

## 2

# PRESIDENCIALISMO VS. PARLAMENTARISMO EN AMÉRICA LATINA

**(Notas sobre el debate actual desde una perspectiva comparada)\***

El interés que el debate sobre el sistema político ha despertado en la mayoría de los países latinoamericanos en los últimos años no es casual. Las crisis de la estabilidad política, de las democracias y de la gobernabilidad se han identificado con la vigencia del sistema presidencial de gobierno, trayendo esa visión como consecuencia obvia la idea de realizar modificaciones institucionales mirando hacia el modelo de las formas parlamentarias<sup>1</sup>.

---

\* Conferencia pronunciada en el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Curso anual de elecciones, 1990.

<sup>1</sup> Véanse, al respecto, los trabajos de Juan J. Linz, Arend Lijphart y Arturo Valenzuela, en las siguientes compilaciones: *Consejo para la Consolidación de la Democracia*, 1988; O. Godoy Arcaya (comp.), 1990.

DIETER NOHLEN

Más allá de sus justificados fundamentos, la tentación parlamentarista, al querer descartar el sistema presidencial, puede encerrar riesgos mayores que los que se intenta dejar atrás. Esta advertencia no descansa en preferencias normativas por uno u otro sistema, ni en prejuicios sobre sus presuntos beneficios o desventajas, sino en una atenta revisión del funcionamiento real de los tipos de sistemas de gobierno y de los contextos en los cuales se intenta ensayarlos.

Estas notas, que no cuestan más de veinte minutos de lectura, tienen por finalidad enunciar un catálogo de problemas que es imperioso tener presente al debatir sobre la introducción de formas parlamentarias en América Latina.

## **I. EL ESPEJISMO ESTADÍSTICO**

Se afirma que una observación estadística de los países muestra que, con excepción del caso de Estados Unidos, la estabilidad democrática y el progreso socioeconómico se asocian con formas parlamentarias de gobierno (Riggs 1987/Linz 1990:45). Este dato no considera que, por una parte, la crisis democrática en la Europa del período entre las dos guerras consistió en el derrumbe de sistemas parlamentarios o semiparlamentarios, y por otra, que en América Latina hay ejemplos de países con estabilidad democrática por largas décadas bajo formas presidenciales.

La estabilidad política y el éxito socioeconómico de los países europeos en la posguerra tienen explicaciones más integrales que la sola vigencia de una forma de gobierno y se extienden a

## SISTEMA DE GOBIERNO, SISTEMA ELECTORAL Y SISTEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS

la cultura política, al grado de consenso social y a la reinserción en un nuevo contexto internacional.

### II. LA ARGUMENTACIÓN "A CONTRARIO"

Se dice que si los países latinoamericanos hubieran tenido sistemas parlamentarios, la democracia no habría sufrido los desplomes violentos y traumáticos que tuvieron lugar hace una década y media. Se cita a Chile como *classic instance* para *how presidentialism has facilitated an exacerbated crisis of democracy* (Diamond/Linz 1989:24). Esta argumentación exhibe dos limitaciones. La primera es de orden teórico: El argumento *a contrario* nunca llega a convencer plenamente. El supuesto no se presta para convertirlo —a pesar del esfuerzo— en una teoría que establezca una relación causal entre el tipo de sistema político y el desarrollo político (estabilidad/inestabilidad). La segunda limitación es de orden histórico-empírico. Vale preguntarse si las democracias europeas de los años treinta no habrían tenido el mismo destino si en esos países hubieran regido formas presidenciales.

Con la visión parlamentarista se deja de lado que la crisis de los años setenta, en varios países latinoamericanos, habrían presentado la misma profundidad y dramatismo independientemente del sistema de gobierno, pues el grado de antagonismo ideológico, de estancamiento económico y de desigualdad social se habían entrelazado de un modo difícilmente controlable por la institucionalidad política. Los casos de Chile y Uruguay son muy ilustrativos de esta situación.

DIETER NOHLEN

### III. LA UTILIZACIÓN DEL "TIPO IDEAL"

Los llamados "tipos ideales" son, en todo el campo de la explicación de los fenómenos sociales, un elemento auxiliar, un punto de referencia de construcción racional para analizar la realidad histórica, tangible y contingente (véase Nohlen/Schultze<sup>3</sup>1989:347).

Debatir, por tanto, sobre las bondades de los sistemas de gobierno en el nivel de los tipos ideales conduce a una grave deformación teórica y práctica.

Se sabe que los tipos ideales como tales no existen en forma pura ni son "buenos" ni "malos" por su correspondiente conformación. Constituyen un marco de características en el cual se agrupa la gran multiplicidad de sistemas concretos. Lo verdaderamente clave para el análisis causal es la observación de la especificidad de cada sistema político o, mejor dicho, de las variantes de los sistemas básicos (o ideales). Ellas, a veces, son el resultado de las reformas que los sistemas básicos han experimentado. Por ejemplo, el parlamentarismo posterior a las experiencias de crisis y fracaso de los años veinte y treinta se ha renovado de manera tal que la diferencia que vale es la existente entre el parlamentarismo puro y sistemas parlamentarios "corregidos"<sup>2</sup>. Siguiendo este criterio, se llega a determinar que el

---

<sup>2</sup> Nos referimos especialmente a los sistemas parlamentarios de Alemania Federal y España, con sus innovaciones institucionales para estabilizar el sistema político: la moción de censura constructiva, posición fuerte del primer ministro; sistema electoral que influye en la estructuración del sistema de partidos políticos, etcétera. Véanse Dieter Nohlen/Aldo Solari 1988; D'Oliveira Martins 1988.

## SISTEMA DE GOBIERNO, SISTEMA ELECTORAL Y SISTEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS

éxito de una forma de gobierno reside en las adaptaciones que ésta ha podido realizar dentro de los marcos del tipo ideal, pero en dirección a los requerimientos políticos y sociales. Tiene mucha razón Sartori (1990) cuando rechaza la alternativa parlamentarismo *versus* presidencialismo, pronunciándose a favor de una opción entre las formas de gobierno adaptadas.

### IV. EL MÉTODO PARA COMPARAR

Cuando se piensa en formas parlamentarias se está pensando en los países de la Europa occidental de la posguerra. Lo mismo acontece respecto al presidencialismo: se está pensando en las realidades latinoamericanas de últimas décadas. Se está en presencia, entonces, de una comparación.

Esta comparación lesiona varias reglas metodológicas. Por cierto que no se da una selección de casos "comparables" (véanse Lijphart 1975; Nohlen <sup>3</sup>1989) ni una cierta equivalencia de contextos. Son realidades muy distintas. Pero lo más grave, aparte de aquella obviedad, es que, al comparar el presidencialismo con el parlamentarismo en América Latina, se está comparando algo que, efectivamente, existe —en el presente y en el pasado— con algo que nunca existió. No cabe duda de que, en rigor, el sistema chileno entre 1891 y 1925, de parlamentarismo sólo tiene el nombre. Por lo tanto, es comparar una realidad con una posibilidad (véase Sartori 1987:12). Esta dimensión comparativa deja un saldo muy favorable al parlamentarismo.

DIETER NOHLEN

Por otra parte, hasta el presente no ha sido posible en América Latina organizar un sistema parlamentario exitoso en términos de estabilidad política (véanse apartados más adelante), lo que, a fin de cuentas, no se le puede negar al presidencialismo. Esta otra dimensión comparativa –y evaluación de los sistemas de gobierno en el contexto latinoamericano– deja un saldo muy a favor del presidencialismo.

Mucho más provechoso sería intentar otro tipo de comparación, que podríamos llamar "intertemporal", que consiste en tomar fases equivalentes entre ambos continentes, aún cuando se consideren niveles desiguales de desarrollo en uno y otro continente<sup>3</sup>. Este tipo de comparación no debería seguir midiendo la superioridad de un sistema sobre otro, sino, por ejemplo, comparar los siguientes factores:

- a) La importancia del factor institucional en la quiebra de la democracia (la Europa de los años treinta y América Latina en los setenta).
- b) Las "lecciones aprendidas" al reconstruir las democracias (la Europa de fines de los años cuarenta y en la segunda mitad de los setenta [Sur] y la América Latina de los ochenta).
- c) La posible influencia que estas reformas de tipo institucional han tenido en Europa y que puedan tener en América Latina (véanse Nohlen/Solari 1988).

---

<sup>3</sup> Para una comparación de Chile con la República de Weimar y la II República española, véanse la tesis doctoral de Carlos Huneeus 1981.

## SISTEMA DE GOBIERNO, SISTEMA ELECTORAL Y SISTEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS

Esta dimensión comparativa es más compleja, pero seguramente más acertada y más útil en sus resultados. Además de relativizar las posiciones normativas en el debate presidencialismo *versus* parlamentarismo (las dos formas de gobierno en iguales condiciones de fracaso), genera reflexiones sobre la centralidad del factor institucional en las explicaciones de la inestabilidad política y de los derrumbes de las democracias.

### **V. EL ANÁLISIS HISTÓRICO DEL PRESIDENCIALISMO LATINOAMERICANO**

Tal como el origen de las formas parlamentarias en Europa responde a un determinado desarrollo del constitucionalismo, según el cual el Parlamento terminó constituyéndose en el órgano preeminente (véase von Beyme <sup>2</sup>1973), el presidencialismo en América Latina aparece en un momento en que se establece un sistema de separación de poderes conjuntamente con la formación del Estado nacional. El órgano preeminente es entonces el presidente, en torno a cuyo centralismo se produce aquella conformación nacional, en algunos casos de mucho éxito, como, por ejemplo, en Chile. Toda comparación nacional con Estados Unidos se debilita si se considera que en el origen de la formación del Estado se encuentra un genuino y fuerte federalismo, que desde sus inicios constituye un freno al centralismo.

Por tanto, el desarrollo de las formas de gobierno se explica a partir de situaciones históricas específicas. Se generan tradiciones como la presidencialista en América Latina, que tiene que ver con el aporte del presidencialismo en la historia de los paí-

DIETER NOHLEN

ses latinoamericanos en el siglo pasado. Sin embargo, la tradición presidencialista latinoamericana no es un mero producto de las instituciones, sino que éstas se encuentran arraigadas en valores, preferencias y padrones ampliamente compartidos en la sociedad.

## **VI. LA EXPERIENCIA PARLAMENTARIA EN AMÉRICA LATINA**

El hecho de que la vigencia de formas parlamentarias sea una experiencia casi desconocida en América Latina (como dijimos anteriormente) no es, por cierto, una argumentación para rechazar la posibilidad de su ensayo en nuestros días. Sin embargo, es necesario destacar tres problemas. En primer lugar, las pocas experiencias son negativas. En Chile, al período 1891–1925 se le denomina "parlamentario", aunque de esa forma sólo tenía la capacidad del Parlamento para censurar ministros (no así al jefe de Gobierno, que es la característica clave de un sistema parlamentario), y el juicio predominante sobre él es de haber producido una gran inestabilidad para gobernar y una oligarquización de la política. En segundo lugar, las posiciones favorables a la aplicación de un sistema parlamentario actualmente son minoritarias, así como las condiciones político-institucionales para lograrla. Así lo demuestran los debates en varios países de América Latina en los últimos años (véanse Nohlen/Fernández 1991), con la única excepción de Brasil (véanse IDESP 1990). En tercer lugar, varias Constituciones latinoamericanas contienen elementos parlamentarios, pero, en la práctica, no han podido establecerse. Es raro en América Latina el



## SISTEMA DE GOBIERNO, SISTEMA ELECTORAL Y SISTEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS

caso de un presidencialismo puro (véanse Carpizo <sup>9</sup>1989). Para Argentina, Liliana de Riz y Daniel Sabsay (1991) constatan que "la propia Constitución argentina contiene preceptos que de algún modo se apartan del molde presidencialista (...) a favor de prácticas más cercanas al parlamentarismo". Para Venezuela Allan Brever-Carías (1985: II 176) habla de "un sistema presidencial de sujeción parlamentaria". En Perú se introdujo, en la Constitución de 1980, la institución del primer ministro. Seguramente en el extremo de las orientaciones constitucionales parlamentarias se encuentra Uruguay, donde de verdad la Constitución ofrece dos alternativas —la de un régimen presidencial y la de un gobierno parlamentario—. Sin embargo, en Uruguay, esta última alternativa no se ha materializado hasta ahora. La figura del primer ministro en el Perú —en los primeros diez años de existencia— ha sido más bien retórica (Roncagliolo 1991). En Venezuela no cabe duda sobre el funcionamiento presidencialista del sistema político, acercándose la práctica política, en el caso argentino, al presidencialismo puro. Aún en condiciones constitucionales favorables a formas parlamentarias de gobierno, no se ha podido forjar ninguna tradición parlamentaria en América Latina.

### **VII. PARLAMENTARISMO Y LA ESPERANZA DE REGLAS CONSENSUALES**

La más atrayente —y quizás más sólida— de las argumentaciones en pro de las reformas hacia el parlamentarismo consiste en atribuirle a esa forma de gobierno una mayor capacidad para

DIETER NOHLEN

fomentar una modalidad de adopción de decisiones *consociationales* en contraposición a un tipo "confrontacional" que se asociaría con la forma presidencial. Para Arend Lijphart (1990:121), "el presidencialismo es enemigo de los compromisos de consenso y de pactos que puedan ser necesarios en el proceso de democratización y durante períodos de crisis... (Así, pues), el presidencialismo es inferior al parlamentarismo".

Respecto a esta visión cabe mencionar dos órdenes de problemas. Por una parte, la pregunta es si constituye una regla la idea de que sea más posible el consenso con parlamentarismo, y por otra, si así fuera, el que la adopción de decisiones consensuales sea *per se* más positiva para la gobernabilidad.

En cuanto al primer dilema, nuevamente la realidad aconseja ser prudente en juicios definitivos. El modelo parlamentario inglés, llamado de "Westminister", se basa en criterios de *adversary*, de gobierno de gabinete, de mayoría y de alternancia, teniendo gran influencia en el parlamentarismo europeo durante muchas décadas. Sólo en el último tiempo ha surgido la atención por el funcionamiento *consociational* en países como Holanda, Suiza o Austria (véanse Lehbruch 1967; Lijphart 1968). Por otra parte, sin contar algunas experiencias positivas en América Latina, el presidencialismo en Estados Unidos tiene rasgos *consociationals* si se atiende al mecanismo de compromiso interpartidos que rige para las decisiones legislativas.

En cuanto al segundo problema, sorprendentemente, es posible advertir que la crisis de gobernabilidad en algunos países de América Latina ha sido justamente el exceso de compromiso o

## SISTEMA DE GOBIERNO, SISTEMA ELECTORAL Y SISTEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS

de integración, que ha conllevado bloqueo e inmovilismo. Es el caso de Uruguay (sociedad "hiperintegrada"; véase Rama 1987) e incluso el de Chile y su Estado de "compromiso", que se deterioró progresivamente a partir de los años sesenta. Unas soluciones de compromiso pueden no producir efecto alguno o tener consecuencias negativas. En tiempos de ajustes o reajustes (del Estado, de la economía, de la sociedad) es difícil sostener la prioridad de estructuras decisionales, que no pueden forzar a nadie a soportar la carga de esta política. Paradójicamente, la incapacidad de tomar decisiones a este respecto puede conducir a situaciones en que se reclame la mano fuerte, mayor autoritarismo y soluciones dictatoriales.

### VIII. LA REFERENCIA DE LA CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA

El gran estímulo para debatir sobre la reforma de gobierno en términos de modificar o cambiar el sistema político nace de la necesidad de consolidar las refundadas democracias. Obviamente en este juicio está presente la asociación entre el desplome democrático y sus causas, con la transición y la consolidación y sus respectivos requisitos. Si el presidencialismo falló, entonces es probable que el riesgo se repita ahora. Ese es el razonamiento, frente al cual es necesario puntualizar algunos alcances.

En términos generales, vale recordar la tesis de Albert Hirschman (1986) acerca de la inestabilidad como *perversive characteristic of any political regime in the more developed American Countries* (véase también Nohlen 1984).

DIETER NOHLEN

En términos más específicos es necesario, por una parte, tener presente que lo que vale para un proceso no tiene por qué valer para el otro. Existen diferencias de tiempo y de condiciones históricas que envuelven muchos factores que pueden ser muy importantes. Aún cuando los desconocemos en profundidad, es obvio que las realidades posautoritarias no se agotan con los asertos anteriores, como queda especialmente claro en el caso de Chile, el *classic intance*: "La Constitución de 1980 y sus leyes orgánicas han modificado el régimen de partidos y el sistema electoral, han cambiado el origen y la composición del Parlamento (en especial del Senado), han consagrado la autonomía del Banco Central y han introducido como instancia constitucional el Consejo de Seguridad Nacional..." (Palma 1991:246). En segundo lugar, existe la evidencia empírica de que las transiciones hacia la democracia, que han tenido lugar masivamente en América Latina desde 1978, han sido conducidas por sistemas presidenciales, la mayoría de ellos con el mismo marco constitucional vigente a la época del desplome preautoritario. El dato básico en este punto es que la consolidación democrática y su éxito exceden los límites de la institucionalidad y tienen que ver con la eficiencia del gobierno (Fernández 1991). Sería posible, por tanto, afirmar que la consolidación estaría igualmente en peligro con sistemas parlamentarios si los gobiernos fueran también ineficientes, en la medida en que esta falta se origina en la estructura del Estado, el funcionamiento de la burocracia (véase Correa Freitas/Franco 1989) y la adaptación de esos factores con el grado de desafíos de desarrollo

## SISTEMA DE GOBIERNO, SISTEMA ELECTORAL Y SISTEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS

socioeconómico con que los gobiernos se enfrentan (véanse, por ejemplo, Paldam 1987; Cuzan et al. 1988; Isaacs 1989).

### **IX. CONSIDERACIONES PARA UN CORRECTO ANÁLISIS**

a) *Profundizar el estudio del presidencialismo.* Parece completo el juicio de Juan J. Linz sobre el presidencialismo latinoamericano: es responsable del desplome de las democracias (época preautoritaria), hace difícil la redemocratización (época autoritaria), no puede consolidar las nuevas democracias (época posautoritaria).

Paradójicamente, la crítica al presidencialismo se basa más bien en su imagen que en su cabal análisis. No se quiere decir que no existan estudios sobre él, y algunos muy excepcionales, sino que faltan estudios más completos e integrales. Completos, en el sentido de abarcar muchos datos y testimonios sobre el fenómeno por sí diferente en situaciones distintas. Integrales, en cuanto a abarcar el análisis no sólo desde el Derecho constitucional o desde la historia, sino también desde la ciencia política, la sociología y la economía, así como integral en el sentido de apreciar el sistema tanto en sus bases como en su funcionamiento. Parece imperioso aumentar los esfuerzos para estudiar empíricamente los sistemas presidenciales en América Latina. Tiene mucha razón Carlos Restrepo Piedrahíta (1986) al decir: "El presidencialismo latinoamericano, desde el punto de vista científico, no está explorado."

Obviamente, la amplitud del estudio del presidencialismo se refiere en grado sumo a apreciar también los beneficios que el

DIETER NOHLEN

sistema ha deparado en largas fases de la historia y no sólo en sus supuestas faltas.

b) *Hacer realistas las posibilidades de las instituciones y de la ingeniería políticas.* En el debate que nos ocupa subyace la confianza exagerada en dos instrumentos de la política: las instituciones y la ingeniería políticas. Respecto a las instituciones, recae un doble mito. Por una parte, la idea de que en sus bondades técnicas reside el éxito de sus efectos en las sociedades que rigen. De ahí la confianza en el cambio de ellas cuando la realidad ofrece problemas. El segundo mito es el inverso: creer que las instituciones sólo son un reflejo de relaciones sociales o económicas y que, por tanto, tienen un contenido meramente formal. Por tanto, no tendrían gran importancia para el funcionamiento del sistema político: reformas políticas expresarían no más que "políticas de oferta de bienes simbólicos" (Flisfisch 1989:120). Ambas visiones son exageradas. Es necesario saber que las instituciones son expresión de creencias arraigadas y de la voluntad de los pueblos, pero que no depende de ellas exclusivamente el que una sociedad sea políticamente estable.

En cuanto a la ingeniería política, debe afirmarse algo similar. La capacidad científica de hoy puede proporcionar infinitas soluciones técnicas para estructurar la sociedad política, lo que hace pensar en que un sistema de gobierno óptimo depende de la rigurosidad con que se perciben todos los problemas que es necesario prever y la minuciosidad para encontrar las soluciones adecuadas a ellos. Se olvida con frecuencia que lo distin-

## SISTEMA DE GOBIERNO, SISTEMA ELECTORAL Y SISTEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS

tivo de la política es su carácter humano e histórico y, por tanto, cambiante, y que las instituciones, como ya lo hemos dicho, no son meras excelencias académicas.

### X. SÍNTESIS

El tema del sistema de gobierno en América Latina ha sido abordado desde diversas perspectivas que representan, a su vez, una forma específica de argumentación condicionando además, como es lógico, el tipo de conclusiones al que se llega.

El enfoque estadístico se centra por lo general en una observación cuantitativa parcial, por cuanto se limita a la consideración de correlaciones positivas entre estabilidad democrática y sistema de gobierno parlamentarista (parlamentarismos europeos de postguerra) o bien entre inestabilidad democrática y sistema de gobierno presidencialista (casos latinoamericanos preautoritarios). Desatendida queda, por ejemplo, la experiencia parlamentaria europea de entreguerra.

El enfoque que se sirve de la argumentación contrafáctica, por otra parte, especula acerca de la posibilidad de un desenlace histórico diferente para Latinoamérica en el caso de que para la época del advenimiento de los autoritarismos hubiesen regido en estos países formas de gobierno parlamentarias. La debilidad y la parcialidad de esta hipótesis se pone de manifiesto cuando se juega con la suposición —también inversa a la realidad histórica— pero, esta vez, para el caso de los parlamentarismos europeos anteriores al advenimiento del fascismo y el nacionalsocialismo: ¿se podría haber evitado la caída de estas

DIETER NOHLEN

democracias de haber existido en estos países sistemas de gobierno presidencialistas?

En el marco del debate sobre sistema de gobierno se recurre también frecuentemente a la utilización de tipos ideales, pero no a nivel descriptivo con carácter heurístico —como fue la modalidad de Max Weber—, sino con una combinación de carga normativa y pretensión de validez empírico-descriptiva.

Vimos además que la comparación tácitamente existente en la discusión parlamentarismo *versus* presidencialismo está muy lejos de respetar el rigor científico que se requiere en estos casos, conduciendo de este modo a conclusiones erróneas o, por lo menos, conclusiones cuya validez es imposible probar. Pues se tiende a contraponer una realidad constatable en un tiempo y espacio determinados con una hipótesis, una especulación sobre una realidad posible, pero que en definitiva nunca tuvo lugar.

Un análisis histórico del presidencialismo latinoamericano pone de manifiesto el carácter orgánico y procesual del surgimiento de esta forma de gobierno. Así, se relativiza claramente una posición que concibe a las instituciones como un producto de una intencionalidad puramente socialtecnológica y, por ende, netamente racional. Desde la misma perspectiva histórica se constatan para América Latina escasas experiencias —por lo demás muy cuestionables en cuanto a su éxito— con formas de gobierno (a veces sólo nominalmente) parlamentarias.

El debate en términos abstractos, bastante alejados de la realidad que nos preocupa, lleva a considerar correlaciones obser-



## SISTEMA DE GOBIERNO, SISTEMA ELECTORAL Y SISTEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS

vadas a nivel empírico como axiomas, por ende con carácter universal, descuidando entonces su validez limitada a un lugar y tiempo determinados. Esto es lo que ocurre con la idea de que el parlamentarismo está relacionado —necesariamente— a modos de toma de decisión consociacionales, y que éstos son —*per sé*— positivos para la gobernabilidad.

En este contexto conviene entonces profundizar el estudio del presidencialismo latinoamericano y ser cautelosos en cuanto a la estimación de las posibilidades de las instituciones y la ingeniería políticas. Pues la sobriedad valorativa acerca de la capacidad de nuestra ciencia es la mejor prevención ante expectativas irrealistas y —a la vez— fundamental prerequisite para evitar la subestimación de sus logros.