

EL PRESIDENCIALISMO EN CUESTIÓN: REFLEXIÓN CRÍTICA SOBRE LA OPCIÓN PARLAMENTARIA EN AMÉRICA LATINA.

Liliana De Riz

1. Introducción

Durante la década pasada la instalación de democracias políticas en América Latina, en medio de una crisis económica de gravedad inédita, reavivó el debate sobre la gobernabilidad de las democracias. El tema de las relaciones entre democracia y desarrollo estuvo en el centro del debate intelectual que acompañó la onda de democratización de la segunda post-guerra. Las numerosas e importantes contribuciones sobre las condiciones socioeconómicas de la democracia, o a la inversa, sobre los efectos de los tipos de regímenes en los procesos de desarrollo económico, confirman la relevancia intelectual y política del tema. No mucho tiempo atrás, la creencia generalizada en América Latina veía al desarrollo del capitalismo y al régimen democrático como objetivos con frecuencia, cuando no necesariamente, opuestos. Análisis críticos de los regímenes militares como el de Guillermo O'Donnell (1982), consideraban a la represión como condición política de la profundización del capitalismo. La democracia aparecía asociada al repertorio de políticas populistas.

Los procesos de democratización de los años 80 llevaron a revisar esa concepción. Aunque probablemente ya nadie cree que la democracia sea el resultado natural del crecimiento económico, la paradoja de su establecimiento en el marco de las restricciones impuestas por la crisis económica, ha suscitado interrogantes sobre el futuro político de los nuevos regímenes. El éxito de políticas

específicas para enfrentar la crisis, en ausencia de tentativas serias y coherentes de institucionalización, tampoco augura un futuro político cierto a los nuevos regímenes. Una democracia legitimada por sus resultados y no por sus procedimientos, es una democracia particularmente frágil cuando deja de ofrecer tales resultados y se extiende la conciencia de la imperfección de sus procedimientos. De ahí la importancia de abandonar una visión estrecha de la gobernabilidad centrada en la eficacia de las políticas diseñadas para enfrentar la crisis económica.

Las dificultades que enfrentan los gobiernos para responder al doble desafío de constituir su propia autoridad y cambiar reglas de juego e instituciones asociadas a una onda larga de crecimiento, llevan a replantear la noción misma de gobernabilidad, un concepto globalizante e impreciso, en parte porque se aplica a niveles de análisis diversos y por lo tanto, configura problemáticas diferentes: de legitimidad, de toma de decisiones, fiscal, etc.. (Rose: 1980). Interrogarse sobre **cómo se gobierna**, tal como lo propone Rose, permite abordar la cuestión, antes secundaria, de las **condiciones de gobernabilidad** de la democracia: **cómo es producido el poder**; “¿cómo es posible que los gobiernos transformen el poder potencial de un conjunto de instituciones y prácticas políticas en una clara capacidad para definir, implementar y mantener una serie de políticas públicas? (Malloy, 1992: 133).

Tras la rotación pacífica de los partidos en el poder en países tan diversos como Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Perú y Uruguay, se observa un marcado contraste entre la convergencia creciente en torno a las políticas para enfrentar la crisis y la capacidad política de los gobiernos para implementarlas. A la luz de esta constatación se vuelve particularmente fértil la elaboración teórica del concepto de gobernabilidad democrática desarrollada por Malloy para el análisis de los procesos de democratización política y liberalización de la economía en Bolivia, Ecuador y Perú. En efecto, Malloy combina la habilidad de los liderazgos para encontrar respuestas adecuadas a los problemas de recrear el estado, con los marcos institucionales dentro de los cuales puedan ser implementadas (Malloy, 1992).

La construcción institucional de la democracia (los diseños constitucionales, la legislación electoral y de partidos) pasó a ocupar un lugar tan importante en el debate contemporáneo sobre la gobernabilidad, como la discusión acerca de la relevancia de las políticas diseñadas para enfrentar la crisis o sobre la capacidad de los gobernantes -la competencia o *virtu*- para generar respuestas en un marco institucional definido (Paramio, 1991). Prueba de ello es que la reforma político-institucional figura en el orden del día de la agenda política e intelectual de muchos de los países del continente. Para este enfoque de la gobernabilidad, centrado en cómo se construye el poder, las instituciones no son neutrales, fijan procedimientos,

competencias y estructuras organizativas que inducen o bloquean determinados comportamientos. Una de las tareas de los gobiernos de las nuevas democracias es precisamente la construcción institucional del régimen, i.e., del conjunto de instituciones y prácticas políticas que doten al estado de la capacidad de definir y mantener un rumbo. Esta tarea no fue ni es una tarea fácil, requiere la conjunción de la voluntad política y del saber específico sobre la materia. Además, las formas de organización de las estructuras decisionales o de los sistemas de representación no son perfectas; implican una opción entre objetivos excluyentes y las soluciones que se encuentran para determinados problemas crean nuevos problemas.

Desde la aparición del trabajo de Juan Linz, "*Democracy: Presidential or Parliamentary. Does it make a difference?*", cuya primera versión data de 1985, el presidencialismo comenzó a ser concebido como un obstáculo para la consolidación de la democracia en la América Latina. La tesis desarrollada por Linz, del presidencialismo como una forma de gobierno que tiene menos probabilidad que el parlamentarismo de consolidar regímenes democráticos, alcanzó una vasta difusión en los medios académicos, aunque su impacto en los medios políticos fue mucho menor, a excepción de Brasil (Lamounier, 1991 y 1993). Las estadísticas que muestran la inestabilidad de los sistemas presidencialistas en los años sesenta y setenta, frente a la estabilidad de los sistemas parlamentarios, reforzaron esta tesis (Linz, 1985; Riggs, 1993). En efecto, de los 31 países con regímenes democráticos ininterrumpidos en los últimos 25 años, sólo 4 (Costa Rica, Colombia, Venezuela y Estados Unidos) son sistemas presidenciales. El sistema parlamentario se perfiló como una respuesta a los problemas de legitimidad dual y los términos fijos en los que son elegidos los presidentes; como una alternativa más flexible, capaz de fortalecer la capacidad de los gobiernos de enfrentar las situaciones de crisis y un mecanismo para neutralizar la tendencia hacia la fuerte personalización de la política.

Sin embargo, la tesis del parlamentarismo como un sistema de gobierno que ofrece mayores probabilidades de asegurar la gobernabilidad y, por lo tanto la estabilidad de la democracia en los países de América Latina, debe ser examinada con cautela. Una primera reserva que se impone frente a la misma es que no puede afirmarse que el presidencialismo *per se* sea responsable de la inestabilidad de los regímenes. Los sistemas presidenciales inestables pertenecen a América Latina y los sistemas parlamentarios estables, a Europa, como observa Nohlen (1991:17) El nivel de desarrollo alcanzado, antes que el presidencialismo, puede ser considerado el factor explicativo principal. En efecto, tanto las democracias presidencialistas como las parlamentarias fueron inestables en los países subdesarrollados, lo que permite concluir que las condiciones socioeconómicas desfavorables y el bajo

grado de compromiso de las élites políticas con la democracia auguran un futuro incierto al régimen, con independencia del sistema de gobierno.

La visión opuesta a la de Linz, según la cual el sistema presidencialista está asociado al logro de una mayor eficacia del gobierno y por lo tanto, minimiza el riesgo de ruptura del régimen, no se compadece con la realidad de los desempeños efectivos de los gobiernos presidencialistas. El presidencialismo no garantiza *per se* gobiernos eficaces, como bien lo argumenta Sartori (Sartori, 1993). El análisis de la experiencia latinoamericana confirma esta observación (Mainwaring, 1990).

El propósito de estas reflexiones es fundamentar el argumento de que la opción en términos de la antinomia presidencialismo-parlamentarismo no es un buen punto de partida para explorar diseños constitucionales e institucionales alternativos en América Latina. El camino más promisorio a seguir parece ser, como aconsejara Hirschman, comparar experiencias específicas, con frecuencia contrastantes, de diferentes países (Hirschman, 1987).

¿De lo anterior se puede concluir que la discusión sobre la relación entre sistema de gobiernos, gobernabilidad y legitimidad democrática es una discusión estéril, una moda destinada a ser pasajera? La respuesta es negativa. El trabajo de Linz tiene el gran mérito de iluminar los problemas que el sistema presidencialista presenta en América Latina. De ello no se deriva necesariamente una visión determinista de las instituciones según la cual bastaría como transformar el sistema presidencialista en un sistema parlamentario para neutralizar los problemas que enfrentan los países de la región. Desplazar la atención hacia la variedad de sistemas presidenciales, precisar las diferencias en las modalidades de diseño constitucional e institucional y en las formas de funcionamiento a las luz de la especificidad de otros factores tales como el sistema de partidos, la legislación electoral, la calidad de los liderazgos, las formas de organización del estado, puede contribuir a precisar los alcances de la tesis de Linz¹.

El presidencialismo, como el parlamentarismo, son categorías de análisis que, como lo señalaran Nohlen y Sartori, se aplican a realidades diversas cuyo margen de variación va desde las que se aproximan a las denominadas formas puras de presidencialismo o parlamentarismo, hasta las variantes atenuadas o mixtas. (Nohlen, 1991; Sartori, 1993). Esto hace necesario introducir en el debate la cuestión de qué

1 En un trabajo anterior desarrollamos la crítica a los argumentos de Juan Linz para el análisis del caso argentino, poniendo énfasis en los factores estructurales y contingentes que impiden concluir una relación determinística entre el presidencialismo argentino, la eficacia del gobierno y la estabilidad del régimen. (De Riz, 1988).

tipo de presidencialismo o de parlamentarismo sirve de referente a la discusión y en qué condiciones una determinada variante del presidencialismo o del parlamentarismo podría contribuir a neutralizar los conflictos *in nuce* en toda forma de gobierno. La aparente fuerza homogeneizadora de los conceptos “presidencialismo” y “parlamentarismo” neutraliza el poder explicativo de factores históricos y contextuales.

Una primera observación se impone al análisis de esta cuestión: en la medida en que las instituciones son simultáneamente condicionantes y objeto de las iniciativas de reforma, parece claro que existen alternativas, pero también, que las opciones son más limitadas que lo que sugiere una ingeniería institucional concebida como un proceso de construcción de las instituciones en el que es posible operar con un abanico de iniciativas elaboradas en la experiencia de otros países u otros tiempos y prever los resultados efectivos de las reformas aconsejadas. Sin embargo, ni la necesaria incertidumbre entre objetivos y resultados, ni la resistencia de las instituciones vigentes, pueden ser consideradas como argumentos en favor de desalentar la tarea. Por el contrario, en este terreno hay mucho por hacer.

La idea que guía este trabajo es que el presidencialismo, tal como es practicado en la mayoría de los países de América Latina, es problemático. En un contexto signado por el desafío de redefinir el modelo político y económico de la postguerra y por la generalizada fragilidad de las instituciones en el plano del estado y de la sociedad civil, el presidencialismo ofrece el peligro de la regresión autoritaria. Esta afirmación no autoriza, empero, a subestimar la importancia que las diferencias en el diseño constitucional e institucional tienen en la evaluación de los impactos del presidencialismo, como ocurre en la visión de Linz. No todas las variantes del presidencialismo son igualmente problemáticas, por el contrario, algunas pueden ofrecer ventajas sobre el parlamentarismo en determinados sistemas políticos. Tampoco cualquier variante del parlamentarismo asegura la estabilidad democrática, tal como lo reconoce explícitamente Juan Linz (Linz, 1993).

2. El presidencialismo en cuestión

La tendencia hacia la concentración autoritaria del poder en las nuevas democracias de América Latina surgidas en la década del 80 -los denominados hiper-presidencialismos (Linz), democracias híbridas (Malloy) o “democracias delegativas (O’Donnell) replantea en términos nuevos el debate sobre las formas de gobierno. En efecto, la concentración autoritaria del poder no es una novedad en la región. Regímenes presidencialistas fuertes y presidentes plebiscitados convertidos en los representantes de la soberanía popular, con prescindencia de los acuerdos

elaborados en el Congreso, conforman una estructura decisional de larga tradición en la región. Lo que es nuevo es la discusión acerca de qué tipo de régimen está emergiendo.

La asociación funcional entre ese patrón de concentración del poder en manos de los presidentes y sus equipos técnicos, y las exigencias que impone el ajuste estructural de las economías en respuesta a la crisis del modelo económico de la postguerra, elude una cuestión central, cual es, que las elecciones *per se* no garantizan la existencia de un régimen democrático. Un régimen democrático requiere de la capacidad de poder para democratizar y por lo tanto conlleva la coexistencia de una multiplicidad de organizaciones autónomas de la sociedad civil, canales múltiples de representación de intereses y partidos políticos con capacidad de mediar los conflictos.

Las tensiones generadas por el gobierno de la crisis económica en democracia configuran un tipo de régimen híbrido en el cual la competencia electoral es la fuente de autoridad, pero el proceso de toma de decisiones descansa en el presidente y en sus equipos técnicos, aislados de las presiones de las fuerzas sociales afectadas. Una gestión económica decisionista cuyos rasgos más definitorios son las medidas de emergencia y la capacidad de las elites de gobierno de sorprender a la sociedad, aparece como la contrapartida de los pactos sociales fallidos y la renuencia de los partidos a apoyar las iniciativas políticas del gobierno. Al mismo tiempo, la fluidez de las identidades políticas y la inestabilidad de las relaciones de fuerza, propias de la transición democrática, restringen las oportunidades de un juego cooperativo (Torre, 1992), o bien, lo vuelven vulnerable porque su soporte suelen ser coaliciones gubernamentales inestables convocadas *ad hoc* por el ejecutivo.

Para esta interpretación, la gran autonomía del ejecutivo respecto de los actores sociales y políticos contribuiría a incrementar la eficacia del desempeño económico y, por ende, a salvaguardar la legitimidad de las instituciones democráticas. Se volvería así a una interpretación similar a la que da cuenta de la raíz histórica del presidencialismo latinoamericano, ahora fundamentada en la necesidad de recrear el estado devastado por el estallido de la crisis de la deuda a comienzos de la década del 80. Las dificultades del *state building* harían del presidencialismo la estructura decisional más adecuada para producir gobiernos que gobiernen. Una mirada de conjunto a los gobiernos de la transición democrática en la región, no permite sostener esta tesis.

En efecto, los primeros gobiernos de la transición democrática mostraron que la concentración de poder en el ejecutivo y su gabinete tecnocrático en respuesta a los *impasses* entre el presidente y el Congreso, no logró la eficacia económica

esperada por sus inspiradores. Los programas de ajuste fallido como el Plan Austral en Argentina o el Plan Cruzado en Brasil, son ejemplos de la fragilidad del poder político de los presidentes y su impotencia para convertirlo en poder estatal. El éxito más reciente del gobierno de Menem en el logro de la estabilización de la economía argentina tiene como contrapartida la acentuación de los rasgos autoritarios del régimen (De Riz: 1993). Los fracasos sucesivos en Brasil y las dificultades por las que atravesó el gobierno de Itamar Franco, son buenos indicadores de la fragilidad del poder presidencial en ese país. En franco contraste, el caso boliviano de estabilización exitosa a partir de 1985, aparece asociado a una combinación de "presidencialismo atenuado" y extraordinario peso de los liderazgos de Paz Estenssoro y Bánzer. Bolivia y Argentina son casos ejemplares de estabilización de la economía en el nuevo contexto democrático. El presidencialismo boliviano tiene rasgos parlamentarios y el argentino se practica en su forma pura; el papel de los partidos sobre el proceso de toma de decisiones difiere sustancialmente en cada caso. En Argentina, el éxito de la política de estabilización se logró al precio del abuso del gobierno por decreto. En Bolivia, en cambio, el éxito descansó en la formación de pactos entre el partido de gobierno y el principal partido de la oposición. La comparación sugiere que el presidencialismo en su forma más pura en Argentina desincentiva los comportamientos cooperativos. De esta constatación, sin embargo, no puede concluirse que el parlamentarismo sea la mejor opción para Argentina, o que el presidencialismo atenuado boliviano tenga que convertirse en alguna variante del parlamentarismo para solucionar los problemas generados por el sistema actual de gobierno. Entre esos problemas, se destacan el refuerzo del clientelismo político partidista sobre el empleo público y la exclusión de los demás partidos de la oposición en el proceso de toma de decisiones. Como sostiene Gamarra, la recomposición del patronaje político es el talón de Aquiles del sistema presidencial híbrido en Bolivia y por ese motivo es extremadamente difícil convertir una alianza electoral o del Congreso en una coalición de gobierno (Gamarra, 1992; Linz, 1993, Mainwaring, 1990)².

En Ecuador y Perú, tras la alternancia las tensiones entre el ejecutivo y el Congreso crecieron. Ecuador, desde la transición hacia una democracia presidencial en 1979, experimentó crisis recurrentes que pusieron de manifiesto los dilemas del sistema presidencialista. En Perú, la figura del Primer ministro establecida en la Constitución de 1979, es puramente retórica (Roncagliolo, 1988). El presidente Fujimori, a diferencia de sus predecesores, Belaúnde y García, no logró la mayoría

2 Téngase presente que en Bolivia, cuando ningún candidato obtiene la mayoría absoluta en las elecciones, el Congreso elige al presidente entre los tres más votados (en 1985 fue elegido el segundo en el ranking, en 1989 el tercero y en 1993 el primero).

en el parlamento y el desenlace de la crisis fue la disolución del mismo y la regresión a un régimen autoritario. En Uruguay, pese al carácter "parlamentarizado" del presidencialismo establecido en la Constitución, el gobierno ha funcionado en la práctica casi exclusivamente como un sistema presidencial (Rial, 1991). Ello se debe al formato bipartidista del sistema de partidos uruguayo: el partido que logra la presidencia o tiene mayoría propia en la Cámara, o la logra a través de alianzas. Algo similar ocurre en el caso venezolano.

En Chile, el primer gobierno de la transición democrática no recayó en un partido sino en una coalición amplia de partidos que abarca al conjunto del arco opositor a la dictadura (a excepción del partido Comunista y diversos sectores del MIR y grupos extraparlamentarios). El gobierno mayoritario de coalición impide, como lo señala Garretón, la clásica división entre los que administran la transición y los que administran las demandas sociales (Garretón, 1992b). Los partidos de la coalición han demostrado su pragmatismo para manejar los problemas que históricamente enfrentaron a la izquierda y el centro en el país. Esto no fue independiente de la presencia de partidos representativos y organizaciones funcionales capaces de negociar compromisos con sus miembros. La democracia chilena, popularmente denominada "democracia de los acuerdos", mostró la eficacia de la fórmula de gobierno para neutralizar los conflictos potenciales entre el presidente y su heterogénea coalición de apoyo hasta el presente. Sin embargo, todavía es demasiado temprano para sostener que el presidencialismo chileno ofrece ventajas sobre otras alternativas de organización. La Constitución de 1980 reforzó el poder del ejecutivo al otorgar al presidente la facultad de disolver la Cámara de Diputados. La eficacia de esta medida aún no ha sido puesta a prueba.

Un repaso a los hechos nos indica que no se puede sostener que el presidencialismo produce gobiernos más fuertes y eficientes. Con frecuencia, el ejecutivo no cuenta con suficiente apoyo político para sus iniciativas, incluso cuando tiene mayoría propia en el Congreso, como ocurre con el hoy justicialismo en Argentina. La resistencia a programas austeridad con elevados costos sociales que afectan la popularidad de los partidos y su dinámica clientelista está en la raíz de los enfrentamientos entre el presidente y el Congreso. El recurso a los gobiernos por decreto erosiona legitimidad de las políticas adoptadas, al mismo tiempo que debilita el papel de las instituciones -los partidos y las organizaciones de la sociedad civil. El corolario que se desprende de la observación de los casos es que aún los presidentes que tienen mayorías propias en el Congreso, no necesariamente son fuertes, i. e., capaces de traducir sus iniciativas en leyes del Congreso. Sí lo son, en cambio, aquéllos que logran gobernar por encima del Congreso a través de la figura del "decreto de necesidad y urgencia" o las denominadas "medidas provisionales"

en Brasil. Vale la pena detenerse en el examen de las implicaciones de la experiencia de Costa Rica para el análisis comparado.

En Costa Rica, única democracia estable en América Central y una de las pocas excepciones en América Latina, la estabilidad de la democracia aparece asociada a una particular configuración de factores constitucionales e institucionales: normas constitucionales que gradualmente circunscribieron la preponderancia del ejecutivo sobre el Congreso y transfirieron la responsabilidad de la organización de las elecciones a un sistema autónomo de instituciones electorales y cortes, a las leyes electorales (representación proporcional con listas cerradas y bloqueadas) y a la naturaleza de la organización partidaria -partidos que movilizan importantes porciones del electorado por períodos extensos de tiempo, fuerte peso del candidato presidencial en la convención partidaria para determinar la composición de las listas del partido y uso de un sistema de incentivos ("partidas específicas") y castigos para asegurar la disciplina de los diputados. La combinación de estos factores dio como resultado ejecutivos con apoyo de mayorías legislativas desde 1949, con sólo cuatro excepciones (Lehoucq, 1992). La elección de presidente y diputados con igual duración en sus mandatos contribuyó a mantener el control del ejecutivo sobre la legislatura. Sin embargo, la separación de las elecciones presidenciales de las legislativas, establecida en el Código electoral de 1946, facilitó el surgimiento de gobiernos de minoría. En esos casos, la evidencia indica que los conflictos entre el presidente y el Congreso se tradujeron en vetos presidenciales a muchas leyes del Congreso o en parálisis decisional para administrar la crisis de la deuda a comienzos de los 80 (Lehoucq, 1992). La conclusión de Lehoucq es que en Costa Rica, la estructura del sistema presidencial en su conjunto, incentivó la cooperación entre el ejecutivo y el legislativo. El corolario que el autor deriva de esta constatación es que los sistemas presidenciales pueden ser estructurados para promover los resultados típicamente asociados con los regímenes parlamentarios. En el caso de Costa Rica, cabría realizar elecciones presidenciales y legislativas simultáneas para minimizar los riesgos inherentes a los gobiernos presidenciales minoritarios.

En situaciones en las que las políticas a implementar son altamente conflictivas, aún en gobiernos presidenciales mayoritarios, existe el riesgo del inmovilismo. En ese caso, el desenlace depende de la disciplina del partido en el gobierno - obsérvese que el presidente Carazo Odio, sin mayoría propia en el Congreso, tampoco pudo contar con el apoyo de los diputados de su propio partido para sostener políticas de respuesta a la crisis de la deuda, a comienzos de los 80. La existencia de partidos moderadamente disciplinados aparece como una condición

sine qua non para evitar el conflicto de poderes. Costa Rica y más claramente aún, Venezuela hasta la crisis que llevó a la destitución del Presidente Pérez, ofrecen el ejemplo de sistemas bipartidistas más o menos estrictos, con partidos centralizados y disciplinados³. Pero esta es una condición difícil de alcanzar por los sistemas partidarios en América Latina, particularmente en el presente, en que atraviesan un proceso de recomposición, uno de cuyos indicadores más visibles es la reorganización de las identidades políticas que se expresan en cambios, en algunos casos espectaculares, en las tendencias electorales. Si la organización partidaria a nivel nacional controla la selección de los candidatos, en principio, los legisladores tendrán más incentivos para sostener la línea del partido. Empero, la tendencia predominante en los debates sobre la reforma del sistema electoral es la de promover la elección descentralizada de los candidatos con el argumento de acrecentar la libertad del elector.

Cuando la mayoría propia se muestra renuente a apoyar las iniciativas del presidente, la regresión autoritaria puede ser el desenlace frente al inmovilismo, como ocurre en el actual caso argentino. Esto hace que el análisis de Lehoucq no invalide las críticas al presidencialismo en su forma más pura, como generador del conflicto entre poderes y parálisis decisional. Lehoucq reconoce explícitamente esta problema, agravado en casos que, a diferencia de Costa Rica, presentan sistemas multipartidarios fuertemente fragmentados y con elecciones legislativas más frecuentes que las presidenciales. El interés que presenta el estudio del presidencialismo en Costa Rica es la particular relación que se establece entre el diseño constitucional, el sistema electoral y la naturaleza de las organizaciones partidarias. Su análisis permite concluir que los sistemas presidenciales pueden ser reestructurados para obtener resultados típicamente asociados a los regímenes parlamentarios, como argumentan algunos autores (Shugart y Carey, 1992).

3. La reestructuración de los presidencialismos

La clave de la reestructuración del presidencialismo consiste en definir con precisión los diferentes competencias y los métodos de elección del ejecutivo y del legislativo para mitigar el conflicto entre ambos. La experiencia de los

3 La aparente debilidad de la democracia en Venezuela frente a un sector del ejército, que se presenta a sí mismo como portador de un proyecto nacional-popular (bolivariano), refleja la frustración de las expectativas generadas por la política de ajuste del gobierno de Carlos Andrés Pérez. En ese clima cobraron fuerza las críticas a los partidos y las denuncias de corrupción que culminaron con la destitución del presidente Carlos Andrés Pérez.

presidencialismos en América Latina en el contexto del gobierno de la crisis económica sugiere que para evitar la regresión autoritaria, en la mayoría de los casos es preciso morigerar el poder del presidente. Cuando examinamos esta hipótesis para el caso argentino, concluimos que pese a que la Constitución contiene preceptos que se apartan del molde presidencialista a favor de prácticas más cercanas al parlamentarismo, la práctica política se acerca al presidencialismo puro. Dada la estructura y la dinámica de la competencia instalada a partir del retorno a la democracia en 1983, toda modificación que no implique una profunda revisión estará condenada, en principio a correr la misma suerte. (De Riz y Sabsay, 1991).

Atenuar los poderes del presidente significa **recortar sus poderes legislativos**. El recurso al decreto-ley o “decretos de necesidad y urgencia” o “medidas provisionales”, cuya constitucionalidad es cuando menos dudosa, como el poder de veto y el recurso al referéndum o al plebiscito, son armas poderosas en manos de los presidentes. Al mismo tiempo, debilitar el poder legislativo del presidente lleva a buscar medidas que incentiven la cooperación entre el ejecutivo y el Congreso si se quiere alejar el fantasma del inmovilismo. Entre éstas, aquéllas que apuntan a promover la disciplina partidaria, particularmente en lo que se refiere al sistema de elección de los miembros del legislativo tiene especial relevancia. La representación proporcional con listas desbloqueadas, no coadyuva al logro de ese objetivo, como lo ilustra el caso de Brasil (Ames, 1992; Mainwaring, 1991, 1993, 1994). La unificación del mandato de los legisladores y el presidente puede contribuir a disminuir el riesgo de conflictos entre ambos poderes. En Argentina, la duración del mandato presidencial (6 años) y las renovaciones frecuentes de la Cámara de Diputados (renovación bianual por mitades) favorecen la falta de convergencia entre el presidente y la mayoría legislativa.

En la misma dirección se inscriben las medidas destinadas a lograr una descentralización efectiva del poder hacia los gobiernos regionales, provinciales y municipales. La formación de líderes con experiencia en la gestión de gobierno puede contribuir a generar líderes de reemplazo a nivel nacional con mayor disposición a la negociación (Nogueira Alcalá, 1991).

Un aspecto a considerar, recurrentemente subrayado en las críticas del presidencialismo en América Latina, es el problema de crear y conservar una base de apoyo en el Congreso para las iniciativas políticas del presidente. Generalmente, ese apoyo supone formar una coalición para gobernar que suele ser muy distinta de la coalición electoral que llevó al presidente y su partido al gobierno. El problema que se presenta es que esas coaliciones convocadas *ad hoc* por el presidente suelen

ser inestables y estar integradas por legisladores con escasa o nula afinidad con el contenido de las políticas del ejecutivo (incluidos legisladores pertenecientes al partido en el gobierno)⁴.

Mientras que en Bolivia, la necesidad de formar coaliciones resulta del impacto que tiene el método de elegir presidente sobre el sistema de partidos, en los casos de elección directa del presidente (o cuasi-directa como ha sido practicada hasta el presente en Argentina), el carácter polarizado de las elecciones presidenciales estimula la formación de coaliciones electorales que agregan intereses heterogéneos y captan al electorado, menos por afinidades programáticas que por constituir una alternativa frente a otras -sea bajo la fórmula del voto castigo al gobierno anterior, sea como medio para bloquear el acceso de un candidato "temido", como fue el caso de la opción entre Lula y Collor de Mello en Brasil. El caso brasileño ilustra, además el peso de factores coyunturales como la victoria en las elecciones presidenciales del candidato de un partido con sólo el 5% de legisladores en el Congreso, que forjó una coalición *ad hoc* al margen del sistema de partidos dominante, como había ocurrido con su propia candidatura presidencial. Perú representa una variante de esta situación encarnada en el acceso de Fujimori a la presidencia.

A diferencia de los sistemas parlamentarios, en los que las coaliciones se forman generalmente después de las elecciones y son vinculantes, en los sistemas presidenciales con frecuencia ocurren antes, pero son inestables una vez pasada la elección. Legisladores o partidos pueden pasar a la oposición sin que el gobierno caiga, lo que puede llevar a los presidentes a concluir su mandato con muy poco apoyo en el Congreso, perdiendo incluso el apoyo de su propio partido. Debido al sistema de separación de poderes, propio del presidencialismo, los partidos pueden desresponsabilizarse de la función de gobierno y dejar al presidente en un vacío político. Como bien lo subraya Sartori, el presidencialismo en Estados Unidos

4 Este problema remite a la naturaleza misma de los partidos. Maquinarias electorales que movilizan lealtades, sus plataformas electorales se basan en orientaciones generales más que en programas de gobierno. A la hora de implementar políticas difíciles que implican la transformación de la estructura productiva y de las reglas de juego que predominaron en el pasado, éstas aparecen como extrañas a la propia tradición partidaria. Esta es una dificultad compartida por los sistemas políticos de la región que deben enfrentar una transformación de envergadura comparable a la de la Gran Depresión de los años 30, pero con medidas que están en las antípodas de las aplicadas entonces y que, tradicionalmente, fueron percibidas como antipopulares.

funcionó bien, a pesar de su diseño constitucional y no gracias al mismo. (Sartori, 1993)⁵.

El carácter no vinculante de las coaliciones de gobierno -incluso en el caso del presidencialismo híbrido boliviano- para garantizar políticas de reforma cuya lógica entra en coalición con la lógica de la competencia electoral aparece como un problema mayor. Lo afirmado para las coaliciones también vale para situaciones como la que presenta hoy el bipartidismo en Argentina, en las que los clivajes entre el partido de gobierno y la principal oposición bloquean la formación de pactos de gobernabilidad y estimulan una política de adversarios cuya lógica termina distanciando al oficialismo de la política presidencial (como ocurrió durante el gobierno de Alfonsín y comienzan a detectarse en el seno del peronismo gobernante). (De Riz, 1993)⁶.

Este me parece ser un aspecto clave para evaluar el impacto del sistema presidencialista sobre la gobernabilidad de las democracias en el contexto de la crisis y de la predominante fragilidad de las instituciones políticas. La dificultad de cerrar la brecha entre coalición electoral y coalición de gobierno, o bien, las tensiones derivadas de la distancia entre la oferta electoral de ilusiones en la plataforma electoral partidaria y el programa "realista" del partido una vez en el gobierno -debilitan la capacidad del gobierno de gobernar y de ejercer autoridad y control sobre las instituciones del estado. Los gobiernos no disponen de la autoridad necesaria para disciplinar el comportamiento de los actores- como tampoco suelen contar con los requisitos técnicos y administrativos adecuados -lo que facilita el surgimiento de coaliciones de resistencia a las políticas gubernamentales de reforma desde dentro del aparato estatal. (Malloy, 1992: 141).

La desresponsabilización de los partidos de la función de gobierno puede tener como desenlace el inmovilismo y la pretorianización, o bien la acentuación de los

5 Al respecto, véanse los argumentos críticos de la presidencia moderna en Estados Unidos desarrollados por Robert Dahl. (Dahl, 1991a: 49). El autor sostiene que "la

6 Las dificultades del presidente Menem para obtener la sanción de proyectos de ley en el Congreso, derivadas de la estrategia de no dar quórum por parte de diputados oficialistas, y la emergencia de senadores rebeldes respecto de iniciativas presidenciales, como la sanción del proyecto de ley que establece la necesidad de la reforma de la Constitución, son ejemplos de la situación descrita. Téngase presente que el Partido Justicialista tiene una amplia mayoría en el Senado y, si bien no alcanza la mayoría propia en Diputados, cuenta con un amplio margen de acción para acordar con los partidos menores los pocos votos necesarios para alcanzarla; margen que se ve acrecentado tras el resultado de las elecciones legislativas de renovación parcial celebradas en 3 de octubre próximo pasado.

rasgos autoritarios del régimen. En cualquiera de las dos situaciones se encienden luces rojas que alimentan una visión pesimista sobre el futuro de las nuevas democracias. Los regímenes "híbridos" que se configuran tienen bases de legitimidad precaria. Sin embargo, imaginar al parlamentarismo como la respuesta adecuada para resolver esta "debilidad" de los presidencialismos latinoamericanos, con independencia de las características específicas de los contextos nacionales, contribuye a alimentar falsas expectativas. El sistema parlamentarista -en contextos de fragilidad de las instituciones en el plano de la sociedad civil y del estado- podría contribuir a crear nuevos problemas o a agravar los ya detectados. La falta de disciplina partidaria crea más problemas en un sistema parlamentario que en uno presidencial, como lo argumenta Sartori (Sartori, 1993). Dado que el gobierno depende de la confianza del Parlamento, el poder de presión que adquieren los partidos puede hacer más visibles y rígidos los contrastes entre oficialismo y oposición -en particular cuando no hay una oposición leal o un partido oficial capaz de conseguir una mayoría sólida en el Parlamento- y desembocar en recurrentes cambios de gabinete, con el corolario de políticas *stop and go*, particularmente nocivas en procesos de transformación de la economía como los emprendidos por los gobiernos de las nuevas democracias en la región. A ello podría sumarse la acentuación de los rasgos de inestabilidad y falta de profesionalidad de la administración pública, enraizadas en las prácticas clientelistas de los partidos, como corolario de los cambios de gabinete.

La tesis de Sartori aboga por la implementación de sistemas mixtos de gobierno cuyos diseños dependen de las características contextuales en que se apliquen ;i.e, del sistema electoral, del sistema de partidos y de la cultura política y/o el grado de polarización (Sartori, 1993; Nogueira Alcalá, 1986). Las iniciativas de tipo semipresidencialista inspiradas en el modelo francés no prosperaron ni en Argentina ni en Brasil. En Brasil, el Congreso Constituyente aprobó el presidencialismo y el plebiscito de 1992 lo ratificó; en Argentina, la reforma constitucional sigue sin lograr el necesario consenso para llevarse a cabo. Sin embargo, la idea que subyace a la tesis de Sartori, "ni presidencialismo ni parlamentarismo", ofrece la ventaja de estimular la exploración de las combinaciones semipresidencialistas, semiparlamentarias que en cada contexto específico podrían neutralizar los problemas detectados, a la vez que hace posible desbloquear la discusión de la camisa de fuerza en que la encierra una aparente opción dicotómica entre formas supuestamente puras de gobierno.

Un problema adicional resulta de aquellas situaciones en las que la reforma constitucional aparece como condición de la reforma del sistema presidencial y no alcanza el necesario consenso para llevarse a cabo. Un camino que se abre es el de

la experimentación de modificaciones destinadas a delegar facultades y competencias generales del presidente puede ser un buen camino. La fórmula de delegación de tareas en un ministro coordinador, presente en proyectos presentados por el Partido Justicialista en Argentina, tiene el atractivo de ofrecer, en principio, ventajas comparables a las de un régimen semipresidencial sin requerir una reforma constitucional. Sin embargo, su mayor debilidad, es que descansa en la buena voluntad de los presidentes, un factor contingente difícil de conseguir. Por ello nos inclinamos más hacia una alternativa que contemple una alteración de los diseños constitucionales en lo que se refiere a las facultades y competencias del presidente ya que, en caso contrario, habría que esperar la transformación del patrón de democracia plebiscitada predominante en la mayoría de los países de la región, o librar el destino a la eventual emergencia de un "gran presidente".

4. Conclusión

Las reflexiones precedentes, al tiempo que ponen de manifiesto los peligros que encierra el presidencialismo en América Latina, sugieren cautela respecto de la transformación de los sistemas presidencialistas en parlamentarios. La variedad de situaciones que presenta América Latina, y el trasfondo de la experiencia europea de la década de los treinta, no permiten afirmaciones concluyentes generalizables a toda la región. El análisis de los casos nacionales invita a explorar las alternativas de diseños constitucional e institucionales sin descartar la idea de que las reformas del presidencialismo pueden ofrecer más ventajas que su conversión en sistemas parlamentarios. Como observa Sartori, a menudo tenemos razón al criticar la política con la que vivimos, pero con frecuencia nos equivocamos al afirmar las alternativas y depositar las esperanzas en sus beneficios. (Sartori, 1993).