



El siguiente material se reproduce con fines estrictamente académicos y es para uso exclusivo de los estudiantes de la materia **Democracia Debate y Perspectiva** de la facultad de **Derecho y Ciencias Sociales** de la Universidad ICESI, de acuerdo con el Artículo 32 de la Ley 23 de 1982. Y con el Artículo 22 de la Decisión 351 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena.

ARTÍCULO 32:

“Es permitido utilizar obras literarias o artísticas o parte de ellas, a título de ilustración en obras destinadas a la enseñanza, por medio de publicaciones, emisiones o radiodifusiones o grabaciones sonoras o visuales, dentro de los límites justificados por el fin propuesto o comunicar con propósito de enseñanza la obra radiodifundida para fines escolares educativos, universitarios y de formación personal sin fines de lucro, con la obligación de mencionar el nombre del autor y el título de las así utilizadas”.

Artículo 22 de la Decisión 351 de la Comisión del Acuerdo Cartagena.

ARTÍCULO 22:

Sin perjuicio de lo dispuesto en el Capítulo V y en el Artículo anterior, será lícito realizar, sin la autorización del autor y sin el pago de remuneración alguna, los siguientes actos:


b) Reproducir por medio reprográficos para la enseñanza o para la realización de exámenes en instituciones educativas, en la medida justificada por el fin que se persiga, artículos lícitamente publicados en periódicos o colecciones periódicas, o breves extractos de obras lícitamente publicadas, a condición que tal utilización se haga conforme a los usos honrados y que la misma no sea objeto de venta o transacción a título oneroso, ni tenga directa o indirectamente fines de lucro;...”.



El presidencialismo renovado

Instituciones y cambio político
en América Latina

Dieter Nohlen
Mario Fernández B.
(editores)

 Nueva
Sociedad

El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina

Dieter Nohlen
Mario Fernández B.
(editores)

 UNIVERSIDAD
ICESI BIBLIOTECA



055301

Editorial Nueva Sociedad

ICESI

Primer edición: 1998

REVISIÓN DE LA
GOBIERNO FEDERAL
NUESTRO PAÍS
PARTIDO
POLÍTICO
SISTEMA
PARLAMENTARIO

© Editorial NUEVA SOCIEDAD
Apartado 61.712 Caracas, 1060-A, Venezuela
Telfs.: (058-2) 2659975, 2650593, 2655321, 2673189
Fax: (058-2) 2673397

Correo-e: nuso@nuevasoc.org.ve
<http://www.nuevasoc.org.ve>

Edición al cuidado de Helena González

Diseño de portada: Javier Ferrini

Composición electrónica: Juan Francisco Vázquez L.
Teléfono: (582) 577.0566

Impreso en Venezuela

ISBN 980-317-135-6
Depósito legal: lf 3691998300689

Con el título *Presidencialismo versus parlamentarismo. América Latina*, publicamos en 1991 una primera versión de la presente obra, en una época en que los temas institucionales comenzaban a abrirse paso en la investigación politológica sobre América Latina desde una perspectiva politológica. La novedad de esa tendencia era especialmente visible en relación con los regímenes políticos, cuyo estudio se había radicado por décadas dentro de los márgenes del derecho público, del enfoque normativo de la ciencia política o de las variantes descriptivas del enfoque comparativo.

Dado el carácter temprano de su objeto, nuestro estudio de 1991 puso gran énfasis en presentar las diversas dimensiones del problema, centrando gran parte de su temario en el tratamiento histórico-empírico del sistema presidencial de la región y en describir el debate teórico y político que se desarrollaba en los círculos académicos, gubernamentales, parlamentarios y partidistas de los distintos países. En esa versión del libro, prestó su contribución un grupo de distinguidos científicos sociales latinoamericanos, cuyos aportes provenían en parte de proyectos de investigación ejecutados a partir del año 1986 en los países del Cono Sur, en el marco de la cooperación académica internacional de la Universidad de Heidelberg. Cronológicamente, nuestro esfuerzo coincidió con afanes similares sobre el mismo objeto de investigación que se llevaban a cabo, también en cooperación con estudiosos latinoamericanos, en centros académicos norteamericanos, en el marco de las investigaciones sobre los procesos de transición y consolidación democráticas en América Latina. Vistos en perspectiva, esos trabajos daban cuenta de dos tendencias que se percibían muy claramente a principios de la década de los noventa. Por una parte, la importancia que el tema institucional ya revestía en la preocupación política de esa época y la consecuente necesidad de abordarlo científicamente; por la otra, el estadio temprano en el que se encontraba el potencial conceptual y metodológico adecuado a este tema, lo que explica la diversidad y hasta el antagonismo de los enfoques y de sus conclusiones prácticas, especialmente manifestados en la coexistencia de visiones escépticas y constructivas respecto a la viabilidad de la democracia en la región latinoamericana y al rol que en este destino les correspondería jugar a las instituciones políticas.

Ciertamente, el panorama teórico o científico descrito tenía su fundamento en la realidad política por la que atravesaba América Latina en esa época. En la mayoría de los países tenía lugar el difícil proceso de consolidación de la democracia y en otros apenas se materializaban las transiciones

desde los autoritarismos. Todo esto en un marco de severa crisis socioeconómica en casi todo el continente, durante lo que se ha dado en llamar "la década perdida" para el desarrollo de la región. Por lo tanto, la necesidad de salir de la crisis junto con la de estructurar democracias estables confluía con la latente amenaza de la reversión autoritaria, proveniente tanto de la tradición como de algunas predicciones académicas, conformando un escenario de gran estímulo para el debate institucional y la búsqueda de nuevas fórmulas de gobierno.

En otros términos, a finales de los años ochenta, la reforma de las instituciones políticas y, dentro de ellas, del sistema político, constituía una preocupación fuerte y latente en la política latinoamericana que se manifestaba en la formulación de modelos de cambio político en los programas de gobierno y en proyectos legislativos. Por ello, a las instituciones se les atribuía una gravitación decisiva para atenuar la incertidumbre asociada a la consolidación democrática, expectativa sustentada en una visión muy crítica del rol que ellas habrían cumplido en los desplomes democráticos anteriores.

Esta mezcla de ilusión sobre el futuro y de severa crítica al pasado se reprodujo muy elocuentemente en las contribuciones de nuestra edición de 1991, especialmente en aquellas destinadas a los estudios de casos nacionales. Es notable apreciar que todas ellas se orientaron a especular sobre reformas futuras a partir de los defectos o carencias institucionales advertidas en el momento de los desplomes democráticos. Después de casi una década de aquellas investigaciones, es posible constatar que ambas direcciones del análisis superaban la realidad.

Después de transcurridos tres cuartos de década desde nuestra primera publicación, la política latinoamericana ha presentado notables variaciones en relación con las preocupaciones de entonces.

En primer lugar, se observa una impresionante consolidación democrática en prácticamente todos los países de la región. Una buena muestra de esta afirmación ha sido entregada por la VI Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de Iberoamérica, celebrada en Santiago de Chile en noviembre de 1996, en la que la única excepción de un país sin un sistema político democrático ha sido Cuba, lo que quedó de manifiesto en los debates y en las conclusiones del evento. Esta situación no tiene precedente en la historia del continente y, lo más sorprendente, el fenómeno no atrae la atención de los estudiosos en la medida en que tal excepcionalidad debiera producirla.

Esta permanencia de la democracia, que no debe confundirse con su estabilidad garantizada ni con su plenitud, tanto institucional como socioeconómica, ha tenido lugar sin mayores reformas institucionales ni del sistema político, reduciendo así la validez de las aseveraciones o hipótesis formuladas alrededor de 1990 sobre las relaciones de causalidad que existirían entre el cambio de las instituciones y la estabilidad democrática. En esa misma medida se atenuó la responsabilidad que se había atribuido al sistema presidencial en el desplome de las democracias, incorporándose paulatinamente a

la explicación de los procesos políticos los otros componentes del contexto societal, los culturales, los económicos y los propiamente sociales.

En estos años se constató que el sistema presidencial, con todas sus imperfecciones y lastres y con todas las diferencias de modalidades jurídicas y de funcionamiento que se advierten en las distintas realidades nacionales, se había afianzado como el marco en el cual habían tenido lugar la recuperación y consolidación democráticas. El arraigo de la institución presidencial en la cultura política se convirtió en una aseveración que excedió los límites sociológicos dentro de los cuales había estado asentada, pasando a convertirse en una premisa politológica. Empíricamente, no se materializó la desconfianza que había rodeado al presidencialismo en los trabajos que hemos denominado "neocrítica" de la democracia, y más bien se ha estimulado la búsqueda de sus fortalezas para contribuir a la estabilidad democrática.

Por otra parte, la crisis económica y sus consecuencias sociales ha sido manejada satisfactoriamente en la mayoría de los países y, en algunos de ellos, con franco éxito. Aún más, se han logrado establecer mecanismos de relaciones comerciales regionales más sólidas que en el pasado, debido, en gran parte, a la naturaleza democrática de los países contratantes. En otros términos, también ha quedado cuestionada la creencia de que los sistemas presidenciales serían incapaces de manejar o de superar las difíciles condiciones de la situación socioeconómica que habían heredado del autoritarismo en la mayoría de los países. En otras palabras, el presidencialismo ha podido afrontar el desafío de la gobernabilidad simultáneamente con el cambio político.

Por último, también ha sido sorteado el requisito teórico para la consolidación democrática consistente en la renovación libre y competitiva de los gobiernos, muchas veces con rotación de los partidos y coaliciones. En la mayoría de los países ya se han efectuado varias elecciones presidenciales, lográndose en algunos de ellos el paso histórico de producirse por primera vez en décadas el reemplazo democrático del gobierno después de cumplirse el período completo del mandato presidencial anterior. En aquellos casos en los que no han cambiado los partidos en el poder, como en Chile, se presenta otro fenómeno sin precedentes, como es el mantenimiento de coaliciones estables de gobierno en un sistema presidencial con multipartidismo.

En suma, la realidad política latinoamericana durante esta última década del milenio muestra un declive en la preocupación por el cambio de las instituciones de gobierno y un reforzamiento político e institucional del sistema político presidencial.

Las tendencias señaladas no eliminan el debate institucional en América Latina, sino que cambian el eje de su preocupación. El tema de este final de siglo no es el cuestionamiento del presidencialismo sino la calidad de su gestión o desempeño para enfrentar la gobernabilidad democrática.

Tampoco se trata de indagar hasta qué punto el sistema presidencial es capaz de superar los requerimientos de la gobernabilidad, entendida ésta se-

gún los enfoques provenientes de los años ochenta (capacidad de las instituciones representativas para asumir y responder a las necesidades corporativas y personales), sino cómo los gobiernos —en este caso, los presidentes— se encuentran en condiciones de encarnar legítimamente la opción que los países adopten frente a dos grandes desafíos de la política moderna que son compartidos con el mundo desarrollado: a) cómo se obtiene justicia social —o equidad— en el marco de la globalización económica, y b) cómo se recupera la credibilidad de la política frente a las amenazas de la corrupción, de la delincuencia (especialmente del narcotráfico), de la crisis de representación y de la debilidad del Estado para cumplir con sus misiones esenciales e irrenunciables. En palabras de la Cumbre Iberoamericana de 1996, esta tarea consiste en consolidar las democracias “haciéndolas más eficientes, participativas y transparentes”.

Es discutible hasta qué punto los desafíos de la transición y de la consolidación democráticas han quedado más o menos pendientes en América Latina. Pero lo cierto es que tales tareas deberán ser afrontadas simultáneamente con las nuevas exigencias que hemos mencionado. La misión de la democracia, por lo tanto, se ha extendido y se ha profundizado notablemente en América Latina, sumándose antiguas y nuevas exigencias. En esta materia el panorama de la región es muy desigual, tanto en relación con las capacidades de los países como con la envergadura de sus problemas.

Por otra parte, directamente vinculado con el funcionamiento del sistema político está el tema de la representación política, que presenta en la región una crisis de credibilidad y eficacia. La “privatización” de la vida pública derivada de las tendencias de la economía y de la estructura social moderna, ha producido en América Latina un debilitamiento del mandato como vínculo representativo entre el ciudadano y la autoridad, despojándolo de su naturaleza pública. Ello se manifiesta en el carácter provisorio que ese vínculo puede tener si el mandatario no satisface plenamente al mandante en la permanente “rendición de cuentas” (*accountability*) a que se somete la autoridad por su gestión. Esta tendencia, si bien puede entenderse como un buen ejercicio democrático en sociedades más estables, ofrece el peligro de la transitoriedad del mandato representativo con el consiguiente efecto de deslegitimación o de carencia de apoyo que pueden sufrir los gobiernos y los parlamentos.

Igualmente complejos son los desafíos que los gobiernos enfrentan en materia de gestión pública. No sólo el poder ejecutivo, en el cual funciona el presidencialismo, sino los parlamentos y los partidos políticos requieren en toda la región de urgentes reformas y modernizaciones. Se trata de una constatación que nadie discute y que se vincula directamente con la gobernabilidad y con la vigencia de las modalidades democráticas de gobierno. Un Ejecutivo dinámico y provisto de óptimos recursos humanos poco puede hacer si no cuenta con un parlamento que estudie, discuta y despache los proyectos de ley con idoneidad técnica y legitimidad popular auténtica. Por otra parte, este

fundamento legitimatorio de la gestión pública no puede materializarse sin partidos políticos que articulen verdaderamente las demandas de la gente.

En suma, las instituciones de gobierno de América Latina han recuperado su vitalidad y no parecen dar paso a modificaciones que alteren su estructura básica y afecten su tradición.

El nuevo título del libro, *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político*, afirma, sin embargo, que la continuidad de la forma democrática de gobierno en América Latina está acompañada por un desarrollo renovador en el ejercicio del gobierno presidencial, en el modo de gobernar, en el proceso político, entendido como interrelación de instituciones, valores, procedimientos, comportamientos y eficacia política. Desde siempre hemos sostenido que el presidencialismo no es rígido y permite adecuaciones a sus actuales y futuras funciones. Asimismo, hemos enfatizado —más allá de la idea clave de que el éxito de un sistema político dependería no tanto del modelo que se adopta como de la medida en que éste se adapta a las necesidades del caso— la importancia de los factores de contexto (culturales, sociológicos y de conducta) y especialmente aquellos relacionados con los partidos políticos y el sistema de partidos. Las contribuciones a esta nueva versión de nuestro libro, sean de índole teórica, conceptual, comparativa o de caso, apuntan en esta dirección.

El libro consta de tres partes. La primera está dedicada a temas teóricos, a enfoques y conceptos básicos que se han contrapuesto en el debate sobre instituciones y cambio político en América Latina. Se incluye también el tema de la ingeniería política, de importancia básica para entender la relación entre el pensamiento político-institucional y las propuestas de reforma, por un lado, y la práctica política así como la inercia política respecto a reformas institucionales, por el otro.

La segunda parte del libro está dedicada al estudio de las instituciones de forma comparativa a nivel conceptual, histórico y empírico. Allí se incluyen tres artículos escritos por los compiladores y ya aparecidos en la publicación del año 1991, que manifiestan la actualidad y la validez de la propuesta que hicimos en esa oportunidad. Se trataba de buscar fórmulas “para adecuar el sistema presidencial que, sin alterar sus bases fundamentales, permita un mejoramiento del funcionamiento del gobierno, en una época en que el margen de acción para reformas institucionales es mínimo en relación con las demandas que los gobiernos —y el sistema político— tienen”. Los tres artículos retomados son acompañados de otros tres que analizan empíricamente la estructura y el proceso político-institucionales; dos de ellos, según la metodología histórico-empírica, y el estudio sobre las coaliciones de gobierno, sobre la base de una metodología cuantitativa. Pese a las diferencias metodológicas, es interesante observar la similitud de los resultados y de las apreciaciones respecto al presidencialismo, a la formación de los gobiernos, a los partidos y a los sistemas de partidos.

La tercera parte del libro comprende siete estudios nacionales. Se analizan

allí las propuestas de reforma y los cambios institucionales que hubo en seis países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, México y Uruguay. A este último país se le destinan dos contribuciones debido a la actualidad de la reforma constitucional de 1996. A pesar del fuerte sesgo institucional inevitable por el tema mismo, los estudios de casos nacionales evidencian una rica amplitud conceptual y metodológica, al incluir elementos normativos, históricos, sociológicos o empíricos.

Para finalizar, queremos agradecer a todos los colegas que han participado como autores, así como expresar nuestra gratitud a las instituciones que, directa o indirectamente, han hecho posibles las investigaciones que se incluyen en este libro, así como su publicación. En primer lugar, la Fundación Volkswagen; en segundo lugar, el Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Heidelberg, donde se ha nucleado la investigación de varios contribuyentes a la obra y la cooperación con los colegas-investigadores en América Latina. Vale destacar y agradecer, finalmente, la labor de Martín Lauga en la redacción final del libro.

Julio de 1997

Dieter Noblen
Heidelberg

Mario Fernández B.
Santiago de Chile

Primera Parte

La dimensión teórica: enfoques y conceptos

Presidencialismo *versus* parlamentarismo: dos enfoques contrapuestos (*)

Dieter Nohlen

En marzo de 1987, en el Fortín de Santa Rosa, Uruguay, abríamos 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 ya 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 debate¹ 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 presidencial en algunos países de América del Sur, especialmente Chile y Argentina, en el seminario se lanzó también la idea de introducir el parlamentarismo en uno u otro país. Los resultados de este encuentro fueron publicados un año más tarde en un libro compilado por Dieter Nohlen y Aldo Solari en 1988 (Nohlen/Solari, 1988).

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 de manera decidida

(*) Agradezco mucho el apoyo de Martín Lauga en la preparación de la versión castellana de este ensayo. El texto 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.

(2) Versión en castellano publicada en: Consejo para la Consolidación de la Democracia, 1988.

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.

La aparición del tema institucional en el debate politológico sobre la transición y consolidación democrática en América Latina originó el 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. Por un lado, en *Presidencialismo versus parlamentarismo* compilado por Dieter Nohlen y Mario Fernández (véase también Nohlen, 1991), se señalaron nítidamente las diferencias metodológicas e históricas que diferenciaban 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 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 énfasis en la idea de adaptar más que reformar los sistemas presidenciales en el sentido de alcanzar mejores patrones de funcionamiento. Por otra parte, en el libro se destacaban 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 solo 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 contribuir al objetivo principal: la consolidación de la democracia (véase así mismo Nohlen/De Riz, 1991).

En 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 parlamentaria de Linz se vio ratificado y —aún más— acentuado por el título mismo 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 implantación 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 déficit 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. 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 reedición 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 un número cada vez mayor de cientistas sociales y constitucionalistas se incorporó al debate, manifestándose matices y posicionamientos nuevos respecto a la disyuntiva entre presidencialismo y parlamentarismo. Según Bernard Thibaut (1996), cabe distinguir, en términos sistemáticos, entre:

1. La comparación entre ambos sistemas dentro de un enfoque de puro razonamiento teórico o idealtípico: 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 el contraste entre los tipos básicos y se vuelcan al análisis de las variantes dentro del presidencialismo de acuerdo con un enfoque puramente institucional, diferenciando, por ejemplo, entre sistemas con presidentes “fuertes” y sistemas con presidentes débiles en relación con

la formación y el mantenimiento de su gabinete o en relación con el 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.

El gobierno comparado: evidencias teóricas y empíricas

Existen diferencias estructurales entre el sistema presidencial y el parlamentario. Este hecho es tan obvio que sólo repetirlo 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 numerosos 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, pp.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 el 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 adecúan 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, p. 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 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 según la cual 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, p. 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 casos supuestos —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 el momento, o 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 60 factores causantes (véase Junker, 1988). Así, la tesis de Valenzuela se reduce a una hipótesis muy discutible, más aún 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 tenían 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 planteamiento 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 con criterios de poder. Ahora bien: el supuesto de poder alcanzar un acuerdo de tal orden sobre la reforma institucional 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, p. 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, 1989 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, 1988, p. 351). McClintock intuye, entre otras cosas, que el parlamentarismo “*would increase spoils-oriented activities among elites*” (p. 389). Por último, 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 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 ver 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, pp. 106-118), es decir ni presidencialismo ni parlamentarismo, sino una forma de semipresidencialismo.

Más cuestionables aún resultan 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, pp. 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, entendiéndolo 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, últimamente con contribuciones de primer orden 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 un órgano colegiado, sino un órgano unipersonal (Lijphart, 1994a, pp. 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 así mismo 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, p. 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 a 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 basados en 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 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., 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 varias observaciones. 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 propiamente tal;
- 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 ésto resulte conveniente en el caso concreto en cuestión;

– por un lado, la valorización de las propuestas de reforma de acuerdo con 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 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 instrumentan reformas en el sistema político dado que, en definitiva, son las sociedades latinoamericanas mismas las que disfrutarán o padecerán las consecuencias de toda reforma o no-reforma política.

El presidencialismo latinoamericano: evolución y perspectivas (*)

*Dieter Nohlen
Mario Fernández*

Origen y fundamentos

El Presidente, como institución, es un producto de la revolución norteamericana. Su establecimiento es anterior al confuso intento republicano de la Revolución Francesa y, en más de veinte años, al inicio de la emancipación de las colonias españolas en el continente americano. La mayoría de los estudios (Beyme, 1967; Fraenkel, 1981; Neustadt, 1980) coinciden en señalar que la reunión unipersonal de la jefatura de Estado y gobierno, independiente del Congreso y también de los ciudadanos (recuérdese el fundamento de la elección indirecta a través de electores), constituía un instrumento tanto de unión para los diferentes estados federados como de autoridad necesaria para la conservación del Estado central. En gran parte el Presidente era un monarca democráticamente legitimado.

Es indudable que los fundadores de las repúblicas iberoamericanas tuvieron el ejemplo norteamericano muy presente (Piza, 1987) pero igualmente indudable es que, junto con otras vertientes doctrinarias europeas, los procesos de formación del Estado en las ex-colonias hispanas fueron muy diferentes al norteamericano. Mientras en el Norte se eliminó en lo posible el lastre político-organizativo colonial fundando una "nueva nación", en el Sur prevalecieron los rasgos principales de la estructura colonial, justamente por interés de control político y militar de los primeros gobiernos.

El presidencialismo latinoamericano, por lo tanto, en su origen es un producto *sui generis*, en cierto modo un híbrido producto de varios componentes, tanto doctrinarios como empíricos, de la teoría y de la práctica de los procesos políticos. Entre ellos es posible destacar los siguientes:

1. *Doctrina de la separación de poderes versus tradición monárquica centralista.*

Los actores dominantes en la emancipación y en los primeros intentos de la organización política fueron muy variados en cuanto a sus ideas y experiencias. Por una parte, un grupo de ilustrados en las doctrinas de los enciclopedistas y de los grandes pensadores políticos del siglo XVIII, Rousseau y Montesquieu, al parecer mucho menos conocedores de Hamilton, Madison y otros fundado-

(*) Reimpresión del artículo originalmente publicado en Nohlen/Fernández, 1991.

res norteamericanos. Junto a estos ilustrados, se encuentran los militares, cuya formación en las ideas estuvo acompañada por la experiencia recogida en la tradición inglesa o en la España ocupada por Napoleón. En tercer lugar, los fundadores latinoamericanos son grupos oligárquicos del período colonial, integrados tanto por españoles (o europeos) como por los "criollos" nacidos en las colonias.

En un inicio, por lo tanto, se mezcló el ímpetu ideológico de la revolución política —la separación de poderes y las doctrinas sobre la soberanía popular nacional— con la tradición monárquica constitucional inglesa y con el centralismo monárquico absolutista de los Borbones expresado en el orden colonial.

Si se examina el carácter de la institución presidencial, tanto en el aspecto institucional como especialmente en su práctica, durante los primeros años de las nuevas repúblicas aparece esta mezcla con un marcado desequilibrio real en favor del último grupo. La formalidad de la ley y el contenido de la retórica es revolucionaria, también lo es en la práctica de la guerra emancipadora, pero el tipo de poder —al menos formal— con el cual el Presidente es investido, se acerca más a la tradición borbónica colonial que a los modelos norteamericano, inglés, o a las ideas enciclopédicas.

Empíricamente esta tendencia se expresó en la generalidad de los procesos. La guerra de la independencia fue dirigida por militares intelectuales, muchos de ellos con experiencia bélica europea, y los primeros escritos, declaraciones y ensayos constitucionales tienen un tono "rousseauiano". Sin embargo, al momento de estabilizar los Estados, el poder efectivo aparece en manos de la oligarquía, fuerte ya en la colonia. La anarquía que caracteriza la formación de los Estados latinoamericanos en la primera mitad del siglo es expresión de la lucha de estos grupos, y muchas de las dictaduras en que se encarna la figura del Presidente son una representación formal del poder oligárquico que controla la economía y la cultura.

Vertientes doctrinarias europeas no dejaron de ejercer un influjo pasadas algunas décadas de la emancipación. Los movimientos liberales de 1830 y de 1848 produjeron gran impacto en la estructuración del poder en América Latina, especialmente en lo que se refiere al marco presidencial. A partir de la mitad del siglo se produjo una mayor expresión de la separación de los poderes, una cierta amplitud de la participación política y el inicio de la secularización estatal. El liberalismo, además, tuvo impacto sobre el sistema de partidos y, por lo tanto, sobre la rotación en el poder presidencial a causa de la diferenciación dentro de la oligarquía.

2. *Constitucionalismo versus autoritarismo.*

Tanto las raíces anglo-francesa como la norteamericana, y la española después de la Constitución de Cádiz (1812), (Heise, 1986; García Laguardia, 1987), fundamentaban en las nuevas repúblicas un orden constitucional. Así se expresa en las decenas de textos constitucionales propuestos o consagrados

en las primeras décadas después de 1810. Gran parte del significado que tenía el constitucionalismo debía radicar justamente en el control del gobierno, esto es, el Presidente. Visto a la inversa, un orden constitucional debía consagrar los derechos del individuo frente al Estado, tendría que entregar poder al parlamento y establecer la independencia de la judicatura.

Todos los textos respetaron este contenido, aunque, como veremos con ejemplos, con fuerte predominio del Ejecutivo. Los capítulos de las Constituciones destinados a los derechos o garantías individuales siguieron fielmente los textos de la Revolución Francesa, especialmente el de 1791. Por otra parte los parlamentos (llamados "Congreso" en la mayoría de los países) fueron, incluso, las instituciones pioneras de los ordenamientos constitucionales anteriores al establecimiento del Ejecutivo.

Sin embargo, esta formalidad tuvo una vigencia relativa ante la dinámica que adquirió la práctica de la política latinoamericana. A poco andar de la independencia se produjo, en la práctica, un dilema que describe Waldmann (1983, p. 19): "A la concepción democrática y del Estado de derecho, según la cual el Derecho y las instituciones garantizan el transcurso uniforme de los procesos políticos, se opone la afirmación de que sólo las personas pueden garantizar la estabilidad social. El fortalecimiento del Ejecutivo puede estar vinculado con una reducción de la influencia de los otros dos poderes, pero también puede tener como consecuencia un desplazamiento general de los límites entre las esferas estatales y sociales. En las ideologías autoritarias se propicia tanto lo uno como lo otro".

El autoritarismo latinoamericano, en sus raíces, no aparece como un postulado anticonstitucional, sino "paraconstitucional". Emerge como un complemento accidental, por lo tanto transitorio, pero indispensable en los primeros años de las nuevas repúblicas para el logro de otros objetivos esenciales como la integración nacional, la soberanía territorial o la estructuración económica.

En una perspectiva histórico-comparativa, este fenómeno latinoamericano no es tan ajeno a lo acontecido en el desarrollo práctico del constitucionalismo en Europa continental donde la herencia bonapartista en Francia o el modelo de Bismarck en Alemania son simultáneos con el avance de los principios del constitucionalismo moderno.

Hay, por cierto, un problema de proporciones, pero es importante señalar que la incubación autoritaria dentro de un proceso constitucionalista responde a una lógica muy extendida. La especificidad trágica de América Latina en este aspecto es que la fuerza del autoritarismo ha sido más persistente que la del constitucionalismo. Y lo más dramático: que el autoritarismo se ha logrado legitimar constitucionalmente en muchos casos y en distintas épocas, incluso recientes.

La antinomia constitucionalismo-autoritarismo abarca, ciertamente, toda la discusión conceptual sobre el autoritarismo, no resuelta ni acabada (Nohlen,

1984b; Rial, 1984; Espinal, 1987a). Pero pone de manifiesto el peligro de científicamente legitimar un régimen no democrático como distinto a lo completamente antidemocrático (totalitarismos). Quiérase o no, hablar de autoritarismo abre la posibilidad de hablar de “semidemocracias” o de “régimenes de transición” que, vistos en retrospectiva, son el equivalente de la mayoría de los regímenes autocráticos institucionalizados que llenan la historia política de América Latina. El autoritarismo institucional ha pasado a ser un exponente de la cultura política de la región: “El liderazgo fuerte, personalista y ejecutivo, el caudillo o la norma bonapartista no sólo se permite, sino que se espera. Según esa tradición, el Presidente puede gobernar en un estilo de autoritarismo, pero no en forma totalitaria. Debe ser fuerte y paternalista, pero no un tirano. El Presidente sólo está parcialmente limitado por el Congreso, las Cortes o la Constitución; igualmente importante son tanto los derechos de los grupos corporativos o “fueros” para detener a una autoridad desenfrenada como las restricciones impuestas por la ley moral (...) el índice que usemos para medir los límites del poder presidencial debe, por consiguiente, tomar en consideración la ampliamente difundida aceptación del autoritarismo y la norma paternalista tanto como la fina línea divisoria que, a menudo, distingue el autoritarismo de formas inaceptables de tiranía y totalitarismo” (Wiarda, 1985, p. 156).

3. Soberanía popular (nacional) versus gobierno oligárquico.

Quizás en el campo donde se hizo más evidente la contradicción entre la doctrina y la práctica política respecto al sistema presidencial latinoamericano, es en el de la representación política democrática.

Influidos por el ideario de la Revolución Francesa, la mayoría de los textos constitucionales de las nuevas repúblicas consagraron el principio de la soberanía nacional que, como se sabe, implicaba una “acomodación práctica” de la idea de soberanía popular, a su vez, incluida en aquella. Se estableció, entonces, el principio de que el poder de gobernarse o el derecho de gobernarse residía en el pueblo, el cual lo ejercía a través de representantes que no representaban a cada uno de los ciudadanos sino a la nación, y ésta, compuesta por los ciudadanos, constituía una entidad distinta a cada uno de ellos. Este principio en la práctica latinoamericana se acomodó con la vigencia del voto censatario o limitado vigente hasta las primeras décadas del presente siglo.

Sin embargo, este desarrollo histórico —en cierto modo equivalente al del resto del mundo— tuvo un aspecto especial respecto al presidencialismo. Como anota Hanna F. Pitkin (1985, p. 252): “Dentro de un Estado, la representación es atribuida por lo común al legislativo” y la combinación de soberanía nacional y de soberanía popular conduce a la “soberanía parlamentaria” que en casos como el francés de 1875 y de 1946 se acerca a un tipo de gobierno de Asamblea (Lucas Verdú, 1973). Esto es, los avances de la expresión práctica de la soberanía y de la representación política se manifiestan en el parlamento pues allí, por su composición colegiada y su origen dividido

territorialmente, se pueden hacer presentes los diferentes partidos y, por lo tanto, los intereses u otro tipo de diferenciaciones sociales.

Hemos visto que en los sistemas políticos latinoamericanos, los parlamentos tienen un poder muy restringido frente al Ejecutivo, y el gobierno descansa en éste. Así, la expresión soberana tiene una importancia menor. Puede ser que los diferentes grupos sociales aumenten su representación al parlamento, tanto por su creciente fuerza como por las transformaciones del sistema electoral, pero esos avances no tienen por qué expresarse simultáneamente en el gobierno. En América Latina el poder oligárquico se concentró en el Ejecutivo y se mantuvo allí largo tiempo a pesar de los cambios experimentados por la representación parlamentaria. El presidencialismo, por lo tanto, contribuyó en América Latina a que los principios de soberanía nacional fueran casi retóricos, por lo menos en el primer siglo de la vida republicana.

Respecto a este tema de la representación, el presidencialismo latinoamericano ofrece otro aspecto de tipo jurídico-cultural digno de ser considerado. La costumbre latinoamericana para denominar al Presidente es hablar de “Primer mandatario”. La expresión mandatario proviene de mandato, como se sabe, un término clave en la teoría y práctica de la representación. El mandato tiene un origen en el derecho privado, pero en su expresión política difiere de él en cuestiones fundamentales, como en su irrevocabilidad y en su carácter no imperativo. Sin embargo, la cultura política latinoamericana, para el Presidente, ha fomentado un sentido distinto del mandato que para los parlamentarios. Para el Presidente el mandato no sólo no sería imperativo sino que abarca un espectro de facultades no escritas más amplias que las establecidas en las normas que lo fundamentan. Incluso se habla de “mandatario” en los casos de regímenes autoritarios en los cuales no ha mediado ningún mandato electoral. El sentido de la representación “nacional” es más fuerte en el Presidente que en los parlamentarios. En el caso de éstos se hace difícil conciliar los conceptos de elección por distrito con representación “nacional” en el sentido de opuesta a “popular” y, por lo tanto, personalizada, como en el derecho privado. En el caso del Presidente se hace claro el carácter nacional y, por lo tanto, superior al de cada ciudadano. Esto influye, sin duda, en el poder excesivo con que el Ejecutivo se encuentra investido.

Características institucionales y contexto socioeconómico

Los problemas de origen del presidencialismo latinoamericano reseñados en el punto anterior son, en gran parte, la base de sus características institucionales. Esta mezcla de fuentes, por una parte, y una múltiple confluencia de razones de la más variada índole por la otra (ver Cumplido, 1985, p. 20), produjeron una práctica del sistema presidencialista en América Latina muy diferente a la del norteamericano.

Sin embargo, para los efectos de la teoría o de la sistematización conceptual, el sistema presidencialista o presidencial se define por las características derivadas de la normativa y práctica del modelo estadounidense y, como referencia alternativa, frente a las características del sistema parlamentario. Así, de un modo sintético, los elementos distintivos del sistema presidencialista serían (Nohlen/Schultze, 1989, p. 805): clara separación del Ejecutivo y del Legislativo, elección popular directa del Presidente, inamovilidad política del Presidente durante su período de gobierno, no disolución del parlamento por parte del Presidente, escasa disciplina partidaria. A excepción de esta última característica, las bases enunciadas son excesivamente formalistas. Desde ese punto de vista, la mayoría —si no todos los casos latinoamericanos— coincidirían o se acercarían al modelo teórico y, en consecuencia, al norteamericano.

Tampoco criterios definitorios menos formalistas permiten explicar fácilmente el fenómeno en América Latina. Junto con formular una definición del sistema presidencial, Juan Linz (1988, p. 22) reconoce —respecto a las relaciones entre el poder ejecutivo y legislativo— que “sería muy interesante e importante saber cómo ese equilibrio se ha desarrollado en diferentes países latinoamericanos a través del tiempo y hasta qué punto estas relaciones entre ellos serían de cooperación o conflictivas”.

Lo cierto es que la situación real de América Latina es muy específica. Por una parte, efectivamente, existen muchos matices en el terreno institucional aun dentro del marco conceptual, ya señalado. Normalmente se consagra una separación entre los poderes y ella se especifica en diferentes órganos con diferentes fuentes de legitimidad y con un grado claro de autonomía. Pero el detalle normativo introduce vinculaciones interpoderees tan fuertes, que implican jerarquizaciones y dependencias, especialmente desde el poder legislativo hacia el Ejecutivo, muy distinguibles y operantes. Por otra parte, las diferencias provienen de la interrelación de otros factores clave del sistema político, entre ellos, indudablemente, los sistemas electorales y de partidos, pero también factores del desarrollo socioeconómico, de la cultura política y de los ámbitos sociológicos (élites, por ejemplo).

Nos encontramos, entonces, ante un típico problema conceptual respecto a América Latina, con una gran dificultad para situar la dimensión y el contenido de los criterios definitorios. Hemos visto que de poco sirve definir el presidencialismo latinoamericano según el modelo ideal. Tampoco basta una referencia institucionalmente comparativa con el modelo norteamericano. Habría que buscar un catálogo de criterios provenientes de la misma realidad de los sistemas latinoamericanos que mezcle las referencias teóricas ideales y empíricas (EEUU), con la revisión histórico-institucional, tomando como base las características comunes más sobresalientes del sistema en América Latina.

Las dos características básicas institucionales que diferencian los presidencialismos latinoamericanos, tanto del concepto teórico normativo como del norteamericano, son la primacía del Ejecutivo y la inexistencia del

federalismo, es decir, las carencias en la separación y equilibrio horizontal y vertical del poder.

Primacía del Ejecutivo

Aunque las primeras manifestaciones institucionales de los incipientes Estados latinoamericanos fueron órganos colegiados (primero los Cabildos, seguidamente los parlamentos o Congresos) pronto el poder político, en los hechos, se personalizó. La guerra que, con mayor o menor intensidad, todos los nuevos países libraron entre 1810 y 1825, cubrió la arena política. El destino de las repúblicas empezó a depender cada vez más claramente de la suerte militar y de sus jefes, y se produjo una identificación muy estricta entre quien ejerció el mando militar y quien tomó el poder político. La estructura de mando y de organización militar, jerárquica y personalizada, tendrá una influencia enorme en el estilo de ejercer el poder político en América Latina hasta nuestros días. El militarismo, desde ese punto de vista, es simultáneo con el presidencialismo.

Por otra parte, las naciones en guerra se estructuraban al mismo tiempo como Estados, tanto en lo institucional como en lo territorial. En ambas dimensiones surgieron determinantes para agudizar la tendencia presidencialista concentradora. Los primeros ensayos constitucionales son muy variados e inestables, producto de la diversidad de recepciones doctrinarias y de sus múltiples interpretaciones. En todos los países se adoptan varias Constituciones y se presentan otros tantos proyectos en los primeros veinte años de la independencia. La consecuencia práctica de ello es una gran inestabilidad de gobierno, lo que facilita el predominio del poder armado sobre el civil. La necesidad de dominar efectivamente el territorio estatal, por otra parte, estimuló aún más el poder de los militares.

Rápidamente emerge la figura política del caudillo latinoamericano con uniforme y con las insignias de mando político. “Protector”, “Director Supremo”, son algunas de las denominaciones que definen al jefe del Ejecutivo, que ya oficialmente se llamó Presidente en varias naciones. Los parlamentos pierden prácticamente todo significado en las primeras fases de consolidación de las repúblicas, así como la estructura del gabinete. Se produce un círculo vicioso entre la tentación de los caudillos de establecer amplias facultades constitucionales para el Presidente y la lucha entre los caudillos por obtener el poder presidencial. Este proceso es típico en la mayoría de los países, así como un desenlace caracterizado por una victoria armada y largas dictaduras o autoritarismo. Incluso en Chile, donde tempranamente se estableció el “Estado en forma”, la Constitución de 1833 y su consiguiente perduración y funcionalidad emergió de la victoria armada del bando conservador en Lircay y de la derrota del general Freire, un caudillo de la Independencia. El general O’Higgins ya en exilio, no pudo regresar a Chile pese a haber sido el gran héroe de la guerra y primer jefe del Ejecutivo. La lucha por el poder político

concentrado en la presidencia (o en el cargo equivalente) fue, desde entonces, un conflicto de “suma cero” entre los héroes militares, lo que significó dictaduras y exilios para vencedores y vencidos.

La institucionalización más firme establecida hacia mediados del siglo consagró el poder presidencial aunque en varios textos iniciales las Constituciones establecieron un poder ejecutivo y colegiado, cuya idea fue en todos los casos muy efímera. La Constitución venezolana del 21 de diciembre de 1811, estableció un Ejecutivo plural formado por tres personas para un período de cuatro años. Sin embargo, la Constitución de 1819 —producto del Congreso de Angostura— consagró la institución del Presidente de la República por cuatro años, con posibilidad de reelección por una vez. Este Congreso incluso rechazó la propuesta de Bolívar consistente en establecer la presidencia vitalicia según el modelo de la monarquía británica.

En Perú, la primera Constitución (1823) consagró la primacía del parlamento, limitando las facultades presidenciales. Sin embargo, ya el texto de 1828 estableció un poder presidencial fuerte con amplios poderes (Pareja Paz-Roldán, 1954, p. 93).

La personalización del poder tampoco fue republicana desde un comienzo. Es sabido que los primeros esbozos de independencia tuvieron lugar en nombre de la monarquía y del Rey Fernando VII, lo que, por razones de convicción o de táctica, fue atenuándose en los primeros años de la segunda década del siglo XIX. Sin embargo, en Argentina, por ejemplo, toda la primera discusión constitucional durante el Congreso de Tucumán (1816-1818) fue dominada por la idea de la monarquía constitucional (pensada para toda Sudamérica). Como se expresa en un estudio: “Todos los hombres del Congreso de Tucumán, salvo una o dos excepciones, eran de ideas monárquicas” (Gandía, 1973, p. 400).

Un caso ilustrativo de la primacía presidencial es el de Chile, según el texto constitucional de 1833. En un comentario de la época del diario *El Araucano*, se ofrecía una visión de las facultades que recibía el Presidente (Tagle, 1982, p. 19): “Nombrar y remover a su voluntad a los ministros de despacho, consejeros de Estado, intendentes y gobernadores, velar por la pronta y cumplida administración de justicia y por la conducta ministerial de los jueces; ejercer el patronato eclesiástico; oponer el veto absoluto de ley aprobado por el Congreso, en cuyo caso no podrá proponerse de nuevo hasta pasado un año, y declarar el estado de sitio en uno o varios puntos de la República en caso de ataque exterior, con acuerdo del Consejo de Estado, y por un determinado tiempo. En caso de conmoción interior, necesita de un acuerdo del Congreso, pero si éste no se hallare reunido, podrá decretar el estado de sitio por un tiempo determinado con acuerdo del Consejo de Estado”. Esta última facultad estaba otorgada, de hecho, por nueve meses del año, ya que las sesiones ordinarias del Congreso se desarrollaban desde el 1° de junio hasta el 1° de septiembre.

El caso de Colombia es otra evidencia de la dominación presidencialista. La

Constitución de 1886 estableció un régimen presidencial “con perfiles autoritarios sin precedentes en la historia del constitucionalismo colombiano y acaso de toda América Latina” (Restrepo Piedrahita, 1979, p. 86).

En Costa Rica los primeros ensayos constitucionales después del Pacto de Concordia (1821) son arena de un péndulo entre el poder del Legislativo y del Ejecutivo. Sin embargo, la Constitución de 1871 que consagra la estabilidad política y la organización del Estado estableció también la dominación presidencialista: “El Presidente de la República con posibilidades de reelección después de un período de ausencia, con plena libertad de nombramiento y remoción de todos los funcionarios de la Administración Pública, no sujeto a control alguno de legalidad sobre las decisiones de la Administración Pública, respaldado por la tradición del ejercicio unipersonal de las funciones presidenciales que establecieron los grandes Presidentes de la época, y con control efectivo del sistema electoral, asumió cada vez mayor número de funciones” (Gutiérrez, 1983, p. 25). Las tendencias insinuadas en las primeras Constituciones con relación a la primacía del Ejecutivo presidencial se acentuaron durante el transcurso del siglo XIX y constituyeron una de las bases institucionales más firmes en el siglo XX.

Por una parte, institucionalmente no se produjo el *checks and balances* del sistema norteamericano (tampoco desde el punto de vista del sistema de partidos), especialmente debido a la amplia facultad legislativa del Presidente. Es usual el reconocimiento del derecho a veto, que el parlamento sólo podía enfrentar exitosamente con mayorías tan altas que el poderío del Presidente sobre los partidos (sobre el suyo, por lo menos) las convertía en imposibles de ser alcanzadas. Por otra parte, se estableció la práctica de la iniciativa legal del Presidente, en algunas materias con carácter exclusivo (presupuesto, impuestos). Por último, la responsabilidad política del Presidente y de sus ministros ante el parlamento era teórica en los casos en los que se establecía. La iniciación del juicio político requería (o requiere) también de mayorías muy calificadas. Los poderes del Presidente frente a los parlamentos aumentaron con el extendido bicameralismo. La distinta integración de las dos cámaras produjo dos tipos de ventajas para el Presidente. Por una parte, hizo más complejo el proceso legislativo mismo y el consiguiente mayor espacio para el juego político del Ejecutivo, y por la otra, aumentó la posibilidad de mayor control, por parte del Presidente, de una de las dos cámaras, tanto por el sistema de partidos como por el sistema electoral que las elegía. En una época de “política de notables”, los miembros del Congreso, especialmente los senadores, eran en la práctica los electores presidenciales y el Presidente su gran protector electoral.

Más que un sistema de “contrapesos”, la relación entre el poder ejecutivo y el legislativo se convirtió en una relación de “mutuo bloqueo”:

a) Aun cuando el Presidente tiene facultad de iniciativa legislativa, la aprobación de leyes sobre determinadas materias requiere de mayorías calificadas.

b) Si el parlamento no aprueba la totalidad o parte de un proyecto de ley y lo devuelve al Presidente, éste tiene capacidad de veto (en algunos casos total y/o parcial). La insistencia por parte del parlamento de contar con una mayoría calificada mayor que la que adoptó los acuerdos en el trámite anterior.

c) La tramitación de un proyecto de ley termina muchas veces en una deformación completa del texto (y de la intención) original y, en todos los casos, consume un tiempo considerable.

d) En sistemas multipartidistas y de elecciones no simultáneas, la relación entre poder ejecutivo y legislativo se hace más compleja. El mutuo bloqueo sólo puede superarse con compromisos y consensos muy excepcionales en la práctica política latinoamericana. Lo habitual es una convivencia entre órganos que desarrollan políticas autónomas: el Ejecutivo hace uso permanente de los decretos y el parlamento sirve para el logro de metas electorales de los parlamentarios.

e) En sistemas bipartidistas y de elecciones simultáneas la relación es obviamente más fluida. Sin embargo, persisten problemas como la relación del Presidente con las corrientes o fracciones de su partido, y con las dificultades que un marco polarizado ofrece para lograr votos de la oposición en los casos de mayoría calificada.

Respecto al poder judicial, el *status* institucional del Presidente es muy distinto entre Estados Unidos y América Latina. Mientras en el sistema norteamericano existe una mayor autonomía en la designación de los jueces por la vía electoral (a excepción de los tribunales superiores donde intervienen el Ejecutivo y el Congreso), en América Latina es corriente la facultad del Presidente para nombrar a los jueces superiores y éstos a los inferiores, aunque el nombramiento presidencial tiene lugar sobre una proposición de los mismos jueces. Pero más importante aún que la facultad de nombramiento es la diferencia entre el presidencialismo de ambas partes del hemisferio con relación a las competencias de la judicatura en el proceso político. Mientras en Estados Unidos la Suprema Corte ejerce "de oficio" el control de constitucionalidad de las leyes con la facultad de declarar la inconstitucionalidad de una ley y de obligar al Ejecutivo y a los otros poderes del Estado a cumplir con su resolución, en América Latina es más común la llamada "inaplicabilidad" por inconstitucionalidad, o la declaración de inconstitucionalidad previo juicio. Además, la Suprema Corte norteamericana tiene un rol activo en el sistema político a través de su intervención en el juicio posible de seguir al Ejecutivo (caso Watergate). En América Latina usualmente esa facultad sólo se hace efectiva una vez que se ha cumplido con una muy complicada declaración de desafuero por el Congreso.

Un último aspecto específico del presidencialismo latinoamericano en el plano institucional es su poder sobre la burocracia. Visto en teoría, para nombrar los empleados altos en la administración pública, es tan poderoso el Presidente en Estados Unidos como en América Latina. Sin embargo, en la

práctica la diferencia se hace muy notoria por la existencia de un servicio civil más o menos autónomo en un caso y, en el otro, por la dependencia casi completa de la carrera administrativa respecto del poder político. Por la vía del clientelismo tanto partidario como social o regional, en América Latina el poder burocrático depende del Ejecutivo en la mayoría de los casos, con todas las consecuencias negativas que ello tiene para la funcionalidad del gobierno. Sin embargo, la tentación de control del poder estatal es, a menudo, mayor que la necesidad de la eficiencia estatal.

La tendencia general de las reformas acaecidas en este siglo, especialmente a partir de los años treinta, fortaleció el poder presidencial, aun cuando no expresamente a través del aumento de las competencias frente a los otros poderes del Estado. Por el contrario, institucionalmente, el autoritarismo presidencialista del siglo XIX se había moderado, a través del mayor poder del parlamento, de los partidos y del sufragio, los que junto a mayores resguardos para las garantías y derechos fundamentales, restringieron, por ejemplo, el poder presidencial en los estados de emergencia o de excepción constitucional. Sin embargo, el poder presidencial se amplió a través de las facultades para dirigir el desarrollo económico, que pasó a ser la mayor actividad de los Estados latinoamericanos especialmente después de la crisis de 1929-1930. Estas facultades ampliaron la esfera presidencial a la política fiscal, las obras públicas, las políticas sociales, las empresas públicas y la planificación. El enorme crecimiento del poder del Estado en la esfera del desarrollo fue, entonces, equivalente al crecimiento del poder del Ejecutivo.

En esta época se produjo un hecho paradójico. Todos los países del continente atravesaron numerosas y, en parte, profundas alteraciones políticas. Sin embargo, la institución presidencial permaneció inalterable (a excepción del sistema colegiado uruguayo entre 1952 y 1966), sirviendo de base a las más diversas orientaciones de gobierno. Sólo en los años ochenta, especialmente en el marco de procesos de reforma política posautoritarios, se entró en una fase de discusión a fondo acerca de cambios en el presidencialismo, tanto desde el punto de vista de las relaciones con el parlamento como especialmente por la presión de una mayor descentralización. La mayoría de estas propuestas, sin embargo, no han sido llevadas efectivamente a la práctica (ver Nohlen, 1991).

El centralismo presidencialista

Nada refleja mejor esta otra especificidad institucional del presidencialismo latinoamericano que la expresión "sucursalización" de las provincias, referida al federalismo argentino. El argentino es uno de los escasos ejemplos de sistema federal en el continente y en él se puede observar la atenuada o *sui generis* versión de la división vertical del poder en el presidencialismo latinoamericano. La tensión entre Buenos Aires y el interior dominó los primeros 70 años de la República Argentina, de los cuales es el último tercio el decisivo para

estructurar la fisonomía definitiva del Estado. La letra de la Constitución de 1853 establece el sistema federal. Pero el triunfo de Buenos Aires sobre la Confederación en 1861 consagra la hegemonía sobre las otras provincias. En 1880, sin embargo, fue el interior el que impuso su fuerza a través de la candidatura presidencial de Roca representando a la "Liga". Este péndulo, sin embargo, transcurrió en medio de dos procesos inalterables y continuos: la estructuración del Estado argentino y la centralización del poder político en el Presidente. Como anota Botana (1977, p. 106): "Durante los veinte años que transcurrieron entre la reforma constitucional de 1860 y la primera presidencia de Roca, el gobernador de la provincia tenía poder de veto en la elección presidencial. A partir del ochenta, el gobernador perdió estatura política y, de algún modo, comenzó a obrar como agente del Presidente para realizar su concepción positiva de gobierno". El derecho a intervención del poder central en las provincias, establecido en 1853, ha sido usado invariablemente con las más variadas razones hasta las épocas recientes. Es apenas hoy, gracias al proceso de redemocratización y a los cambios en el sistema de partidos, cuando se observa un mayor equilibrio político entre Buenos Aires y el resto de país.

El caso argentino, entonces, es el de un federalismo desnaturalizado o deteriorado, si se tiene en mente que el modelo de sus autores, con toda su relatividad, era el norteamericano. Y ese deterioro, entre otras causas, se debe precisamente al peso de la variable presidencialismo o centralizadora. Refiriéndose a ese proceso de deterioro federal Juan Carlos Agulla (1986, p. 122) sostiene: "...sabemos que las causas son varias y muy variadas: algunas emergen de deficiencias de la misma normatividad constitucional, otras de la inevitable concentración del poder en el Estado central (nacional); otras, de la asunción (arbitraria) por parte del poder ejecutivo nacional de instrumentos tributarios y de administración de los recursos naturales que pertenecen a las provincias".

A pesar de que el sistema federal no fue incorporado en la mayoría de los países latinoamericanos, fue considerado como una seria alternativa de forma de Estado en casi todos los debates institucionales en el inicio de la construcción de los Estados, como lo señala García Laguardia (1987, p. 29): "En los nuevos organismos de gobierno, especialmente en los congresos constituyentes que se integran para organizar los nuevos países, la gran cuestión que enfrentó a progresistas y conservadores fue la decisión por el federalismo". Aparte de Argentina, Brasil, México y Venezuela, cuyas formas de Estado son normativamente federales, hubo ensayos federales en Chile (1826), en Colombia y en Centroamérica antes de su segmentación. Los federalismos existentes, sin embargo, tienen muchas diferencias con el modelo norteamericano. En ello "más parece que los estados (o provincias para el caso argentino), tienen las atribuciones que les delega la Federación y no, como en Estados Unidos, que la Unión tiene únicamente los poderes explícita o implícitamente (*inherent powers*) delegados por los estados a los órganos federales de la Constitución" (Piza, 1987, p. 70).

En México el sistema federal se aleja mucho del modelo puro y del empírico norteamericano. El ejemplo norteamericano fue una referencia "aceptable" para conciliar simultáneamente los intereses de republicanos y centralistas, de conservadores y liberales, de diversas tradiciones locales y regionales y los intereses de caudillismos muy arraigados y poderosos (Mols, 1981, p. 365). En la práctica, el poder estatal está muy controlado por el poder central, por el poder presidencial. En México el Presidente tiene nada menos que facultad para deponer al gobernador, tanto a través de la "solicitud de licencia" como por el medio más directo de la "desaparición de poderes". La Secretaría de Gobernación y la Secretaría de la Presidencia tienen competencias directas en la supervisión de las gobernaciones. Estos mecanismos, por cierto, deben ser considerados no sólo en el estricto sentido institucional, sino vinculados al específico sistema de partidos mexicanos y a la constitución de su sistema de gobierno, cuyos problemas se abordan en otra parte de este trabajo.

El caso de Brasil es muy distinto al de los procesos seguidos por las antiguas colonias españolas. Por una parte, la monarquía, que rigió la mayor parte del siglo XIX, impidió la formación de la tradición presidencialista. Por otra parte, desde los inicios de la "República vieja" (1889), el poder presidencial fue dominado por los gobernadores de los estados federados más importantes, São Paulo y Minas Gerais. Se encuentra aquí la fuente del "coronelismo", pero también de un federalismo más auténtico que en los otros casos de América Latina. Pero, simultáneamente, este federalismo está centrado en el poder de la Presidencia. El dilema institucional brasileño no se ha situado en el Estado federal frente a los estados federados, sino entre un "hiperpresidencialismo, virtualmente cesarismo, *versus* una concepción más típicamente parlamentaria" (Lamounier, 1987, p. 48; y el mismo autor en Nohlen/Fernández, 1991 y en Nohlen, 1991). En la práctica, este dilema se ha resuelto siempre en la primera dirección (con la excepción del intento parlamentario de Goulart) hasta la reciente Asamblea Constituyente, cuya comisión respectiva propuso, sin prosperar en plenaria, el establecimiento de una fórmula parlamentaria.

La fórmula federal, por lo tanto, que fue el supuesto de la construcción presidencial en Estados Unidos, tuvo muy poco eco concreto en América Latina. En la mayoría de los países no se estableció y en aquellos donde las instituciones lo consagraron, ha tenido una aplicación muy cercana a las formas unitarias. Para los efectos de nuestro tema, en América Latina el federalismo no ha sido, como en Estados Unidos, un contrapeso del presidencialismo. Como confirma Diego Valadés (1986, p. 56), "ni la organización federal ni la unitaria tuvieron consecuencias distintas en lo concerniente al ejercicio del poder presidencial". Por otra parte, si el poder presidencial ha tenido mayor espacio para ampliarse en la forma de Estado unitaria, esto no significa que en tales situaciones el problema territorial no haya tenido importancia en la formación del Estado y la construcción de los sistemas políticos.

El caso de Chile, un Estado unitario según el modelo clásico, también

exhibió en los primeros años de su construcción la misma tensión espacial, aun cuando en dimensiones más acotadas. Una de las "lecturas" de la Constitución de 1833 consiste en entenderla como un compromiso entre Santiago (la oligarquía del Valle Central) y Concepción (la clase militar). Los dos primeros presidentes (con períodos decenales) Prieto y Bulnes, eran generales de Concepción y gobernaron sin mayores conflictos. Sólo cuando se eligió un presidente santiaguino (Montt) tienen lugar las primeras amenazas serias a la estabilidad institucional, justamente desde Concepción.

Si tomamos dos casos de formas de Estado opuestas y con procesos políticos relativamente comparables —Argentina y Chile— se observa la relevancia de la constante presidencialista. Toda la pugna argentina se centra en la elección presidencial, no sólo desde el aspecto electoral estricto —el problema de las candidaturas— sino también a partir de la filosofía sustentadora de la institucionalidad. La estabilidad política dependía de la sucesión presidencial, en la que se centraba la "unificación de poderes" y concentración del control nacional. Estas, según el "padre fundador" Alberdi, serían condiciones de la efectividad del gobierno, que sería a su vez anterior a su limitación y a su democratización (Botana, 1977, p. 60). Por lo tanto, independientemente de lo que haya predominado, Buenos Aires o las provincias, el nudo del poder en Argentina se centró en la Presidencia. En Chile ocurrió lo mismo. El acuerdo entre las regiones para centralizar el poder terminó siendo la consagración del poder presidencial, que desde la esfera de sus atribuciones político-administrativas se encontró facultado para nombrar a los intendentes y gobernadores.

Como visión de conjunto de la región se puede afirmar que en el curso de este siglo no ha sido posible limitar o equilibrar el poder presidencial, desde las regiones o desde las municipalidades. Especialmente en los últimos veinte años, gran parte de la discusión sobre las reformas políticas ha estado centrada en este punto, pero los avances concretos han sido escasísimos. Quizás en Brasil el proceso democratizador ha significado un aumento real de la esfera estadual —dentro de un sistema federal más desarrollado que en Argentina, México y Venezuela— tanto como del poder local a través de las atribuciones de los prefectos. Por otra parte, las presiones por la descentralización, la regionalización y la desconcentración en Estados unitarios ha sido infructuosa en el terreno de la realidad política, aunque con avances formales en el ámbito de la legislación. En Colombia o en Perú los gobiernos locales han sido dotados de algún grado de autonomía, lo mismo que en Chile. Sin embargo, otros elementos del sistema político, como el sistema de partidos o, como en el caso de Chile, la naturaleza del régimen político, son los que influyen para que la normativa tenga una aplicación muy limitada.

El centralismo presidencial tuvo una nueva expresión con los regímenes autoritarios militares de los años 1960 y 1970, llamados también "burocrático-autoritarios". La dominación militar fortaleció la dependencia político-administrativa de las regiones y las municipalidades respecto al gobierno central

pero, simultáneamente, el carácter tecnocrático asumido por el proceso socioeconómico agregó un ingrediente muy dinámico de modernización, especialmente en los servicios sociales. Se produjo entonces una situación paradójica: por una parte, un incremento de la centralización política (militar) y, por la otra, una descentralización, tanto regional como local, funcional (tecnocrática). El caso de Chile es el más ilustrativo de esta tendencia.

Los esfuerzos descentralizadores en los procesos democráticos y en los democratizadores (transiciones) no pueden ser considerados como antipresidenciales o ajenos al papel presidencial. Lo cierto es que han sido impulsados desde la Presidencia, especialmente mediante dos vías:

a) La planificación social: las políticas de desarrollo social en un marco de aumento de la pobreza y de limitación de recursos sólo han podido ser ejecutadas con una reestructuración espacial de los servicios estatales, especialmente de salud, educación y vivienda. Esta tendencia es políticamente neutra, aplicándose a partir de los años ochenta en todos los países de la región.

b) La capacidad ejecutora (gerencial) del sector público: el aumento de la actividad estatal en el desarrollo socioeconómico a partir de 1930 produjo la creación de un enorme aparato burocrático, tanto en el gobierno central como en las entidades descentralizadas y autónomas. Este aparato llegó a ser inmanejable y un obstáculo en sí mismo para afrontar los problemas del desarrollo en las últimas décadas. Las dificultades crónicas para disminuir el tamaño del Estado (amenazas de desempleo masivo, resultados del clientelismo, etc.) obligan a buscar fórmulas para distribuirlo. El mismo tamaño fue reestructurado con criterios funcionales, lo cual necesariamente debió incluir componentes descentralizados.

En suma, en el último medio siglo, el presidencialismo ha sido determinado en su poder más por el curso del desarrollo socioeconómico que por los procesos institucionales (Nohlen/Fernández, 1988a). Estos han sido más bien consecuencia de aquél. En las últimas dos décadas, sin embargo, el Estado ha procedido a "desmontar" el aparato estructurado desde 1930 y en ese proceso el poder presidencial ha sufrido un cambio de rol. Sin embargo, determinar cuánto más fuerte o más débil es el poder presidencial al cabo de esta nueva fase es un problema que requiere de verificación empírica rigurosa y de una perspectiva temporal de la cual aún no se dispone.