

TEMA CON VARIACIONES: El presidencialismo y su impacto en los procesos democráticos

Gladys Villarroel*

Resumen

Las democracias contemporáneas son configuraciones complejas que incluyen, entre otras variantes institucionales, los sistemas de gobierno. En la década de los noventa, y con especial referencia a las democracias latinoamericanas, se discutió la naturaleza de las relaciones entre el tipo de sistema de gobierno y la consolidación, estabilidad o gobernabilidad de las democracias. Este artículo examina los argumentos de ese debate con respecto del presidencialismo latinoamericano. Se considera la posición de Linz, Valenzuela y otros investigadores sobre el impacto negativo del presidencialismo en las prácticas y procesos políticos de las democracias latinoamericanas. Se examina la posición de Mainwaring y Shugart con relación a otras variaciones institucionales que afectan la eficacia de las democracias presidenciales; y, por último, se considera el enfoque contextual e histórico de los investigadores asociados a Nohlen y la Universidad de Heidelberg. Se concluye estableciendo las principales convergencias y divergencias entre estas tres posiciones.

Palabras clave: *Democracia, sistemas de gobierno, presidencialismo.*

Recibido: 14-02-00 • Aceptado: 25-03-00

* Escuela de Educación. Universidad Central de Venezuela. E-Mail: Gvilla15@aol.com.

Variations on a Theme: Presidentialism and its Impact on Democratic Processes

Abstract

Contemporary democracies are complex configurations which include, among other institutional variants, systems of government. In the decade of the nineties, and with special reference to latinamerican democracies, the nature of the relationship between the type of governmental system and the consolidation as to stability and governability of democracies has been discussed. This paper analyzes the arguments used in these debates in reference to latinamerican presidentialism. The positions of Linz, Valenzuela and other researchers as to the negative impact of presidentialism in political

practices and processes in latinamerican democracies are considered. The positions of Mainwaring and Shugart with reference to other institutional variations that affect the efficacy of presidential democracies, are also examined. Finally, the contextual and historic focus of the researchers associated with Nohlen and the University of Heidelberg are considered. The conclusion establishes the principal areas of convergence and divergence between these three positions.

Key words: Democracy, governmental systems, presidentialism.

El Tema

Las democracias contemporáneas son configuraciones complejas que incluyen, entre otras variantes institucionales, las formas de gobierno, los sistemas electorales y los sistemas de partidos. Con seguridad puede afirmarse que existe una relación entre las instituciones democráticas de una sociedad y la eficacia política de sus gobiernos; así como entre ese diseño institucional y la consolidación, estabilidad o gobernabilidad de las democracias. No es fácil, sin embargo, dilucidar la naturaleza de esa relación o la función que cumplen los diferentes arreglos institucionales en la estabilidad y el desarrollo democrático.

Uno de los puntos que ha suscitado mayor polémica en las ciencias políticas es el impacto, o las consecuencias, que el tipo de régimen o sistema de gobierno, presidencialista o parlamentario, ha tenido en los procesos políticos y en la estabilidad de las democracias. Aquí reside, precisamente, el centro del debate que a

principios de los noventa concentró el interés de politólogos y científicos sociales, sobre todo con referencia a las democracias y los procesos políticos en América Latina. La vuelta a la democracia en la mayoría de los países del subcontinente, ubicada en lo que Huntington (1991) llamó 'la tercera ola de democratización', asignó importancia a la discusión sobre la reforma constitucional y sobre la transformación de las instituciones para favorecer la consolidación democrática. La polémica¹ se da, básicamente, entre aquellos investigadores que, como Juan J. Linz, sostienen el fracaso de las democracias presidenciales considerando la lógica inherente a su funcionamiento y los argumentos de aquellos que se proponen comprender el origen, contexto y funcionamiento empírico de la institución presidencial en América Latina. Linz argumenta que la gran fragilidad política de las democracias latinoamericanas tiene fuertes raíces en las condiciones estructurales características de sus formas de gobierno, esto es, en su carácter presidencialista. Una segunda posición, es escéptica en relación con los argumentos de Linz. En efecto, Mainwaring y Shugart sostienen que, aunque la estabilidad de la democracia no puede anotarse en la lista de ganancias de los sistemas presidenciales, el funcionamiento de éstos está estrechamente relacionado con otras dimensiones de los sistemas políticos como los arreglos institucionales, que otorgan o niegan poderes legislativos a los presidentes, y las características de los sistemas de partido. Un tercer enfoque, liderado por Dieter Nohlen, sostiene que a la hora de explicar los procesos y las prácticas políticas en América Latina conviene considerar, junto a los sistemas de gobierno, los diferentes contextos en los cuales estos gobiernos operan, tales como la región misma y las tradiciones y cultura políticas latinoamericanas.

A la sombra del proceso de cambios políticos que se está viviendo en Venezuela, resulta pertinente examinar los argumentos que se han desplegado en el debate sobre las implicaciones del presidencialismo en los procesos democráticos de América Latina. Este tema, cuyas variaciones se examinan en este artículo, ha sido discutido en otros países latinoamericanos en el marco de variadas reformas institucionales. Conviene revisarlo sobre todo ahora cuando, según todos los indicios, el carácter presidencialista de la democracia venezolana ha sido fortalecido y extendido por el proceso constituyente y la constitución resultante.

1 En un ensayo reciente Nohlen distingue entre cuatro posiciones, pero, a mi juicio, las diferencias que encuentra entre los enfoques son más de orden metodológico que sustantivo. Véase Nohlen, 1998:17-8.

Este artículo examina los principales argumentos conceptuales desarrollados en la discusión sobre las democracias presidenciales². En la primera sección, se resumen las ideas de Linz y otros autores con respecto del presidencialismo y su efecto en los procesos y prácticas políticas. En la segunda y tercera partes se sintetiza el aporte de Mainwaring y Shugart al debate sobre los sistemas presidencialistas en América Latina, así como los principales argumentos de Nohlen y sus colegas en relación con las variables históricas y contextuales que inciden en el tipo de régimen político que ha prevalecido en los países del subcontinente. El artículo concluye, con una síntesis de las principales convergencias y divergencias entre los tres enfoques y una breve consideración sobre los riesgos para el desarrollo democrático que pueden derivarse de ese diseño institucional, así como las contribuciones que para el fortalecimiento de la democracia pueden esperarse de tal sistema de gobierno.

Primera variación: Presidencialismo y estabilidad democrática

Desde los cincuenta y hasta 1978, fecha en que Linz y Stepan publican *The Breakdown of Democratic Regimes*, el paradigma dominante en el análisis politológico sobre América Latina otorgaba escasa importancia al ordenamiento institucional para dar cuenta de la consolidación, estabilidad o colapso de las democracias. Más importancia se le daba a las condiciones sociales y económicas que hacen posible y sostenible a la democracia. Mejor dicho: al dar cuenta de los procesos democráticos los investigadores atribuían a las instituciones políticas poco o ningún poder explicativo, pues las causalidades de lo político se ubicaban, por lo general, en las estructuras económicas y los procesos sociales. Al estudiar diversos procesos de quiebre de la democracia Linz y Stepan (1978) se distancian sensiblemente de esa perspectiva, otorgando importancia explicativa a variables específicamente políticas: el liderazgo, el contexto institucional y las reglas formales.

2 En lo posible, en este trabajo se deja de lado los argumentos a favor de las formas parlamentarias de gobierno, los cuales forman también parte del debate que aquí se examina; ello tanto por razones de espacio cuanto de pertinencia en relación con las condiciones actuales de la democracia venezolana.

A mediados de los ochenta, el tema del ordenamiento constitucional y, específicamente, del papel que juegan los contextos políticos e institucionales en la estabilidad y desarrollo de las democracias, comienza a discutirse y a investigarse sistemáticamente. En 1990, Linz presenta, en una primera versión del ensayo *The Perils of Presidentialism*, lo que vendrá a ser el núcleo de su esfuerzo posterior por comprender el impacto que puede tener el tipo de régimen o sistema de gobierno en las prácticas y en los procesos políticos.

En relación con la democracia³, se entiende por *sistema o régimen de gobierno* al arreglo institucional que define las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo. El criterio decisivo es ante quién es *responsable* el ejecutivo. Si el presidente es electo, directa o indirectamente, por el pueblo y tiene pleno control en la constitución del gabinete y de la administración, y si su permanencia en el poder no depende de un voto formal de confianza de los representantes del legislativo, entonces, el sistema de gobierno es presidencialista. En los regímenes parlamentarios, en cambio, la única institución con legitimidad es el parlamento y de la confianza de éste deriva el ejecutivo su autoridad (Linz, 1994). En este sentido, la hipótesis central de Linz es que los sistemas de gobierno tipo presidencialista tienden a producir mayor inestabilidad política que los regímenes parlamentarios. Durante diez años y a través de múltiples intercambios académicos y políticos Linz desarrolla y sistematiza esta hipótesis. En 1994, junto a Valenzuela, publica *The Failure of Presidential Democracy*. Obra que recoge los resultados de la investigación teórica y empírica desarrollada, con la finalidad de discutir, en una perspectiva comparada, las implicaciones del presidencialismo en los procesos políticos y en la estabilidad de las democracias. En lo que sigue se resumirá las principales críticas de Linz y otros autores con respecto de los sistemas presidencialistas (Linz, 1990; 1994; Nino, Gargarella y otros, 1992; Linz y Valenzuela, 1994; Linz, 1996; Lijphart, 1996).

3 Como se sabe, han existido y pueden existir formas de gobierno no democráticas; entre otras, autocráticas, autoritarias, despóticas, dictatoriales, tiránicas, totalitarias, absolutistas, monárquicas, oligárquicas, etc. Véase Juan J. Linz, 'Totalitarian and Authoritarian Regimes' en F. I. Greenstein y N. W. Polsby. 1975. *Handbook of Political Science*. Reading, Mass.: Addison Wesley.

Los patologías del presidencialismo

Los estudiosos de la democracia han dedicado escasa atención a las formas de gobierno. Para Linz ello se debe al hecho de que, con la sola y notable excepción del presidencialismo norteamericano, la mayoría de las democracias estables han tenido regímenes parlamentarios (y unos cuantos semiparlamentarios o semipresidenciales), mientras que la mayoría de los países con sistemas de gobierno presidencialistas han sido democracias inestables o regímenes autoritarios.

Los problemas que se atribuye a los regímenes presidencialistas derivan de tres factores: primero, de la combinación de principios antagónicos en el sistema mismo, lo cual los hace rígidos y especialmente conflictivos; segundo, de la existencia de una doble legitimidad democrática y, tercero, de la carencia de flexibilidad que proviene de que tanto el presidente, cuanto el cuerpo legislativo son electos por un período determinado y ninguno necesita la confianza o el apoyo del otro poder para permanecer en sus funciones.

Las paradojas del presidencialismo. Para Linz, los sistemas presidencialistas incorporan principios y supuestos que son contradictorios entre sí. Se pretende, por una parte, crear un poder ejecutivo estable, con fuerza y legitimidad suficiente (representa al pueblo) para enfrentar la miríada de intereses particulares representados en el legislativo. Por otro lado, se sospecha del ejecutivo y se toman previsiones, como la no re-elección del presidente, para impedir la personalización del poder y las potenciales arbitrariedades que pueden derivarse de ésta, teniendo como referencia, sin duda, experiencias históricas concretas. Esta contradicción esencial puede afectar las modalidades de "...toma de decisión, el estilo de liderazgo, las prácticas políticas y la retórica tanto de los presidentes como de sus opositores...e introduce una dimensión de conflicto que no puede ser completamente explicada por factores de orden socioeconómico, ideológico o político." (Linz, 1990:54-6).

La doble legitimidad. El hecho de que tanto la presidencia cuanto el cuerpo legislativo gozen de legitimidad democrática es uno de los aspectos más conflictivos del presidencialismo. Los presidentes se sienten embargados por el mandato popular y actúan como si su legitimidad fuese la única existente, desconociendo la de los congresantes. En esos casos no hay principios democráticos que ayuden a decidir quien tiene la "mejor" legitimidad" o quien goza de mayor legitimidad para hablar y decidir en nombre de los ciudadanos, dado que legislado-

res y presidente derivan su legitimidad de los votos del pueblo. Cuando ocurren estas confrontaciones resulta fácil para el presidente movilizar al pueblo y a sus partidarios argumentando "...verdadera legitimidad democrática, negándola a sus opositores y confrontando a sus adversarios con la capacidad para movilizar a sus partidarios en demostraciones de masas." (Linz, 1994:8).

La fuerza real y simbólica de la legitimidad democrática del presidente crea uno de los problemas más característico del presidencialismo. Es lo que Nino ha llamado "el sentido de misión" que embarga a los presidentes: "Muchos de ellos creen que están munidos de un mandato histórico de todos los ciudadanos -y no solamente de la generación presente sino también de las pasadas y de las futuras- para transformar radicalmente la realidad." (Nino, 1992:53). Ello a pesar de que, como suele ocurrir, el consenso que ha permitido al presidente acceder al poder puede obedecer a una mayoría simple, a veces circunstancial, o puede no ser abrumadoramente mayoritario o, en el peor de los casos, ser débil. O aún siendo fuerte en su origen ese consenso puede debilitarse en el ejercicio del poder⁴. Sin embargo, los presidentes creen y, en consecuencia actúan, como si su legitimidad los colocase en un mundo aparte, su mandato fuese atemporal y no susceptible de cambios; mientras que, a un tiempo, creen que pueden disminuir o desconocer la legitimidad de los cuerpos parlamentarios.

La rigidez del presidencialismo. La principal consecuencia de esta característica de los sistemas presidenciales es lo puede llamarse la discontinuidad temporal del proceso político. Usualmente los presidentes son electos por un período determinado. Dicho lapso no puede ser modificado e impide, debido a las previsiones que habitualmente se toman, la reelección inmediata. La inflexibilidad resultante hace que, al cambiar las condiciones sociales, económicas o políticas, los reajustes requeridos sean muy difíciles de alcanzar: "La duración del mandato de un presidente se convierte en un factor político esencial al cual tienen que ajustarse todos los actores del proceso político..." (Linz, 1994:8). Y no sólo se pierde flexibilidad en la conducción del proceso político, sino que se debilita el poder del presidente mismo y se disminuye la capacidad de negociación del gobierno. En el caso de una pérdida severa de apoyo político o de errores graves en las políticas, la sustitución del presidente se convierte en una delicada crisis política. La renuncia de un presidente es, como demuestra

4 Tal como ocurriera en Venezuela durante el segundo gobierno de Carlos A. Pérez en 1993 o en Brasil durante la presidencia de Fernando Collor de Mello en 1992.

la experiencia histórica, un evento poco probable y, en general, los mecanismos constitucionales diseñados para removerlo del cargo son tortuosos y siempre dejan de lado la reacción de los partidarios del presidente que pueden sentir que se burla su mandato.

El juego “suma-cero”. Aunque pueda considerarse que el ordenamiento institucional no es por sí mismo causa de estabilidad (o inestabilidad política) o de eficacia democrática, resultan indiscutibles las implicaciones o consecuencias que tiene para la dinámica y para las formas prácticas que asume el proceso político. Se ha sostenido que los regímenes presidencialistas propician una dinámica de confrontación y conflicto permanente, en lugar de favorecer prácticas políticas de cooperación, entre los diferentes partidos y grupos que intervienen en el proceso político.

Esta peculiar dinámica del proceso político, arguye Linz, es una de las posibles salidas en una elección presidencial, puesto que, con independencia de la pluralidad resultante de la misma, el candidato ganador “gana todo”, al menos en la rama ejecutiva del gobierno, mientras que el perdedor, no sólo pierde la contienda presidencial, sino que, a menudo, “pierde todo”: habiendo invertido todo su capital político se encuentra, después de la elección, sin ningún acceso a lo público, y si no tiene un liderazgo fuerte en su propio partido, se ve fuera del proceso político mismo. Aunque este resultado puede ser deseable para la depuración del sistema, en el caso de un candidato emergente sin ningún apoyo político fuerte, resulta crítico cuando la contienda se da en un sistema bipartidista. El candidato perdedor, sin importar el número de votos obtenidos, no será considerado un buen contendor para la próxima elección presidencial y, muy probablemente, habrá perdido también el liderazgo dentro de su partido.

El estilo y la cultura política. Para el proceso político la dinámica de “juego suma-cero” tiene consecuencias importantes porque, debido a la rigidez de los regímenes presidencialistas, las reglas del juego no pueden ser cambiadas. Ganadores y perdedores quedan establecidos para todo el periodo presidencial sin que alianzas o coaliciones políticas formen parte del juego político. Los premios se ganan por un periodo fijo pero, las pérdidas también. De manera tal que se incrementan las tensiones políticas y la polarización. Estas características de la dinámica política generan un estilo político y de gobierno caracterizado por la pugnacidad, por el ataque sin cuartel contra el adversario, por la confrontación constante y por la imposibilidad de negociación. Estos efectos se observan en las relaciones inter partidos, tanto de los vencedores como de los vencidos, y tanto

durante los períodos de elecciones, cuanto durante el ejercicio del gobierno. Cada partido adopta aquellas conductas que ocasionan más daño a los contrincantes. Los perdedores se oponen a todo y generan comportamientos obstruccionistas a las políticas gubernamentales, lo cual se agrava si tienen mayoría en el congreso; pero, los ganadores, y especialmente el presidente, se sienten investidos de un mandato que los lleva a desconocer los puntos de vista de los opositores y a considerar cualquier oposición a sus políticas como una amenaza a la integridad del gobierno.

En suma, lucha y confrontación pasan a ser las características del debate político. El efecto que esta concepción de la política tiene sobre la dinámica del sistema político es dramático. La búsqueda de negociación o cooperación entre los contendores políticos, característica de la democracia, es vista, a menudo, como resultado de la debilidad, y no como consecuencia necesaria del proceso político democrático, en el cual se acepta y se reconoce la existencia de intereses divergentes y se busca el consenso, pero se respeta el disenso y se garantiza las posibilidades reales de la oposición para alcanzar el poder. En el largo plazo, estos atributos se convierten en la definición, por excelencia, de la política y pasa a formar parte del conjunto de orientaciones y representaciones, lo que se llama cultura política, que rigen los intercambios de los individuos con lo político⁵.

La apatía política. Al lado de las patologías del presidencialismo previamente descritas están otros problemas que merecen consideración. En la democracia se presume la participación de los ciudadanos en los procesos políticos. De hecho la participación de los individuos en las instituciones políticas y en los procedimientos para seleccionar los gobernantes es, junto a la competencia, una de las dimensiones empíricas del proceso democrático (Huntington, 1991). Por supuesto, en las sociedades complejas ya no es posible la deliberación colectiva directa. La participación a distintos niveles del proceso político requiere de ciertas condiciones: existencia de sistemas electorales, de sistemas de información parciales, de distintos medios para ejercer la opinión (consultas, referenda, etcétera), y de las tecnologías correspondientes para procesar los resultados. Pero, tal como afirma Nino (1992), la concentración del poder inherente a los sistemas de gobierno presidencialistas, reduce los ámbitos en los cuales la gente puede

5 Para una discusión de esta característica en las culturas políticas en Venezuela, véase: G. Villarroel (1999). 'Dos hipótesis sobre la democracia venezolana. Actores, discursos y representaciones'. Revista AVEPSO Vol. XXII. No. 1. 1999.

participar y de ese modo disminuye el interés y el incentivo de los ciudadanos para tomar parte en el debate político.

El empobrecimiento del debate público. Esta es otra de las consecuencias sobre el sistema político que se atribuye a los regímenes de carácter presidencial. En las elecciones presidenciales pocas veces se discute acerca de las concepciones de la sociedad, las cuestiones ideológicas o los principios sociales y políticos que están en juego. Las contiendas electorales se reducen a una consideración de la imagen proyectada por los candidatos y de los contenidos emotivos de sus discursos. La tendencia es a concentrar el debate en las personas que son candidatos presidenciales y no en sus propuestas substantivas. “La apariencia del candidato, su vida familiar, sus gustos y pasatiempos, son más importantes que sus posiciones sobre el tamaño del sector público, la desocupación o la seguridad social.” (Nino, 1992). La discusión de los asuntos públicos se ve también afectada porque los candidatos presidenciales al dirigirse a grandes sectores del electorado reducen al mínimo el contenido ideológico de sus mensajes, los cuales resultan llenos de inconsistencias, vagas promesas y apelaciones emocionales que tienen como propósito lograr el apoyo de grupos con ideologías e intereses muy diversos.

Una dinámica política con los problemas estructurales característicos del presidencialismo examinados en esta sección, probablemente se mueva en dirección a la inestabilidad y tenga implicaciones en las prácticas y la cultura políticas, afectando en el largo plazo la viabilidad y el desarrollo de la democracia. Estos son, precisamente, los argumentos de Linz y sus colegas en relación con las democracias presidenciales en Latinoamérica. Son sugestivos, en particular, el análisis de la crisis del presidencialismo chileno que condujo al colapso de la democracia en 1973 (Valenzuela, 1994); el estudio de los dilemas del presidencialismo colombiano atrapado entre la violencia política y el bloqueo parlamentario (Hartlyn, 1994); y la concentración del poder en la presidencia y la dilución del poder de un congreso ineficiente que condujo a la democracia venezolana a una grave crisis constitucional (Coppedge, 1994). En la sección siguiente se examinará la posición que, en el debate sobre los regímenes presidenciales, es escéptica con respecto de los argumentos antipresidencialistas.

Segunda variación: El presidencialismo y otras dimensiones institucionales

Haber revitalizado la discusión sobre las condiciones que hacen estables a las democracias es uno de los méritos que, según Lipset (1996), puede atribuirse al debate sobre los sistemas de gobierno suscitado por los trabajos de Linz y otros autores. En 1997, se publica el volumen *Presidentialism and Democracy in Latin America*, editado por Scott Mainwaring y Matthew Shugart. Este libro vuelve a examinar los argumentos aportados para explicar el fracaso de las democracias presidenciales en América Latina, bajo la consideración de que la evidencia presentada por los críticos del presidencialismo es más débil de lo que se había supuesto inicialmente.

Los argumentos antipresidencialistas, como se vio en la primera parte, se apoyan principalmente en la experiencia de las democracias latinoamericanas. Del análisis de esa experiencia se llega a la conclusión de que un régimen parlamentario funcionaría mejor en estas sociedades. Sin embargo, según Mainwaring y Shugart, estos argumentos dejan fuera de consideración dos cuestiones cruciales. Por un lado, está el hecho de que la democracia presidencial ha sido el régimen predominante en América Latina, por lo cual se hace difícil dilucidar cuáles de los problemas con que se ha enfrentado la democracia en la región, obedecen al sistema presidencial y cuáles se originan en las condiciones socioeconómicas o en factores de otra naturaleza. Por otra parte, en relación con los regímenes parlamentarios propuestos como alternativa al presidencialismo, tampoco se ha tomado en cuenta la evidencia de que las democracias parlamentarias existen casi exclusivamente en Europa o en países que previamente estuvieron bajo el dominio colonial inglés, lo cual introduce serias dudas en cuanto a la idea de que en América Latina esta modalidad de gobierno funcionaría mejor que la presidencial.

Si se acepta que la evidencia es débil y no apoya la idea de que una forma de gobierno sea mejor que la otra, lo siguiente es considerar que tal vez el diseño institucional del gobierno sea menos importante de lo que se había estimado hasta ahora para explicar la consolidación o colapso de las democracias; y con venga, tal como hacen Mainwaring y Shugart, evaluar nueva evidencia, reconocer las variaciones entre los regímenes presidenciales y analizar otros factores que afectan en forma importante el funcionamiento y desempeño de las demo-

cracias presidenciales en América Latina. En esta sección se ofrece una síntesis de los principales argumentos de Mainwaring y Shugart (1997).

Antes de caracterizar las variantes del presidencialismo en América Latina de acuerdo a Mainwaring y Shugart, conviene dar cuenta de lo que estos autores definen como democracia presidencial. Se define como tal a un régimen caracterizado porque el presidente es electo popularmente y porque tanto los períodos de gobierno, cuanto el lapso de los legisladores están fijados de antemano y no se pueden cambiar⁶. Resulta de este modo que las principales características comunes a cualquier sistema de gobierno presidencialista, con independencia de otras variaciones institucionales, son el *origen* separado del ejecutivo y el legislativo, a través de elecciones, y su *sobrevivencia* separada, esto es, el hecho de que ni el presidente puede reducir el período de los congresantes, ni éstos pueden acortar el mandato del presidente.

El punto de partida del análisis de Mainwaring y Shugart sobre la eficacia de las democracias presidenciales en América Latina, es la constatación de que en este debate se ha dicho mucho sobre las debilidades del presidencialismo, mientras que se ha dicho poco sobre el amplio contexto en el cual los sistemas presidencialistas han operado. Se ha tratado a estos sistemas de gobierno como si fuesen homogéneos sin reconocer sus *variaciones*, algunas de las cuales pueden promover y estabilizar las democracias, en lugar de desestabilizarlas como se ha argumentado. La heterogeneidad de las democracias presidenciales latinoamericanas proviene, en lo esencial, de la interacción entre varios factores institucionales. De un lado, están los poderes que se otorgan al presidente en el área legislativa; del otro, las modalidades de funcionamiento de los diferentes sistemas de partido, en particular dos aspectos: el grado de fragmentación, porque afecta las relaciones entre la rama ejecutiva y la legislativa, y la disciplina (o falta de ella) en los partidos políticos.

6 Estos dos rasgos contrastan fuertemente con los sistemas parlamentarios en los cuales el primer ministro no es electo popularmente, sino por los congresantes; y los términos del ejercicio del premier y del gabinete dependen de la confianza de la mayoría parlamentaria, y en ocasiones, el gabinete puede disolver el parlamento y convocar a elecciones (Mainwaring and Shugart, 1997).

Los poderes del presidente

Poderes legislativos. Las variantes entre los regímenes presidencialistas se producen porque en la práctica varían otras dimensiones institucionales, por ejemplo, el *poder* para legislar de que goza el presidente. Cuando se dice que una presidencia es débil o fuerte se alude, justamente, a la habilidad o capacidad presidencial para lograr que las políticas sean aprobadas. Los presidentes pueden acceder a esa influencia de dos maneras. Constitucionalmente, si ese poder es inherente al cargo, es decir, si está definido que el presidente tiene la autoridad para que sus preferencias sean tomadas en cuenta al momento de legislar; la otra fuente de poder proviene de que el presidente controle su partido y que éste a su vez tenga el control sobre la mayoría parlamentaria. Estos dos factores interactúan de modo tal que determinan la influencia del presidente sobre las políticas y la fuerza institucional de la presidencia. “Los presidentes que no tienen autoridad constitucional sobre la legislación lucen débiles si carecen de control sobre el partido mayoritario en el congreso, pero pueden parecer dominantes -a despecho de su debilidad constitucional- si son los líderes indiscutidos del partido mayoritario.” (Mainwaring y Shugart, 1997:41). Por otra parte, los presidentes con poderes legislativos fuertes pueden tener una influencia significativa sobre la legislación, aún si sus partidos son minoritarios o no tienen mayoría en los cuerpos legislativos. Asimismo, el régimen presidencial puede ser ineficaz si el presidente carece de poder legislativo y su partido tiene mayoría pero está dividido con respecto del liderazgo del presidente.

Esas posibles combinaciones configuran diferentes tipos de regímenes presidenciales y diferentes tipos de poder, por parte de los presidentes, para influenciar la legislación. Aquellos poderes que permiten al presidente cambiar el estatus legislativo imperante, o al menos intentarlo, son denominados poderes *proactivos*, por ejemplo, el poder de gobernar mediante decretos. En cambio, aquellos poderes que sólo permiten al ejecutivo defender el estatus legislativo existente, contra los cambios promovidos por la mayoría parlamentaria son llamados poderes *reactivos*, el más conocido de los cuales es el poder de veto. Adicionalmente, varias presidencias latinoamericanas tienen también el poder de introducir propuestas legislativas en ciertas áreas de política. Con frecuencia este poder se relaciona con materias consideradas críticas, como el presupuesto o la política militar, pero también con la creación de nuevos sectores de la burocracia oficial, y con las leyes relacionadas con las políticas crediticias o las tarifas y aranceles.

Al examinar los distintos arreglos institucionales de los sistemas de gobierno en América Latina, se tiene que los poderes legislativos del presidente se pueden combinar de manera tal que configuran cuatro diferentes constelaciones. Así, los presidentes que "...pueden emitir decretos y vetar cualquier intento legislativo de enmendar los mismos..." pueden ser potencialmente dominantes; en algunos casos "...el potencial de dominio de las presidencias está referido principalmente a la política fiscal..." mientras en otros casos existe para "...prácticamente todas las áreas de política." (Mainwaring y Shugart, 1997). Los poderes presidenciales pueden ser proactivos si los presidentes pueden gobernar por decreto, tienen un poder débil de veto y en ciertos casos tienen la facultad de introducir leyes en algunas materias. Si los presidentes sólo tienen un fuerte poder de veto y la posibilidad de introducir leyes en algunas áreas, sus poderes legislativos son reactivos. Y, por último, se encuentran aquellos sistemas en los cuales los poderes legislativos de los presidentes son "potencialmente marginales" puesto que no tienen poder de veto, ni capacidad para gobernar por decreto sino bajo autorización del congreso.

Los poderes presidenciales y los partidos políticos. Otras dimensiones del sistema político que inciden en la variabilidad de los regímenes presidencialistas en América Latina son los sistemas de partido y ciertas características de estas organizaciones. Mainwaring y Shugart argumentan que la naturaleza de los sistemas de partido y, en particular, el número de partidos establece una "diferencia fundamental" en el modo como funcionan las democracias presidenciales. Del mismo modo, si se está en presencia de partidos políticos altamente disciplinados, las consecuencias para el funcionamiento del presidencialismo serán distintas que si se trata de organizaciones caracterizadas por una disciplina laxa o inexistente. En estos dos aspectos se constata notables diferencias en los sistemas presidenciales en América Latina.

El nivel de fragmentación de los sistemas de partido afecta las relaciones entre el cuerpo legislativo y el presidente. "Con un sistema multipartido altamente fragmentado, ningún partido está cercano a controlar la mayoría. Esta situación puede ser problemática porque, en forma característica, el presidente tiene dificultades para construir coaliciones de gobierno confiables." (Mainwaring y Shugart, 1997). La situación opuesta, en la cual el partido del presidente tiene la mayoría no es necesaria ni deseable, aunque naturalmente las democracias presidenciales funcionan mejor si el partido del presidente cuenta con un número respetable de puestos en el congreso.

La lógica de los sistemas presidenciales depende de si el apoyo al presidente proviene de un partido mayoritario o de una coalición de partidos. Es lo que se llama “los poderes partidistas” del presidente. Por un lado, si el presidente está apoyado por una mayoría legislativa, las relaciones entre el congreso y el ejecutivo irán por cauces no conflictivos; pero, por el otro, si el presidente y la mayoría que lo apoya, provienen de un partido altamente disciplinado se hará difícil, por no decir imposible, establecer el control de la rama legislativa sobre el presidente, que es una de las ventajas de los sistemas presidencialistas. Entre el ejecutivo y el legislativo se tendrá un control férreo sobre el gobierno, lo cual anula o reduce drásticamente las ventajas que, para el funcionamiento eficaz de la democracia, tiene la existencia de dos poderes independientes electos en forma separada por períodos fijos.

Si por el contrario, el apoyo al presidente proviene de una coalición de partidos minoritarios, resultado de la alta fragmentación del sistema de partidos, se incrementan las probabilidades de que la presidencia carezca del suficiente y necesario apoyo legislativo para la aprobación y ejecución de las políticas. Esta situación puede conducir al bloqueo o al conflicto continuo entre el congreso y el presidente, y en consecuencia al estancamiento del gobierno. De manera que para poder gobernar el presidente está obligado a formar una coalición. Lo que ocurre es que las coaliciones interpartidos tienden a ser frágiles en los sistemas presidencialistas, porque tienen lugar antes de la elección y no obligan a los participantes después de las elecciones. El poder ejecutivo no se configura después de un acuerdo postelectoral, ni está dividido entre varios partidos que son co-responsables en el gobierno. Los partidos que apoyaron al presidente electo en su campaña, pueden no apoyarlo o hacerlo sólo parcialmente después que asume el poder. De allí la fragilidad de estas coaliciones. Si además ocurre que los acuerdos se dan entre partidos poco disciplinados, no hay ninguna garantía de que el presidente tendrá los apoyos necesarios para gobernar efectivamente.

La disciplina partidista. Este es otro de los factores que introduce variaciones en el funcionamiento de las democracias presidenciales. Cuando se habla de disciplina partidista, en este contexto, no se alude a programas o ideologías, estructura organizativa o institucionalización de los partidos políticos. La expresión se refiere simplemente al hecho de que los legisladores de un mismo partido “voten juntos todo el tiempo”. En los sistemas presidenciales no se requieren partidos altamente disciplinados “...pero la indisciplina frecuente hace mucho más difícil el establecimiento de relaciones estables entre el gobierno, los parti-

dos y el congreso. Si la disciplina es débil, los líderes partidistas pueden negociar un acuerdo que puede no ser respaldado por los legisladores del partido.” (Mainwaring y Shugart, 1997). Esta circunstancia obliga a los presidentes a buscar y obtener apoyo mediante acuerdos *ad hoc* para cada política y, peor aun, estimula prácticas como el clientelismo y la distribución de favores. Incluso puede llevar a los presidentes a pasar por encima de la legislatura utilizando medidas de dudosa constitucionalidad, que pueden incluir alianzas con el sector militar. En otras palabras, aunque una disciplina rígida en el partido político del presidente reduce considerablemente la ventaja del control del ejecutivo por el legislativo, la falta de disciplina partidista, a su vez, fortalece rasgos negativos de la presidencia.

El funcionamiento de las democracias presidenciales, entonces, no es homogéneo ni está sólo afectado por los problemas estructurales inherentes al presidencialismo, como sostienen Linz y sus colegas, sino que en la realidad y en la práctica, el presidencialismo tiene variaciones que dependen de una combinatoria de factores, también de carácter institucional, pero que atañen a la interacción entre los poderes legislativos y partidistas de la presidencia, la naturaleza del sistema de partidos y la cohesión de los partidos políticos. Diferentes combinaciones entre estos factores pueden conducir a diferentes modalidades de funcionamiento de los sistemas presidencialistas. Pueden, por ejemplo, llevar al estancamiento del gobierno derivado de una presidencia proactiva, un sistema multipartidista con partidos indisciplinados y un fuerte federalismo, tal como ocurrió en Brasil entre 1985 y 1994 (Mainwaring, 1997); o bien conducir al frágil equilibrio del presidencialismo mexicano, resultado de otorgar considerables poderes constitucionales a la presidencia, de la hegemonía del partido gobernante en el congreso, de su disciplina partidista, y de que el presidente es al mismo tiempo líder del partido (Weldon, 1997); o conducir a un proceso político, tal como ocurrió en Venezuela, en el cual los factores que sirvieron a la consolidación de la democracia en el pasado, tales como un liderazgo capaz de lograr acuerdos y manejar una transición difícil, o partidos políticos fuertes y disciplinados, se convirtieron posteriormente, en el marco de una crisis económica, en obstáculos para mantener la estabilidad política (Crisp, 1997).

Tercera variación: El presidencialismo y sus contextos

En el debate sobre las implicaciones de las formas de gobierno en los procesos políticos y en la estabilidad de las democracias, la posición “histórico-empírica” estudia los sistemas institucionales en conexión con el contexto histórico y social en el cual surgen los regímenes presidencialistas, y en relación con las condiciones políticas y estructurales en las cuales operan esos sistemas de gobierno. Es un enfoque que podría también llamarse contextual y multivariable. Lo primero, debido a la importancia que se otorga a los diferentes contextos, histórico, social, operativo, en la explicación de los procesos y prácticas políticas. Lo segundo, porque se subraya la necesidad de considerar diversas dimensiones en el desarrollo y consolidación de las democracias, y no sólo los arreglos institucionales.

Nohlen y sus colegas, han venido produciendo análisis sobre las condiciones de la democracia en América Latina, desde la década de los ochenta. Estos trabajos combinan, según sus propias palabras, “el rigor teórico y la fundamentación histórica” y son el resultado de investigaciones conjuntas entre investigadores latinoamericanos y europeos, vinculados al Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Heidelberg.

En el enfoque “histórico-empírico” se acepta que existen diferencias en las características estructurales de los sistemas de gobierno y, se acepta también, que estas características pueden tener un impacto diferencial en los procesos y prácticas políticas. Pero, Nohlen y sus colegas se diferencian en el ámbito metodológico del análisis político comparativo. En efecto, estos investigadores, rechazan “...las exclusiones o admisiones *a priori* de las dimensiones normativas, institucionales, estructurales o cuantitativas...” a considerar en la investigación, dimensiones que son incorporadas o no luego de “...una seria apreciación contextual y fáctica.” (Fernández B., 1998: 34). Por otro lado, este enfoque se propone estudiar los procesos políticos desde un encuadre que combina armónicamente los aspectos históricos y culturales, tales como origen, tradiciones, costumbres y cultura política, con los aspectos propiamente empíricos; es decir, aquellos que se afinan en la experiencia concreta y en el funcionamiento específico de los sistemas políticos. Los analistas del enfoque “histórico-empírico” se oponen, asimismo, a la concepción de causalidad y a los pronósticos para la consolidación de la democracia que, desde su punto de vista, resultan de los trabajos de Linz y

otros investigadores. En 1991, se publica *Presidencialismo versus Parlamentarismo. América Latina*, y en 1998a Nohlen y Fernández B. actualizan y complementan aquella publicación con nuevos artículos editando *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*. Los artículos contenidos en esta última publicación son la referencia principal del resumen que, sobre la posición “histórico-empírica”, se presenta en esta sección del trabajo (Nohlen, 1998a; Fernández B., 1998a; Monsalve y Sottoli, 1998; Nohlen, 1998b; Nohlen y Fernández, 1998b; Fernández B., 1998b; Valadés, 1998).

Apreciación histórica del presidencialismo

Para comprender y apreciar cabalmente el presidencialismo latinoamericano es preciso colocarlo en una perspectiva histórica. El origen de los regímenes presidencialistas en América Latina está marcado por procesos históricos y culturales distintos a los de Estados Unidos y Europa. En el inicio están los procesos de consolidación de los Estados Nacionales en el siglo XIX. Luego de la independencia, en el momento en que se establecen los Estados Nacionales, priva una desorganización constitucional y es en “...el Presidente en quien recae todo el poder político. Es con su autoridad que se afirma el poder y la integración nacional.” (Nohlen, 1998b:92). Es decir, la presidencia fue el recurso que permitió la unificación y la constitución de las repúblicas latinoamericanas. Pero, la pregunta es porqué se recurre al sistema presidencial y no a otro tipo de orden institucional. Esta preferencia tiene que ver con rasgos culturales globales que se traducen en la escogencia de determinadas instituciones, las cuales “...son expresión de valores, preferencias y patrones de comportamiento ampliamente compartidos en una sociedad.” (Nohlen, 1998b:93).

Para la perspectiva “histórico-empírica”, la vigencia de la tradición presidencialista en América Latina es el resultado de la combinación de un conjunto de aspectos a veces contradictorios, de carácter conceptual y empírico, que atañen tanto a la teorización cuanto la experiencia concreta de los sistemas políticos. En lo que sigue se dará cuenta de esos componentes siguiendo el análisis de Nohlen y Fernández (1998b).

Separación de poderes / tradición centralista. Estos dos componentes de las doctrinas y prácticas políticas estuvieron presentes en los primeros esfuerzos de organización política en América Latina. Las ideas de los pensadores políticos del siglo XVIII que favorecían la separación de poderes y reconocían la soberanía del pueblo tuvieron un fuerte impacto en las élites criollas

ilustradas, entre éstas los militares; pero, las tradiciones monárquicas centralistas ejercieron también una influencia semejante. Esta contradicción fue resuelta de manera que, para los efectos formales y retóricos, se reconocía la separación de poderes y se suscribía la doctrina de la soberanía popular; y para los efectos prácticos y de gobierno, la balanza se inclinaba hacia las tradiciones y prácticas centralistas. Los procesos emancipatorios, por otra parte, con su consecuencia de desorganización e inestabilidad políticas favorecieron la concentración de poder en los grupos oligárquicos y militares y, por otra parte, la estructuración de un poder centralista, lo cual explicaría muchas de las dictaduras del siglo XIX en América Latina.

Constitucionalismo/autoritarismo. Las doctrinas constitucionales que sirvieron de base a los primeros ordenamientos políticos en América Latina sostenían, por un lado, el control del ejecutivo, y por el otro, los derechos individuales frente al Estado, la cesión de poder al legislativo y la independencia del poder judicial. Formalmente esta doctrina aparecía en todos los textos constitucionales. La concepción democrática, por otra parte, sostiene que la doctrina jurídica y las instituciones aseguran el desarrollo de los procesos políticos, pero, esta afirmación se opone a la idea que “sólo las personas pueden garantizar la estabilidad social”. En las prácticas políticas de las recién nacidas repúblicas latinoamericanas, la solución de este dilema produjo un deslizamiento hacia el lado autoritario que fortaleció los poderes presidenciales y debilitó, en consecuencia, los otros dos poderes. Ello con el propósito de alcanzar otros objetivos considerados vitales, como la integración territorial y el desarrollo económico. Desde entonces, el *autoritarismo* es una marca específica de los procesos políticos en América Latina y en muchos casos, lejanos y recientes, ha logrado legitimarse constitucionalmente. Más aún, el “autoritarismo institucional” ha pasado a ser un componente de la cultura política latinoamericana. Se espera que el presidente gobierne en un estilo autoritario, fuerte y paternalista, limitado sólo parcialmente por el orden constitucional, los cuerpos legislativos o la judicatura.

Soberanía popular / gobierno oligárquico. La representación política democrática es, de acuerdo al enfoque “histórico-empírico”, la dimensión en la cual se hizo más notoria la contradicción entre doctrinas y prácticas políticas en los sistemas presidencialistas latinoamericanos. El principio de la soberanía popular fue consagrado en la mayoría de las constituciones iniciales: el poder y el derecho de gobernarse estaban en el pueblo, quien lo ejerce a través de los representantes electos, los cuales “...no representan a cada uno de los ciudadanos sino

a la nación...”. De acuerdo a este principio, el cuerpo legislativo vendría a ser el representante por excelencia de la soberanía *popular* y de la soberanía *nacional* pues debido a su composición y su origen territorial, representaría efectivamente a diferentes partidos, tendencias e intereses. Todo ello conduciría a la “soberanía parlamentaria”. Sin embargo, en América Latina el sentido de la representatividad de los parlamentos siempre fue menor que la de los presidentes. Este hecho se atribuye a que los cambios en la representación parlamentaria, debido al avance de diferentes grupos sociales y a los cambios en los sistemas electorales mismos, no se expresaron simultáneamente en el ejecutivo que, como se ha dicho antes, concentraba el poder oligárquico y económico. De modo que, durante las primeras repúblicas y para todos los efectos prácticos “El presidencialismo (...) contribuyó en América Latina a que los principios de soberanía nacional fueran casi retóricos...” (Nohlen y Fernández, 1998b:115) consolidando de ese modo la concentración de poder en el ejecutivo.

El estilo político resultante contenía fuertes elementos autoritarios y centralizadores. Además, los procesos políticos se articularon a los avatares de las luchas por la independencia y, sobre todo, a las batallas militares. En consecuencia, se produjo un solapamiento entre el poder militar y el poder político. De tal manera que “La estructura de mando y de organización militar, jerárquica y personalizada, tendrá una influencia enorme en el estilo de ejercer el poder político en América Latina (...) el militarismo es simultáneo con el presidencialismo.” (Nohlen y Fernández, 1998b:117). Por otra parte, la gran inestabilidad política de la época hace imposible el control civil sobre el sector militar; ello, al lado de la necesidad de controlar realmente el territorio, contribuyó al surgimiento de los caudillos, figura típica de los procesos políticos latinoamericanos durante la primera mitad del siglo XX. Los caudillos intentan establecer facultades cada vez más amplias para la presidencia, en tanto que luchan por el dominio político. De manera tal que, a un tiempo, se consolidan las características centralizadoras y presidencialistas de los sistemas de gobierno.

El presidencialismo y el contexto socioeconómico

Desde su origen, entonces, los sistemas presidencialistas de gobierno fueron la práctica institucional predominante en las repúblicas latinoamericanas. Esta característica se convirtió en el diseño institucional casi exclusivo a lo largo del siglo XX y fue definiendo la “especificidad latinoamericana” del presidencialismo. En efecto, progresivamente la práctica presidencialista en América Lati-

na se fue diferenciando del modelo norteamericano que había servido inicialmente de inspiración. El resultado fue un sistema de gobierno con dominio del ejecutivo sobre los otros poderes, con controles mínimos sobre el presidente, y con dominio político del centro sobre las regiones o estados, debido a la inexistencia del federalismo.

Al establecerse la primacía política de la institución presidencial y en relación directa con ese fortalecimiento, en la práctica se fue definiendo también una mayor facultad legislativa para la presidencia, en materias tales como impuestos y presupuesto, al mismo tiempo que los controles legislativos sobre el presidente y sus ministros se hicieron meramente formales. Las relaciones entre los dos poderes se convirtieron en unas relaciones de entorpecimiento mutuo. Otra condición que fortaleció los rasgos presidencialistas de los sistemas de gobierno fue la dependencia casi exclusiva de los servidores públicos con respecto del poder político. Por otro lado, después del gran colapso económico de 1929, el desarrollo económico se convirtió en una prioridad de los estados latinoamericanos. Esta condición nuevamente amplió los alcances del poder ejecutivo, pues extendió las facultades de la presidencia a la dirección de las políticas económicas y sociales, a la creación de las empresas públicas, a la planificación del desarrollo y a las políticas fiscales. Esta tendencia se mantuvo inalterada hasta la década de los ochenta. Teniendo como telón de fondo el proceso de vuelta a la democracia en varios países y de reforma del Estado en otros, se inicia la discusión sobre cambios en los sistemas de gobierno, con el propósito de asegurar la consolidación y el desarrollo democrático.

Los investigadores del enfoque “histórico-empírico” reconocen la significación del presidencialismo para el desarrollo político de América Latina. Incluso se sugiere que, en algunos casos, la institución presidencial ha servido para asegurar el tránsito desde un régimen autoritario hacia la democracia. De acuerdo a lo cual no se considera necesario un cambio de sistema de gobierno para promover y estabilizar las democracias en la región. Desde su perspectiva, no puede afirmarse que la institución presidencial es siempre disfuncional con respecto de los procesos y prácticas políticas. Es el caso, por ejemplo, del cambio político ocurrido en Chile después de las elecciones de 1990. El sistema presidencial chileno se relegitimó básicamente por su desempeño y porque el cambio político armonizó un conjunto de instituciones, con factores socioeconómicos y de cultura política.

Conclusión: Convergencias y divergencias

En este artículo se ha ofrecido una visión condensada del debate sobre las democracias presidenciales en América Latina. Se ha examinado tres variaciones sobre el tema de los sistemas de gobierno presidencialistas. En general, las tres perspectivas manejan argumentos conceptuales y empíricos referidos a las prácticas y los procesos políticos. En el caso de Linz y sus colegas, dichos argumentos atañen principalmente a la lógica de los sistemas presidenciales y a las consecuencias que ese funcionamiento tiene para los procesos políticos. Mainwaring y Shugart, en cambio, hacen de las diferentes configuraciones institucionales asociadas al presidencialismo el foco de su análisis; mientras que los investigadores agrupados alrededor de Nohlen y el Instituto de Ciencias Políticas de la Universidad de Heidelberg, consideran indispensable el estudio de los contextos históricos y culturales para dar cuenta del modo como operan en la práctica sistemas presidenciales concretos. Conviene para concluir establecer las convergencias y las divergencias entre estas tres posiciones.

Si algo puede decirse acerca de los sistemas presidencialistas de gobierno en estos comentarios finales, es que no exhiben un buen record en lo que concierne a su capacidad para desarrollar y consolidar las democracias. Esta es una consideración en la cual convergen los autores que se ha revisado en las páginas precedentes. Hasta ahora los regímenes presidencialistas, modelo institucional de gobierno predominante en América Latina, no se han asociado con procesos de estabilidad y profundización democrática. Sea porque la lógica inherente a su funcionamiento genera los problemas estructurales señalados por Linz, sea porque, asociados a los sistemas presidenciales latinoamericanos, hay un conjunto de factores que contribuyen en buena medida a un funcionamiento torpe y rígido, como se desprende del análisis de Mainwaring y Shugart; o sea porque en América Latina, tal como señalan Nohlen y sus colegas, el centralismo y el militarismo, atributos no democráticos de los sistemas políticos, están asociados a la institución presidencial desde sus orígenes. Desde luego, las tres posiciones coinciden en que las condiciones sociales y económicas de la región no favorecen la democratización.

La importancia de la experiencia histórica en la configuración de los presidencialismos y de sus bondades o patologías asociadas es otro aspecto en el cual convergen, con diferente énfasis, las tres posiciones. Para Linz y sus colegas, el

peso de la historia es menos fuerte que, por ejemplo, la estructura funcional que genera el sistema presidencialista. Sin embargo, aceptan que parte de los problemas que contribuyen a la rigidez de los sistemas presidencialistas proviene precisamente de las sospechas, basadas en las experiencias históricas, en relación con los poderes presidenciales. Por ello en muchos casos no se permite la reelección de los presidentes y se produce una discontinuidad en el proceso político que afecta negativamente el desarrollo democrático. El foco del análisis de Mainwaring y Shugart es el conjunto de factores institucionales, como los poderes presidenciales y las características de los sistemas de partido, asociados a las democracias presidenciales y que contribuye a su variabilidad. No obstante, estos investigadores reconocen que las condiciones históricas y socioeconómicas, en las cuales han surgido y operado estos regímenes, se encuentran entre los factores que han contribuido a la variación de las distintas configuraciones institucionales características del presidencialismo latinoamericano.

La posición más fuerte a favor de la importancia del contexto histórico para la explicación y comprensión científica del presidencialismo es, sin duda, la del enfoque “histórico-empírico” que no por otra razón se denomina de ese modo. Para Nohlen y sus colegas, ciertos rasgos globales de la cultura política latinoamericana, como la aceptación del autoritarismo y su consecuencia el “autoritarismo institucional”, forman parte de las tradiciones históricas y de los procesos que permitieron la constitución de las naciones latinoamericanas y, naturalmente, se han expresado y han encontrado su cauce, en los viejos y en los nuevos presidencialismos. Lo cual, por otra parte, no significa que estas condiciones deban mantenerse o que estos regímenes no sean susceptibles de cambio.

Los autores considerados en esta revisión coinciden en su apreciación de que en América Latina existen obstáculos serios para la consolidación y desarrollo de la democracia. Coinciden también en que el tipo de sistema de gobierno es relevante para la dinámica de las democracias. En este sentido, para Linz y sus colegas el presidencialismo es precisamente uno de esos obstáculos por la polarización y conflictividad que imprime a los procesos políticos; características derivadas de la doble legitimidad democrática, la tendencia al conflicto y el carácter suma-cero de la elección presidencial. Para este grupo de autores, el parlamentarismo es la salida política a los dilemas de las democracias presidenciales y así lo recomiendan explícitamente.

Las otras dos posiciones consideradas en este trabajo, aceptan que el presidencialismo ha sido un obstáculo de importancia en el desarrollo demo-

crático de las sociedades latinoamericanas. Sin embargo, no consideran que un régimen parlamentario sea necesariamente la solución. Para Mainwaring y Shugart, ni el parlamentarismo ni el presidencialismo aseguran la continuidad y la profundización de los procesos democráticos. La manera como se elige el ejecutivo interactúa con el cuerpo legislativo y los partidos políticos, e indudablemente influye en la dinámica política, pero, para estos analistas, el tipo de sistema de gobierno no es crucial para la sobrevivencia o colapso de las democracias en América Latina. La inestabilidad política o el quiebre de una democracia no depende del diseño institucional sino que es un efecto de los bajos niveles de desarrollo social y económico, así como de la existencia de culturas políticas no democráticas. Por su parte, Nohlen y los investigadores del grupo de Heidelberg reconocen también la importancia y la relevancia de los diseños institucionales para el desarrollo político; pero, para ellos el verdadero sentido del factor institucional proviene de las estructuras sociales, la cultura política y el contexto histórico. En otras palabras, al igual que Mainwaring y Shugart, y a diferencia de Linz y sus colegas, son cautelosos al tomar posición a favor de un sistema de gobierno en detrimento del otro, porque sostienen como premisa básica la alta complejidad de los procesos y sistemas políticos. En consecuencia, asignan enorme importancia a las mencionadas contingencias políticas en la explicación, tanto del desarrollo democrático en general, cuanto de la estabilidad de un sistema político determinado.

En los análisis sobre el presidencialismo desarrollados por Linz y por Nohlen y colegas, se encuentra convergencias en cuanto a que en los diseños institucionales de las democracias presidenciales coexisten principios y elementos conceptuales contradictorios. Así, Linz piensa que un problema central de los sistemas presidencialistas es la pretensión de conjugar un ejecutivo fuerte y legítimo, estableciendo al mismo tiempo limitaciones severas a las facultades del presidente; lo cual genera una dinámica conflictiva y un estilo político de confrontación permanente. Los investigadores del enfoque "histórico-empírico", por su parte, señalan que desde sus orígenes los presidencialismos latinoamericanos se constituyen a partir de un conjunto de paradojas y contradicciones. En sus diseños constitucionales se combina la separación de poderes, propia de la democracia liberal, con las tradiciones centralistas propias de las monarquías europeas; se mezcla doctrinas constitucionales democráticas con tendencias autoritarias y militaristas; o se sostiene el principio de la soberanía popular simultáneamente con la existencia de gobiernos oligárquicos. El resultado, naturalmen-

te, es paradójico y revela las enormes contradicciones que se expresan en las prácticas y los procesos políticos de los países latinoamericanos.

Como conclusión general, puede afirmarse que los diseños institucionales y constitucionales no son neutros en relación con los procesos y las prácticas políticas. Los sistemas presidencialistas de gobierno pueden operar maximizando ciertas ventajas que le son inherentes, como la concentración de poder en ciertos casos para asegurar una toma de decisiones efectiva y a tiempo, y una ejecución de las políticas. Pero, también pueden potenciar rasgos no democráticos presentes en la cultura política como el autoritarismo y el militarismo. Para asegurar la estabilidad, el desarrollo de orientaciones y prácticas políticas democráticas, así como la eficacia de los gobierno se requiere de un diseño institucional (y constitucional) que tienda a maximizar las ventajas y a reducir las patologías de los sistemas de gobierno.

Bibliografía

- COPPEDGE, M. (1994) 'Venezuela: Democratic despite Presidentialism'. En: LINZ, J. J. y VALENZUELA, A. (Editores) **The Failure of Presidential Democracy. The Case of Latin America**, Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- CRISP, B. (1997) 'Presidential Behavior in a System with Strong Parties: Venezuela, 1958-1995'. En: Mainwaring, S. y SHUGART, M.S. (Editores) **Presidentialism and Democracy in Latin America**, Cambridge University Press.
- FERNÁNDEZ B., M. (1998a). 'Transición *versus* democratización: visiones alternativas sobre el cambio político'. En: NOHLEN, D. y FERNÁNDEZ B., M. (Editores) **El presidencialismo renovado. Instituciones y Cambio Político en América Latina**, Caracas: Editorial Nueva Sociedad.
- FERNÁNDEZ B., M. (1998b). 'Instituciones y democratización: el caso de Chile desde 1990'. En: NOHLEN, D. y FERNÁNDEZ B., M. (Editores) **El presidencialismo renovado. Instituciones y Cambio Político en América Latina**, Caracas: Editorial Nueva Sociedad.
- HARTLYN, J. (1994). 'Presidentialism and Colombian Politics'. En: LINZ, J. J. y VALENZUELA, A. (Editores) **The Failure of Presidential Democracy. The Case of Latin America**, Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

- HUNTINGTON, S. P. (1991). **The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century**. Norman: University of Oklahoma Press.
- LIJPHART, A. (1996). 'Constitutional Choices for New Democracies'. En: DIAMOND, L. y PLATTNER, M. (Editores) **The Global Resurgence of Democracy**. Baltimore/Londres: The Johns Hopkins University Press. 2ª Edición.
- LINZ, J. J. (1978). **The Breakdown of Democratic Regimes. Crisis, Breakdown and Reequilibration**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- LINZ, J. J. (1990). "The Perils of Presidentialism". **Journal of Democracy** 1, 1:51-69.
- LINZ, J. J. (1994). "Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference?" En: LINZ, J. J. y VALENZUELA, A. (Editores) **The Failure of Presidential Democracy. The case of Latin America**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- LINZ, J. J. y VALENZUELA, A.. (Editores) (1994). **The Failure of Presidential Democracy. The case of Latin America**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- LINZ, J. J. (1996). "The Virtues of Parliamentarism". En: DIAMOND, L. y PLATTNER, M. (Editores). **The Global Resurgence of Democracy**. Baltimore/Londres: The Johns Hopkins University Press. 2ª Edición.
- LIPSET, S. M. (1996). 'The Centrality of Political Culture'. En: DIAMOND, L. y PLATTNER, M. (Editores) **The Global Resurgence of Democracy**. Baltimore/Londres: The Johns Hopkins University Press. 2ª Edición.
- MAINWARING, S. (1997). "Multipartyism, Robust Federalism and Presidentialism in Brazil". En: MAINWARING, S. y SHUGART, M.S. (Editores) **Presidentialism and Democracy in Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press.
- MAINWARING, S. y M. S. SHUGART. (Editores) (1997). **Presidentialism and Democracy in Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press.
- MONSALVE y SOTTOLI (1998). **El presidencialismo renovado. Instituciones y Cambio político en América Latina**. Caracas: Editorial Nueva Sociedad. 1998:41-55.
- NINO, C. S. (1992). "El hiperpresidencialismo argentino y las concepciones de la democracia". En: NINO, C. S., GARGARELLA, R., RODRÍGUEZ, M.V. y otros. **El presidencialismo puesto a prueba**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

- NINO, C. S., GARGARELLA, R., RODRÍGUEZ, M. V. y Otros (1992). **El presidencialismo puesto a prueba**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- NOHLEN, D. y FERNÁNDEZ B., M. (Editores) (1998a). **El presidencialismo renovado. Instituciones y Cambio político en América Latina**. Caracas: Editorial Nueva Sociedad.
- NOHLEN, D. (1998a). "Presidencialismo *versus* parlamentarismo: dos enfoques contrapuestos". En: NOHLEN, D. y FERNÁNDEZ B., M. (Editores) **El presidencialismo renovado. Instituciones y Cambio político en América Latina**. Caracas: Editorial Nueva Sociedad.
- NOHLEN, D. (1998b). "Sistemas de gobierno: perspectivas conceptuales y comparativas". En: NOHLEN, D. y FERNÁNDEZ B., M. (Editores) **El presidencialismo renovado. Instituciones y Cambio político en América Latina**. Caracas: Editorial Nueva Sociedad.
- NOHLEN, D. y FERNÁNDEZ, M. (1998b). "El presidencialismo latinoamericano: evolución y perspectivas". En: NOHLEN, D. y FERNÁNDEZ B., M. (Editores) **El presidencialismo renovado. Instituciones y Cambio político en América Latina**. Caracas: Editorial Nueva Sociedad.
- VALADÉS, D. (1998). "La transición del sistema presidencial mexicano". En: NOHLEN, D. y FERNÁNDEZ B., M. (Editores) **El presidencialismo renovado. Instituciones y Cambio político en América Latina**. Caracas: Editorial Nueva Sociedad.
- VALENZUELA, A. (1994). "Party Politics and the Crisis of Presidentialism in Chile: A Proposal for a Parliamentary Form of Government". En: LINZ, J. J. y VALENZUELA, A. (Editores) **The Failure of Presidential Democracy. The case of Latin America**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- VILLARROEL, Gladys (1999). "Dos hipótesis sobre la democracia venezolana. Actores, discursos y representaciones". **Revista AVEPSO**, Vol. XXII, No. 1. 1999.
- WELDON, J. (1997). 'Political Sources of *Presidencialismo* in Mexico'. En: MAINWARING, S. y SHUGART, M.S. (Editores) **Presidentialism and Democracy in Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press.