

---

## *Presidencialismo comparado: América Latina*

Dieter Nohlen y Antonio Garrido. Madrid, Fundación Manuel Giménez Abad y Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2020, 379 pp.

En el panorama editorial ha aparecido la obra *Presidencialismo comparado: América Latina*, editada por dos de las más destacadas instituciones de la investigación española. La presentación de la misma se realizó en el incomparable marco del CEPC, como corresponde a la relevancia de la investigación y de los autores que son responsables de la misma: los profesores Dieter Nohlen y Antonio Garrido, ambos sobradamente conocidos por su exitosa trayectoria y sus numerosas investigaciones.

La monografía de investigación analiza las variantes del sistema de gobierno presidencialista en los países de Latinoamérica, una investigación ya demandada desde hace tiempo por distintos autores, que enriquece los estudios sobre la forma de gobierno y los modelos de organización política de estas comunidades nacionales, y nos permite comprender mejor su realidad institucional, funcionamiento político y estructura jurídica, social y económica, pero con la profundidad y complejidad del análisis comparado. Se parte de que no hay un sistema presidencialista homogéneo entre las dieciocho naciones analizadas, por lo que el propio título del libro destaca que la investigación desarrollada se produce sobre el «presidencialismo comparado», debido a que el sistema político de cada Estado está condicionado y configurado por sus experiencias, su realidad actual, su pasado y su futuro.

La obra tiene el incentivo, además, de recuperar, profundizar y actualizar materiales sobre la base del debate originado en la década de los años noventa en torno a la crítica de Linz del sistema presidencial, al que hacía responsable de las deficiencias de las democracias de los países latinoamericanos (Linz, 1990). Esta tesis fue contestada prontamente por Nohlen (1991), quien coordinó ese mismo año un libro en coautoría (Nohlen y Fernández, 1991), que fue germen de una serie de trabajos posteriores formulados en un sentido contrario a lo postulado por Linz. No faltaron otras propuestas, como la de Sartori, que defendía las ventajas del sistema semipresidencial francés como una opción más deseable para América Latina (Sartori, 1995). El libro que aquí se recensiona intenta, de hecho, explicar por qué la realidad corroboró y confirmó las tesis de Nohlen y no se produjo ningún colapso generalizado del presidencialismo en América Latina, como pronosticaron Linz, Stepan, Valenzuela o Riggs, entre otros.

El libro está muy correctamente estructurado en doce capítulos, en los que se abordan los elementos esenciales del presidencialismo. En el primero se formula la investigación desde una perspectiva conceptual e histórica, en la que se diferencia el régimen parlamentario del presidencialista, partiendo de que «la simple existencia de un Parlamento no basta para calificar un régimen como parlamentario», sino que hay que revisar otros criterios, entre los que es decisivo el papel desempeñado por los ministros, que asumen responsabilidad política frente al Parlamento. Las consecuencias son que el órgano ejecutivo, para ejercer sus funciones, necesita del apoyo de una mayoría parlamentaria y debe cesar cuando pierde su confianza (p. 32). En cambio, entre las características básicas del presidencialismo destaca una separación relativamente fuerte entre el Parlamento y el Gobierno, por lo que el cargo de ministro y el mandato de los diputados son incompatibles. Desde el punto de vista histórico, el parlamentarismo viene determinado por la evolución que produce la transformación de los sistemas políticos de la mayoría de los países europeos durante el siglo XIX. Sin embargo, en América del Norte se elimina la continuidad con el sistema político-organizativo colonial, para fundar una *nueva nación*, lo que no sucede en el sur, donde prevalecen los rasgos principales de la estructura colonial, debido al interés de control político y militar de los primeros Gobiernos (p. 38).

En el segundo capítulo se aborda el interesante debate sobre la reforma política y la consolidación democrática en América Latina, dentro del dilema sobre la forma de gobierno más adecuada para estos países, que ya se había estudiado en otro libro compilado por Nohlen y Solari (1988). Además, se analiza el trabajo de Linz, en el que se señalaban los elementos negativos del presidencialismo en América Latina, ligados a la falta de consolidación y de desarrollo de las democracias, lo que hace más complicada su transición, por lo que este autor se pronunciaba en favor del parlamentarismo en América Latina (Linz, 1985). Esta cuestión está presente en las décadas de los ochenta y los noventa, con la propuesta de introducir el parlamentarismo en países de esta zona, como Argentina, Brasil o Chile. En este gran debate académico y político participaron muy activamente Dieter Nohlen y la escuela de Heidelberg para el análisis institucional, en abierto contraste con las premisas de los enfoques teóricos o ideal típicos de Linz, Arend Lijphart y los cuantitativos de Fred Riggs o Alfred Stepan y Cindy Skach, entre otros.

El capítulo tercero aborda el tema de la reelección presidencial, con la prohibición en ciertas Constituciones de un segundo mandato. En esta discusión participan autores como Arend Lijphart, que considera las cláusulas de no reelección como «violaciones de la verdadera democracia, que requiere que los electores puedan votar por quienes ellos elijan» (1994: 100), mientras que Sartori plantea la posibilidad de reformas que permitan la reelección presidencial como una solución razonablemente equilibrada y de compromiso si se reduce la duración del mandato (1995: 175). La tesis clásica de Nohlen se centra en la complejidad de determinas políticas económicas y sociales, que aconsejarían dotar de una estabilidad de gobernabilidad a su mandato para afrontar con éxito grandes programas y retos (p. 84). Por eso, la introducción de la reelección ayudó a dar continuidad a los Gobiernos y a estabilizar el presidencialismo en Argentina, Brasil o Colombia.

En el capítulo cuarto se analizan los efectos de los sistemas electorales y las elecciones presidenciales sobre el funcionamiento y la gobernabilidad de las democracias latinoamericanas. Se argumenta que, en lo esencial, permiten que en todos los países que no utilizan el sistema de mayoría relativa se realice una segunda vuelta entre los dos candidatos con más votos (*ballotage*) si ningún candidato ha conseguido la mayoría absoluta o el mínimo requerido de votos. También la introducción de la segunda vuelta contribuyó a la estabilización del presidencialismo, confirmando la tesis de Nohlen de que el presidencialismo podría verse fortalecido con reformas concretas, al igual que los caóticos parlamentarismos de entreguerras fueron estabilizados gracias a reformas concretas como la censura constructiva o ciertas reformas electorales (p. 95).

En el capítulo quinto se parte de que no existe un concepto de presidencialismo único, ni como modelo ni como fenómeno real empírico, por lo que los autores proponen una tipología de sistemas presidenciales distinguiendo, por lo menos, entre hiperpresidencialismo o presidencialismo dominante, presidencialismo reforzado, presidencialismo puro o equilibrado, presidencialismo atenuado y presidencialismo parlamentarizado (p. 130).

En el capítulo sexto se estudian las facultades y poderes presidenciales, desde el punto de vista de la distribución de las facultades y poderes respectivos entre el poder ejecutivo y legislativo, que permite observar la relación entre el aspecto de legalidad y los distintos tipos de presidencialismo (p. 135). No puedo estar más de acuerdo con el planteamiento de los autores de que las atribuciones asignadas constitucionalmente al presidente tienen una incidencia directa en el sistema de gobierno, tal y como escribí en mi monografía sobre el presidente del Gobierno en España, al mantener que nuestro país constituye un modelo de parlamentarismo, según dice el art. 1.3 de la Constitución, pero con ciertas tendencias de corte presidencialista, que incorpora y que, precisamente, le confieren una interesante dosis de singularidad debido, entre otras razones, a lo que denominé como un «desequilibrio institucionalizado» de las funciones que constitucionalmente ostenta el presidente (Mateos, 2007: 410).

En el capítulo séptimo se estudia el orden político-institucional del sistema presidencial, enfocado en los partidos políticos y al sistema de partidos políticos, que influye en la capacidad de formar coaliciones de apoyo al presidente y de colaborar en la gobernabilidad (p. 159). Especialmente interesante me ha parecido un trabajo de Garrido, sobre las posibles coaliciones en 2016, si nuestro país fuese un sistema presidencialista, en un momento de gran inestabilidad en todos los órdenes (Garrido *et al.*, 2019: 272), preocupación por la estabilidad que es de agradecer. En mi caso, desde un punto de vista complementario y normativo, propuse una reforma del art. 99.5 de la Constitución española para evitar un grave bloqueo del sistema institucional y político caso de no presentarse ningún candidato a la investidura (Mateos, 2017).

En el capítulo octavo se estudia la dimensión de funcionalidad y los tipos de Gobierno presidencial, que se agrupan en torno al Gobierno unificado, el Gobierno dividido y el Gobierno dividido minoritario. También se abordan las formas de personalización del poder del presidencialismo, que tiende a aumentar la influencia política de los *outsiders* y los caudillos, sin apoyo de partidos ni congresistas, pues «la necesidad

de buscar un apoyo amplio para ganar la presidencia puede desincentivar la tendencia a la identificación de los candidatos con partidos asentados, y a desarrollar compromisos ideológicos bien definidos» (p. 215).

En el capítulo noveno se abordan las crisis políticas y de gobernabilidad en el sistema presidencial, con casos tan paradigmáticos como los de Brasil (1964), Chile (1973), Uruguay (1973) o Perú (1992), entre otros. Según Nohlen y Garrido las nuevas crisis políticas en estos países «se han resuelto, desde los procesos de redemocratización en los años ochenta, generalmente, sin implicar la quiebra o el colapso de la democracia», con la remoción de los presidentes de sus cargos y con renunciaciones presidenciales ante la presión política y ciudadana, o con procesos de juicio político o *impeachment* y no con una quiebra de estas democracias, como argumentaba Linz (p. 220).

En el capítulo décimo se plantean las reformas institucionales que podrían mejorar el sistema presidencial en el contexto de la consolidación de la democracia, que con la tercera ola de democratización terminó con los regímenes autoritarios en América Latina. No obstante, Nohlen y Garrido consideran que «no se puede decir que la democracia en América Latina se haya consolidado». En términos generales consideran que los problemas no son tanto del presidencialismo, sino de múltiples factores que influyen en su funcionamiento (p. 270).

En el capítulo undécimo se aborda la incidencia del principio mayoritario en los regímenes presidenciales, partiendo de que, en general, el parlamentarismo se basa en el principio proporcional y tiende a la democracia consociativa, mientras que el presidencialismo lo hace en el principio mayoritario y tiende a la democracia de competencia, aunque sin olvidar que ciertos tipos de sistemas proporcionales pueden ejercer fuertes efectos mayoritarios, como es el caso de España (p. 301).

En el capítulo duodécimo se plantean conclusiones sobre la forma que puede adquirir la democracia, las instituciones y el contexto sociocultural que se desarrolla en los países analizados. Los problemas que debe enfrentar la correcta aplicación del sistema presidencialista en la realidad cotidiana de estos países llevan a algunos autores a hablar de las consecuencias producidas por la debilidad de las instituciones o la forma excesiva que, en ocasiones, adquiere este sistema en este contexto. Sin embargo, la solución no pasa, para Nohlen y Garrido, por el cambio o la sustitución por otras, que «incluso pueden empeorar la situación», por lo que es necesario incorporar otras variables, como las socioculturales, que según los autores «mejor explican, por qué las instituciones en América Latina funcionan como funcionan» (p. 333).

En suma, hay que felicitar a los autores y a las instituciones que han hecho posible la edición de esta obra de referencia para el conocimiento de los sistemas presidencialistas en los países de América Latina, y que añade un estudio seminal más al largo elenco de obras imprescindibles del gran maestro alemán, Dieter Nohlen, y de un brillante Antonio Garrido, que analizan con acierto y diseccionan con detalle las múltiples variantes de este sistema de gobierno, y que constituye una referencia bibliográfica de primer orden y de obligada consulta para quien se interese y quiera adentrarse en la rica y compleja realidad de las formas de organización de este importante grupo de naciones.

*Referencias*

- Garrido, Antonio, Antonia Martínez y Alberto Mora. 2019. «Relaciones Ejecutivo-Legislativo: el parlamentarismo español», en Juan Montabes y Antonia Martínez (eds.), *Gobierno y política en España*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Lijphart, Arend. 1994. «Presidentialism and majoritarian democracy: theoretical observations», en Juan J. Linz y Arturo Valenzuela (eds.), *The failure of presidential democracy*. Baltimore: Johns Hopkins UP.
- Linz, Juan J. 1985. «Presidential and Parliamentary Government. Does it Make a Difference?». Disponible en: <https://bit.ly/3iDlpfY>.
- Linz, Juan J. 1990. «The Perils of Presidentialism», *Journal of Democracy*, 1 (1): 51-69.
- Mateos y de Cabo, Oscar. 2007. *El presidente del Gobierno en España: status y funciones*. Madrid: La Ley.
- Mateos y de Cabo, Oscar. 2017. «La elección parlamentaria del presidente del Gobierno en España: análisis normativo, estabilidad institucional, y propuesta de reforma del artículo 99.5 de la Constitución española», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 111: 155-184. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.111.06>.
- Nohlen, Dieter. 1991. «Presidencialismo vs. parlamentarismo. América Latina», *Revista de Estudios Políticos*, 74: 43-54.
- Nohlen, Dieter y Aldo Solari (eds.). 1988. *Reforma política y consolidación democrática. Europa y América Latina*. Caracas: Nueva Sociedad.
- Nohlen, Dieter y Mario Fernández (eds.). 1991. *Presidencialismo versus parlamentarismo*. Caracas: Nueva Sociedad.
- Sartori, Giovanni. 1995. «Elogio del semi-presidencilismo», *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 25 (1): 3-30. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S0048840200023315>.

ÓSCAR MATEOS Y DE CABO

Universidad Rey Juan Carlos