

3

PRESIDENCIALISMO "VS." PARLAMENTARISMO DOS ENFOQUES CONTRAPUESTOS?

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 una década nos interesaba comprobar si la institucionalidad política en América Latina había tenido alguna relación con los derrumbes de la democracia en las décadas pasadas y si su reforma podría contribuir a mejorar la viabilidad y consolidación de ésta en la región. La presencia de los

[?] 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. Agradezco mucho el apoyo de Dr. Martín Lauga en la preparación de la versión castellana de este ensayo.

DIETER NOHLEN

participantes europeos en el debate¹ se justificó principalmente por la importancia de 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 régimen 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 en uno u otro país el parlamentarismo en América Latina. Los resultados de este encuentro fueron publicados un año más tarde en un libro compilado por Dieter Nohlen y Aldo Solari y publicado por la editorial Nueva Sociedad (Caracas 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 causan-

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 castellana, publicada en: *Consejo para la Consolidación de la Democracia 1988: Presidencialismo versus parlamentarismo*. Materiales para el estudio de la reforma constitucional, Buenos Aires.

SISTEMA DE GOBIERNO, SISTEMA ELECTORAL Y SISTEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS

te del derrumbe de las democracias, como elemento que impide o dificulta la transición a la democracia y como estructura que hace problemática la consolidación de la democracia. Consecuentemente, Juan Linz se pronuncia decididamente en favor de la introducción del parlamentarismo en América Latina, proyecto que él mismo lidera como protagonista principal a nivel académico y en la esfera del *consulting* político.

Simultáneamente al lanzamiento del tema institucional como un tema de importancia para el desarrollo político y democrático de América Latina, se perfilaban dos enfoques y objetivos distintos que, con el correr del tiempo, se nutrieron de los estudios emprendidos en vinculación con ellos (se destaca el trabajo de Arturo Valenzuela sobre Chile, cuyas tesis tal vez marcan el inicio mismo del interés de Juan Linz en el tema), y en parte también de la polémica originada en ellos. Así, en 1991, en el libro *Presidencialismo versus Parlamentarismo* compilado por Dieter Nohlen y Mario Fernández³, se señalan nítidamente las diferencias metodológicas e históricas entre los dos enfoques. Más allá de esto, se analiza con mayor detalle las posibilidades de reforma del presidencialismo en América Latina, haciendo hincapié en las formas muy variadas de este tipo de sistema político que habría que considerar, más aún, que habría que tomarse como punto de partida para los proyectos de reforma en cada caso nacional. En este estudio se proponía con mayor

³ Caracas (Nueva Sociedad); ver también Dieter Nohlen 1991: *Presidencialismo versus parlamentarismo en América Latina*, en: REP 74, 43-54, publicado aquí más arriba.

DIETER NOHLEN

énfasis la idea de realizar adaptaciones a los sistemas presidenciales en el sentido de alcanzar patrones de mejor funcionamiento; se destacaba asimismo la importancia de los comportamientos de los actores políticos como variable de importancia respecto al *rooting* de las instituciones; se llamaba la atención sobre los cambios reales en cuanto a lo actitudinal, especialmente en los procesos de formación de coaliciones de gobierno o especies de este tipo de gobiernos por mayoría multicolor en Chile, Bolivia y Uruguay; y se daba a entender que, incluso cuando ni siquiera en un sólo país se producían reformas constitucionales en cuanto al tipo del sistema político vigente, el mero debate institucional podría tener el efecto de mejorar el *understanding*/entendimiento de lo institucional como restricción y recurso por parte de los actores políticos y así contribuir al objetivo principal: la consolidación de la democracia⁴.

Finalmente, en el año 1994 se publica el estudio de Juan Linz y los investigadores que lo acompañaron en dos seminarios internacionales sobre el tema en —si recuerdo bien— 1989 y 1990 en Washington y Santiago de Chile. El enfoque y objetivo del pensamiento parlamentarista de Linz se vio ratificado y —aún más— acentuado por el propio título de la obra colectiva compilada por Juan Linz y Arturo Valenzuela: *The Failure of Presidential Democracy*, a pesar de que varias contribuciones del libro no comprueban ni confirman esta visión determinista y

⁴ Ver también: Dieter Nohlen/ Liliana De Riz (Ed.) 1991: *Reforma institucional y cambio político*, Buenos Aires (Legasa).

SISTEMA DE GOBIERNO, SISTEMA ELECTORAL Y SISTEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS

universalista del presidencialismo. En su extensa introducción al libro que constituye la versión definitiva de su artículo de 1987, Juan Linz amplía sus argumentos en contra del presidencialismo, hace alusión a la crítica que recibió, aunque sin tomarla realmente en cuenta respecto a sus afirmaciones y su receta de reforma política. Tampoco refleja lo que en la realidad latinoamericana se experimentó como reforma. 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 nuevo derrumbe de las democracias en América Latina que se había pronosticado no se produjo. Lo que se observa es la permanencia de la democracia en América Latina de una forma nunca antes vista en la historia política de la región, lo que, como mínimo, relativiza la supuesta relación causal entre sistema de gobierno y desenlace feliz o fatal de la democracia. Lo que se observa es, entonces, una cierta flexibilidad del sistema presidencial, una cierta capacidad de adaptación, incluso en tiempos de inmensos desafíos económicos y sociales que están relacionados con el agotamiento de la estrategia de desarrollo anterior, la famosa Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), y con la implementación de la estrategia neoliberal de apertura, privatizaciones y desregulaciones que conlleva serios problemas sociales y de desafección política. En este difícilísimo contexto socioeconómico y de reestructuración de la relación Estado-sociedad no sólo no se

DIETER NOHLEN

produjo el derrumbe de la democracia por los déficits del presidencialismo, sino que más bien se manifiesta a nivel político-institucional lo que va a ser el hito del nuevo aporte del pensamiento crítico al enfoque y proyecto parlamentarista para América Latina: La reafirmación de la democracia presidencialista. Cambio y rediseño del presidencialismo en América Latina, cuya publicación está programada para mediados del año próximo. Vale añadir que esta observación empírica acerca de la permanencia de la democracia hasta el presente, es decir el no-derrumbe, no implica emitir ningún juicio sobre el desarrollo de la democracia y su permanencia y consolidación en el futuro.

Mientras que la polémica se expandió a más países de América Latina a través de la republicación de los dos artículos introductorios de Linz y Nohlen a las compilaciones ya mencionadas de 1994 y 1991⁵, con el correr del tiempo una cantidad cada vez mayor de científicos sociales y constitucionalistas se incorporó al debate, manifestándose más matices y posicionamientos respecto a la disyuntiva entre presidencialismo y parlamentarismo. Según Bernhard Thibaut, cabe distinguir, en términos sistemáticos, entre:

⁵ Ver Juan Linz, Dieter Nohlen et al. 1993: *Reformas al presidencialismo en América Latina: Presidencialismo vs. parlamentarismo*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas; Comisión Andina de Juristas (Ed.) 1993: *Formas de gobierno: Relaciones Ejecutivo-Parlamento*, Lima.

SISTEMA DE GOBIERNO, SISTEMA ELECTORAL Y SISTEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS

1. La comparación entre ambos sistemas dentro de un enfoque de puro razonamiento teórico o idealtípico: tal es por ejemplo la postura de 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 actuación de las democracias presidenciales y parlamentarias (Riggs; Stepan/Skach; Hadenius, entre otros).
3. Los estudios que abandonan la contrastación de los tipos básicos y se vuelcan al análisis de las variantes al interior del presidencialismo dentro de un enfoque puramente institucional, diferenciando 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 al proceso legislativo. Aquí también hay una tendencia a concebir los supuestos “méritos” de distintos modelos o subtipos del presidencialismo en cuanto a la estabilidad democrática en términos cuantitativos, sin considerar el contexto histórico (Shugart/Carey).
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.

DIETER NOHLEN

Este enfoque implica no rechazar por principios 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.

I. EL GOBIERNO COMPARADO: EVIDENCIAS TEÓRICAS Y EMPÍRICAS

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

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

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

SISTEMA DE GOBIERNO, SISTEMA ELECTORAL Y SISTEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS

Como bien sabemos, Juan Linz es un excelente conocedor de la historia de un sinnúmero de países, por lo que le resulta fácil fundamentar su argumentación contra-presidencialismo y pro-parlamentarismo con exhaustivo material histórico proveniente de los más diversos países. No obstante, pese a la abundancia de ejemplos históricos, la lógica de su investigación no es histórica sino abstracta o pura; es la lógica de la coherencia. En palabras de Giovanni Sartori, su discurso "busca relaciones universales, relaciones que permanecen invariables, cualesquiera sean los casos específicos a los cuales que se puedan referir". "Maneja relaciones atemporales, sucesiones que no son cronológicas sino ideales"⁶. En función de la lógica no contradictoria, la historia, la empiria, juega un papel sólo auxiliar: los ejemplos específicos le sirven para juntar evidencia histórica que acompañe al desarrollo argumentativo. Este tratamiento de la historia, sin embargo, no es apropiado para comprobar las hipótesis, dado, primero, que se dejan fuera de atención los casos históricos que no se adecuan a las relaciones sistemáticas que se establecen o —en otros términos— no se utiliza el método comparativo como instancia de control; y, segundo, que los ejemplos ilustrativos tomados en cuenta son tratadas 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 con-

⁶ Giovanni Sartori 1992: *La política. Lógica y método en las Ciencias Sociales*, 2. reimpresión, México, 147, 149.

DIETER NOHLEN

trapone a la lógica de lo razonable. Siguiendo a Sartori (1992:151) podemos concluir que "las relaciones universales y atemporales formuladas para una lógica pura, no valen para una lógica empírica..., si no están debidamente ponderadas". Así, parece extremadamente discutible el supuesto de que la lógica que establece la diferencia entre presidencialismo y parlamentarismo y la validez de la opción parlamentarista sea capaz de resolver el problema planteado de la opción más adecuada de entre las formas de gobierno, problema que requiere un conocimiento empírico, o sea histórico más integral, una comprensión de todo el contexto específico y especialmente de las relaciones vinculadas con el fenómeno o la relación que estamos estudiando.

II. CAUSALIDAD Y PRONÓSTICO

La importancia de estas consideraciones metodológicas se evidencia en el examen de una de las tesis centrales del pensamiento parlamentarista. Se trata de la tesis lanzada por Arturo Valenzuela de que la democracia en Chile habría sobrevivido si en esa época el país andino hubiera contado con un sistema parlamentario⁷.

⁷ Ver Arturo Valenzuela 1978: Chile, en: Juan. J. Linz/ Alfred Stepan. (Ed.): *The Breakdown of Democratic Regimes*, Baltimore and London ; Arturo Valenzuela: *Party Politics and the Crisis of Presidentialism in Chile: A Proposal for a Parliamentary Form of Government*, in: Juan J. Linz/ Arturo Valenzuela. (Ed.) 1994: *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore and London.

SISTEMA DE GOBIERNO, SISTEMA ELECTORAL Y SISTEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS

Esta interesante tesis llama la atención: ¿Fue el presidencialismo el causante del derrumbe de la democracia chilena? Pero la historia de Chile nos lleva 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 muerto⁸;

- Si hubiera existido el mecanismo de la reelección, Eduardo Frei 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 1970⁹;

- Si los partidos marxistas no hubieran negado la sal y el agua al gobierno de Eduardo Frei con su programa de nacionaliza-

⁸ En este sentido Rein Taagepera y Matthew Soberg Shugart 1989: *Seats and Votes. The Effects and Determinants of Electoral Systems*, Yale University Press, New Haven/ Londres, 1, para demostrar la importancia de los sistemas electorales.

⁹ Ver a este respecto el exhaustivo estudio de Timothy R. Scully 1992: *Los partidos de Centro y la evolución política chilena*, Santiago (CIEPLAN).

DIETER NOHLEN

ciones y de reformas estructurales (abolición del latifundio), se habría formado una gran alianza de los partidos modernizantes para cambiar el país.

En todos estos supuestos casos ¿ y permitan que me restrinja sólo a éstos? la democracia chilena habría podido sobrevivir. Esto relativiza rotundamente la capacidad explicativa del derrumbe de la democracia que se le atribuye al presidencialismo por pensar que el parlamentarismo hubiera llevado a otro *historical outcome*. Existen, en realidad, un sinnúmero de posibles factores causantes ¿ o momentos circunstanciales—, que de haber sido otro, o de hecho de haber tenido otro comportamiento, habrían podido influir en el desarrollo de la democracia en Chile. 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 causantes¹⁰. Así, la tesis de Valenzuela se reduce a una hipótesis muy discutible, y aún más si se considera que los supuestos avanzados por mí eran, en su época, temas que se discutían en Chile; por ejemplo: Tomic intentó formar con los partidos marxistas una gran alianza de izquierda detrás de su candidatura, pero fracasó; sectores de la Democracia Cristiana propusieron reemplazar a Tomic por Leighton, pero no tenían éxito; se inició una maniobra contra la elección de Allende por el Congreso que ha-

¹⁰ Ver Detlef Junker 1988: Factores institucionales en el desplome de la República de Weimar, en: Dieter Nohlen./ Aldo Solari (Ed.): *Reforma política y consolidación democrática. Europa y América Latina*, Caracas.

SISTEMA DE GOBIERNO, SISTEMA ELECTORAL Y SISTEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS

bría resultado en nuevas elecciones con la candidatura de Frei, maniobra que tampoco resultó¹¹. 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 a criterios de poder. Ahora bien: El supuesto de poder alcanzar un acuerdo sobre la reforma institucional de tal orden equivale a desvalorizar el propio proyecto parlamentarista, dado que con este mismo consenso se hubiera fácilmente resuelto el conflicto entre presidente y

¹¹ Ver Dieter Nohlen 1973: *Chile. Das sozialistische Experiment*, Hamburg; Carlos Huneeus 1981: *Der Zusammenbruch der Demokratie in Chile. Eine vergleichende Analyse*, Heidelberg; Matias Tagle D. (Ed.) 1992: *La crisis de la democracia en Chile. Antecedentes y causas*, Santiago.

DIETER NOHLEN

mayoría parlamentaria en el esquema presidencialista, origen ? según el análisis de Arturo Valenzuela y Juan Linz? del derumbe 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"¹²; 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 válida.

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

¹² Larry Diamond/ Juan J. Linz 1989: *Introduction*, en: Diamond, L./ Linz, J. J./ Lipset, S. M. (Ed.): *Democracy in Developing Countries. Politics, Society and Democracy in Latin America*, Vol. IV, Boulder, Ca., 24.

SISTEMA DE GOBIERNO, SISTEMA ELECTORAL Y SISTEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS

América Latina existe una fuerte tradición de forma de gobierno presidencialista que se relaciona estrechamente con la cultura política de los países respectivos (como argumenta Cynthia McClintock en su trabajo sobre Perú, p. 389). Además, porque surgirían dificultades considerables al tratar de manejar exitosamente el parlamentarismo, pudiendo aparecer nuevos problemas y agudizarse otros ya existentes (según Catherine M. Conaghan en su contribución sobre Ecuador, p. 351). McClintock intuye, entre otras cosas, que el parlamentarismo “would increase spoils-oriented activities among elites” (p. 389). Por último, en tercer lugar, porque se teme que podría minarse la legitimidad del sistema político. En las democracias aún no consolidadas, este temor se ilustra en la disposición de grupos estratégicos, especialmente los militares, a aceptar más bien la autoridad de un presidente que la de un Jefe de Gobierno dependiente del parlamento.

En las contribuciones dedicadas a los países particulares se arroja luz sobre el contexto en el cual tiene que discutirse la cuestión institucional. La evidencia latinoamericana se torna así ambivalente. De este modo, al igual que todo en la vida exhibe ventajas y desventajas, hay argumentos en contra del presidencialismo y otros a su favor. En ningún caso histórico la alternativa del parlamentarismo es tan convincente como aparece en la argumentación teórica. Pruebas en este sentido brindan los escasos resultados de introducir reformas en dirección parlamentaria hasta el presente. Del cuestionamiento coyuntural del presidencialismo en la ciencia política no ha surgido

DIETER NOHLEN

hasta ahora ninguna reforma estructural de tipo parlamentaria en América Latina, quedando por verse si para bien o para mal de la consolidación democrática.

II. ESQUEMAS RÍGIDOS Y CONTEXTOS HISTÓRICOS

Como sabemos, una característica de la vertiente parlamentaria del pensamiento institucional es la de percibir las alternativas en el gobierno comparado en términos esquemáticos que reducen a un mínimo la gran variedad histórica de las instituciones políticas. 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 Valenzuela¹³, es decir ni presidencialismo ni parlamentarismo, sino una forma de semi-presidencialismo.

Más cuestionables aún resultan ser las relaciones esquemáticas como por ejemplo entre formas de gobierno y sistemas electorales o entre formas de gobierno y sistemas de partidos políticos. Arend Lijphart elaboró una matriz de cuatro entradas, combinando presidencialismo y parlamentarismo, por un lado,

¹³ Giovanni Sartori 1994: *Neither Presidentialism nor Parliamentarism*, en: Linz, J. J./ Valenzuela, A. (Ed.): *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore and London, 106-118.

SISTEMA DE GOBIERNO, SISTEMA ELECTORAL Y SISTEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS

y representación por mayoría y representación proporcional, por el otro, llegando al siguiente ranking normativo¹⁴:

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

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

Se puede objetar, primero, que el orden de preferencia de los sistemas políticos depende de factores contingentes; segundo, que lo mismo es válido para los sistemas electorales; tercero, que la combinación de formas de gobierno con sistemas electorales potencia la incertidumbre respecto a la conveniencia de la mezcla no sólo a nivel de la asesoría política como *universal political advice*, sino también a nivel puramente teórico. No veo ninguna posibilidad 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 per-

¹⁴ Ver Arend Lijphart 1992: *Forms of Democracy: North-South and East-West-Contrasts*, en: Wolfgang Reinhard/ Peter Waldmann (Ed.): *Nord und Süd in Amerika*, Freiburg, Vol. 2, 932-942.

DIETER NOHLEN

mitir 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 por ejemplo la estructura de la sociedad, patrones de comportamiento político, el formato y la dinámica del sistema de partidos políticos, etc.

Arend Lijphart, una de las grandes figuras en la ciencia política, con contribuciones de primer orden, últimamente en el ámbito de los sistemas electorales¹⁵, problematiza también la regla de toma de decisiones propia del sistema presidencial, la regla mayoritaria que, como es sabido, es la única aplicable cuando se trata de elegir no a un órgano colegiado, sino a un órgano unipersonal¹⁶. Es obvio, entonces, en comparación con el parlamentarismo, la mayor cercanía del presidencialismo a la forma de toma de decisiones por mayoría; pero a partir de ello sacar la conclusión de que la democracia mayoritaria sería menos viable, incluso menos democrática, parece muy aventurado. Vale recordar que el ejemplo clásico de un sistema parlamentario, el caso británico, ha sido justificado en la teoría del gobierno representativo como *majority rule* y sigue aún hoy funcionando así. Recordemos asimismo la famosa afirmación

¹⁵ Arend Lijphart 1994: *Electoral Systems and Party Systems*, Oxford.

¹⁶ Arend Lijphart 1994: *Presidential and Majoritarian Democracy: Theoretical Observations*, en: Juan J. Linz./ Arturo Valenzuela. (Ed.): *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore and London, 91-105.

SISTEMA DE GOBIERNO, SISTEMA ELECTORAL Y SISTEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS

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*”¹⁷. Comparto, en términos generales, la convicción de que en América Latina, en función de una mayor gobernabilidad, vale promover formas y comportamientos de concertación, de compromiso, la convicción de que conviene reducir los abismos ideológicos y evitar las lógicas del todo o nada o del avanzar sin transar. Sin embargo, me opongo a minusvalorar o incluso desprestigiar la forma de tomar decisiones por mayoría, o el gobierno por mayoría unicolor.

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

Sin embargo, esquematizar la relación en términos de que el bipartidismo constituiría un sistema más idóneo para el presidencialismo o para la consolidación de la democracia, como se afirma con base en una comparación de cuatro casos latino-

¹⁷ Walter Bagehot 1961: *The English Constitution*, Oxford University Press, 125.

DIETER NOHLEN

americanos (Chile, Uruguay, Costa Rica y Venezuela) es bastante arriesgado. No se toman en cuenta las demás variables que intervienen, ni tampoco se estudian las relaciones de causalidad recíprocas. En suma: la descontextualización es el fundamento metodológico de tales afirmaciones, pero al mismo tiempo también de sus equivocaciones.

Esto es especialmente cierto respecto al presidencialismo latinoamericano, el cual aparece muy esquematizado como la alternativa a superar en la confrontación con el parlamentarismo, también tratado como si en la realidad existiera un sólo 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 en las constituciones y las prácticas políticas varía enormemente. 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

SISTEMA DE GOBIERNO, SISTEMA ELECTORAL Y SISTEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS

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?), etcétera. 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, etcétera. Ante esta situación, y más aún cuando el objetivo es reformar la relación existente, es imperioso contextualizar el debate.

IV. BALANCE FINAL

Permítanme hacer ahora unas observaciones finales. La polémica reproducida exhibe un carácter totalmente antagónico:

- 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 instituciona-

DIETER NOHLEN

lidad 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 esto resulte conveniente en el caso concreto en cuestión;

- Por un lado, la valorización de las propuestas de reforma de acuerdo a criterios de medición de la distancia entre estas propuestas y la receta general de un sistema parlamentario; por otro, la valorización de las diferentes propuestas según parámetros de la teoría del gobierno comparado y que consideren seriamente los contextos concretos y elementos específicos del país en cuestión.

Sin embargo, mientras que la polémica es antagónica, las alternativas se diferencian entre sí: por un lado, la rigidez; por otro lado, la flexibilidad de una propuesta que aun cuando se pronuncia en favor de adecuaciones de los sistemas políticos dentro del molde presidencialista que los caracteriza, no descarta de ninguna manera reformas que pongan en tela de juicio el

SISTEMA DE GOBIERNO, SISTEMA ELECTORAL Y SISTEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS

molde presidencialista y avancen más en dirección a un sistema mixto o semi, o hacia procesos de reforma que lleguen finalmente al parlamentarismo.

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

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

DIETER NOHLEN

V. SÍNTESIS

En contra de las hipótesis de fracaso efectuadas desde el ángulo pro-parlamentarista en cuanto al futuro de las democracias presidenciales en América Latina, asistimos hoy en día al proceso de su estabilización y renovación. En la actualidad rigen, como ayer y sin excepción (si bien con leves modificaciones en algunos casos) formas de gobierno presidenciales en toda la región. Con esto no festejamos la rigidez institucional ni la exactitud de nuestra prognosis pretérita, sino que vemos en este hecho una muestra más del peso y la relevancia de la realidad político-social misma que impone, mediante su complejidad e inercia, límites a toda audacia reformista institucional.

Las especulaciones acerca de la posibilidad de que otro tipo de institucionalidad, esto es, parlamentarismo en lugar de presidencialismo, hubiese evitado el derrumbe de las democracias latinoamericanas en los años setenta no sólo representa una argumentación contrafáctica imposible de probar (y por lo tanto de escaso valor explicativo), sino también parcial y unilateral, pues considera *sólo una* opción (la existencia de un sistema de gobierno parlamentario) de entre la infinidad de escenarios posibles, de variantes distintas a lo ocurrido.

Del mismo modo es bastante estrecho el enfoque que se limita a la “dualidad institucional” como si en la realidad sociopolítica no fuese factible nada diferente a las formas puras y clásicas de gobierno. En este sentido somos más bien partidarios

SISTEMA DE GOBIERNO, SISTEMA ELECTORAL Y SISTEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS

de la idea contraria: a nivel histórico-empírico es todo posible ? a excepción de los tipos ideales—.

Criticable es también el ranking axiológico en el que se ordenen constelaciones institucionales (como lo hace Lijphart), sin considerar adecuadamente el carácter más químico que aditivo de la combinación de los efectos de una institución (por ejemplo, sistema de gobierno) con otra (por ejemplo, sistema electoral). Además no se tiene en cuenta que el criterio normativo es contingente, por cuanto depende de las necesidades impuestas por un sistema político específico en un tiempo determinado. Vale mencionar también la vaguedad y la amplitud (poca diferenciación) de las categorías que se manejan.

Se recomienda entonces un análisis más detenido, diferenciado y con más conciencia histórica del presidencialismo latinoamericano como así también del parlamentarismo europeo (que es por lo demás anterior a la muy citada experiencia de postguerra), no a fin de optar por un modelo u alternativa para elevarla como paradigma institucional, sino para atender más bien a las modificaciones que cada una de estas formas de gobierno ha experimentado a lo largo del tiempo y de esta forma, teniendo en cuenta la dialéctica entre estructura institucional y contexto sociopolítico, no sobreestimar las posibilidades de reforma.