAL

Como conclusión pueden formularse unas observaciones finales. La polémica reproducida exhibe un cuadro de marcados antagonismos:

— por un lado, la negación del presidencialismo; por otro lado, una apreciación histórica del presidencialismo, sus logros, recursos, limitaciones y falencias según el tiempo y el lugar;

— por un lado, el análisis monocausal y unidireccional basado en la adjudicación de un valor dominante a la variable institucional; por otro lado, el diagnóstico multicausal y de causalidad circular, basado en la convicción de que existe una interrelación e interdependencia de los factores y que la institucionalidad política es sólo un factor, importante sí, pero relativizado a la vez por otros, como por ejemplo la cultura política, el desarrollo económico y social, la historia propia de los diferentes países, sus experiencias y aprendizajes, la estructura del Estado y demás factores, los cuales son quizás más importantes que el factor institucional mismo;

— por un lado, la recomendación de dar un salto categorial de un sistema de gobierno al tipo alternativo; por otro, la recomendación de reformas incrementales, de adaptación del presidencialismo a los desafíos de un mejor funcionamiento y mayor gobernabilidad, sin excluir por eso reformas que van más allá de la modalidad de adaptación siempre y cuando esto resulte conveniente en el caso concreto en cuestión;

— por un lado, la valorización de las propuestas de reforma de acuerdo a criterios de medición de la distancia entre estas propuestas y la receta general de un sistema

parlamentario; por otro, la valorización de las diferentes propuestas según parámetros de la teoría del gobierno comparado y que consideren seriamente los contextos concretos y elementos específicos del país en cuestión.

Sin embargo, mientras que la polémica es antagónica, las alternativas se diferencian entre sí: por un lado, la rigidez, por otro lado, la flexibilidad de una propuesta que aun cuando se pronuncia en favor de adecuaciones de los sistemas políticos dentro del molde presidencialista que los caracteriza, no descarta de ninguna manera reformas que pongan en tela de juicio el molde presidencialista y avancen más en dirección a un sistema mixto o semi, o hacia procesos de reforma que lleguen finalmente al parlamentarismo.

No obstante, hay que estudiar bien los pros y los contras. Cuando la imagen del parlamento es mala, peor que la del presidente de turno; cuando la imagen de los partidos políticos es mala, peor que la del ejecutivo en ejercicio; cuando la imagen de los políticos es mala, peor que la del personal ejecutivo —como señalan muchos sondeos—, difícilmente puede imaginarse que el parlamentarismo pueda conducir a una mayor consolidación de la democracia. La recomendación no consiste pues, en primer lugar, en un modelo de sistema político, sino en el método de debatir, diseñar y consensuar reformas con viabilidad política y que por supuesto no pongan en peligro lo ya logrado, la frágil permanencia de la democracia en América Latina. La propuesta de reforma tiene que respetar tradiciones políticas, culturas políticas y estructuras políticas, características propias de cada caso nacional. Esta precaución es imperiosa.

La alternativa presidencialismo-parlamentarismo sugiere la existencia y oportunidad de una receta mágica. No es así. El problema es más complejo, la historia más rica, la capacidad social-tecnológica más restringida, y mucho mayor la responsabilidad de aquellos que propician e implementan reformas en el sistema político, dado que, en definitiva, son las sociedades latinoamericanas mismas las cuales disfrutarán o padecerán las consecuencias de toda reforma o no-reforma política.

#### BIBLIOGRAFÍA

- BAGEHOT, WALTER: *The English Constitution*, Oxford University Press, 1961.
- COMISIÓN ANDINA DE JURISTAS (Ed.): *Formas de gobierno: Relaciones Ejecutivo-Parlamento*, Lima, 1993.
- CONSEJO PARA LA CONSOLIDACIÓN DE LA DEMOCRACIA (CCD): «Presidencialismo versus parlamentarismo. Materiales para el estudio de la reforma constitucional», EUDEBA, Buenos Aires, 1988.
- DIAMOND, LARRY/LINZ, JUAN J.: Introduction, en: DIAMOND, LARRY/LINZ, JUAN J./LIPSET, SEYMOUR M. (Eds.): *Democracy in Developing Countries. Politics, Society and Democracy in Latin America*, vol. IV, Boulder, Ca., 1989.
- HADENIUS, AXEL: «The Duration of Democracy. Institutional versus Socioeconomic Factors», en BEETHAM, DAVID (Ed.): *Defining and Measuring Democracy*, Londres, 1994, 63-88.

- HUNEUS, CARLOS: *Der Zusammenbruch der Demokratie in Chile. Eine vergleichende Analyse*, Heidelberg, 1981.
- JUNKER, DETLEF: «Factores institucionales en el desplome de la República de Weimar», en NOHLEN, DIETER/SOLARI, ALDO (Eds.): *Reforma política y consolidación democrática. Europa y América Latina*, Caracas, 1988.
- LAZARTE, JORGE: «Presidencialismo limitado e inviabilidad parlamentarista: El caso de Bolivia», en NOHLEN, DIETER/FERNÁNDEZ, MARIO (Eds.): *El presidencialismo renovado*, Caracas, 1998.
- LIPPHART, AREND: «Forms of Democracy: North-South and East-West-Contrasts», en REINHARD, WOLFGANG/WALDMANN, PETER (Eds.): *Nord und Süd in Amerika*, vol. 2, Friburgo, 1992, 932-942.
- LIPPHART, AREND: *Electoral Systems and Party Systems. A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990*, Oxford University Press, Oxford, 1994.
- LIPPHART, AREND: «Presidential and Majoritarian Democracy: Theoretical Observations», en LINZ, JUAN J./VALENZUELA, ARTURO (Eds.): *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore/Londres, 1994a, 91-105.
- LINZ, JUAN J.: «Democracia: presidencialismo o parlamentarismo: ¿Hace alguna diferencia?», en GODOY, OSCAR (Ed.): *Hacia una democracia moderna. La opción parlamentaria*, Universidad Católica de Chile, Santiago, 1990.
- LINZ, JUAN J.: «The Perils of Presidentialism», en *Journal of Democracy*, vol. 1, 1990a, 1, 51-69.
- LINZ, JUAN J.: «The Virtues of Parliamentarism», en *Journal of Democracy*, vol. 1, 1990b, 4, 85-91.
- LINZ, JUAN J./NOHLEN, DIETER *et al.*: *Reformas al presidencialismo en América Latina: Presidencialismo vs. parlamentarismo*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1993.
- LINZ, JUAN J./VALENZUELA, ARTURO (Eds.): *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore/Londres, 1994.
- MONSALVE, SOFIA/SOTTOLI, SUSANA: «Ingeniería constitucional versus institucionalismo histórico-emírico. Enfoques sobre la genesis y la reforma de las instituciones políticas», en NOHLEN, DIETER/FERNÁNDEZ, MARIO (Eds.): *El presidencialismo renovado*, Caracas, 1998.
- NOHLEN, DIETER: *Chile. Das sozialistische Experiment*, Hamburgo, 1973.
- NOHLEN, DIETER: «Presidencialismo vs. parlamentarismo en América Latina», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 74, 1991, 43-54.
- NOHLEN, DIETER/DE RIZ, LILIANA (Eds.): *Reforma institucional y cambio político*, Legasa, Buenos Aires, 1991.
- NOHLEN, DIETER/FERNÁNDEZ, MARIO (Eds.): *Presidencialismo versus parlamentarismo. América Latina*, Nueva Sociedad, Caracas, 1991.
- NOHLEN, DIETER/FERNÁNDEZ, MARIO (Eds.): «El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina», Nueva Sociedad, Caracas, 1998.
- RIGGS, FRED W.: «Fragility of Third World Regimes», en *International Social Science Journal*, 136, 1993, 199-243.
- SARTORI, GIOVANNI: *La política. Lógica y método en las ciencias sociales* (2.ª reimpresión), FCE, México, 1992.
- SARTORI, GIOVANNI: «Neither Presidentialism nor Parliamentarism», en LINZ, J. J./VALENZUELA, A. (Eds.): *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore/Londres, 1994, 106-118.
- SCULLY, THIMOTY R.: *Los partidos de Centro y la evolución política chilena*, CIEPLAN, Santiago, 1992.

- SHUGART, MATTHEW S./CAREY, JOHN M.: *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge/Nueva York, 1992.
- STEPAN, ALFRED/SKACH, CINDY: «Quadros meta-institucionais e consolidação democrática», en LAMOUNIER, BOLIVAR/NOHLEN, DIETER (Eds.): *Presidencialismo ou parlamentarismo*, San Pablo, 1993, 218-244.
- TAAGEPERA, REIN/SHUGART, MATTHEW S.: *Seats and Votes. The Effects and Determinants of Electoral Systems*, New Haven/Londres, 1989.
- TAGLE D., MATIAS (Ed.): *La crisis de la democracia en Chile. Antecedentes y causas*, Santiago, 1992.
- THIBAUT, BERNHARD: *Präsidentalismus und Demokratie in Lateinamerika. Argentinien, Brasilien, Chile und Uruguay im historischen Vergleich*, Leske und Budrich, Opladen, 1996.
- VALENZUELA, ARTURO: «Chile», en LINZ, JUAN J./STEPAN, ALFRED (Eds.): *The Breakdown of Democratic Regimes*, Baltimore/Londres, 1978.
- VALENZUELA, ARTURO: «Party Politics and the Crisis of Presidentialism in Chile: A Proposal for a Parliamentary Form of Government», en LINZ, JUAN J./VALENZUELA, ARTURO (Eds.): *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore/Londres, 1994.

