



Revista Derecho del Estado

ISSN: 0122-9893

derechodelestado@uexternado.edu.co

Universidad Externado de Colombia

Colombia

FLÓREZ RUIZ, JOSÉ FERNANDO

Parlamentarismo frente a presidencialismo. Actualización de un debate crucial para América Latina

Revista Derecho del Estado, núm. 25, diciembre, 2010, pp. 135-158

Universidad Externado de Colombia

Bogotá, Colombia

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=337630235005>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

## Parlamentarismo frente a presidencialismo. Actualización de un debate crucial para América Latina\*\*

“History likes to scoff at political scientists”.

ANÍBAL PÉREZ-LIÑÁN

### SUMARIO

I. Nacimiento de una discusión. II. Los “panegiristas” del parlamentarismo y los defectos “intrínsecos” del presidencialismo. III. Hacia otras explicaciones: los factores exógenos. IV. Replanteamiento de los términos del debate: racionalización y *parlamentarización* de los regímenes políticos latinoamericanos.

### RESUMEN

La oposición parlamentario/presidencial funda el discurso moderno de los regímenes políticos, dando lugar a la discusión sobre la “mejor” estructura de gobierno para el desarrollo de la democracia. Discusión que será el eje conductor de uno de los debates más ricos de la ciencia política contemporánea. Los estudios sobre la materia han superado sucesivas etapas que pueden caracterizarse como sigue: 1) defensa de la superioridad absoluta de un modelo con base en los vicios intrínsecos del otro, que resultarían desfavorables para la estabilidad democrática (*The best system approach*); 2) relativización de las ventajas en abstracto del tipo de régimen mediante la

\* Profesor e investigador del Departamento de Derecho Constitucional de la Universidad Externado de Colombia. Jurista del Externado, especialista en derecho constitucional y magíster en administración y políticas públicas de la Universidad París II Panthéon-Assas. Candidato a doctor (PhD) en ciencia política por la misma universidad. Su tesis doctoral se titula “Racionalización y parlamentarización de los regímenes políticos latinoamericanos”. <http://iuspoliticum.blogspot.com>; Twitter: florezjose florezjose@hotmail.com.

\*\* Fecha de recepción: 14 de julio de 2010. Fecha de aceptación: 7 de octubre de 2010.

explicación de la fragilidad democrática por factores “exógenos” al modelo de gobierno; 3) replanteamiento de los términos del debate a partir de la exploración de los mecanismos de racionalización de los regímenes políticos. En la actualidad, el giro metodológico que opera el análisis cuidadoso del contexto (sistema electoral y de partidos, historia y costumbre constitucional) abre nuevos horizontes de investigación al tiempo que recupera la importancia del debate para Latinoamérica, en tanto cuna y laboratorio histórico del modelo presidencialista.

#### PALABRAS CLAVE

América Latina, democracia, parlamentarismo, presidencialismo, regímenes políticos, sistema de partidos.

#### ABSTRACT

The opposite terms “parliamentarian” and “presidential” set the modern discourse of political regimes and open to discussion on “best” government structure for the development of democracy. This will lead to one of the most important debates in modern political science. Studies on the matter went through successive stages, which could be characterised as follows: 1) Defence of absolute superiority of a model based on intrinsic perversions of the other, which would harm democratic stability (*The best system approach*). 2) Relativization of the abstract benefits of the regime type explaining with “exogenous” factors to the model of government the weakness of democracy. 3) Re-examination of the terms of the debate from the exploration of the mechanisms of rationalization of political regimes. Currently, the methodological turn given by the careful analysis of the context (electoral and party system, constitutional history and custom) opens new research areas as well as underlines the importance of the debate for Latin America, both as historical source and laboratory of the presidential model.

#### KEY WORDS

Latin America, democracy, parliamentarism, presidentialism, political regimes, party system.

## I. NACIMIENTO DE UNA DISCUSIÓN

Para el derecho constitucional y la ciencia política, 1867 es un año trascendental: WALTER BAGEHOT publicó entonces la versión completa de su obra clásica *The English Constitution*<sup>1</sup>, un análisis realista<sup>2</sup> del régimen político inglés de la segunda mitad del siglo XIX. Allí utiliza por primera vez la expresión “presidencial” para designar el “gran sistema rival” (*great competitor*)<sup>3</sup> del modelo británico de gobierno, a saber el régimen político de Estados Unidos, dando así nacimiento a la oposición parlamentario/presidencial que orientará el discurso constitucional moderno sobre la tipología de los regímenes políticos<sup>4</sup>.

Pero el aporte del autor inglés no se limitó a la taxonomía constitucional. Por medio de una comparación exhaustiva de los dos modelos concurrentes, funda también la “metodología del mejor sistema” (*The best system approach*), que apunta a hacer el inventario de las virtudes y los defectos de los sistemas de gobierno con el objetivo de establecer, de manera absoluta (independientemente del contexto espacial y temporal), cuál es “el mejor modelo”.

Mediante una confrontación sistemática de los rasgos característicos de cada modelo se resaltan los numerosos defectos del régimen presidencial<sup>5</sup>. Estos defectos son en esencia la consecuencia del hecho de que, en la Constitución estadounidense, la separación estricta de poderes sustituye al “secreto eficiente”<sup>6</sup> de la Constitución inglesa, es decir, la fusión ideal entre ejecutivo

1. En realidad, *The English Constitution* fue publicada inicialmente como una serie de artículos para *The Fortnightly Review* entre 1865 y 1867, año en el cual todos los escritos son reunidos para ser publicados en forma de libro. Ver ALONSO LUJAMBIO y JAIME MARTÍNEZ, “Estudio introductorio”, en WALTER BAGEHOT. *La Constitución inglesa*, México, Unam, 2005, p. xxxiii.

2. La teoría parlamentarista de BAGEHOT se suele caracterizar como “realista”, en contraste con la teoría “liberal clásica” de JOHN STUART MILL, en el sentido de que privilegia una perspectiva empírica donde el rol esencial de los partidos políticos es percibido como “the vital principle of representative government”. MILL considera en cambio las organizaciones políticas un mal necesario, ya que atentan contra la esencia del principio de representación: la discusión y la formación de consensos a partir del debate informado de los representantes dentro de las asambleas. Su rol debe por tanto ser limitado en la medida de lo posible. Ver EBERHARD SCHÜTT-WETSCHKY. “¿Contamos con una adecuada teoría sobre parlamentarismo?”, *Contribuciones*, n.º 1, 1995, Buenos Aires, pp. 7-31.

3. WALTER BAGEHOT. *The English Constitution*, New York, Cambridge University Press, 2001, p. 12.

4. PHILIPPE LAUVAUX. “Propositions méthodologiques pour la classification des régimes”, *Revue française de théorie, de philosophie et de cultures juridiques “Droits”*, n.º 32, 2000, p. 109.

5. En el capítulo primero (*The Cabinet*), BAGEHOT expone en detalle al menos quince razones de orden diverso (incluso psicológicas) por las cuales el gobierno de gabinete es superior al presidencial.

6. GARY W. COX. *The Efficient Secret. The Cabinet and the Development of Political Parties in Victorian England*, Cambridge, Cambridge University Press, 1987. COX retoma la célebre expresión de BAGEHOT en su análisis del nacimiento de los partidos británicos durante la época victoriana.

y legislativo<sup>7</sup>. Esta separación estanca, en lugar de favorecer la cooperación necesaria entre poderes produce un antagonismo crónico que desencadena un bloqueo permanente en el que cada poder culpabiliza al otro por sus errores (*blame game*). Ahora bien, en razón de la rigidez de los mandatos de los dos poderes propia del régimen presidencial, este bloqueo no puede superarse por medio de los mecanismos clásicos del parlamentarismo (derecho de disolución y responsabilidad política del gobierno). Por esta razón, al término de su análisis comparado, BAGEHOT concluye que el gobierno presidencial es “inferior” al de gabinete, y considera que el sistema parlamentario sería el más conveniente a adoptar en un país nuevo (*a new country*)<sup>8</sup>.

Tiempo después, WOODROW WILSON, primer teórico del régimen que BAGEHOT llamó presidencial y él califica en cambio de “congresional” en su libro *The Congressional Government* (1885)<sup>9</sup>, utiliza la misma perspectiva para defender, en el artículo “Cabinet Government in the United States”<sup>10</sup>, publicado en 1879, la superioridad del parlamentarismo. WILSON parte del postulado de que todos los sistemas de gobierno plantean un cierto número de inconvenientes y que, en consecuencia, hay que escoger la mecánica institucional “menos imperfecta” desde el punto de vista de las libertades. Para él, el principio deliberativo es condición de un gobierno verdaderamente representativo (el que mejor permite a un pueblo libre gobernarse por sí mismo). Así, estima que el modelo parlamentario garantiza mejor la transparencia del debate sobre las decisiones públicas, y sólo él permite la sanción de los fracasos del ejecutivo mediante la puesta en juego de la responsabilidad política del gabinete. Esta opinión contrasta fundamentalmente con el funcionamiento del sistema estadounidense de la época<sup>11</sup>, en el que los poderes ejecutivo y legislativo estaban “aislados”: el legislativo absorbía casi todo el poder mediante la acción de los comités legislativos permanentes de las cámaras (*Standing Committees*), pequeños grupos (cuarenta y siete para la época), cuyos miembros eran nombrados por el presidente de la Cámara de Representantes (*Speaker of the House of Representatives*), jefe del partido

7. El estudio de BAGEHOT se centra en las relaciones “externas” entre el ejecutivo y el Parlamento; habrá que esperar el análisis del politólogo KING, también inglés, un siglo más tarde, para descubrir la naturaleza “intrapartidista” de las relaciones que resultan de la consolidación de los partidos británicos. ANTHONY KING. “Modes of Executive-Legislative Relations: Great Britain, France and West Germany”, en PHILIP NORTON (ed.), *Legislatures*, Oxford, Oxford University Press, 1990.

8. Afirmación que aspira a ser una justificación teórica de la implantación práctica del modelo parlamentario en las colonias británicas. Ver PAUL SMITH. “Editor’s introduction”, en WALTER BAGEHOT. *The English Constitution*. Ob. cit., p. IX.

9. WOODROW WILSON. *El Gobierno Congresional. Régimen político de los Estados Unidos*, México, Unam, 2002.

10. WOODROW WILSON. *Cabinet Government in the United States*, Stamford, Connecticut, The Overbrook Press, 1947.

11. Estos defectos serán parcialmente corregidos con *The Legislative Reorganization Act of 1946*, que reduce el número de comités y los poderes del *Speaker*.

mayoritario y “el hombre más poderoso en el gobierno de los Estados Unidos”. Estos comités decidían, de manera cuasi secreta y sin tener que rendir cuentas, sobre las políticas más importantes. El ejecutivo se veía así reducido a un rol de espectador impotente y simple ejecutor<sup>12</sup>, privado de toda influencia real sobre el proceso legislativo. La idea fundamental defendida por WILSON es que el poder y la responsabilidad deben estar concentrados en un solo órgano. En efecto, un poder difuso y, por consiguiente, irresponsable, conduce al ejercicio “ligero” de la política en razón de la ausencia de sanción, de consecuencias jurídicas. Esta situación impone la institución de un órgano de ligamen (*binding link*) que garantice un grado suficiente de cooperación entre los dos poderes y asuma la responsabilidad por sus errores, pero sin poner en entredicho –salvo excepcionalmente (derecho de disolución)– su permanencia. De este modo, contrario a la idea generalizada, la crítica de WILSON no versa sobre el conflicto entre el presidente y el Congreso que se pretende “inherente al sistema presidencial de gobierno”<sup>13</sup>. Se trata, más bien, de un ensayo sobre la racionalización de este conflicto necesario para la edificación de todo gobierno representativo, sea presidencial o parlamentario. Racionalización que se hace mediante procedimientos que facilitan la cooperación entre los dos poderes en el proceso legislativo y la introducción de una forma de responsabilidad política del ejecutivo. Según WILSON, la separación rígida de los poderes no es compatible con el “verdadero espíritu” de las instituciones inglesas, de las cuales el “régimen congresional” de los Estados Unidos es una ramificación (*offshoot*)<sup>14</sup>.

## II. LOS “PANEGIRISTAS” DEL PARLAMENTARISMO Y LOS DEFECTOS “INTRÍNSECOS” DEL PRESIDENCIALISMO

Al final de los años ochenta, en plena “tercera oleada de democratización”<sup>15</sup>, el asunto conoce un remozamiento intelectual importante, principalmente

12. Es de anotar que la opinión de WILSON a este respecto se opone a la de BAGEHOT, para quien el ejecutivo era “the great centre of power and place” en el sistema estadounidense. Sobre la lógica histórica pendular de la preeminencia de los poderes en Estados Unidos, ver STÉPHANE RIALS. “Régime «congressionnel» ou régime «présidentiel»? Les leçons de l’histoire américaine”, *Pouvoirs*, n.º 29, 1984, pp. 35-47; y FRED RIGGS. “The Survival of Presidentialism in America: Para-Constitutional practices”, *International Political Science Review*, vol. 9, n.º 4, 1988, pp. 247-278.

13. THOMAS FINLETTER. “Introductory note”, en WOODROW WILSON. *Cabinet Government in the United States*. Ob. cit., p. I. Para el mismo lugar común ver ALONSO LUJAMBIO. “Estudio introductorio”, en WOODROW WILSON. *El gobierno congresional*. Ob. cit., pp. xxix-xxx.

14. En un ensayo posterior, publicado en 1884 en el *Overland Monthly*, WILSON retomará la misma idea en forma más abierta, proponiendo el texto de la reforma constitucional necesaria (“the addition of four words”) para el establecimiento de un gobierno de gabinete en Estados Unidos. WOODROW WILSON. “Committee or Cabinet Government?”, en AREND LIJPHART (ed.). *Parliamentary Versus Presidential Government*, New York, Oxford University Press, 2004, pp. 72-74.

15. Cfr. SAMUEL HUNTINGTON. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman, University of Oklahoma Press, 1993; “Democracy’s Third Wave”, *Journal of*

con el trabajo de JUAN LINZ, en el que los títulos de sus estudios anuncian una aproximación similar: “The Perils of Presidentialism”<sup>16</sup>, “The Virtues of Parliamentarism”<sup>17</sup> y *The Failure of Presidential Democracy*<sup>18</sup>. Para LINZ, una primera constatación estadística se impone: desde el final de la segunda guerra mundial, con la excepción de Estados Unidos, la mayor parte de las democracias estables de Occidente tienen regímenes parlamentarios, mientras que la mayor parte de los países que adoptaron el régimen presidencial son democracias inestables o regímenes autoritarios<sup>19</sup>. Según este autor, los defectos estructurales, “inherentes” al modelo presidencial son tan numerosos como evidentes: la legitimidad democrática reconocida simultáneamente al presidente y al Congreso que genera un alto riesgo de conflicto, la ausencia correlativa de mecanismos de resolución de estos mismos conflictos, el carácter “suma-cero” de las elecciones presidenciales, la polarización potencial, la rigidez de los mandatos y las reglas de no renovación de los mandatos generalmente asociadas al presidencialismo...<sup>20</sup>. En su opinión, el presidencialismo representa un “más alto riesgo” que el parlamentarismo para la estabilidad democrática<sup>21</sup>.

Después de LINZ otros autores acogen una perspectiva similar: para AREND LIJPHART, el modelo presidencial “por su naturaleza” desvía el sistema político hacia la democracia mayoritaria y lo hace por tanto adverso a los procesos colectivos de toma de decisiones característicos de las democracias consensuales<sup>22</sup>. Dentro de esta lógica, el presidencialismo sería entonces “inferior”

*Democracy*, vol. 2, n.º 2, 1991, pp. 12-34; y “After Twenty Years: The Future of the Third Wave”, *Journal of Democracy*, vol. 8, n.º 4, 1997, pp. 3-12. FRANCES HAGOPIAN Y SCOTT MAINWAIRING (eds.). *The Third Wave of Democratization in Latin America: Advances and Setbacks*, New York, Cambridge University Press, 2005; LARRY DIAMOND. “Is The Third Wave Over?”, *Journal of Democracy*, vol. 7, n.º 3, 1996, pp. 20-37; JEAN GRUGEL. “Latin America after the Third Wave”, *Government and Opposition*, vol. 42, n.º 2, 2007, pp. 242-257; y DOH CHULL SHIN. “On the Third Wave of Democratization: A Synthesis and Evaluation of Recent Theory and Research”, *World Politics*, vol. 47, n.º 1, 1994, pp. 135-170.

16. *Journal of Democracy*, vol. 1, n.º 1, 1990, pp. 51-69.

17. *Ibíd.*, vol. 1, n.º 4, 1990, pp. 84-91.

18. JUAN LINZ Y ARTURO VALENZUELA (eds.). *The Failure of Presidential Democracy*, 2 Volumes, Baltimore-Londres, John Hopkins University, 1994.

19. JUAN LINZ. “Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?”, en JUAN LINZ Y ARTURO VALENZUELA (eds.). *The Failure of Presidential Democracy*, Volume 1. Ob. cit., p. 4 y 71-74. En resumen, trece quiebres (*breakdowns*) democráticos en treinta y nueve países con regímenes parlamentarios, y diez quiebres en trece países con regímenes presidenciales. Las cifras que LINZ utiliza son tomadas en especial del estudio de MATTHEW SHUGART Y JOHN CAREY. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge, Cambridge UP, 1992, pp. 40-41.

20. *Ibíd.*, p. 69.

21. *Ibíd.*, p. 70.

22. AREND LIJPHART. “The Southern European Examples of Democratization: Six Lessons for Latin America”, *Government and Opposition, An International Journal of Comparative Politics*, 21, n.º 1, 1990, p. 76.

al parlamentarismo<sup>23</sup>. ALFRED STEPAN y CINDY SKACH<sup>24</sup>, con el apoyo de tablas estadísticas sobre la estabilidad democrática de los cincuenta y tres países no desarrollados<sup>25</sup> que experimentaron la democracia entre 1973 y 1989 durante al menos un año<sup>26</sup>, llegan a la misma conclusión: los regímenes parlamentarios aumentan el “grado de libertad” y refuerzan así la capacidad (*democratic survival rate*) de las democracias nuevas para cumplir las tareas de reestructuración económica y social necesarias para la consolidación de las instituciones democráticas<sup>27</sup>.

Estos autores pueden ser calificados, como lo hace GIOVANNI SARTORI, de “panegiristas”<sup>28</sup> del parlamentarismo. Defienden de manera unívoca que el régimen parlamentario es la panacea para superar la crisis democrática de los países que inicialmente optaron por uno presidencialista, en especial los Estados latinoamericanos. Según ellos, vistos los defectos estructurales con los cuales el modelo presidencial se reprodujo por fuera de Estados Unidos, la mejor opción es sustituirlo por un sistema parlamentario<sup>29</sup>. Esta argumentación se expresa mediante la perspectiva o “nivel normativo”<sup>30</sup> en el cual se inscriben de corriente los grandes debates sobre instituciones políticas: este razonamiento no tiene en cuenta el contexto, sostiene una reflexión que privilegia las relaciones unidireccionales y monocausales; y de otra parte se caracteriza por su gran claridad, que resulta de una argumentación ideal típica marcada por una lógica sistémica y taxonómica, preferentemente deductiva.

23. AREND LIJPHART. “Presidentialism and Majoritarian Democracy”, en JUAN LINZ Y ARTURO VALENZUELA (eds.). *The Failure of Presidential Democracy*, Volume 1. Ob. cit., p. 103.

24. ALFRED STEPAN y CINDY SKACH. “Presidentialism and Parliamentarism in Comparative Perspective”, en JUAN LINZ y ARTURO VALENZUELA (eds.). *The Failure of Presidential Democracy*, Volume 1. Ob. cit., pp. 119-136. Ver también, “Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Parliamentarianism versus Presidentialism”, *World Politics*, vol. 46, n.º 1, 1993, pp. 1-22.

25. Este total es el resultado de restarle a los setenta y siete países (de ciento sesenta y ocho en el mundo) democráticos de la época (según la “Gastil Political Rights Scale”), los veinticuatro países que hacían parte de la OECD (Organization of Economic Cooperation and Development), con el objetivo de eliminar la variable económica de los factores de influencia que pueden conducir al quiebre democrático.

26. Entre los cuales se cuentan veintiocho países parlamentarios y veinticinco presidenciales cuya “tasa de supervivencia democrática” (*democratic survival rate*) es respectivamente de 61% (diecisiete países) y 20% (cinco países), durante el periodo indicado.

27. Para una crítica del procedimiento estadístico utilizado por este estudio, claramente sesgado para mostrar la superioridad del modelo parlamentario, se puede leer MATTHEW SHUGART. “Parliaments Over Presidents?”, *Journal of Democracy*, vol. 6, n.º 2, 1995, pp. 168-172.

28. GIOVANNI SARTORI. *Ingeniería constitucional comparada*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 127.

29. En una lógica similar a la de quien quiere “desanudar” un nudo gordiano cortándolo. *Ibíd.* p. 110.

30. DIETER NOHLEN. “La trilogía: sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos”, en *El contexto hace la diferencia: reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico*, México, Unam, 2005, p. 12.



Las principales críticas que se pueden formular a los “panegiristas” del parlamentarismo son de orden epistemológico. Primero, su método, necesariamente comparativo, es particularmente selectivo. Hace caso omiso de las etapas históricas caracterizadas por un parlamentarismo inestable y disfuncional: la Europa de entreguerras (regímenes de asamblea), pero también ejemplos contemporáneos como Japón<sup>31</sup> o Israel. Por el contrario, la argumentación se centra en los periodos dorados del modelo parlamentario: el régimen británico de finales del XVIII, ideal de inspiración para la doctrina “clásica” del parlamentarismo, y los regímenes parlamentarios funcionales de la posguerra. Además, esta perspectiva toma en consideración los fracasos democráticos de los regímenes presidenciales, en especial el ejemplo chileno que pasa como *the classic instance* para mostrar que el presidencialismo ha facilitado y exacerbado las crisis de la democracia<sup>32</sup>, mientras descuida los largos periodos de estabilidad democrática presidencial<sup>33</sup> excluyendo del análisis particularmente el régimen de los Estados Unidos, calificado de “caso aparte”<sup>34</sup>.

De otra parte, el método de los panegiristas contradice uno de los postulados elementales de toda comparación en la medida en que compara un fenómeno que existe efectivamente (el modelo parlamentario funcional, en especial el de los países de Europa occidental desde la posguerra)<sup>35</sup>, y un sistema puramente hipotético (el parlamentarismo en América Latina)<sup>36</sup>,

31. PHILIPPE LAUVAUX. *Les grandes démocraties contemporaines*, 3ème éd., París, PUF, 2004, pp. 623-669.

32. LARRY DIAMOND et al. “Introduction”, en LARRY DIAMOND et al. (eds.). *Democracy in Developing Countries. Latin America*, Second Edition, Boulder, Rienner, 1999, p. 30.

33. Donde el caso colombiano, para sólo citar un ejemplo latinoamericano, es ilustrativo con un solo golpe de Estado (1953) en el último siglo de democracia.

34. Nada menos que la democracia más longeva del mundo. Como afirma irónicamente SARTORI, la visión del panegirista del parlamentarismo sólo alcanza Inglaterra y se vuelve “ciego” cuando llega a Dover.

35. Modelo que además es heterogéneo y varía en forma significativa de un país a otro; situación que contestaría la posibilidad de analizarlo en bloque como un verdadero “modelo” uniforme.

36. Aunque se suele evocar el régimen chileno entre 1891 y 1925 como ejemplo de parlamentarismo en América Latina, se trataba de un “parlamentarismo” muy limitado, en el que el Parlamento tenía solamente la posibilidad de hacer caer mediante el voto de censura ciertos ministros, pero no al jefe de gobierno. Cfr. ARTURO ALESSANDRI. *Parlementarisme et régime présidentiel*, París, Sirey, 1930; y RICHARD MOULIN. *Le présidentielisme et la classification des régimes politiques*, París, LGDJ, 1978, pp. 330-345.

Por su parte, la experiencia democrática cuasi parlamentaria de Brasil durante el gobierno de GOULART (1961-1963) es generalmente percibida como un fracaso, resultado de la improvisación para afrontar la dimisión del anterior presidente QUADROS y evitar una guerra civil. El “ejemplo” brasilero es desde entonces considerado paradigmático del desastre a que puede conducir el parlamentarismo implantado sin atención al contexto. Hay que agregar que, aun cuando durante la segunda mitad del XIX Brasil conoció una monarquía cuasi parlamentaria, se trató de un régimen en el que las apuestas principales concernían a la autonomía de las provincias respecto al reino central y las prerrogativas del Parlamento frente al rey. Cfr. BOLIVAR LAMOUNIER. “Brazil: Toward Parliamentarism”, en JUAN LINZ y ARTURO VALENZUELA (eds.).

proceder que redundan en la confrontación entre una realidad y una posibilidad<sup>37</sup>. Este tipo de análisis resulta claramente especulativo: es equivalente a intentar establecer si las democracias europeas de entreguerras se habrían derrumbado de haber experimentado el régimen presidencial<sup>38</sup>.

En Colombia, los partidarios entusiastas del parlamentarismo son numerosos. Se cuentan entre ellos ex presidentes de la República<sup>39</sup>, parlamentarios<sup>40</sup>, juristas y politólogos reputados<sup>41</sup>. La publicación más reciente al respecto pone en evidencia el carácter sesgado del debate desde el título: *El sistema parlamentario. El mejor gobierno para Colombia*<sup>42</sup>. La mayor parte de los

*The Failure of Presidential Democracy*, Volume 2. Ob. cit., pp. 179-219; y JORGE VANOSSI. *Presidencialismo y parlamentarismo en el Brasil*, Buenos Aires, Cooperadora de Derecho y Ciencias Sociales, 1964.

37. DIETER NOHLEN. "Presidencialismo vs. Parlamentarismo en América Latina", en *El contexto hace la diferencia*. Ob. cit., p. 29.

38. Es célebre el análisis contrafactual comparable avanzado por ARTURO VALENZUELA sobre el "breakdown" democrático de Chile en 1973. Según él, si Chile hubiera tenido un sistema parlamentario para la época en que se produjo el golpe de Estado de PINOCHET, el gobierno de ALLENDE seguramente habría caído, pero la democracia chilena "habría sobrevivido". Ver ARTURO VALENZUELA. "Chile: Origins and Consolidation of a Latin American Democracy", en LARRY DIAMOND et al. (eds.). *Democracy in Developing Countries. Latin America*. Ob. cit., p. 221; "Party Politics and the Crisis of Presidentialism in Chile: A Proposal for a Parliamentary Form of Government", en LINZ y VALENZUELA (eds.). *The Failure of Presidential Democracy*, Vol. 2. Ob. cit., pp. 91-150; y "Chile", en JUAN LINZ y ALFRED STEPAN (eds.). *The Breakdown of Democratic Regimes*, Vol. 2, Baltimore-London, The John Hopkins University, 1978.

JUAN LINZ estima, de manera similar, que con un régimen presidencial la transición democrática de la España franquista en 1977 habría sido "más difícil" debido a la polarización partidista. Ver "Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?", en JUAN LINZ y ARTURO VALENZUELA (eds.). *The Failure of Presidential Democracy*, Volume 1. Ob. cit., pp. 22-24.

39. Son conocidas las posiciones en este sentido de los ex presidentes ALFONSO LÓPEZ y ERNESTO SAMPER, quienes participaron el 30 de noviembre de 2006 en Bogotá en el foro "El sistema parlamentario en Colombia", espacio de discusión sobre las ventajas de la adopción de un régimen parlamentario para el país (Ver *Ámbito Jurídico*, Año x, n.º 216, 8-21 enero 2007). Para una presentación detallada de las propuestas en favor del parlamentarismo en Colombia, se puede leer a CARLOS RESTREPO. *El síndrome del presidencialismo en Colombia. Informe presentado al iv Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, Serie Temas de Derecho Público n.º 16, 1988, pp. 29-33.

40. El 23 de marzo de 2004, parlamentarios de diversas tendencias políticas presentaron ante la Secretaría del Senado el "Proyecto de acto legislativo número 11", para reformar la Constitución de 1991. Aunque la parte motiva del proyecto decía buscar la adopción de un sistema "semipresidencial", la lectura del texto sugiere que en realidad perseguía la instauración de un régimen parlamentario con un ejecutivo dual y un primer ministro políticamente responsable. Sobre la cuestión de la falsa categoría de los regímenes "semipresidenciales" y su carácter completamente parlamentario, ver PHILIPPE LAUVAUX. *Destins du présidentialisme*, París, PUF, 2002, p. 10.

41. FERNANDO CEPEDA. "El debate sobre el parlamentarismo", revista *Semana*, n.º 1144, 4 de abril de 2004; JOSÉ CEPEDA y RICHARD ORTIZ. "La epidemia del presidencialismo y la receta parlamentaria", revista *Semana*, n.º 1148, 2 de mayo de 2004.

42. TITO CALDAS y ANDRÉS MEJÍA (eds.). *El sistema parlamentario. El mejor gobierno para Colombia*, Bogotá, Legis, 2004.

articulistas de esta compilación se inspiran en *The English Constitution* de BAGEHOT para magnificar la superioridad del modelo parlamentario sobre el sistema presidencial. Sin embargo, no tienen en cuenta las diferencias estructurales de orden político (sistema de partidos) que distinguen Colombia de Inglaterra, ni tan siquiera el desfase temporal de un siglo y medio que existe entre su ideal de referencia y el parlamentarismo británico contemporáneo. Afirman estos autores que el régimen presidencial contiene, “en sí mismo”, los mecanismos naturales que corrompen progresivamente el sistema democrático. El objetivo de fondo de la obra es en realidad exponer las razones por las cuales el sistema presidencial resulta “inadecuado para cualquier país y cualquier sociedad”<sup>43</sup>.

### III. HACIA OTRAS EXPLICACIONES: LOS FACTORES EXÓGENOS

Que la democracia no haya logrado consolidarse en la mayoría de los regímenes que practican el presidencialismo no significa que este sea la causa sistemática y única del fracaso; menos aún que el parlamentarismo, que ha fallado igualmente varias veces en contextos propicios para los golpes de Estado militares (Bangladesh, Pakistán, Sudán, Tailandia, Turquía) sea el remedio indicado y sea intrínsecamente más ventajoso. En realidad, no existe en abstracto modelo institucional óptimo.

El hecho de que la mayoría de democracias presidencialistas se encuentre concentrada en la misma parte del mundo (América Latina), caracterizada por un nivel de desarrollo bastante bajo y una historia reciente marcada por regímenes militares, conduce a preguntarse si el déficit democrático de la región puede explicarse únicamente por los modelos de gobierno de estos Estados. Una vasta literatura suministra explicaciones basadas en factores “exógenos”: la situación geográfica, el tamaño del país, el componente cultural (e incluso psicológico), el retraso económico y social, la presencia de instituciones marcadas por la historia política, en especial por una tradición de intervención militar, el sistema de partidos...

En lo que concierne a la cultura política, un “comportamiento” político específico de los pueblos latinoamericanos podría ser para algunos una de las causas principales de la inestabilidad. Este “temperamento”, del cual depende la “madurez” política necesaria para la consolidación de los regímenes democráticos, sería el resultado de ciertos rasgos sociales dominantes tales como el sentido de responsabilidad política, el compromiso con la solidaridad familiar y el nivel general de instrucción<sup>44</sup>. Existiría, además, una “psicología”

43. *Ibíd.*, p. 5.

44. JACQUES LAMBERT y ALAIN GANDOLFI. *Le système politique de l'Amérique latine*, París, PUF, 1987, pp. 63-67, 575-585; y JACQUES LAMBERT. *Amérique latine. Structures sociales et institutions politiques*, París, PUF, 1963.

de masas que favorecería la personalización del poder, un mito del “padre protector”<sup>45</sup> del que disfrutarían los presidentes latinoamericanos, como lo hicieron en el pasado los monarcas hereditarios.

En cuanto a las explicaciones económicas<sup>46</sup>, BERNHARD<sup>47</sup> analiza la interacción entre el sistema de partidos y el desempeño económico en los “episodios democráticos” del mundo durante el periodo 1919-1945. Los resultados obtenidos sugieren que las democracias mayoritarias son más resistentes bajo condiciones de contracción económica, mientras que las democracias pluralistas favorecen la estabilidad en las fases de crecimiento económico. Este análisis desvirtúa el vínculo teórico sistemático propuesto por LIJPHART<sup>48</sup> entre democracia mayoritaria, presidencialismo e inestabilidad democrática: la hipótesis transitiva de que las democracias mayoritarias, que son con mayor frecuencia presidencialistas, resultan poco propicias para la estabilidad democrática, es refutada por la introducción del parámetro económico como variable decisiva.

Por último, el tipo de régimen autoritario que precede la transición hacia la democracia puede tener también una influencia sobre su estabilidad. Una tradición autoritaria marcada debe necesariamente ser tenida en cuenta como uno de los parámetros que van a determinar el destino del régimen democrático. No todos los modelos de autoritarismo<sup>49</sup> tienen, en efecto, la misma influencia sobre el proceso democrático. Las secuelas en términos de estabilidad para la nueva democracia varían según se trate de regímenes autoritarios precedentes de tipo monárquico, militares o electorales persona-

45. WILLIAM PIERSON y FEDERICO GIL. *Governments of Latin America: The President as the Great Father*, New York, McGraw-Hill, 1957.

46. Cfr. el texto fundador de la “teoría de la modernización” de SEYMOUR LIPSET sobre la influencia positiva (y casi “inevitable”) del desarrollo económico, que tarde o temprano debe conducir a la democratización: “Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy”, *American Political Science Review*, n.º 53, marzo de 1959, pp. 69-105. Y más recientemente: FRANCIS FUKUYAMA. “Capitalism & Democracy: The Missing Link”, *Journal of Democracy*, vol. 3, n.º 3, 1992, pp. 100-110; y “Poverty, Inequality and Democracy. The Latin American Experience”, *Journal of Democracy*, vol. 19, n.º 4, 2008, pp. 69-79; JOAN NELSON. “Linkages Between Politics and Economics”, *Journal of Democracy*, vol. 5, n.º 4, 1994, pp. 49-62; MARK GASIOROWSKI. “Economic Crisis and Political Regime Change: An Event History Analysis”, *The American Political Science Review*, vol. 89, n.º 4, 1995, pp. 882-897; ADAM PRZEWORSKI et al. *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*, New York, Cambridge University Press, 2000; BRUCE BUENO DE MESQUITA. “Political Competition and Economic Growth”, *Journal of Democracy*, vol. 12, n.º 1, 2001, pp. 58-72; KEMAL DERSIS. “Governance and Development”, *Journal of Democracy*, vol. 17, n.º 4, 2006, pp. 153-159; FREDERICK SOLT. “Economic Inequality and Democratic Political Engagement”, *American Journal of Political Science*, vol. 52, n.º 1, 2008, pp. 48-60.

47. MICHAEL BERNHARD et al. “Economic Performance, Institutional Intermediation, and Democratic Survival”, *The Journal of Politics*, vol. 63, n.º 3, 2001, pp. 775-803.

48. AREND LIJPHART. *Thinking about democracy: Power sharing and majority rule in theory and practice*, New York, Routledge, 2008, pp. 141-155.

49. Ver a este respecto la obra clásica de JUAN LINZ. *Totalitarian and Authoritarian Regimes*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 2000.

listas. En este último caso el influjo sobre la democracia fluctúa también en función del sistema de partidos: ausencia de estructuras partidistas, partido único o predominancia de un solo partido<sup>50</sup>.

El análisis avanzado por JOSÉ CHEIBUB<sup>51</sup> a partir de nuevos datos sobre los antecedentes militares históricos del presidencialismo<sup>52</sup>, da un giro decisivo en la literatura relativa al impacto del tipo de régimen político experimentado sobre la estabilidad democrática<sup>53</sup>. Este estudio demuestra que, aun si la “esperanza de vida” de las democracias parlamentarias entre 1946 y 2002 es de cincuenta y ocho años, mientras que la de las democracias presidenciales es de apenas veinticuatro años<sup>54</sup>, el factor determinante de la inestabilidad de las democracias presidencialistas es el legado autoritario de una tradición de intervención militar. Por consiguiente, los inconvenientes del presidencialismo no residen en la existencia de características intrínsecamente negativas desde el punto de vista democrático, sino en el hecho de que existen democracias que son, sin importar el modelo institucional de gobierno adoptado, propensas a una cierta fragilidad en razón de su tradición militar. En otros términos, el problema de la supervivencia de las democracias presidencialistas no deriva de la forma de gobierno, sino, más bien, de la cultura democrática. Dicho de otra forma, lo que explica el fracaso democrático y la inestabilidad crónica del modelo de gobierno prevaleciente en América Latina es el vínculo histórico entre presidencialismo y dictadura militar.

La naturaleza de las dictaduras sufridas por una nación deja una herencia política particular para las democracias que las suceden. Las democracias que siguen a dictaduras militares tienen una esperanza de vida considerablemente más corta que aquellas que reemplazan dictaduras civiles: mientras que las primeras sobreviven en promedio veinte años, las segundas perduran en promedio ochenta años. La razón de este desfase se encuentra, primero, en el hecho de que la institución militar, una vez insertada en la vida política activa, es difícil de controlar por los recursos que moviliza. La historia de varios países

50. AXEL HADENIUS y JAN TEORELL. “Pathways from Authoritarianism”, *Journal of Democracy*, vol. 18, n.º 1, 2007, pp. 143-156. Ver también BARBARA GEDDES. “What Do We Know About Democratization After Twenty Years?”, *Annual Review of Political Science*, n.º 2, 1999, pp. 115-144.

51. JOSÉ CHEIBUB. *Presidentialism, Parliamentarism and Democracy*, New York, Cambridge University Press, 2007.

52. Este estudio es ineludible para conocer el estado actual del debate sobre los dos modelos concurrentes de democracia. La investigación es de una riqueza empírica y una solidez argumentativa inéditas en todos los trabajos que se pueden leer sobre la materia.

53. Ver también JOSÉ CHEIBUB. “Minority Governments, Deadlock Situations, and the Survival of Presidential Democracies”, *Comparative Political Studies*, vol. 35, n.º 3, abril 2002, pp. 284-312; y JOSÉ CHEIBUB y FERNANDO LIMONGI. “Democratic Institutions and Regime Survival: Parliamentarism and Presidentialism Reconsidered”, *Annual Review of Political Science*, vol. 5, 2002, pp. 151-179.

54. La probabilidad de perecer para una democracia parlamentaria durante el periodo 1946-2002 fue de 0,0171, contra 0,0416 para una democracia presidencial.

así lo demuestra: Argentina, Ghana, Guatemala, Sudán, Tailandia, Uruguay. Todos conocieron más de un quiebre (*breakdown*) democrático durante el siglo xx y, en todos los casos, se trató de golpes de Estado efectuados por el ejército y no por las élites civiles. Segundo, las democracias presidenciales se convierten en dictaduras militares con más frecuencia que las democracias parlamentarias (66% contra 28%). En suma, la combinación de estas dos circunstancias explica la tasa más elevada de inestabilidad de los regímenes presidencialistas.

A esta altura de la reflexión es pertinente indagar sobre las razones por las cuales se configuró un lazo histórico entre los regímenes militares y presidenciales. Según CHEIBUB, este vínculo es un accidente histórico: que los países donde el militarismo permaneció fuerte durante la segunda mitad del siglo xx hayan adoptado instituciones presidenciales es el fruto del azar. Una coincidencia que, por vía de exclusión<sup>55</sup>, puede entenderse mejor si se tienen en cuenta tres factores: primero, como el militarismo tiene una función en la estructura social, se vuelve un fenómeno recurrente en las sociedades donde lo militar ha sido movilizado por lo político debido a circunstancias exógenas. La proliferación de dictaduras militares durante los dos primeros decenios del siglo xx se explica por los cambios sociales consecutivos a la industrialización, y la emergencia de ejércitos profesionales, fenómenos que habrían podido incidir en cualquier país. Segundo, las razones que llevan a un país a adoptar una forma de gobierno son independientes de aquellas que conducen a una dictadura militar. Aun cuando hay factores que pueden coincidir, otros emanan más bien de las características propias a cada oleada de democratización que ha conocido el mundo desde el siglo xix. Por último, los países tienden a conservar las instituciones mediante las cuales consolidaron su existencia como Estado-nación y *a fortiori* las instituciones más estructurantes como la forma de gobierno (*institutional inertia*).

En resumen, si las intervenciones militares persistieron hasta finales de los ochenta en los Estados que adoptaron un régimen presidencialista, esto es independiente del hecho presidencialista mismo pero, al contrario, tiene relación directa con el contexto de la guerra fría y el rol que las instituciones militares allí desempeñaron. En otras palabras, la inestabilidad de las democracias presidenciales se debe al simple hecho de que en estos países los militares prolongaron su participación en la vida civil.

Con esta demostración, el material argumentativo *linziano*, según el cual los defectos intrínsecos del presidencialismo explican la fragilidad de las de-

55. Todo el arsenal argumentativo de CHEIBUB en el Capítulo 6 del libro *What Makes Presidential Democracies Fragile?* (pp.136-164) consiste en demostrar en forma negativa que aun cuando sería defendible, e incluso plausible, una explicación de la “escogencia” del modelo presidencial fundada en la preferencia por los militares de este tipo de régimen, no existen pruebas de semejante influencia. De este hecho el autor colige que se trata de una “coincidencia histórica”, pues en ausencia de evidencias sobre la “causa” de un fenómeno específico, lo atribuye al azar.



mocracias latinoamericanas queda contestado en forma definitiva<sup>56</sup>. Subsiste sin embargo el interrogante de si el presidencialismo conduce necesariamente a hacer del conflicto entre ejecutivo y legislativo el defecto principal del modelo, conflicto que explicaría la inferioridad del régimen presidencial como esquema institucional.

#### IV. REPLANTEAMIENTO DE LOS TÉRMINOS DEL DEBATE

No existe modelo de gobierno óptimo en abstracto. Superada la opción excluyente presidencialismo/parlamentarismo, el debate debe canalizarse hacia los matices concretos de los regímenes, sean estos presidenciales o parlamentarios, hacia las circunstancias históricas y políticas. Las variantes de cada uno de los dos modelos son numerosas y su funcionalidad depende del contexto en el cual se adoptan y las necesidades que buscan satisfacer.

La realidad política es producto de la historia, que es demasiado compleja para ser aprehendida por medio de enunciados universalmente válidos. Una visión excesivamente politizada o, a la inversa, limitada a la dimensión institucional (*institucionalismo*) es incapaz de explicar “the whole story”; semejante perspectiva nos devolvería a los tiempos que precedieron la revolución behaviorista en ciencia política.

SARTORI considera, a justo título, que la mejor forma de gobierno es “la que funciona mejor al aplicarse”<sup>57</sup>. De este modo pone en evidencia que es imposible hacer caso omiso del contexto. El régimen parlamentario, por ejemplo, necesita condiciones específicas para funcionar<sup>58</sup>. Una estructura partidista inadecuada puede inducir disfuncionalidades políticas como los regímenes de asamblea en que degeneraron la mayoría de experiencias parlamentarias poscomunistas. El politólogo italiano estima que si las democracias latinoamericanas abandonaran la forma presidencial de sus instituciones, caerían en el “asambleísmo”<sup>59</sup>. Esta especulación lo lleva a inclinarse hacia la opción mixta del “semipresidencialismo” para las democracias de la región<sup>60</sup>.

En medio del descrédito generalizado de la forma presidencial en la ciencia política de los noventa, MAINWARING y SHUGART<sup>61</sup> llamaron la atención

56. A pesar de la excepcional calidad del trabajo de CHEIBUB, se alcanza a advertir una sutil tendencia tautológica en su demostración, la cual el autor espera que será objeto “de una crítica tan meticulosa” como la que él hace del punto de vista de LINZ (p. 7).

57. *Ingeniería constitucional comparada*. Ob. cit., p. 153.

58. Un sistema de partidos propicio para la existencia de mayorías parlamentarias sólidas, o al menos para la conformación de coaliciones que garanticen un mínimo de estabilidad gubernamental.

59. *Ibidem*, p. 128.

60. *Ibidem*, pp. 153-156. Ver también la tesis del “neither-nor” (ni el uno ni el otro) de SARTORI, reiterada en “Neither Presidentialism nor Parliamentarism”, en JUAN LINZ Y ARTURO VALENZUELA (eds.). *The Failure of Presidential Democracy*, Volumen 1. Ob. cit, pp. 106-118.

61. “Presidentialism and Democracy in Latin America: Rethinking the Terms of the Debate”, en SCOTT MAINWARING y MATTHEW SHUGART. *Presidentialism and Democracy in Latin America*,

sobre el hecho de que el presidencialista, más allá de los vicios intrínsecos que se le puedan atribuir, es un régimen que funciona de maneras distintas según el contexto. Las diferencias comparadas de los regímenes presidenciales son, desde un punto de vista práctico, tan importantes como las que oponen parlamentarismo y presidencialismo: no existe uno sino varios presidencialismos<sup>62</sup> que se desarrollan en forma heterogénea en el seno de los diversos países latinoamericanos. El análisis politológico debe por tanto intentar rendir cuenta de esta variedad. La diversidad de los sistemas presidenciales depende de dos factores principales, uno institucional, la extensión de los poderes presidenciales, y el otro histórico, el sistema de partidos. Esta hipótesis significa que el nivel de cooperación o conflicto (gobierno dividido) entre los poderes varía en función de la importancia de los poderes acordados al presidente y del grado de fragmentación del sistema de partidos<sup>63</sup>.

De otra parte, la discusión sobre los factores favorables para la implantación del parlamentarismo está, igualmente, lejos de ser zanjada. Si bien es cierto que los sistemas de partidos son en gran medida el resultado de opciones institucionales, en especial de la ley electoral, el sistema partidista depende también de la armadura constitucional del régimen (del modelo constitucionalmente “elegido”), que es una herencia histórica. Pero otros factores históricos y socio estructurales no institucionales tienen una influencia importante sobre el nacimiento y la configuración del sistema de partidos: constituyen una variable independiente y, en consecuencia, difícilmente manipulable por el constituyente o el legislador. Dicho de otra forma, el sistema de partidos es el “nexo” entre la historia y las estructuras sociales, por un lado, y la arquitectura institucional, por el otro<sup>64</sup>.

Habida cuenta de los límites impuestos por las estructuras históricas, como el sistema de partidos, la pertinencia de los modos de racionalización del régimen presidencial (que puede ser funcional en términos de equilibrio, estabilidad, responsabilidad y gobernabilidad democrática), que permitirían mejorarlo evitando la renuncia al modelo original y al *background* político histórico, es incontestable. Es más fácil reformar las instituciones, en concordancia con la herencia y la evolución constitucional, mediante procesos históricos de depuración, que ensayar fórmulas desconocidas y extrañas a la cultura política de un país. En efecto, las dificultades del presidencialismo proceden tanto de sus defectos “objetivos” como de la forma autoritaria en

New York, Cambridge University Press, 1997, pp. 12-54; y “Juan Linz, Presidentialism, and Democracy: A Critical Appraisal”, *Comparative Politics*, vol. 29, n.º 4, 1997, pp. 449-471.

62. JORGE LANZARO (comp.). *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso), 2001.

63. Según que más o menos poderes sean acordados al presidente y que el sistema de partidos esté más o menos fragmentado, una lógica de cooperación o conflicto se verá reforzada.

64. DIETER NOHLEN. “La trilogía: sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos”, en *El contexto hace la diferencia: reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico*. Ob. cit., p. 11.



que se ejerce el poder, modo de ejercicio facilitado por la ausencia de instrumentos insitucionales positivos (*incentivos*). En América Latina, autores como JORGE CARPIZO<sup>65</sup> y DIEGO VALADÉS<sup>66</sup> abogan por el mantenimiento del esquema presidencial al tiempo que advierten la necesidad de combatir el exceso de poderes presidenciales mediante el establecimiento de nuevos controles a la acción ejecutiva. VALADÉS defiende que es posible racionalizar el presidencialismo mediante su “parlamentarización”<sup>67</sup>, es decir por la incorporación<sup>68</sup> de ciertas técnicas de responsabilidad propias del parlamentarismo, en especial los instrumentos de control político del ejecutivo, como la moción de censura, que puede extenderse al conjunto de ministros, colegialmente, o a cada uno de ellos individualmente. Esta reforma podría acompañarse además de la creación de una estructura ejecutiva dual, e inclusive, según el grado de *parlamentarización* perseguido, y siempre dentro de la perspectiva de lograr un reequilibrio de los poderes, de la instauración del derecho de disolución como contrapartida<sup>69</sup>.

Racionalizar sólo tiene sentido si es para mejorar. Una *parlamentarización* inadecuada, es decir, que desconoce el contexto (en particular el sistema electoral y la estructura partidista, la historia y la cultura constitucional) sería un elemento de desestabilización. Se pueden citar como ejemplos de *parlamentarizaciones* infructuosas en América Latina, Chile entre 1891 y 1925, Brasil en tiempos de GOULART entre 1961-1963, e incluso algunas experiencias contemporáneas, como Argentina, cuyo efecto fue concentrar aún más el poder en las manos del presidente<sup>70</sup>. Al descartar la herencia presidencial, la “tentación parlamentaria” puede generar una situación política más peligrosa que la que pretende superar<sup>71</sup>. Esta constatación no refuta sin

65. *Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina*. México, Unam, 2007; y “México: ¿sistema presidencial o parlamentario?”, en DIEGO VALADÉS y JOSÉ SERNA (coords.). *El gobierno en América Latina. ¿Presidencialismo o parlamentarismo?*, México, Unam, 2000, pp. 11-45.

66. *El gobierno de gabinete*. México, Unam, 2005, pp. 88-102; y *El control del poder*, México, Unam, 1998, pp. 412-413.

67. *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*. México, Unam, 2007, pp. 179-185.

68. Luego de un examen riguroso de la viabilidad en función del contexto político.

69. Es el caso de las constituciones de Perú (art. 134), Ecuador (art. 150), Venezuela (art. 240) y Uruguay. Sin embargo, la incorporación del derecho de disolución no resulta conveniente para el presidencialismo puesto que no hace sino acentuar el exceso de poder del presidente, quien por su parte continúa siendo irresponsable frente al poder legislativo.

70. Ver DELIA FERREIRA y MATTEO GORETTI. “La reforma constitucional argentina: ¿un presidente menos poderoso?”, *Contribuciones*, n.º 1, 1995, Buenos Aires, p. 85; JORGE VANOSI. “¿Régimen mixto o sistema híbrido? El nuevo presidencialismo argentino”, en DIEGO VALADÉS y JOSÉ SERNA (coords.). *El gobierno en América Latina. ¿Presidencialismo o parlamentarismo?* Ob. cit., pp. 71-77; RAÚL GONZÁLEZ. “El sistema semipresidencial de Argentina y la reforma del Estado en México”. *Ibidem*, p. 87-94.

71. Hay que tomar nota del pasado para no repetir el error que convierte el medicamento en algo peor que la enfermedad. DIETER NOHLEN. “Presidencialismo vs. Parlamentarismo en América Latina”. Ob. cit., p. 25.

embargo la pertinencia de una *parlamentarización* inteligente del régimen presidencial.

La evidencia sugiere que la “solución” que necesitan las democracias latinoamericanas no consiste en instituir regímenes parlamentarios *ex nihilo*, sino en intentar atenuar los inconvenientes de un presidencialismo exarcebado por el exceso de poder y el déficit de responsabilidad democrática (*democratic accountability*)<sup>72</sup> del ejecutivo. Este objetivo puede alcanzarse recurriendo a un amplio catálogo de soluciones, entre las cuales se encuentran la limitación de los poderes presidenciales y la adopción de ciertos mecanismos de responsabilidad política del ejecutivo propios del régimen parlamentario.

Del pesimismo de O'DONNELL, quien advierte sobre el riesgo permanente que las insituciones presidenciales entrañan al generar una democracia de baja calidad o “delegativa”<sup>73</sup>, al optimismo de NOHLEN, que apunta a un presidencialismo “renovado”<sup>74</sup>, el balance sobre el desempeño del presidencialismo latinoamericano sigue siendo en general negativo. A pesar de la crítica devastadora de CHEIBUB sobre el vínculo entre presidencialismo y fragilidad democrática, subsiste aún, en buena parte de la literatura más reciente<sup>75</sup>, la influencia de la aproximación *bagehotiana* y *linziana*: la idea según la cual hay algo malo en el presidencialismo, el antagonismo crónico que se supone que el sistema presidencial induce entre ejecutivo y legislativo y la inferioridad que emana del desequilibrio estructural de los poderes en favor del ejecutivo.

Cuidándose de hacer un razonamiento determinista o de adoptar una perspectiva sesgada por la voluntad de innovar con desmedro del rigor científico, los reformadores deben apropiarse la idea de que todas las estructuras

72. SCOTT MAINWARING y CHRISTOPHER WELNA. *Democratic Accountability in Latin America*, New York, Oxford University Press, 2003. Para una perspectiva diferente, que ve en la región una nueva tendencia de *responsabilización* del ejecutivo por medio del *impeachment* presidencial, ver ANÍBAL PÉREZ-LIÑÁN. *Presidential impeachment and the New Political Instability in Latin America*, New York, Cambridge University Press, 2007.

73. GUILLERMO O'DONNELL. “Delegative Democracy”, *Journal of Democracy*, vol. 5, n.º 1, 1994, p. 55-69.

74. DIETER NOHLEN y MARIO FERNÁNDEZ (eds.). *El presidencialismo renovado: instituciones y cambio político en América Latina*, Caracas, Nueva Sociedad, 1998.

75. Cfr. ARTURO VALENZUELA. “Latin American Presidencies Interrupted”, *Journal of Democracy*, vol. 15, n.º 4, 2004, pp. 297-321; AREND LIJPHART. “Democracy in the Twenty-first century: Can We Be Optimistic?”, *The Eighteenth Uhlenbeck Lecture*, Wassenar, Netherlands Institute for Advanced Study in the Humanities and Social Sciences, Institute of the Royal Netherlands Academy of Arts and Sciences, 2000, p. 2; DAVID SAMUELS y KENT EATON. “Presidentialism and, or, and versus Parliamentarism: The State of the Literature and an Agenda for Future Research”, Paper presented at the Conference on the Consequences of Political Institutions in Democracy, April 5-7, Durham, Duke University, 2002, p. 22; MATTHEW SHUGART y STEPHAN HAGGARD. “Institutions and Public Policy in Presidential Systems”, en STEPHAN HAGGARD y MATTHEW MCCUBBINS (eds.). *Presidents, Parliaments, and Policy*, Cambridge University Press, 2001, p. 82; GEORGE TSEBELIS. “Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism”, *British Journal of Political Science*, vol. 25, n.º 3, 1995, p. 321.

institucionales, comprendidas las formas de gobierno, son susceptibles de ser mejoradas en términos de incentivos para obtener resultados. La “racionalización” del poder y sus estructuras de ejercicio en el contexto del presidencialismo latinoamericano no sólo es posible sino prioritaria: en adelante, la reflexión debe focalizar los medios más pertinentes para conseguir esta racionalización, entre los cuales la “parlamentarización” se ofrece como una herramienta privilegiada.

El *behaviorismo* en ciencia política mostró los límites de una perspectiva exclusivamente institucional, en la medida en que los procesos de acción de los individuos son determinantes para la configuración y comprensión del campo político. Sin embargo, no es menos cierto que las instituciones subsisten como las estructuras más fácilmente manipulables por el hombre y, por tanto, las más aptas para inducir cambios racionales en los sistemas políticos.

#### BIBLIOGRAFÍA

ALESSANDRI, ARTURO. *Parlementarisme et régime présidentiel*, París, Sirey, 1930.

BAGEHOT, WALTER. *La constitución inglesa*, México, Unam, 2005.

BAGEHOT, WALTER. *The English Constitution*. New York, Cambridge University Press, 2001.

BERNHARD, MICHAEL et al. “Economic Performance, Institutional Intermediation, and Democratic Survival”, *The Journal of Politics*, vol. 63, n.º 3, 2001, pp. 775-803.

BUENO DE MESQUITA, BRUCE. “Political Competition and Economic Growth”, *Journal of Democracy*, vol. 12, n.º 1, 2001, pp. 58-72.

CALDAS, TITO y MEJÍA, ANDRÉS (eds.). *El sistema parlamentario. El mejor gobierno para Colombia*, Bogotá, Legis, 2004.

CARPIZO, JORGE. *Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina*, México, Unam, 2007.

CARPIZO, JORGE. “México: ¿Sistema presidencial o parlamentario?”, en DIEGO VALADÉS Y JOSÉ SERNA (coords.). *El gobierno en América Latina. ¿Presidencialismo o parlamentarismo?*, México, Unam, 2000, p. 11-45.

CHEIBUB, JOSÉ y LIMONGI, FERNANDO. “Democratic Institutions and Regime Survival: Parliamentarism and Presidentialism Reconsidered”, *Annual Review of Political Science*, vol. 5, 2002, pp. 151-179.

CHEIBUB, JOSÉ. *Presidentialism, Parliamentarism and Democracy*, New York, Cambridge University Press, 2007.

CHEIBUB, JOSÉ. "Minority Governments, Deadlock Situations, and the Survival of Presidential Democracies", *Comparative Political Studies*, vol. 35, n.º 3, 2002, pp. 284-312.

CHULL SHIN, DOH. "On the Third Wave of Democratization: A Synthesis and Evaluation of Recent Theory and Research", *World Politics*, vol. 47, n.º 1, 1994, pp. 135-170.

COX, GARY W. *The Efficient Secret. The Cabinet and the Development of Political Parties in Victorian England*, Cambridge, Cambridge University Press, 1987.

DERVIS, KEMAL. "Governance and Development", *Journal of Democracy*, vol. 17, n.º 4, 2006, pp. 153-159.

DIAMOND, LARRY et al. (eds.). *Democracy in Developing Countries. Latin America*, Second Edition, Boulder, Rienner, 1999.

DIAMOND, LARRY. "Is The Third Wave Over?", *Journal of Democracy*, vol. 7, n.º 3, 1996, pp. 20-37.

FERREIRA, DELIA y GORETTI, MATTEO. "La reforma constitucional argentina: ¿un presidente menos poderoso?", *Contribuciones*, n.º 1 (enero-marzo 1995), Buenos Aires.

FINLETTER, THOMAS K. "Introductory note", en Woodrow WILSON, *Cabinet Government in the United States*, Stamford, Connecticut, The Overbrook Press, 1947, pp. I-XII.

FUKUYAMA, FRANCIS. "Capitalism & Democracy: The Missing Link", *Journal of Democracy*, vol. 3, n.º 3, 1992, pp. 100-110.

FUKUYAMA, FRANCIS. "Poverty, Inequality and Democracy. The Latin American Experience", *Journal of Democracy*, vol. 19, n.º 4, 2008, pp. 69-79.

GASIOROWSKI, MARK. "Economic Crisis and Political Regime Change: An Event History Analysis", *The American Political Science Review*, vol. 89, n.º 4, 1995, pp. 882-897.

GEDDES, BARBARA. "What Do We Know About Democratization After Twenty Years?", *Annual Review of Political Science* 2, 1999, pp. 115-144.

GONZÁLEZ, RAÚL. "El sistema semipresidencial de Argentina y la reforma del Estado en México", en DIEGO VALADÉS Y JOSÉ SERNA (coords.). *El gobierno en América Latina. ¿Presidencialismo o parlamentarismo?*, México, Unam, 2000, pp. 87-94.

GRUGEL, JEAN. "Latin America after the Third Wave", *Government and Opposition*, vol. 42, n.º 2, 2007, pp. 242-257.

HADENIUS, AXEL y TEORELL, JAN. "Pathways from Authoritarianism", *Journal of Democracy*, vol. 18, n.º 1, 2007, pp. 143-156.

- HAGGARD, STEPHAN y MCCUBBINS, MATTHEW (eds.). *Presidents, Parliaments, and Policy*, Cambridge University Press, 2001.
- HAGOPIAN, FRANCES y MAINWAIRING, SCOTT (eds.). *The Third Wave of Democratization in Latin America: Advances and Setbacks*, New York, Cambridge University Press, 2005.
- HUNTINGTON, SAMUEL. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman, University of Oklahoma Press, 1993.
- HUNTINGTON, SAMUEL. "Democracy's Third Wave", *Journal of Democracy*, vol. 2, n.º 2, 1991, pp. 12-34.
- HUNTINGTON, SAMUEL. "After Twenty Years: The Future of the Third Wave", *Journal of Democracy*, vol. 8, n.º 4, 1997, pp. 3-12.
- KING, ANTHONY. "Modes of Executive-Legislative Relations: Great Britain, France and West Germany", en Philip NORTON (ed.). *Legislatures*, Oxford, Oxford University Press, 1990.
- LAMBERT, JACQUES y GANDOLFI, ALAIN. *Le système politique de l'Amérique latine*, París, PUF, 1987.
- LAMBERT, JACQUES. *Amérique latine. Structures sociales et institutions politiques*, París, PUF, 1963.
- LAMOUNIER, BOLIVAR. "Brazil: Toward Parliamentarism", en JUAN LINZ y ARTURO VALENZUELA (eds.). *The Failure of Presidential Democracy*, Volume 2, Baltimore-Londres, John Hopkins University, 1994, pp. 179-219.
- LANZARO, JORGE (comp.). *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso), 2001.
- LAUVAUX, PHILIPPE. *Destins du présidentielisme*, París, PUF, 2002.
- LAUVAUX, PHILIPPE. *Les grandes démocraties contemporaines*, 3ème éd., París, PUF, 2004.
- LAUVAUX, PHILIPPE. "Propositions méthodologiques pour la classification des régimes". *Revue française de théorie, de philosophie et de cultures juridiques "Droits"*, n.º 32, 2000, pp. 109-120.
- LIJPHART, AREND (ed.). *Parliamentary Versus Presidential Government*, New York, Oxford University Press, 2004.
- LIJPHART, AREND (ed.). "Democracy in the Twenty-first century: Can We Be Optimistic?", *The Eighteenth Uhlenbeck Lecture*, Wassenar, Netherlands Institute for Advanced Study in the Humanities and Social Sciences, Institute of the Royal Netherlands Academy of Arts and Sciences, 2000.

LIJPHART, AREND (ed.). "Presidentialism and Majoritarian Democracy", en JUAN LINZ Y ARTURO VALENZUELA (eds.). *The Failure of Presidential Democracy*, Volume 1, Baltimore-Londres, John Hopkins University, 1994, pp. 91-105.

LIJPHART, AREND (ed.). "The Southern European Examples of Democratization: Six Lessons for Latin America", *Government and Opposition*, vol. 25, n.º 1, 1990 pp. 68-84.

LIJPHART, AREND (ed.). *Thinking about democracy: Power sharing and majority rule in theory and practice*, New York, Routledge, 2008.

LINZ, JUAN y VALENZUELA, ARTURO (eds.). *The Failure of Presidential Democracy*, 2 Volumes, Baltimore-Londres, John Hopkins University, 1994.

LINZ, JUAN. "Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference ?", en JUAN LINZ y ARTURO VALENZUELA (Eds.). *The Failure of Presidential Democracy*, Volume 1, Baltimore-Londres, John Hopkins University, 1994, pp. 3-87.

LINZ, JUAN. "The Perils of Presidentialism", *Journal of Democracy*, vol. 1, n.º 1, 1990, pp. 51-69.

LINZ, JUAN. "The Virtues of Parliamentarism", *Journal of Democracy*, vol. 1, n.º 4, 1990, pp. 84-91.

LINZ, JUAN. *Totalitarian and Authoritarian Regimes*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 2000.

LIPSET, SEYMOUR. "Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy", *American Political Science Review*, n.º 53, 1959, pp. 69-105.

LUJAMBIO, ALONSO. "Estudio introductorio", en WOODROW WILSON. *El Gobierno Congressional. Régimen político de los Estados Unidos*, México, Unam, 2002.

LUJAMBIO, ALONSO y MARTÍNEZ, JAIME. "Estudio introductorio", en WALTER BAGEHOT. *La Constitución inglesa*, México, Unam, 2005, pp. IX-XLVIII.

MAINWARING, SCOTT y WELNA, CHRISTOPHER. *Democratic Accountability in Latin America*, New York, Oxford University Press, 2003.

MAINWARING, SCOTT y SHUGART, MATTHEW. "Juan Linz, Presidentialism, and Democracy: A Critical Appraisal", *Comparative Politics*, vol. 29, n.º 4, 1997, pp. 449-471.

MAINWARING, SCOTT y SHUGART, MATTHEW. "Presidentialism and Democracy in Latin America: Rethinking the Terms of the Debate", en SCOTT MAINWARING Y MATTHEW SHUGART. *Presidentialism and Democracy in Latin America*, New York, Cambridge University Press, 1997, pp. 12-54.

MAINWARING, SCOTT y SHUGART, MATTHEW. *Presidentialism and Democracy in Latin America*, New York, Cambridge University Press, 1997.

- MOULIN, RICHARD. *Le présidentialisme et la classification des régimes politiques*, París, LGDJ, 1978.
- NELSON, JOAN. "Linkages Between Politics and Economics", *Journal of Democracy*, vol. 5, n.º 4, 1994, pp. 49-62.
- NOHLEN, DIETER y FERNÁNDEZ, MARIO (eds.). *El presidencialismo renovado: instituciones y cambio político en América Latina*, Caracas, Nueva Sociedad, 1998.
- NOHLEN, DIETER. "La trilogía: sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos", en *El contexto hace la diferencia: reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico*, México, Unam, 2005, pp. 25-40.
- NOHLEN, DIETER. "Presidencialismo vs. Parlamentarismo en América Latina", en *El contexto hace la diferencia: reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico*, México, Unam, 2005, pp. 9-24.
- O'DONNELL, GUILLERMO. "Delegative Democracy", *Journal of Democracy*, vol. 5, n.º 1, 1994, pp. 55-69.
- PÉREZ-LIÑÁN, ANÍBAL. *Presidential impeachment and the New Political Instability in Latin America*, New York, Cambridge University Press, 2007.
- PIERSON, WILLIAM y GIL, FEDERICO. *Governments of Latin America: The President as the Great Father*, New York, McGraw-Hill, 1957.
- PRZEWORSKI, ADAM et al. *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*, New York, Cambridge University Press, 2000.
- RESTREPO, CARLOS. *El síndrome del presidencialismo en Colombia. Informe presentado al IV Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Serie Temas de Derecho Público n.º 16, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1988.
- RIALS, STÉPHANE. "Régime «congressionnel» ou régime «présidentiel»? Les leçons de l'histoire américaine", *Pouvoirs*, n.º 29, 1984, pp. 35-47.
- RIGGS, FRED. "The Survival of Presidentialism in America: Para-Constitutional practices", *International Political Science Review*, vol. 9, n.º 4, 1988, pp. 247-278.
- NOHLEN, DIETER. "Presidentialism: A problematic régime type", en AREND LIJPHART (ed.). *Parliamentary Versus Presidential Government*, New York, Oxford University Press, 2004, pp. 217-222.
- SAMUELS, DAVID y EATON, KENT. "Presidentialism and, or, and versus Parliamentarism: The State of the Literature and an Agenda for Future Research", Paper presented at the Conference on the Consequences of Political Institutions in Democracy, April 5-7, Durham, Duke University, 2002.

SARTORI, GIOVANNI. *Ingeniería constitucional comparada*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.

SARTORI, GIOVANNI. "Neither Presidentialism nor Parliamentarism", en JUAN LINZ y ARTURO VALENZUELA (eds.). *The Failure of Presidential Democracy*, vol. 1, Baltimore-Londres, John Hopkins University, 1994, pp. 106-118.

SCHÜTT-WETSCHKY, EBERHARD. "¿Contamos con una adecuada teoría sobre parlamentarismo?", *Contribuciones*, n.º 1 (enero-marzo 1995), Buenos Aires, pp. 7-31.

SMITH, PAUL. "Editor's introduction", en WALTER BAGEHOT. *The English Constitution*, New York, Cambridge University Press, 2001.

SHUGART, MATTHEW y CAREY, JOHN. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

SHUGART, MATTHEW y HAGGARD, STEPHAN. "Institutions and Public Policy in Presidential Systems", en STEPHAN HAGGARD y MATTHEW MCCUBBINS (eds.). *Presidents, Parliaments, and Policy*, Cambridge University Press, 2001.

SHUGART, MATTHEW. "Parliaments Over Presidents ?", *Journal of Democracy*, vol. 6, n.º 2, 1995, pp. 168-172.

SOLT, FREDERICK. "Economic Inequality and Democratic Political Engagement", *American Journal of Political Science*, vol. 52, n.º 1, 2008, pp. 48-60.

STEPAN, ALFRED y SKACH, CINDY. "Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Parliamentarianism versus Presidentialism", *World Politics*, vol. 46, n.º 1, 1993, pp. 1-22.

STEPAN, ALFRED y SKACH, CINDY. "Presidentialism and Parliamentarism in Comparative Perspective", en JUAN LINZ y ARTURO VALENZUELA (eds.). *The Failure of Presidential Democracy*, Volume 1, Baltimore-Londres, John Hopkins University, 1994, pp. 119-136.

TSEBELIS, GEORGE. "Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism", *British Journal of Political Science*, vol. 25, n.º 3, 1995, pp. 289-325.

VALADÉS, DIEGO y SERNA, JOSÉ (coords.). *El gobierno en América Latina. ¿Presidencialismo o parlamentarismo?*, México, Unam, 2000.

VALADÉS, DIEGO. *El control del poder*, México, Unam, 1998.

VALADÉS, DIEGO. *El gobierno de gabinete*, México, Unam, 2005.



- VALADÉS, DIEGO. *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*, México, Unam, 2007.
- VALENZUELA, ARTURO. "Chile", en JUAN LINZ y ALFRED STEPAN (eds.). *The Breakdown of Democratic Regimes*, Vol. 2, Baltimore-London, The John Hopkins University, 1978.
- VALENZUELA, ARTURO. "Chile: Origins and Consolidation of a Latin American Democracy", en Larry DIAMOND et al. (eds.). *Democracy in Developing Countries. Latin America*, Second Edition, Boulder, Rienner, 1999, pp. 191-247.
- VALENZUELA, ARTURO. "Latin American Presidencies Interrupted", *Journal of Democracy*, vol. 15, n.º 4, 2004, pp. 297-321.
- VALENZUELA, ARTURO. "Party Politics and the Crisis of Presidentialism in Chile: A Proposal for a Parliamentary Form of Government", en LINZ, JUAN y VALENZUELA, ARTURO (eds.). *The Failure of Presidential Democracy*, Vol. 2, Baltimore-Londres, John Hopkins University, 1994 pp. 91-150.
- VANOSI, JORGE. *Presidencialismo y parlamentarismo en el Brasil*, Buenos Aires, Coeditora de Derecho y Ciencias Sociales, 1964.
- VALENZUELA, ARTURO. "¿Régimen mixto o sistema híbrido? El nuevo presidencialismo argentino", en DIEGO VALADÉS y JOSÉ SERNA (Coords.). *El gobierno en América Latina. ¿Presidencialismo o parlamentarismo?*, México, Unam, 2000, pp. 71-77.
- WILSON, WOODROW. *Cabinet Government in the United States*, Stamford, Connecticut, The Overbrook Press, 1947.
- VALENZUELA, ARTURO. "Committee or Cabinet Government ?", en AREND LIJPHART (ed.). *Parliamentary Versus Presidential Government*, New York, Oxford University Press, 2004, pp. 72-74.
- VALENZUELA, ARTURO. *El gobierno congresional. Régimen político de los Estados Unidos*, México, Unam, 2002.