

## V. PRESIDENCIALISMO

### V.1. DEFINICIÓN DE "SISTEMA PRESIDENCIAL"

Así como se divide a los sistemas electorales en mayoritarios y proporcionales, a los sistemas políticos democráticos se les divide en presidenciales y parlamentarios. Sin embargo, es más difícil hacer esta última distinción que la primera. Es cierto que se puede definir a los sistemas presidenciales y a los parlamentarios por exclusión mutua y que un sistema presidencial no es parlamentario y uno parlamentario no es presidencial. Pero la distribución de los casos reales en estas dos clases lleva a situaciones inaceptables. La razón es, por una parte, que en su mayoría los sistemas presidenciales no son definidos adecuadamente y, por otra, que los sistemas parlamentarios difieren tanto entre ellos que hacen que su nombre común sea engañoso. Más adelante nos ocuparemos de este problema. Primero debemos definir los sistemas presidenciales y asegurarnos de que no se les confunda con formas que aparentan ser presidenciales ni se les considere erróneamente como mezclas, casi como un presidencialismo parlamentario.

El primer criterio (o criterio 1) definitorio de un sistema presidencial es la elección popular directa o casi directa del jefe de Estado por un tiempo determinado (que puede variar de cuatro a ocho años). Sin duda, este criterio es una condición definitoria necesaria, pero de ninguna manera es suficiente. Austria, Islandia e Irlanda utilizan la elección popular directa de sus presidentes y sólo se trata, cuando mucho, de un presidencialismo de fachada. Sin importar lo que diga la Constitución acerca de sus prerrogativas de poder,<sup>1</sup> esos presidentes

<sup>1</sup> El presidente irlandés en realidad tiene muy poco poder, en tanto que el de Austria y especialmente el de Islandia sí tienen importantes prerrogativas de poder que son, sin embargo, letra muerta. Daré las razones de esto más adelante, en la sección VII.2. Aquí sólo sostengo que aunque una elección popular directa sin duda establece una legitimidad independiente, este factor constitutivo no es, *per se*, de consecuencia.

son poco más que adornos y Austria, Islandia e Irlanda funcionan en todo sentido como sistemas parlamentarios. Por tanto, a estos países no se les puede clasificar como presidencialistas, a pesar de la popularidad de sus presidentes electos.<sup>2</sup>

Un segundo criterio (criterio 2) definitorio es que en los sistemas presidenciales el gobierno, o el Ejecutivo, no es designado o desbancado mediante el voto parlamentario. Los gobiernos son una prerrogativa presidencial: es el presidente el que a su discreción nombra o sustituye a los miembros del gabinete. Es cierto que cualquier presidente puede elegir a sus ministros de una forma que agrade al Parlamento; aun así, los miembros del gabinete deben su designación al presidente. Obsérvese inmediatamente que este criterio no es violado si se da al Parlamento el poder de censurar a ministros individuales del gabinete, incluso en las raras situaciones en que la censura parlamentaria implica que un ministro debe renunciar a su cargo.<sup>3</sup> No se viola el criterio porque en ambos casos sigue siendo el presidente el que retiene unilateralmente el poder de nominación y llena los puestos del gabinete como mejor le parece.

¿Bastan el criterio 1 y el criterio 2 para identificar a un sistema presidencial? Diría que casi, pero no del todo. Porque debe quedar muy claro que un sistema presidencial puro no permite ninguna clase de "autoridad dual" que se interponga entre él y su gabinete. A este respecto, Lijphart propone el criterio de "un Ejecutivo de una persona". Pero ésta es quizás una precisión muy limitante: implica que el jefe de Estado *debe* ser también el jefe del gobierno. Es verdad que generalmente éste es el caso. Aun así, prefiero una formulación más flexible, como la siguiente: que la línea de autoridad es clara

<sup>2</sup> Duverger los clasifica como semipresidenciales. La suya es, sin embargo, una categorización puramente legalista, como él mismo lo admite: "el concepto de una forma semipresidencial de gobierno [...] es definido sólo por el contenido de la Constitución" (1980, p. 166). A su debido momento argumentaré que incluso esta clasificación desorienta y es inaceptable (véase, *infra*, secciones VII.2 y VII.3).

<sup>3</sup> Por tanto, decir con base en lo anterior que Chile (entre 1891-1925) y Perú fueron sistemas parecidos al parlamentario es una equivocación que puede llevar a ideas erróneas. Algo semejante se dice ahora de Uruguay, pero también sin bases sólidas (tal como lo sostengo más adelante en la nota 11).

del presidente hacia abajo. En resumen, el tercer criterio es que el presidente dirige el Ejecutivo.

De manera que un sistema político es presidencial si, y sólo si, el jefe de Estado (el presidente) *a)* es electo popularmente; *b)* no puede ser despedido del cargo por una votación del Parlamento o Congreso durante su periodo pre-establecido, y *c)* encabeza o dirige de alguna forma el gobierno que designa. Cuando se cumplen estas tres condiciones conjuntamente, tenemos sin duda un sistema presidencial puro, según mi definición.<sup>4</sup>

Aún queda un punto por tratar. El primer criterio establece, absolutamente, que el presidente sale de una elección directa o casi directa. ¿Qué tan directo es esto? Los Estados Unidos, Argentina, y antiguamente Chile (hasta Allende), tuvieron o tienen elecciones casi directas, en las que el presidente es elegido por el Parlamento cuando ningún candidato recibe la mayoría absoluta del voto popular. Como la práctica establecida en esos casos es elegir al candidato que ha obtenido la mayoría relativa popular, esta clase de elección indirecta puede identificarse con una directa. En cambio, Bolivia practica la elección parlamentaria entre los tres candidatos que obtienen el mayor número de votos (tanto en 1985 como 1989 se eligió al que obtuvo el segundo lugar) y por consiguiente, es discutible que se trate de una elección directa. Por otra parte, hasta 1988 es claro que Finlandia no elegía a su presidente en forma directa: el Colegio Electoral Presidencial Elegido era quien en realidad designaba al presidente, pues su libertad de elección no tenía límites. La marca divisoria estriba, así, en que el organismo intermediario (ya sea el Colegio Electoral, el Congreso, o bien el Parlamento) pueda tomar o no sus propias decisiones. Si sólo aprueba, entonces la diferencia entre una elección popular directa y una indirecta carece de importancia; si puede decidir, entonces en cierta medida no se cumple el criterio (pero véase, *infra*, sección VII.3).

<sup>4</sup> Para otras definiciones y una discusión, véase Shugart y Carey, 1992, pp. 18-22. Mi definición omite el cuarto criterio, es decir, "que al presidente se le ha concedido constitucionalmente autoridad para legislar". En mi opinión, esto es demasiado vago para constituir un criterio y ya está implícito en mis criterios. Si un presidente encabeza o nombra al Ejecutivo, esto indica que debe tener alguna autoridad legislativa. Pero no perjudica si, *ad abundantiam*, se añade este criterio a los tres que propongo.

El punto general es éste: que los sistemas presidenciales (al igual que los sistemas parlamentarios) lo son por una lógica *sistémica*, conforme a la cual se les puede agrupar. De esta manera, antes de reasignar algún presidencialismo a otra clase —ya sea semipresidencialismo, casi-parlamentarismo, o similares— debemos comprobar si una determinada variación viola o no esa lógica. ¿Qué pasa si se le permite a un presidente disolver un Parlamento? ¿Qué pasa si se le permite al Parlamento destituir a los miembros del gabinete? ¿Qué, si se puede hacer renunciar a un presidente mediante una consulta popular? ¿Producen éstas y otras anomalías un mecanismo distinto que sigue una lógica distinta? Si la respuesta es afirmativa, veamos entonces qué clase de nuevos mecanismos tenemos y reclasifiquemos un sistema presidencial de acuerdo con los resultados. Pero no nos apresuremos a descubrir o inventar “nuevos sistemas” cada vez que un país toma prestado algún instrumento de otro sistema.

Con esta condición, confío en que ahora tenemos una definición que separa claramente lo que el “presidencialismo” incluye y lo que excluye. Sobre esta base tenemos, en la actualidad, unos 20 países, concentrados en su mayoría en la América Latina.<sup>5</sup> La razón por la que Europa no tiene sistemas presidenciales puros, mientras que los encontramos desde Canadá hasta el Cabo de Hornos, pasando por las dos Américas, es histórica y no se trata de una decisión deliberada. Cuando los Estados europeos empezaron a practicar el gobierno constitucional, todos (excepto Francia, que se convirtió en República en 1870) eran monarquías; y las monarquías ya tenían un jefe de Estado hereditario. Pero mientras que Europa no daba cabida a los presidentes electos (al menos hasta 1919), en el nuevo mundo casi todos los nuevos países conquistaron su independencia como repúblicas (las excepciones temporales fueron Brasil y, en cierto modo, México), y por tanto debieron elegir

<sup>5</sup> Se presenta una lista de esos países en mi cuadro del capítulo xi. Mi lista omite a los países muy pequeños y a los “organismos políticos” que todavía no se consolidan (por las razones que expliqué en Sartori, 1976, cap. 8). Además, es demasiado pronto para incluir en el análisis a los países de la Europa oriental y a los antiguos integrantes de la Unión Soviética que están saliendo del comunismo. También dejó aparte a México, un caso único del que me ocupo más adelante (caps. ix y xi).

a sus jefes de Estado, es decir, a sus presidentes. La división entre los sistemas presidenciales y los parlamentarios no resultó, pues, de alguna teoría que debatió si una forma era superior a la otra. Pero ya es tiempo de que ocurra ese debate y en consecuencia, de que se haga una evaluación comparativa de la forma en que funcionan ambos sistemas.

El presidencialismo, por mucho, ha funcionado mal. Con la única excepción de los Estados Unidos, todos los demás sistemas presidenciales han sido frágiles —han sucumbido regularmente ante los golpes de Estado y otras calamidades—.<sup>6</sup> Sin embargo, la excepción, los Estados Unidos, aunque aislada, es importante. Además, los Estados Unidos proporcionan el original del que se derivaron todos los demás sistemas presidenciales. Así que aquí empezamos.

## V.2 EL PROTOTIPO ESTADUNIDENSE

El modelo de Washington está caracterizado, más que por cualquier otro rasgo individual, por la división y separación de poderes entre el presidente y el Congreso. Esta separación no es fácil de describir. Para Neustadt (1960, p. 33) los Padres Fundadores no crearon un gobierno de poderes separados sino, en cambio, “un gobierno de instituciones separadas que comparten el poder”. Pero Jones (1990, p. 3) lo corrige: “Tenemos un gobierno de instituciones separadas que *compiten* por el poder compartido”; en última instancia considera al sistema político estadounidense como un “sistema truncado”. A pesar de este y otros importantes detalles, lo esencial es que la división consiste en “separar” al Ejecutivo del apoyo parlamentario, mientras que compartir el poder significa que el Ejecu-

<sup>6</sup> Según la cuenta de Mainwaring (1993, pp. 204-207), desde por lo menos 1967 el mundo ha tenido 31 democracias continuas; de éstas, sólo cuatro (Colombia, Costa Rica, los Estados Unidos y Venezuela) tienen sistemas presidenciales. Según la cuenta de Riggs (1993, pp. 219-220), “entre 76 sistemas políticos abiertos, 33 eran presidenciales [...] su tasa de fracasos fue mucho mayor que la de los sistemas parlamentarios: 91% (30 casos) para los primeros, en comparación con 31% (13 casos) para los segundos”. Ciertamente, estas estadísticas no pueden demostrar mucho sin ser apoyadas por un razonamiento.

tivo se mantiene con el apoyo del Parlamento, o cae cuando le falta éste.<sup>7</sup> Con este criterio lo que los Estados Unidos tienen es realmente separación de poderes.

Por tanto, con la separación de poderes, el Parlamento no puede interferir en los asuntos internos, en el *interna corporis*, del campo que corresponde al Ejecutivo, y especialmente, no puede destituir a un presidente. Si seguimos la misma lógica, o el mismo principio, la separación de poderes implica que un presidente no puede disolver un Parlamento. Éste es de hecho el caso en los Estados Unidos y en la mayoría de los sistemas presidenciales. Pero, ¿qué pasa si se le otorga tal poder al presidente? ¿Constituye esto una violación del principio de separación? Sí, aunque yo me inclino a considerar el poder de disolución del Parlamento como una anomalía que no transforma —si se aplican mis tres criterios definitorios— a un sistema presidencial en otro diferente. Es cierto que el poder de disolver el Parlamento aumenta los poderes presidenciales, pero generalmente se sobrestima la eficacia de este disuasivo y, en cualquier caso, no veo argumentos suficientes para reclasificar sólo sobre esta base a una estructura presidencial.

Los más de los autores también caracterizan al sistema estadounidense como un sistema de balances y contrapesos. Correcto, pero ésta difícilmente es una cualidad clasificatoria, porque todos los verdaderos sistemas constitucionales son sistemas de balances y contrapesos. Lo que importa es que pueden tener balances y contrapesos sin que exista la separación de poderes, y que la singularidad del presidencialismo del tipo estadounidense es precisamente que limita y equilibra el poder dividiéndolo. De aquí que (insisto) *la* característica definitoria y central del modelo de Washington es un poder Ejecutivo que subsiste separado, por derecho propio, como un organismo autónomo.

Esto no significa que al presidente de los Estados Unidos le sea indiferente tener o no el apoyo del Congreso. En realidad, cuanto más dividida está la estructura del poder, tanto más se necesita —parece— un “gobierno unido”, es decir, que la misma mayoría controle el Ejecutivo y el Congreso. Ésta ha sido, durante siglo y medio, la teoría y la práctica del gobierno de

<sup>7</sup> Esto es más preciso que “independencia mutua”, porque la presidencia y el Congreso no son recíprocamente independientes en todos los aspectos.

los Estados Unidos. Sin embargo, ahora el patrón prevalente se ha convertido en el del “gobierno dividido”. Eisenhower fue, en 1954 y luego en 1957, el primer presidente después de 72 años que se vio ante un Congreso controlado por el partido opositor. Desde entonces, “de 1955 hasta 1992, el gobierno estuvo dividido durante 26 de 38 años”; y “de 1969 a 1992, el gobierno dividido prevaleció en 20 de 24 años” (Sundquist, 1992, p. 93). Ciertamente, la presidencia de Clinton restableció un gobierno con una mayoría no dividida pero que sólo duró dos años (1993-1994). No obstante, la tendencia durante los últimos 40 años ha sido, indudablemente, elegir presidentes cuyo partido no tiene la mayoría en las cámaras del Congreso. Mientras los republicanos ocuparon la Casa Blanca todo el periodo de 1968 a 1992 (excepto los cuatro de Carter), los demócratas controlaron constantemente una de las cámaras y (excepto por seis años) ambas desde 1955.

Para la mayoría de los observadores esto parece un cambio importante que enfrenta al sistema estadounidense con el estancamiento y la contienda continua. No obstante, según David Mayhew, no hay razón para preocuparse, porque descubrió que “el control unificado o el control dividido no han influido de manera significativa en [...] la aprobación de la legislación importante común [...] se han aprobado leyes importantes con una rapidez que no está relacionada con el control partidista” (1991, p. 4). Pero creo que Mayhew está muy equivocado. La diferencia entre gobierno unificado y gobierno dividido no puede ignorarse, y la razón por la que esta diferencia no aparece en sus estudios hace que el caso estadounidense luzca más problemático que nunca.<sup>8</sup> Me ocuparé de esto dentro de poco. Primero quiero enunciar todo el caso tal como yo lo veo.

<sup>8</sup> Dejo aparte el problema de qué tan válidos son los descubrimientos de Mayhew. No es de sorprender lo difícil que resulta evaluar cualitativamente una producción legislativa; además, Mayhew no puede captar las omisiones, esto es, el número de proyectos que nunca se pondrán en la agenda porque se sabe de antemano que no tienen la menor oportunidad. Más aún, es probable que en un gobierno dividido las negociaciones se hagan de manera diferente a la utilizada en un gobierno unido. En todos estos aspectos y en otros, encuentro dudosa y poco convincente la evidencia de Mayhew. Pero si él tiene razón, entonces se reforzaría mi posición.

El supuesto básico acerca de los sistemas presidenciales es que conducen a un gobierno fuerte y efectivo —por sí mismos y en comparación con los sistemas parlamentarios—. Pero este supuesto tiene poco fundamento. El hecho de que el sistema estadounidense durante mucho tiempo ha logrado resolver sus problemas no puede ocultar que una estructura de poder dividida genera parálisis y estancamientos más que cualquier otra. Y ¿realmente sigue operando el sistema estadounidense? Si vemos los años pasados, se observa que la división de poderes ha sido compensada no sólo por mayorías consonantes, es decir, porque el partido que obtuvo más votos para la presidencia también obtuvo la mayoría en el Congreso, sino además por la costumbre de prácticas consocietales, en especial el acuerdo bipartidista en la política exterior.

A pesar de lo anterior, y si no se presenta un improbable regreso de los ciclos de gobierno no dividido, la pauta que ha surgido desde los años cincuenta en adelante nos enfrenta a un organismo político dividido antagónicamente, cuyos dos principales elementos componentes consideran que sus intereses electorales respectivos radican, por lo general, en el fracaso de la otra institución. Para un Congreso controlado por los demócratas apoyar a un presidente republicano es ayudar a que se tenga otra presidencia republicana. A la inversa, un presidente con una minoría en el Congreso que procura restablecer el gobierno no dividido se enfrentará probablemente a un Congreso que estará jugando el juego de ¿quién es el culpable?

Irónicamente, por lo anterior, la opinión de que los sistemas presidenciales son sistemas fuertes se apoya en el peor de los acuerdos estructurales —un poder dividido sin defensa ante el gobierno dividido— y no comprende que el sistema estadounidense funciona, o ha funcionado, a pesar de su Constitución, y difícilmente *gracias* a su Constitución. En la medida en que puede seguir funcionando requiere, para destrabarse, de tres factores: falta de principios ideológicos, partidos débiles e indisciplinados y una política centrada en los asuntos locales. Con estos elementos un presidente puede obtener en el Congreso los votos que necesita negociando (*horse trading*) favores para los distritos electorales. Quedamos finalmente con la institucionalización de la política de las componendas, lo que

no es nada admirable. Lo que tenemos estructuralmente, de hecho, es un Estado débil.

Regresemos pues a los descubrimientos de Mayhew de que el control partidista dividido de la presidencia y del Congreso no parece afectar y empeorar de ninguna manera importante la producción legislativa del Congreso. Supongamos, para facilitar la argumentación, que este descubrimiento es importante. Sin embargo, aunque lo sea, no lo es en el sentido que quisiera Mayhew, sino que señala la creciente atomización de los partidos estadounidenses. Es decir, que el factor o variable de que estamos hablando es el de cruzar la línea y elegir al otro partido en las votaciones legislativas. El que un presidente tenga o no “su mayoría” en el Congreso es importante y hace la diferencia si aceptamos el supuesto de que el concepto de mayoría es significativo, en el sentido de que hay algo que está unido y actúa cohesionadamente. Sin embargo, si la mayoría existe sólo en el papel, si tiene que obtenerse en cada caso, entonces es razonable decir que la diferencia entre el gobierno unido y el dividido puede ser muy pequeña. De este modo, el problema es que incluso cuando la mayoría no está dividida en el papel, la realidad es que, en la actualidad, un presidente de los Estados Unidos nunca tiene una mayoría verdadera y confiable en el Congreso.

Es cierto que el interés de un Congreso demócrata es el de tener un presidente demócrata que tenga éxito. También es claro que debe haber, para el consumo de la opinión pública, alguna muestra de que el gobierno unido da “unidad” de apoyo, esto es, un mayor apoyo que en otros casos. No obstante, ahora lo que más importa, para cada miembro del Congreso, es qué tan bien luce su “registro” de votación, voto por voto, en su distrito electoral. Se admite ampliamente que los partidos estadounidenses son poco más que *partidos electorales* y lo son sólo en el débil sentido de que proporcionan un símbolo para que dos candidatos se enfrenten entre sí en distritos electorales que eligen a un solo representante. Pero, ¿son algo más que eso como *partidos parlamentarios*? Diría que la creciente disolución de los partidos electorales debe reflejarse de alguna manera en el Congreso.<sup>9</sup> Por tanto somos testigos de una frag-

<sup>9</sup> Aquí la diferencia consiste en que un presidente tenga que negociar con

mentación cada vez mayor y cada vez más localista orientada a los distritos electorales, de los partidos estadounidenses en el Congreso (aunque es menor, por razones obvias, en el Senado). Y un Parlamento en que la política se convierte en una política al menudeo (véase, *supra*, sección IV.1), en que más y más miembros se desempeñan como cabilderos de sus distritos, como mensajeros de sus electores, en un Parlamento en que las mayorías fácilmente se convierten en algo vaporoso y voluble. Veamos lo que dice un observador perspicaz, Nelson Polsby (1993, p. 33), quien escribe:

En la política práctica de hoy día, el acto de legislar requiere frecuentemente una clase complicada de acuerdo: debe formarse una coalición que [...] pase los límites de los partidos. Esta coalición es el resultado de una serie de negociaciones no sólo acerca del contenido de las varias medidas sino también de la distribución del crédito por los beneficios que puedan generar esas medidas o de la culpa por los inconvenientes que puedan causar [...]. Aprobar legislaciones que causarán perjuicios es en consecuencia algo riesgoso para los funcionarios electos [...]. Sorprendentemente, a veces lo hacen, si se puede concertar un acuerdo para compartir la culpa.

Polsby conoce a sus personajes y los retrata bien. Pero, ¿puede considerarse que el proceso que describe es una formación de coaliciones? Me doy cuenta de que el término coalición es usado en forma poco precisa en el campo de la política estadounidense, como una cobertura para casi cualquier cosa. A pesar de ese sentido tan vasto, en este caso está mal empleado. En el pasado, las coaliciones propiamente dichas existieron en el Congreso porque los demócratas del sur se comportaban como una coalición o bloque. Quizá actualmente todavía existen las coaliciones verdaderas. Pero lo que describe Polsby definitivamente no es una coalición. Las coaliciones *son* acuerdos, pero no acuerdos sobre un solo tema o a los que se llega diariamente. Para que sea significativo, el concepto de coalición supone un mínimo de constancia, es decir, alguna clase de entendimiento duradero que abarca una ga-

los líderes de un partido en el Congreso, los que podrán entregar sus votos posteriormente, o tenga que negociar con los miembros del Congreso uno por uno.

ma congruente de temas. Las coaliciones que se forman la noche anterior a la votación no son coaliciones, y los tratos que describe Polsby no corresponden a ellas; se trata más bien de parches. Reitero, por tanto, que con acuerdos parciales diarios no formamos mayorías reales. Una de las principales propuestas del "gobierno reunificado" del presidente Clinton fue el paquete de medidas económicas y para reducir el déficit que sometió al Congreso en agosto de 1993, el que fue aprobado (después de muchas consultas y tratos) por una mayoría de dos votos en la Cámara de Diputados, y por el margen de un solo voto (el del vicepresidente que lo preside) en el Senado. ¿Comprueba esto que el presidente está apoyado por una mayoría legislativa? Yo diría que no.

Lo que aún es cierto, como lo expresa V. O. Key, es que el control partidista común del Ejecutivo y el Legislativo no asegura un gobierno fuerte, en tanto que la división del control partidista lo impide" (1965, p. 688). Sin embargo, hemos añadido otra característica básica: que el control partidista común de ninguna manera asegura una mayoría partidista común. Entonces, sin importar que el gobierno estadounidense esté o no dividido, en ambos casos gran parte de su toma de decisiones requiere pagos laterales localistas a cambio de mosaicos mal unidos, en vez de compromisos sólidos. El sistema estadounidense funciona (a su manera) porque los estadounidenses están decididos a hacerlo funcionar. Es tan sencillo como eso, y por lo mismo, tan difícil. Porque los estadounidenses tienen una maquinaria constitucional diseñada para la parálisis gubernamental, defecto que surge con toda su fuerza cuando se exporta su presidencialismo.

### V.3. LA EXPERIENCIA LATINOAMERICANA

Al dejar los Estados Unidos, naturalmente nos encontramos con la América Latina. En ella se encuentra la mayoría de los sistemas presidenciales. Y también es aquí donde éstos tienen un impresionante historial de fragilidad e inestabilidad.

En términos de longevidad, hasta la fecha Costa Rica es la que mejor se ha desempeñado, porque no se "ha roto el orden

constitucional" desde 1949; le sigue Venezuela, pues hay continuidad desde 1958, Colombia (desde 1949), y Perú (que regresó al gobierno civil en 1979).<sup>10</sup> Los más de los países de la región (en particular Argentina, Uruguay, Brasil y Chile) han restablecido su democracia presidencial sólo en los años ochenta.<sup>11</sup> Si bien el último bastión sudamericano de las dictaduras tradicionales —Paraguay— cayó en 1989, muchos países todavía son considerados como democracias inciertas y como sistemas políticos "muy vulnerables al colapso o al golpe de Estado" (Diamond *et al.*, 1989, p. xviii): por ejemplo, Ecuador, Bolivia, Honduras, Guatemala y la República Dominicana;<sup>12</sup> y no olvidemos a Nicaragua, que volvió a la democracia bajo la vigilancia sandinista. En otras regiones, Filipinas es nuevamente, desde 1986, una democracia presidencialista, pero le falta demostrar si puede funcionar, y de qué manera lo hará.<sup>13</sup> Por todo, entonces, el historial de los países gobernados por un presidente varía —con una sola excepción— de malo a desalenta-

<sup>10</sup> Sin embargo, en 1992 y 1993 Venezuela (que se destaca como una de las democracias latinoamericanas más "sólidas" no sólo por su duración sino también en términos de su riqueza económica) sufrió dos intentos de golpe militar, para desaliento de todo el mundo. Y el Perú ha caído en unos 18 meses de gobierno no constitucional. El presidente Fujimori dio un *autogolpe* en abril de 1992, y gobernó con poderes de emergencia y apoyo militar hasta que a duras penas ganó, el 31 de octubre de 1993, un referéndum para una nueva Constitución (que le permite, entre otras cosas, reelegirse) redactada por un Congreso Constituyente electo en forma dudosa en noviembre de 1992.

<sup>11</sup> Uruguay ha mostrado oscilaciones constitucionales poco características entre el "cuasi-presidencialismo" (1830, 1934, 1942, 1966) y formas que no lo son (1918, 1952), pero definitivamente consideraría a su sistema actual presidencialista (después del golpe de Estado de 1973 y la interrupción de 1973 a 1984). El que la legislatura pueda censurar a los ministros y que el presidente tenga el poder de disolver a la legislatura representa una desviación del modelo estadounidense, pero no contradice mi criterio definitorio del presidencialismo (véase *supra*, sección V.1) y apenas afecta la esencia del mismo.

<sup>12</sup> El Ecuador está en una crisis casi permanente; Bolivia ha sufrido entre 1952 y 1982, unas 17 intervenciones militares; Honduras y Guatemala funcionan mal y en gran medida bajo el control militar *de facto* y la República Dominicana es más que nada una *dictablanda*.

<sup>13</sup> La señora Aquino subió al poder en 1986 sólo porque el "poder del pueblo" en las calles de Manila (ayudado por la persuasión de los Estados Unidos) obligó a Marcos a huir. Así, la elección del presidente Ramos en 1992 fue la primera transmisión del mando regular y libre en 26 años. Y aunque la señora Aquino era en cierto sentido un presidente simbólico por aclamación, Ramos (que era general) viene de fuera del sistema y tiene poco e inadecuado apoyo parlamentario.

dor y nos lleva a preguntarnos si su problema político no se debe al propio presidencialismo.

Siempre se especula cuando se separa la política de su sustrato económico, social y cultural. En el caso latinoamericano debe reconocerse en especial que las dificultades del gobierno presidencial están relacionadas y son poderosamente intensificadas, por el estancamiento económico, las flagrantes desigualdades y las herencias socioculturales. Sin embargo, el único instrumento que tenemos para enfrentar y resolver los problemas es la política. Ciertamente que la política puede empeorar las cosas, y a veces así sucede, pero es de la "buena política" que esperamos las cosas buenas que deseamos.

¿Qué es lo que está mal en el presidencialismo latinoamericano? El análisis previo del modelo, prototipo, de los Estados Unidos facilita la respuesta. Nunca ha sido cierto para ese país que los sistemas presidenciales sean sistemas fuertes de gobiernos enérgicos, y está claro que éste es un espejismo que lleva al engaño en los países que buscan inspiración en el modelo estadounidense. Por supuesto, un problema es que muchos presidencialismos latinoamericanos se fundamentan en sistemas partidistas "equivocados".<sup>14</sup> Pero el principal argumento, el que debemos estudiar primero, es que los presidentes latinoamericanos de ninguna manera son todopoderosos, aunque puedan parecerlo. Por el contrario, "la mayoría de los presidentes latinoamericanos enfrentan fuertes problemas para cumplir sus programas de campaña. Han tenido todo el poder para iniciar las acciones políticas, pero les ha sido muy difícil obtener apoyo para ejecutarlas" (Mainwaring, 1990, p. 162).

Sin embargo, si esto es así, ¿por qué no remediarlo reforzando el poder de los presidentes? De hecho se ha seguido este camino, porque la mayoría de los presidentes latinoamericanos tienen más poder que un presidente estadounidense. En muchos casos se les da el poder de vetar secciones de leyes, lo que repetidas veces se le ha negado a la Casa Blanca; se les permite gobernar en gran medida por decretos, aunque en diferente grado, y a menudo se les conceden amplios poderes de

<sup>14</sup> Este asunto será analizado y discutido más adelante en la sección XI.2 porque aún debo establecer cómo se relaciona el presidencialismo con el multipartidismo y/o con la fragmentación de los partidos.

emergencia.<sup>15</sup> Además, se siguen tomando medidas para reforzar el poder presidencial.<sup>16</sup> No obstante, lo que prevalece actualmente es la tendencia a recortar las “alas”<sup>17</sup> de la presidencia, porque se considera, equivocadamente, que las pasadas tomas dictatoriales del gobierno son resultado de su poderío. Sea como fuere, en última instancia el problema reside en el principio de la separación de poderes, el que mantiene a los presidencialismos de la América Latina en una perenne e inestable oscilación entre el abuso del poder y la falta del mismo.

Aparentemente tenemos aquí un nudo gordiano, para el que Juan Linz y, después de él, varios estudiosos latinoamericanos no ven ninguna otra solución excepto la proverbial de cortarlo de un tajo. Linz y otros han llegado a la conclusión de que el remedio no es —en América Latina— mejorar el presidencialismo sino eliminarlo del todo, y adoptar en su lugar una forma parlamentaria de gobierno. El argumento de Linz se formuló en 1985 y su punto capital era, y sigue siendo, que el presidencialismo probablemente es menos capaz que el parlamentarismo de sostener regímenes democráticos estables (véase Linz, 1990 y 1994). Pero su argumento central no es que cierta estructura presidencialista propenda más al estancamiento estructural sino, en cambio y más generalmente, que los sistemas presidenciales son rígidos mientras que los parlamentarios son flexibles, y que debe preferirse esta flexibilidad a la rigidez, en particular porque la flexibilidad reduce al mínimo los riesgos. De este modo, la opinión de Linz se basa, esencialmente, en el argumento de que un ente político parlamentario está menos expuesto al riesgo —a causa de sus propios mecanismos autocorrectores— que uno rígido. Como lo resumió apropiadamente Valenzuela, “las crisis de los sistemas parlamentarios son crisis de gobierno, no de régimen” (1987, p. 34). Sin duda, esta afirmación

<sup>15</sup> Todos estos puntos son tratados con detalle más adelante en el capítulo x.

<sup>16</sup> Por ejemplo, la Constitución de Chile de 1989 le da poderes al presidente para disolver la Cámara de Diputados (Art. 32, Sección 5). Como ya he tratado de la forma (véase, *supra*, sección V.2) en que esta anomalía afecta la división del poder, aquí sólo quiero expresar que la acción de reforzar el poder presidencial es motivo para preocuparse.

<sup>17</sup> Este estado anímico se ve, por ejemplo, en la propuesta que se ha presentado en Venezuela para someter al presidente a un posible despido por votación popular.

es aceptable. Los sistemas presidenciales no pueden manejar las crisis importantes.<sup>18</sup> No obstante, en mi opinión la discusión no puede terminar aquí. En primer lugar, una de las alternativas posibles del presidencialismo es el semipresidencialismo, y argumentaré que éste resuelve en gran medida el problema de la rigidez, que proporciona la flexibilidad de que carece el presidencialismo (véase, *infra*, capítulo VII). En segundo lugar, y ante todo, la propuesta de Linz no explica de manera convincente por qué y de qué manera el cambio al parlamentarismo resolvería los problemas de gobernabilidad que el presidencialismo genera o no puede resolver.<sup>19</sup>

#### V.4. ¿ES EL PARLAMENTARISMO UN REMEDIO?

El que los sistemas parlamentarios sean superiores a los presidenciales es una cuestión que debe aguardar a que se haga el análisis del parlamentarismo (véase el capítulo siguiente). Por el momento sólo puedo ocuparme de la transición de un sistema de estilo estadounidense a otro semejante a los europeos tomando como base esta sencilla advertencia: que la democracia parlamentaria no puede funcionar —en cualquiera de sus muchas variedades— a menos que existan partidos *adaptados al parlamentarismo*, es decir, partidos que han sido socializados (por los fracasos, una larga existencia e incentivos apropiados) para ser organismos cohesivos y/o disciplinados. Téngase en cuenta que lo anterior no siempre es

<sup>18</sup> En este respecto, el caso chileno con Allende es un símbolo. Como lo resume Mainwaring (1993, p. 208): “En 1973, en Chile los oponentes del gobierno de Unidad Popular temían que si le permitían a Allende terminar su sexenio (1970-1976), abrirían la puerta al socialismo autoritario. Allende había perdido el apoyo de la mayoría del Congreso y en un sistema parlamentario habría tenido que renunciar. En un sistema presidencial, empero, no había forma de remplazarlo, excepto con un golpe de Estado.” La generalización que se deriva de lo anterior es que “en muchos casos, un golpe de Estado parece ser el único medio de librarse de un presidente incompetente o impopular”.

<sup>19</sup> Linz está de acuerdo con la crítica de Lijphart de que el presidencialismo está manchado por un rasgo autoritario. Pero esto es dudoso, y yo ciertamente no estoy de acuerdo con la obsesión antimayoritaria de Lijphart (véase, *supra*, sección IV.4). En mi opinión, la política proporcional puede ser tan perjudicial, por lo menos, como la política mayoritaria.

cierto para los sistemas presidenciales, para los que el argumento es —sabemos— que en condiciones de un gobierno dividido el estancamiento se evita precisamente mediante la indisciplina partidista. En cambio, los partidos disciplinados son verdaderamente una *condición necesaria* para el “funcionamiento” de los sistemas parlamentarios. Dicho de otra manera, con partidos indisciplinados, los sistemas parlamentarios se convierten en sistemas de asambleas no funcionales.

Entonces lo que importa es saber si, en caso de que los países latinoamericanos adoptaran sistemas parlamentarios, el funcionamiento de éstos sería mejor que el de las asambleas de gran parte de la Europa continental hasta las décadas de 1920 y 1930. Lo dudo mucho, porque claramente sabemos que la América Latina no tiene partidos adecuados al parlamentarismo y está lejos de tenerlos. Brasil es un caso pertinente, y ya que llegó a someter a referéndum en 1993 la adopción de un sistema parlamentario, lo trataré con algún detalle.

Probablemente en la actualidad en ningún país haya tanta oposición a los partidos, en la teoría y en la práctica, como en Brasil. Los políticos se relacionan con sus partidos como *partido de aluguel*, el partido que alquilan. Con frecuencia cambian de partido, votan contra lo dispuesto por éste, y rechazan cualquier tipo de disciplina partidista sobre la base de que su libertad para representar a sus electores no debe ser limitada (véase Mainwaring, 1991). Así los partidos son, en realidad, entes muy volátiles y por tanto se deja al presidente brasileño flotando en un vacío, sobre un Parlamento ingobernable y fuertemente fraccionado. ¿Puede esperarse en estas condiciones que el cambio a un sistema parlamentario traerá la consolidación de los partidos porque a los partidos del nuevo sistema se les pedirá que sostengan un gobierno derivado del Parlamento? Éste fue el argumento de los defensores del referéndum (que fue derrotado). Pero no hay ninguna evidencia histórica o comparativa que apoye esta expectativa.

En comparación con los partidos brasileños, los alemanes durante la República de Weimar fueron “partidos modelo”; no obstante, nunca pudo superarse su fragmentación y su desempeño parlamentario entre 1919 y 1933 jamás mejoró ni propició la gobernabilidad. Nada cambió la conducta o natu-

raleza de los partidos durante la Tercera y la Cuarta Repúblicas francesas. La duración media de los gobiernos durante el periodo de 40 años de la Tercera República (1875-1914) fue de 9 meses. Lo mismo puede decirse de la Italia prefascista. Lo que trato de probar es que la cohesión y disciplina partidista (en las votaciones parlamentarias) nunca han sido una consecuencia de los gobiernos parlamentarios. Si un sistema se basa en las asambleas fragmentadas, ingobernables, y emocionales, por su propia inercia seguirá tal cual es. No puedo pensar en ningún sistema partidista que haya evolucionado hacia un “sistema” aceptable constituido por partidos de masas, fuertes y bien organizados, con base en la experiencia *interna* parlamentaria. La metamorfosis de un sistema de partidos no estructurado a uno estructurado siempre ha sido iniciada por un asalto *exógeno* y por el “contagio”. Los antiguos partidos de notables y de opinión desaparecieron o cambiaron su forma de ser en respuesta al desafío de partidos de masas creados externamente (y en su mayoría opuestos al sistema), caracterizados por fuertes nexos y fervor ideológico. Ahora bien, todos los elementos mencionados brillan por su ausencia en Brasil. Por si fuera poco, las opiniones y la retórica contrarias a los partidos (además de una legislación electoral antipartidista), que predominan en ese país, hacen que el surgimiento de partidos parlamentarios aceptables sea no sólo improbable, sino del todo inconcebible. El argumento, por tanto, es que la actual tradición y cultura políticas brasileñas propician que haya *partidos parlamentarios* inadecuados. Está en contra de todas las probabilidades suponer que bajo esas circunstancias un sistema parlamentario sacaría al Brasil del caos y lo conduciría a alguna clase de gobierno parlamentario eficiente.

Por otra parte, en América Latina hay tres países importantes que pueden concebiblemente permitirse un cambio —en términos de su sistema de partidos— al parlamentarismo; éstos son Chile, y los bipartidistas Argentina y Venezuela. Chile tiene el acuerdo multipartidista que, en el continente, más se acerca a los europeos. Sin embargo, también tiene un pasado de “pluralismo polarizado”, una fuerte polarización aunada a una fuerte fragmentación partidista. ¿Sería conveniente, so-

bre estas bases, que Chile adoptara un sistema parlamentario? No lo creo. Si los chilenos decidieran abandonar su sistema presidencial, les convendría, en mi opinión, buscar una solución semipresidencialista, y no una parlamentaria.

En cambio, Argentina es un sistema bipartidista que en la actualidad casi disfruta de mayorías no divididas.<sup>20</sup> Como una pregunta puramente hipotética: ¿Se beneficiaría Argentina de una transformación parlamentaria? Tampoco lo creo. Los partidos argentinos no son partidos "sólidos". Lo que los mantiene unidos y actualmente produce esa unión, es el sistema presidencial, esto es, la abrumadora importancia de ganar un premio indivisible: la presidencia.<sup>21</sup> Lo que preveo es que un sistema diferente produciría una fragmentación partidista que la Argentina no necesita. Por todo lo anterior, parece que Venezuela es el único país sudamericano que puede —sobre la base de dos partidos fuertes y disciplinados— enfrentar el riesgo de un experimento parlamentario. Pero por el momento la solidez del bipartidismo venezolano está en ruinas.<sup>22</sup> De aquí que me vea motivado a concluir que la variedad de parlamentarismo que muy probablemente surgiría en la mayoría de la América Latina sería la variedad asambleísta de la peor clase.<sup>23</sup>

<sup>20</sup> El presidente Alfonsín tuvo una pequeña mayoría, en 1983-1987, en la Cámara de Diputados, pero no en el Senado; y el presidente Menem tuvo, desde 1989 y durante su periodo, una mayoría en el Senado, pero no (sin ayuda) en la Cámara Baja. Entonces ésta no es una clara situación de mayoría indivisa. Históricamente, y aparte de los periodos presidenciales de Perón, sólo el presidente Frondizi (1958-1962) tuvo mayoría en ambas cámaras del Congreso.

<sup>21</sup> Los partidos radical y peronista tienen tendencias "centralistas"; aun así, a medida que el partido peronista pierde y de hecho hace a un lado la doctrina de su fundador, yo diría que el factor presidencial adquiere más ponderación al reducirse las diferencias ideológicas entre ambos partidos. Pero no sostengo, con esto, que el premio presidencial es una condición suficiente —en Argentina o en otras partes— para el bipartidismo.

<sup>22</sup> Se hace referencia a la elección presidencial de diciembre de 1993 que ganó Caldera como independiente con el apoyo de 17 grupos políticos, y en contra de los dos partidos —la socialdemócrata Acción Democrática y el socialcristiano COPEI— que han tenido el control desde 1958. Aquí hacemos la observación de que Caldera es, sobre la base de los resultados electorales, un presidente minoritario, y de que su desempeño en el cargo ha sido de dudosa legalidad.

<sup>23</sup> Para una evaluación de los distintos niveles de "institucionalización" (cuando la hay) de los partidos en toda América Latina, véase Mainwaring y Scully (comps.), especialmente el capítulo 1.

Es cierto, como lo afirma Linz (1990, p. 52), que los sistemas presidenciales funcionan mal en países muy divididos y con sistemas partidistas fragmentados. Pero, ¿podrían estos países funcionar mejor —si las circunstancias siguen igual— bajo formas parlamentarias? *Ceteris paribus*, no lo creo.