

EL PRESIDENCIALISMO LATINOAMERICANO: ESTADO DE LA CUESTIÓN Y ALTERNATIVAS DE INVESTIGACIÓN

*Mario Daniel Serrafiero **

El inicio de la redemocratización de los países latinoamericanos trajo consigo nuevos temas de investigación.¹ Los estudios sobre la quiebra de las democracias, el autoritarismo y los procesos de transición fueron continuados por inquietudes relacionadas con aspectos sobre la consolidación de las incipientes democracias. El factor institucional adquirió un lugar central, pero paradójicamente se observó que el tema había sido prácticamente descuidado y carente de interés durante las últimas décadas.²

En realidad hubo una perspectiva dominante que consideró a las instituciones latinoamericanas como epifenómenos de la estructura socio-económica. Los actores y procesos informales de la dinámica política merecieron la mayor atención, en cambio, las formas y los mecanismos institucionales no tuvieron un lugar destacado en las investigaciones. Este enfoque exclusivo tuvo como consecuencia indirecta no cuestionar las formas políticas, no interrogarse sobre sus efectos y convalidar indirectamente las prácticas institucionales. En este orden de ideas el presidencialismo como forma política no fue visto como un inconveniente de la vida democrática y como problema de investigación en los medios académicos. Con la redemocratización aparece el tema de la forma de gobierno y el presidencialismo ingresa como protagonista estelar en una corriente de investigación que pone el acento en las variables institucionales en el nuevo escenario de la consolidación.³

Se plantea la duda sobre conveniencia de este sistema para el período iniciado y la posibilidad de su sustitución por el sistema parlamentario o semipresidencialista. La mirada está puesta en las democracias de la Europa Occidental y se intentaría, principalmente, adoptar o adaptar la institucionalidad vigente en aquella región. Así en numerosos países latinoamericanos se han brindado numerosas opiniones y algunos estudios sobre la posibilidad del

* Centro de Estudios Internacionales de la Fundación Ortega y Gasset, Toledo, España.

reemplazo de sus presidencialismos por formas parlamentarias. La discusión se realiza en el campo concreto de la reforma política.

El objetivo de este trabajo es recorrer los principales enfoques teórico-metodológicos que se utilizaron en torno al análisis del presidencialismo latinoamericano y, especialmente, los últimos aportes coincidentes con las etapas de transición y consolidación democráticas. El trabajo concluye con aportes y reflexiones sobre las posibles formas y alternativas de continuar y progresar en la tarea de investigación.

Ubicación del problema en la filosofía y la teoría política

El presidencialismo como problema de investigación puede ser situado en un cuadro general de la evolución de las ideas y de las formas políticas. El tema se entronca por un lado con el análisis de las ideas en torno al poder; y por el otro, con el de sus formas políticas. En cuanto al análisis del poder, el eje de la discusión histórica ha girado en torno a su concentración o su división.⁴ La llamada "doctrina de la división de poderes" adquiere, sin duda, un lugar especial.

Se han buscado antecedentes en la filosofía griega y así surge que Aristóteles⁵ en su *Política* ya hablaba de tres tipos de tareas o funciones en la comunidad política. Jellinek⁶ advirtió que, en realidad, la división aristotélica más que inaugurar la doctrina, consistía en una división objetiva de funciones sin distinción de los sujetos, de modo que una misma persona podía participar en los diferentes órganos estatales. Recién con Locke y más contundentemente con Montesquieu, la división objetiva de funciones requerirá la división subjetiva dentro de los órganos institucionales.

Fue Locke⁷ el primer filósofo que esbozó una suerte de "división de poderes" señalando los siguientes: legislativo, ejecutivo, federativo y de prerrogativa. Como se sabe, el interés presente en Locke era la división de poderes como forma de contrarrestar o evitar el poder tiránico o la monarquía absoluta. Montesquieu⁸ fue el verdadero formulador de la teoría en el *Espíritu de las Leyes*, señalando la clásica trilogía del Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial. En su versión, el resguardo de la libertad exigía que los poderes fueran ejercidos por diferentes órganos. También que los ocupantes de una rama del poder no ejercieran las facultades o funciones de los otros. El poder debía estar dividido. La única forma de proteger la libertad individual y evitar el abuso del soberano era que "el poder controlara al poder". En su ataque al despotismo, el poder dividido y el gobierno moderado eran los componentes de la fórmula que aseguraba la libertad política y la convivencia social.⁹ Locke y Montesquieu representaron el interés del liberalismo clásico en relación al fenómeno del poder¹⁰ y el objetivo que se perseguía con tal doctrina era el "gobierno limitado".¹¹ Posteriormente, Benjamin Constant¹² agregó un cuarto poder a los ya señalados

por Montesquieu, el poder moderador o neutral. Su función era regular los conflictos que podrían acontecer entre los otros órganos. En la monarquía constitucional esta "prerrogativa" estaría en manos del Rey.

La doctrina de la división de poderes tuvo su institucionalización en diferentes experiencias y textos institucionales. El art. 16 de la "Declaración del hombre y del ciudadano", de 1789, y las constituciones de los estados americanos del norte también recogían el principio, al igual que la Constitución de los Estados Unidos sancionada en 1787.¹³

La doctrina pasó también al constitucionalismo liberal decimonónico de los Estados latinoamericanos. Transferencia que arrastró también la arquitectura básica de una prevención. ¿Quién era el órgano que aparecía como más propenso a la extensión y acumulación del poder? Tanto para Montesquieu como para Madison, era el cuerpo legislativo o asamblea popular. La fórmula para compensar este riesgo era fortalecer el Ejecutivo y partir al Legislativo en dos ramas diferentes.¹⁴

Por cierto, en la historia de esta doctrina se encuentran numerosas críticas y cuestionamientos, tanto desde un perfil teórico como práctico. Como así también la descalificación total por su carácter de "mito" político.¹⁵

Una primera crítica que bien puede fundamentarse en Rousseau¹⁶ y su *Contrato Social*, advirtió que la división de poderes es contradictoria con el principio de la soberanía "indivisible". El poder del Estado, aunque existan diversos órganos, es siempre uno.¹⁷

Otra crítica muy extendida señaló la doctrina como una ficción, principalmente en el caso en que los órganos del Estado fueran ocupados por individuos de la misma clase social, partido político, grupos o sectores. En realidad, quien primero advirtió esto fue el propio Montesquieu.¹⁸ No en vano su edificio institucional relacionaba órganos con sectores sociales para que el equilibrio del poder político se fundamentara o sostuviera en un cierto equilibrio social.

Es cierto que la doctrina, según los casos, puede ser más ficción que realidad, pero al admitir en forma absoluta este posible hecho se corre el riesgo de concluir en una admisión indirecta -y hasta involuntaria- de la concentración del poder como fenómeno inevitable. Como bien afirmó Carl Friedrich las dificultades de la división de poderes son grandes, pero los resultados de su concentración son desastrosos. Otras críticas se han formulado, ya no en relación al cuestionamiento en sí de la doctrina, sino a sus imprecisiones o confusiones, señalándose las diferencias entre las funciones de los órganos y los poderes del Estado.

Partiendo de esta evolución de las ideas en torno a la división del poder, puede tratarse ahora el tema de las "formas políticas" desde una visión más actual. El desarrollo efectuado en relación a las ideas políticas y la división o concentración del poder ha opuesto dos formas esenciales y contrapuestas: la democracia y la autocracia¹⁹ (sin olvidar la obvia contraposición que existe también con el autoritarismo y el totalitarismo). No sólo el sujeto en quien se

deposita la soberanía es la base de la distinción, también importa y mucho, el modo en que se ejerce el poder y los límites de su control.

En relación a la forma democrática Bobbio²⁰ advirtió -entre otros- la distinción significativa del presente, diferenciando entre los diseños parlamentarios, los semipresidenciales y los presidenciales. Luego de señalar las diferencias estructurales entre tales regímenes, señaló la importancia que adquiere el sistema de partidos para el funcionamiento real de los diferentes sistemas. Duverger²¹ le dió capital importancia a este hecho. El autor efectuó una descripción de la interacción posible que resulta entre la estructura del gobierno -parlamentaria o presidencial- y el sistema de partidos -partido único, bipartidismo y multipartidismo; llegó a la conclusión de que la estructura institucional debe ser complementada con el sistema de partidos. La separación de poderes, el papel de la oposición y la autoridad gubernamental se encuentran fuertemente condicionados por el número y tipos de partidos políticos.

En torno al presidencialismo.

Dentro del campo específico del sistema presidencial,²² Duverger distinguió entre los regímenes presidencialistas, al régimen "presidencial clásico" existente en los EEUU y al "presidencialismo" propio de los países latinoamericanos que consiste en una "aplicación deformada del régimen presidencial clásico, por debilitamiento de los poderes del Parlamento e hipertrofia de los poderes del Presidente".²³

En su versión, los límites con las dictaduras están bastante atenuados, constituyen en no pocas ocasiones camuflajes institucionales; si bien distingue -según los grados- entre una semidictadura y el presidencialismo que se inclinaría más hacia el lado de las democracias; pero un mismo país puede pasar -según los períodos- de un régimen a otro sin notarse mayores diferencias.

El clásico estudio de Jacques Lambert,²⁴ *América Latina*, puso en vigencia una nueva terminología: habló concretamente de la existencia en la región de un "régimen de preponderancia presidencial" que imita al régimen de los Estados Unidos, pero con la diferencia de que el presidente cuenta aún con mayores poderes que en el modelo original. También -y en no pocas ocasiones- bajo el ropaje constitucional del presidencialismo suele funcionar un régimen más próximo a una dictadura.

Antes de los análisis de Duverger y Lambert, Hans Kelsen²⁵ había cuestionado a la "República presidencialista". Señaló su carácter marcadamente monárquico, la falta de lugar institucional de un aparato autocrático dentro de un esquema democrático y su contradicción abierta con la idea de la soberanía del pueblo.

La atención prestada a los presidencialismos latinoamericanos reactualizó la permanente mirada comparativa en relación al sistema norteamericano, destacándose los factores diferenciales que contribuyeron a su relativo éxito.

En este sentido, la descripción realizada por Fred Riggs²⁶ ha adquirido indudable notoriedad. Cabe señalar que en los EEUU existe también la opinión crítica sobre el sistema en aspectos que son familiares a la experiencia latinoamericana, por ejemplo cierta visión de la presidencia como portador y representante total de la soberanía del pueblo, como observó recientemente R. Dahl.²⁷

También se intentaron establecer tipologías que dieran cuenta de las diferencias existentes entre los presidencialismos de la región. Se habló así de cinco tipos de presidencialismo en América Latina:²⁸ el presidencialismo puro, el atenuado, el aproximado al parlamentarismo, el gobierno colegial de Uruguay de 1952 a 1966, y el régimen socialista cubano. Esta tipología partía de la clasificación que hace medio siglo había propuesto Karl Loewenstein, en un completo análisis sobre el presidencialismo en el mundo.²⁹ También se distinguió³⁰ entre el gobierno presidencial vigorizado, el gobierno presidencial controlado y el gobierno semipresidencial, sin olvidar el presidencial autoritario. Nogueira³¹ aconsejó diferenciar -en un primer momento- entre dos tipos de presidencialismo: el democrático y el autoritario. Entre los democráticos diferenció: el puro, el parlamentario o atenuado, y el dirigido. Las tipologías, en definitiva, privilegian y se construyen en base a la distribución de competencias que se advierten de una lectura constitucional.³²

Los procesos de transición y consolidación democráticas en los países de la región despertaron un renovado interés "institucionalista"³³ en algunos politólogos que señalaron la necesidad de reformas políticas que atenuaran el presidencialismo latinoamericano, o bien lo suplantaran por un régimen parlamentarista. La nueva perspectiva más que intentar tipologías se preocupa, principalmente, por el tema de la estabilidad y continuidad institucional. Juan Linz, Arend Lijphart y Dieter Nohlen fueron algunos de los politólogos³⁴ que se lanzaron a esta tarea. Los estudios asumieron diferentes aspectos y objetivos de investigación, entre los más importantes:

- a. Los efectos o influencias que ha tenido la variable presidencialista en el desplome o derrumbe de las democracias.
- b. Las posibilidades de viabilidad del sistema democrático latinoamericano dentro de un régimen presidencialista, en la etapa de "consolidación" democrática.
- c. En vinculación con el anterior punto, la confrontación teórica y empírica de los modelos parlamentarios y presidencialistas -y regímenes intermedios-, con el fin de obtener potenciales ventajas y desventajas de su aplicación.

Esta nueva perspectiva pone el acento en los componentes del sistema político. Tiene en cuenta la normativa constitucional, pero la analiza en función dinámica observando los procesos y estilos de hacer política, y propone reformas al régimen presidencial. La influencia de Linz ha sido notoria en la discusión académica. Señala la superioridad del modelo parlamentario y destaca los problemas del presidencialismo. Entre otros, el juego de suma 0 que produce el

sistema, el problema de la doble legitimidad, la rigidez que genera el mandato fijo, el estilo de hacer política y los problemas de continuidad y estabilidad.³⁵

En cierta forma se vuelve al acervo de un debate clásico sobre la "mejor forma de gobierno". Ya en el siglo pasado Walter Bagehot señalaba la superioridad del gobierno de "gabinete" y los problemas del sistema presidencial norteamericano.³⁶ La perspectiva de Linz ha recibido objeciones,³⁷ pero ha servido para reactualizar el debate sobre las instituciones políticas en Latinoamérica. Dieter Nohlen ha cuestionado la óptica de Linz desde el punto de vista metodológico, señalando que la decisión sobre la conveniencia del parlamentarismo se asume cometiendo los errores del espejismo estadístico, la argumentación en contrario y la comparación entre tipos-ideales.³⁸

Arend Lijphart ha coincidido con Linz en cuanto a la rigidez del presidencialismo latinoamericano, pero además señala la tendencia de "democracia de mayoría" que posee esta forma de gobierno. Destaca cierto "sentimiento de una legitimidad democrática superior" en la presidencia, el problema que constituye lograr consenso y los riesgos de "conflicto, frustración y estancamiento" en los casos de presidencias débiles.³⁹

Para Giovanni Sartori, teniendo en cuenta los numerosos golpes de Estado en la región, existiría una correlación entre la quiebra democrática y la dificultosa y rígida forma de gobierno latinoamericana. Propone para la región un sistema que, en principio, no sea ni presidencialista ni parlamentarista, en sus formas puras⁴⁰ y señala que en cada país, según sus propias características, debería decidirse sobre la forma de gobierno.

Seymour Lipset ha intervenido en este debate manteniendo posturas ya sostenidas en relación al fenómeno político.⁴¹ Este investigador estima que es la cultura política, más que las instituciones, el problema central de la consolidación democrática en América Latina.⁴² Guillermo O'Donnell ha introducido recientemente el concepto de "democracias delegativas", para describir un funcionamiento institucional -muy parecido al que critican los cuestionadores del presidencialismo-, donde el presidente es "la encarnación de la nación, el principal fiador del interés nacional", sostenido por un "movimiento", en un marco mayoritario donde el Legislativo y el Judicial se encuentran devaluados.⁴³

Puede decirse entonces, que el tema se encuentra presente en los actuales estudios recientes sobre la región,⁴⁴ y concretamente, la superación de los problemas de funcionamiento institucional es un problema inherente a la propia consolidación democrática.⁴⁵

En cuanto a la probable relación entre sistema de partidos, presidencialismo y estabilidad democrática, Nogueira⁴⁶ ha señalado que las democracias más duraderas de la región -Costa Rica, Colombia y Venezuela- se caracterizan por presentar un fuerte bipartidismo (*two-party system*). Arturo Valenzuela⁴⁷ ha señalado con énfasis, la explosiva combinación que significó para Chile el presidencialismo con un sistema multipartidista polarizado. Sus análisis de la quiebra democrática chilena,⁴⁸ en 1973, han tenido significativa influencia en cuanto a los problemas de estabilidad que genera el sistema.⁴⁹

Más allá de la estabilidad, el funcionamiento del presidencialismo en conexión con un partido predominante o hegemónico, por ejemplo México, pone en tela de juicio el propio carácter democrático de un régimen.⁵⁰

Este recorrido introductorio sobre ideas y formas políticas, permite acotar no sólo la óptica teórica del problema en cuanto a sus componentes fundamentales, sino también los conceptos a través de los cuales poder evaluar el presidencialismo. Entre estos múltiples conceptos encontramos: división, separación y equilibrio de poderes -o funciones-, preponderancia del Ejecutivo, debilidad del Parlamento, etc. Los desarrollos de Karl Loewenstein son útiles para precisar aún más los conceptos a fin de lograr su mejor -y correcto- aprovechamiento. El autor consideró en cierta forma caduca la doctrina de división de poderes⁵¹ y propuso una nueva trilogía para el análisis del poder: la decisión política fundamental (*policy determination*), la ejecución de la decisión (*policy execution*) y el control político (*policy control*). Otra precisión de Loewenstein es la referida al tipo de vinculación entre los órganos del Estado, según sea el régimen parlamentario o presidencialista. En realidad existió un antiguo y siempre constante cuestionamiento a la doctrina de separación de poderes que señaló que tal separación era prácticamente imposible. Los órganos del Estado se encuentran en una situación de interdependencia. Loewenstein señaló que en el parlamentarismo existe "interdependencia por fusión",⁵² y en el presidencialismo "interdependencia por coordinación".⁵³

De tal modo que el presidencialismo si bien supone una división de funciones precisas y acotadas, distribuidas entre diferentes órganos -mucho más que en el parlamentarismo según la lógica de ambos-, requiere de "coordinación" entre los órganos como posibilidad misma de gobierno. Por cierto, esta interpretación encontraba sólidos antecedentes. Madison⁵⁴ en *El Federalista* señaló con especial énfasis que no era deseable otorgar a cada órgano el total de las funciones que se le atribuían. Cada órgano contaría con la posibilidad de influir en las decisiones de los otros. El mecanismo de *checks and balances* se sustentaba en otorgar las funciones clásicas y determinadas a los diferentes órganos, pero no todas las funciones.⁵⁵ La coordinación se hacía de este modo necesaria, y el control político, posible.⁵⁶

En síntesis, el diseño presidencialista si bien presenta una marcada separación de funciones entre los órganos, también exige una coordinación entre éstos. Pero pueden existir también otras situaciones o relaciones institucionales posibles. Dos de ellas adquieren significativa importancia: la división rayana al aislamiento de los órganos, y la subordinación. Es cierto que la total división entre los órganos no es posible, pero sí puede darse, al punto de tornar la gestión de gobierno en ineficaz o conflictiva. En cuanto a la subordinación, es otro modo de conceptualizar la ya referida preponderancia del Ejecutivo -observada por Duverger y Lambert- y la debilidad del Congreso, situación que dificulta -en el mejor de los supuestos- el control al Ejecutivo. En todo caso, las relaciones de cooperación o conflicto entre los órganos del Estado estarán condicionadas en mucho por el sistema de partidos y los lugares que estos ostenten en los

órganos institucionales, por un lado; y del diseño institucional de facultades, competencias y relaciones de los poderes por el otro.

Ópticas del problema y ejes de discusión

Como se ha visto, el presidencialismo latinoamericano como forma política tiene su propia especificidad en relación a otros modelos de organización política y de gobierno, principalmente con las experiencias europeas y con el régimen presidencial clásico de EEUU. Pero aún dentro de la propia especie las diferencias son significativas según ha tratado de dar cuenta el recurrente ejercicio de contrucción tipológica.

Del análisis en relación a la teoría política implícita y el abordaje histórico que ha tenido el presidencialismo como objeto de estudio, pueden diferenciarse claramente y en un primer momento, dos perspectivas.

La óptica de la hipertrofia presidencial ha aproximado esta patología con la "dictadura camuflada", planteo que partió de la observación sobre el funcionamiento del sistema. Se remarcó el diseño institucional desequilibrado, el estilo autoritario de los actores políticos y la influencia negativa de los factores socio-económicos. La óptica de la estabilidad parte del análisis del presidencialismo como sistema rígido y vulnerable a las crisis políticas. Partiendo de la observación de las quiebras democráticas y la instauración del autoritarismo (militar), sostiene que las reglas institucionales del sistema influyen en los procesos políticos y el comportamiento de los actores, conduciendo a problemas de legitimidad, eficacia y estabilidad del sistema democrático.

La óptica de la hipertrofia se preocupaba más por el logro de una relación equilibrada entre poderes, la de la estabilidad intenta, a través del parlamentarismo y de su implícita fusión entre el Ejecutivo-Legislativo, evitar el conflicto interorgánico. La perspectiva de la hipertrofia se preocupaba por evitar el exceso del poder y el autoritarismo del Ejecutivo. La de la estabilidad se ocupa de promover un diseño que permita superar las crisis políticas y evitar el golpe de Estado a través de los procedimientos parlamentarios como mejor camino para consolidar las democracias refundadas. Por último, la óptica del presidencialismo como sistema institucional deformado, como hipertrofia del Ejecutivo en detrimento de los otros órganos del Estado, **admite implícitamente la posibilidad de corrección del modelo.** Por el contrario, la óptica de la estabilidad, según sus propios postulados, **implica la mayor conveniencia de la sustitución del modelo.** Cabe preguntarse si estas dos líneas de investigación son totalmente contrapuestas o si existen puentes teórico-metodológicos que las puedan conectar en algunos puntos.

Otro eje de discusión es la elección del tipo de democracia, mayoritaria o consensual, y su relación con las formas institucionales. Linz Y Lijphart⁵⁷ se inclinan hacia el tipo consensual y su forma emparentada: el parlamentarismo. Para Sartori, en cambio, no sería pertinente una elección a priori, sino que debe

indagarse sobre la "mejor forma de gobierno" de acuerdo a las características de cada país. Partiendo de la -teóricamente correcta- vinculación de la democracia consensual y el parlamentarismo, cabe preguntarse qué elemento del presidencialismo (más mayoritario) presenta el rasgo consensual. Lipjhart advierte que este elemento es la separación y el equilibrio de poderes. Tal apreciación implica incluir los aspectos teóricos y funcionales de la "democracia madisoniana", sus desviaciones y sus posibilidades de corrección.

El otro tema explícito del debate gira en torno a la "efectividad", o sea -y según Sartori- en la "capacidad para tomar decisiones".⁵⁸ La opinión predominante afirma que el "gobierno dividido" y su parálisis, genera falta de efectividad. Por la lógica de ambos sistemas, esta situación es altamente probable en el presidencialismo y no en el parlamentarismo, donde el gobierno cuenta con el apoyo de la mayoría o al menos gobierna hasta tanto el Parlamento no le retire la confianza. Pero, en realidad la situación de parálisis en el presidencialismo tiene también que ver con las relaciones de cooperación o confrontación que se entablan entre los partidos con representación parlamentaria, con la falta de negociación y la incapacidad de coaligarse.⁵⁹

En otros términos, cabe preguntarse: ¿es el probable gobierno dividido que emerge de la separación de poderes el que genera conflicto e inmovilidad, o es la estrategia de confrontación la que hace derivar el gobierno dividido hacia situaciones de parálisis? Quienes cuestionan al presidencialismo sostienen que el propio diseño induce a estrategias de confrontación entre los partidos. Por último, existen posturas que estiman que la democracia y su consolidación dependen más de cuestiones socioeconómicas que políticas e institucionales.

Los múltiples de ejes de discusión implican caminos metodológicos y presupuestos teóricos diferentes. La situación se agrava, en parte, debido al tratamiento discontinuo que tuvo la Ciencia Política en torno a "lo institucional". Recientemente Apter señaló las dificultades de agregación y articulación, y las cuentas pendientes del "antiguo y el nuevo institucionalismo".⁶⁰

El antiguo, tributario de la teoría política clásica, con acusada presencia de las instituciones formales y cierta ausencia de la sociedad en sus teorizaciones. El nuevo, preocupado por las relaciones entre el Estado y la Sociedad, pero poco ocupado por el gobierno, sus formas y mecanismos.

Reflexiones y aportes para la tarea de investigación

Antes de brindar reflexiones particulares sobre el debate en relación al presidencialismo, caben señalar algunas de sus omisiones. En primer lugar, se olvida que el cambio de la forma de gobierno, por lo general, requiere un debate previo sobre la reforma constitucional. En cada país esta cuestión presenta problemas específicos de índole histórica, política y social, que exceden al tema de la "forma de gobierno". En segundo lugar, se omiten aspectos menos visibles

o bien de nivel inferior de la ingeniería institucional que son también importantes. En otros términos, no sólo hay que prestar atención al modo en que se diseña el Ejecutivo y sus relaciones con el Legislativo, sino también y por ejemplo, al funcionamiento y el lugar del Poder Judicial en el esquema de poder (uno de los temas más prioritarios en la región), los controles intraorgánicos, el poder reglamentario del Ejecutivo, los aspectos reglamentarios del funcionamiento de las Cámaras, las prácticas institucionales, etc.

La dificultad más aparente de este debate es establecer **una estrategia de investigación empírica relativamente integral**, que pueda captar los aspectos más relevantes del fenómeno. También y sin pretender la emergencia de una "gran teoría", hacen falta articulaciones que contemplen la teoría política, constitucional, sociológica e histórica para brindar una perspectiva más amplia disminuyendo los enfoques reduccionistas.

Un riesgo del debate actual es que se avance **exclusivamente** sobre la hipotética y contrafáctica propuesta de la sustitución parlamentarista, desviando las energías de investigación necesarias para el conocimiento de los sistemas presidenciales concretos. Pero esta situación **es evitable**. Según se ha aludido, la reflexión sobre las formas de gobierno, la reforma política y la consolidación democrática puede ser abordada a través de dos caminos: **el correctivo del actual sistema y el sustitutivo**. Los argumentos teóricos y empíricos que se sostienen para fundamentar el cambio del presidencialismo al parlamentarismo, específicamente los de Linz y Lijphart, **pueden ser muy útiles y fecundos para recorrer la anatomía presidencialista, focalizar su patología y proponer una terapia correctiva**. En realidad, la postura más fecunda del investigador debería ser la de confrontar las provocaciones teóricas y los argumentos empíricos y, a través de estos estímulos, avanzar -hasta donde sea posible- por una doble vía hacia una doble pregunta de carácter básico: ¿Es posible corregir el presidencialismo? ¿Existen las condiciones necesarias y suficientes que permitan instaurar con éxito el parlamentarismo?

No se debe correr el riesgo de adoptar posturas precipitadas e inconsecuentes quizás con las finalidades que se persiguen. Los parlamentarismos europeos y los presidencialismos latinoamericanos -con sus tipologías y formas concretas- presentan entre sí significativas diferencias. Además, como bien señaló Nohlen, los análisis deberían incluir los elementos contextuales que pudieron haber influido en el éxito de los parlamentarismos de posguerra de la Europa Occidental y el fracaso de los presidencialismos latinoamericanos en la misma época. La tarea comparativa puede circunscribirse, al menos, a estos supuestos: a) comparaciones entre presidencialismos y parlamentarismos concretos, individualizándose y contextualizándose los diferentes tipos -en uno y otro caso- que se toman como objetos de la comparación; b) comparaciones entre las diferentes formas, pasadas y presentes, de los distintos presidencialismos latinoamericanos y c) estudios comparativos diacrónicos de las diferentes formas o variaciones dentro de cada país latinoamericano. Las relaciones con el modelo norteamericano, a pesar de las diferencias de índole política, institucional,

económica, social y cultural, no es ejercicio vacío y pueden obtenerse importantes apreciaciones.

La discusión actual plantea, al menos, dos alternativas claras. El camino correctivo apuesta a un mejor funcionamiento del sistema, incluyendo en el diseño institucional elementos equilibradores que compensen el poder del Ejecutivo ya sea mediante controles institucionales, reestructuración de competencias y, principalmente, el reforzamiento del Congreso. La óptica sustitutiva considera que el presidencialismo es difícilmente viable y en su lugar apuesta por un diseño parlamentario, principalmente para evitar el conflicto interpodere y la inestabilidad del sistema político. Ello también evitaría el problema de la erosión de legitimidad y redundaría en una mayor eficacia y efectividad del sistema político. La preocupación por evitar futuras quiebras institucionales y consolidar la democracia es un objetivo explícito. Ahora bien, todavía no se ha probado fehacientemente la relación causal entre el sistema presidencial y la ruptura institucional, más allá de la probable correlación que sugiere el dato estadístico. En este sentido habría que continuar con las indagaciones, pero también transitar una perspectiva complementaria: los modos en que, dentro del presidencialismo, se superaron las crisis políticas evitándose las quiebras democráticas.

Otra probabilidad es que existan vinculaciones significativas e indirectas entre la deformación presidencialista y el quiebre democrático. La diferencia de esta perspectiva es sutil, pero importante. De corroborarse esta hipótesis, que aquí se propone, de ello no se derivaría, necesariamente, la sustitución del modelo. Así y todo la alternativa parlamentaria presenta atractivas finalidades, además de ser bastantes convincentes los distintos argumentos que aportan Linz y Lijphart al establecer la superioridad teórica del modelo parlamentario. No hace falta reiterar las disfunciones y peligros que presenta el presidencialismo en su estado actual y que he señalado en otro trabajo,⁶¹ compartiendo en gran parte lo expuesto por sus críticos. Pero cabe preguntarse: ¿presenta el sistema presidencial algún objetivo valorable como para poder repensar su diseño? En este sentido, una pregunta aún no formulada claramente puede agregarse a la reflexión sobre la reforma política. El presidencialismo fue un producto modificado del régimen presidencial clásico de los EEUU, pero con sus propias especificidades. En el diseño de aquel país la preocupación por la tiranía, el abuso del poder y su concentración estaba en la base del pensamiento de Madison, inspirado en las ideas de Locke y Montesquieu. Cabe pensar si esa preocupación tiene actualidad en América Latina, esto es: si el abuso de poder de los gobernantes y la falta de protección de las libertades ciudadanas son hechos ya superados en la región. El reciente pasado autoritario, el intento de poder hegemónico de algunos Ejecutivos actuales, la corrupción y la violación de derechos fundamentales parecen demostrar lo contrario. Ante esta situación, **el fortalecimiento del Poder Legislativo y del Judicial, es un objetivo necesario, inevitable e indiscutible.** La relativa fusión de poderes que implica el parlamentarismo, ¿llevará a fortalecer al Legislativo? Cuando se habla del

conflicto interpodere, reconociendo los problemas incuestionables que de ello se derivan, ¿no se olvida que -salvo algunos países- quizá haya sido peor el Congreso dependiente que determinó una situación institucional rayana a la dictadura? Establecer un diseño institucional que implique mayor armonía entre los poderes es loable, pero cabe la duda de si debe ser el excluyente factor de peso.

No debe olvidarse que lo que hace falta en América Latina es constituir instituciones eficaces y fuertes, que desarrollen suficientemente sus instancias de control institucional. La tendencia a la hegemonía y a la concentración del poder parece ser un destino que se reproduce bajo diversas formas y fórmulas políticas y es un mal aún presente. Es probable que, nuevamente, la división del poder sea un imperativo teórico y de construcción institucional más necesario que su fusión. Lamentablemente, la fusión del poder es un hecho que la dinámica política se ha encargado de restaurar cada vez que la debilidad de las fuerzas políticas, la obsecuente lealtad partidaria, el caudillismo, el populismo y el personalismo han derivado en un Congreso sumiso, en agencia del Ejecutivo o en sucursal del partido en la presidencia. Este diagnóstico no prescribe la imposibilidad o la inconveniencia de la adopción del parlamentarismo -situación que deberá dirimirse en cada caso concreto-, pero sí la urgencia de reforzar al Congreso y al Poder Judicial intentando lograr un mayor equilibrio que compense el Ejecutivo predominante. A nadie escapa que la cuestión de los partidos políticos y su realidad actual es un tema clave que debe estar presente en la investigación sobre la reforma política.

Si la reflexión que surge de esta pregunta tiene alguna entidad cabe continuar todavía por la senda que investigue las posibilidades correctivas del sistema. En este orden de ideas habría que preguntarse cómo llenar el espacio vacío de investigaciones en la materia. En primer lugar, si bien las tipologías existentes no son suficientes para abarcar al fenómeno, resultan útiles para aproximarse a él. Además de los criterios clásicos que se tuvieron en cuenta para su construcción, deberían agregarse -para la clasificación de los diferentes presidencialismos- el carácter más o menos mayoritario que poseen y el grado de rigidez o flexibilidad que ostentan. El análisis del diseño constitucional debe complementarse con la dinámica política, el sistema de partidos y el sistema electoral, la cultura política y el compromiso con el funcionamiento institucional formal.⁶²

La necesidad más urgente para avanzar en el terreno de la reforma política y para que la tarea comparativa pueda llevarse a cabo, es el estudio de los diferentes formas presidenciales en cada país latinoamericano. En este sentido, pueden sugerirse algunos de los múltiples ejes analíticos y de estudio. Cabe aclarar que existe una diversidad de ópticas y niveles de estudio y debe procederse como un juego de rompecabezas, donde el conjunto adquiere progresivamente una mayor definición al aislar y relacionar las diferentes piezas.

Una primera aproximación puede ser la diferenciación entre la evolución de las ideas institucionales a través de las diferentes épocas, y el análisis de la

práctica institucional concreta de los mecanismos constitucionales. ¿Cómo han influido esas ideas en la práctica concreta? Las populistas, por ejemplo, han tenido innegable importancia en la hipertrofia presidencial y el debilitamiento de la concepción liberal del control político del poder. En cuanto al ámbito del Ejecutivo, deben observarse los efectos del modo de elección presidencial, de la duración del mandato y de la prohibición inmediata de reelección, del lugar normativo y real ocupado por los ministros y, en su caso, del Consejo de Ministros, la rotación ministerial y las crisis de gabinete. En cuanto al ejercicio de las competencias presidenciales, constatar las facultades normativas ordinarias y su desempeño y, especialmente, las facultades de excepción, exorbitantes o de emergencia. Lugar especial merece el estudio del dictado de decretos de "necesidad y urgencia", o equivalentes, del Ejecutivo.

En cuanto al Poder Legislativo y las relaciones con el Ejecutivo, observar el sistema electoral de elección de parlamentarios y su influencia en la composición de las Cámaras, la duración y forma de renovación, la facultad de autoconvocatoria y el régimen de sesiones ordinarias, de prórroga y extraordinarias, la existencia o no de un Consejo Legislativo en la época de receso parlamentario, el proceso de formación de leyes y la participación del Ejecutivo. Especialmente, es útil analizar los mecanismos de control institucional además del clásico poder de bolsa y la propia tarea legislativa, por ejemplo y según los casos, las interpelaciones y pedidos de informes, las comisiones de investigación, la coparticipación en el poder nominativo, las mociones de censura a políticas del gobierno o a sus ministros (en los países que se contemplan estos procedimientos). También, la existencia o no de un órgano institucional que decida sobre el conflicto de competencias entre el Ejecutivo y el Legislativo.

En relación al poder Judicial, estudiar especialmente el modo de designación y duración de los ministros de la Corte Suprema, las funciones institucionales de la Corte, el control de constitucionalidad, la convalidación o restricción del modo de ejercicio de los poderes ordinarios y extraordinarios del Ejecutivo y, en general, su influencia en la limitación o expansión de los poderes presidenciales y en las relaciones interorgánicas.

Este análisis debe enfocarse desde lo normativo y lo político, o sea enmarcado en la dinámica política de los diferentes periodos históricos, regímenes y presidencias. Se observarán los diferentes "estilos presidenciales de liderazgo", la potencia, omnipotencia o impotencia presidencial, la legalidad o arbitrariedad en el uso de las facultades ordinarias y extraordinarias. En cuanto a los estilos presidenciales, es útil indagar sobre la concepción de los presidentes sobre su propio rol en el sistema institucional, la graduación de sus comportamientos dentro de un eje cuyos extremos serían un estilo democrático y otro autoritario, los efectos de los liderazgos de alta, media y baja intensidad sobre el sistema político, y las variaciones y los efectos de la disminución o el aumento del liderazgo a lo largo de los periodos presidenciales. En cuanto a las relaciones del Congreso con el Ejecutivo, deben tomarse en cuenta los patrones de cooperación o conflicto, aislamiento o sumisión de las diferentes Cámaras,

el ejercicio o no de las competencias del Congreso, las zonas de oscuridad normativa o discrecionalidad en las relaciones interorgánicas. Podría analizarse también el diferente matiz que los distintos partidos y líderes han aportado al proceso político-institucional y sus variaciones. Especialmente útil será observar la combinación entre el tipo de presidencialismo y el tipo de sistema de partidos. El papel que han jugado frente a los quiebres institucionales el Presidente, el Congreso (y cada una de sus Cámaras), la Corte Suprema y las fuerzas políticas, en perspectiva complementaria a los análisis más abundantes que han focalizado el problema en las relaciones cívico-militares o en causalismos de índole económica y social. Qué papel o rendimiento han tenido los mecanismos y órganos relacionados, en alguna forma, con la superación de las crisis políticas o la continuidad institucional, en primer lugar el "impeachment" y la institución de la vicepresidencia o su equivalente, y también los cambios de gabinete, las Cortes Supremas, etc. Muy interesante será evaluar cómo se superaron las crisis políticas que no derivaron en rupturas institucionales.

El análisis empírico de estas cuestiones pueden brindar una perspectiva sobre el funcionamiento concreto del presidencialismo y sus puntos de debilidad. Información relevante para quien avance tanto por el camino correctivo del sistema como por la vía sustitutiva, ya que ambas perspectivas tienen un punto de entrecruzamiento: el cuestionamiento de los efectos del presidencialismo, tal cual se ha dado en la práctica concreta latinoamericana.

Avanzar sobre la vía correctiva del presidencialismo aplicando los desarrollos teóricos de sus críticos actuales (Linz y Liphart fundamentalmente) implica acercar las dos líneas teórico-metodológicas y proponer modificaciones que introduzcan elementos consensuales y de flexibilización en el sistema. Elementos que más que instituir una "forma mixta" -calificativo bastante objetable y que ha producido no poca confusión- implican una moderación del presidencialismo. No significa que esta sea "la" vía para caminar en la senda de la reforma política, pero sí es "otra" vía paralela a una estrategia sustitutiva que tampoco debe abandonarse en el estado actual de las investigaciones.

La visión de Montesquieu sobre la moderación del poder, la fundamentación teórica de Locke sobre su extensión y límites, la consecuente arquitectura institucional de Madison con su alquimia entre las ideas liberales, el formato republicano y la creación presidencialista, y las expresiones concretas y diferenciales que tuvieron estas ideas en la normativa y la práctica concreta de la institucionalidad democrática latinoamericana, ¿no pueden ser reformuladas en términos institucionales concretos a través de los cuestionamientos teóricos de Linz sobre la doble legitimidad, el juego de suma cero y la rigidez del diseño? ¿No puede implicar una vuelta a la democracia madisoniana, y una corrección de sus desvíos, los argumentos de Lijphart sobre la tendencia mayoritaria del sistema y la legitimidad superior de la presidencia? El desafío teórico, por cierto, no parece poco. Pero no se agota allí. La teoría política da paso a la política constitucional en tarea de rediseño de las instituciones y, entre medio, la articulación de la "mejor forma de gobierno" es expresión concreta de la

mediación y el ajuste entre dos conceptos prevalentes -y a veces un tanto ambiguos- en el "nuevo institucionalismo": el Estado y la Sociedad.

Notas

1. Este trabajo se ha realizado en el marco del proyecto de *Reforma Política y Consolidación Democrática* llevado a cabo por AIETI (Asociación de Investigación y Especialización en Temas Iberoamericanos). Es una versión resumida y parcial, de la sección sobre "presidencialismo" de la primera parte, que aborda el dilema "presidencialismo versus parlamentarismo".
2. Ver Norbert Lechner, "De la revolución a la democracia: el debate intelectual en la América del Sur", en *Síntesis*, n.1 (1987), pág. 11-23.
3. Las diferentes corrientes y líneas de investigación en torno a la democratización en América Latina pueden consultarse en Peter Smith, "Crisis y Democracia en América Latina", en *Desarrollo Económico*, Vol. 31, n.124 (1992), pág. 463-486.
4. Como es sabido los teóricos más importantes en relación a la concentración del poder han sido Bodino y Hobbes, defensores y justificadores del poder absoluto.
5. Aristóteles, *Política*, Madrid, Editorial Gredos, 1988, Libro IV, pág. 260-277.
6. Georg Jellinek. *Teoría General del Estado*, Bs. As., Ed. Albatros, 1978, pág. 458.
7. John Locke. *Segundo tratado sobre el gobierno civil*, Madrid, Alianza, 1990, pág. 150-153. El poder Ejecutivo y el Federativo, según el autor, suelen ir juntos. Si bien no habla concretamente de un Poder Judicial, si señala la necesidad de jueces determinados, pág. 143 y 144 de la obra referida.
8. Montesquieu. *Del Espíritu de las Leyes*, México, Ed. Porrúa, 1971, Libro XI, pág. 102-121.
9. Ver María del Carmen Iglesias, *El pensamiento de Montesquieu*, Madrid, Alianza, 1984, pág. 382 y 391.
10. La evolución posterior del liberalismo político y su encuentro con el pensamiento democrático puede verse en C. B. Macpherson, *La democracia liberal y su época*, Madrid, Alianza, 1982; en Giovanni Sartori, *Teoría de la democracia*, Madrid, Alianza, 1987; y Alf Ross, *¿Por qué Democracia?*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1989, pág. 128-138.
11. Siempre es muy útil la lectura de Carl Schmitt sobre el análisis del Estado de Derecho liberal -o en sus palabras el "Estado Burgués de Derecho",

- principalmente su perspectiva sobre el poder constituyente, la "distinción" de poderes, la técnica de su equilibrio, el concepto de Ley, y el sentido de la Nación. Ver su *Teoría de la Constitución*, Madrid, Editorial de Derecho Privado, 1934 (introducción de Francisco Ayala).
12. Benjamin Constant. *Principios de Política*, Madrid, Aguilar, 1970, pág. 18-31. Ver también en relación al poder moderador el trabajo de Carl Schmitt, *La Defensa de la Constitución*, Barcelona, Labor, 1931; y el de Joaquín Varela Suanzes, "La Monarquía en el pensamiento de Benjamín Constant (Inglaterra como modelo)", en la *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, n.10, (1991), pág. 121-138.
 13. Las palabras de Madison fueron claras en cuanto a la concentración del poder y la tiranía: "La acumulación de todos los poderes, legislativos, ejecutivos y judiciales, en las mismas manos, sean éstas de uno, de pocos o de muchos, hereditarias, autonombradas o electivas, puede decirse con exactitud que constituye la definición misma de la tiranía". Hamilton, Madison y Jay, *El Federalista*, México, Fondo de Cultura Económica, 1957, artículo 47, pág. 204 y 205.
 14. Montesquieu, *Del Espíritu de las Leyes*, pág. 107-109; y Madison, en Hamilton, Madison y Jay, *El federalista*, artículo 51, pág. 221.
 15. Louis Althusser, *Montesquieu: La política y la historia*, Barcelona, Ariel, 1974, 117-129.
 16. J. J. Rousseau. *Del Contrato Social. Discursos*, Madrid, Alianza, 1985, pág. 33 y 34. Rousseau destaca que la soberanía es indivisible y lo relaciona con la división o separación entre las partes u órganos del poder.
 17. Herman Heller no encuentra contradicción entre la "totalidad del poder objetivo" y la "división del poder de la organización entre diversos depositarios de poder aunque ordenados jerárquicamente", ver su *Teoría del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, 1957, pág. 263.
 18. Montesquieu, *El Espíritu...*, pág. 105.
 19. Giovanni Sartori, *Teoría de la democracia*, pág. 258-260; Herman Heller, *Teoría del Estado*, pág. 265-267; Karl Loewenstein, *Teoría de la Constitución*, Barcelona, Ariel, 1986, pág. 73-145; y Hans Kelsen, "Forma de Estado y Filosofía", incluido en *Esencia y valor de la Democracia*, Barcelona, Labor, 1934, pág. 133-159.
 20. Ver Norberto Bobbio *Estado, gobierno, sociedad. Contribución a una teoría general de la política*, Barcelona, Plaza y Janes, 1987, pág. 119-122.
 21. Ver Maurice Duverger, *Los Partidos Políticos*, Madrid, Fondo de Cultura Económica, 1981, pág. 418-447. Sobre sistema de partidos puede consultarse también Giovanni Sartori, *Partidos y Sistemas de Partidos*, Madrid, Alianza, 1980.

22. Los aspectos, fenómenos y problemas relacionados con el presidencialismo latinoamericano son múltiples. Algunos fueron motivo de interés desde el siglo pasado (su raíz histórica y evolución, centralismo político, cultura política, liderazgo, relación con la estructura socioeconómica, etc.), otros surgen con el debate aludido. Ver Mario D. Serrafiero, "Presidencialismo y reforma política en América Latina", en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, n.8 (1991), pág.195-235.
23. Maurice Duverger. *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Barcelona, Ariel, 1970, pág. 213.
24. Jacques Lambert, *América Latina*, Barcelona, Ariel, 1964, pág. 387.
25. Hans Kelsen, *Teoría General del Estado*, Barcelona, Labor, 1934, pág. 456.
26. Fred Riggs es un autor continuamente aludido en el debate actual. Señala que la viabilidad del presidencialismo en Estados Unidos se debió a una serie de factores -entre otros- : el perfil presidencial, el bipartidismo, la indisciplina partidaria imperante, la existencia de subgobiernos dentro del aparato del Ejecutivo y del Congreso -donde se cruzan intereses geográficos, sectoriales y partidistas-, y el papel activo de la Corte Suprema en un contexto jurídico-cultural del Common Law y la fuerza política de la comunidad jurídica. La fragmentación del poder político induce a la necesidad de negociación. Ver: "The survival of Presidentialism in America: Para-constitutional Practices", en *International Political Review*, Vol 9, n.4, (1988), pág. 247-278.
27. Ver de este autor, "The Mith of the Presidential Mandate", en *Political Science Quarterly*, Vol. 105, n.3(1990), pág. 355-372.
28. Luis Sanchez Agesta, *Curso de Derecho Constitucional Comparado*, Madrid, 1980, pág. 244.
29. Ver el exhaustivo análisis del Loewenstein en, "The presidency outside The United States: a study in comparative political institutions", en *The Journal of Politics*, Vol. 11 (1949), pág. 447-496.
30. Clasificación de Francisco Cumplido, citada en Humberto Nogueira Alcalá, "El presidencialismo en la práctica política", en *Síntesis*, n.3, (1987), pág. 13.
31. Ibidem, pág. 17-20.
32. Para ampliar el tema ver Mario Serrafiero, "Presidencialismo y reforma política", pág.210-212.
33. Ya hace bastante tiempo Robert Dahl señalaba la necesidad de no tratar las instituciones políticas como simples epifenómenos. Ver, *La Poliarquía. Participación y oposición*, Madrid, Guadiana, 1974, pág. 135-136.

34. Entre los politólogos no latinoamericanos que investigan actualmente el tema, puede citarse también a Scott Mainwaring, quien intenta brindar una nueva agenda de estudio en su trabajo "Presidentialism in Latin America", en *Latin America Research Review*, Vol. XXV, n.1 (1990), pág. 157-179.
35. Juan Linz, "Democracia Presidencialista o Parlamentarista. ¿Hay alguna diferencia?", en *Presidencialismo vs. Parlamentarismo*, Bs. As., Eudeba, 1988, pág. 19-43; y "The perils of Presidentialism", en *Journal of Democracy*, Vol.1, n.4 (1990), pág. 51-69; y Juan Linz y Alfred Stepan, "Political crafting of democratic consolidation or destruction: European and South American comparisons", en *Democracy in the Americas*, New York, 1989.
36. Ver Walter Bagehot, *La Constitución Inglesa*, Madrid, La España Moderna, s/f, pág. 1-37.
37. Por ejemplo la ponencia de Donald Horowitz, "Comparing Democratic Systems", en *Journal of Democracy*, Vol.1, n.4 (1990), pág. 73-79.
38. Dieter Nohlen, "La reforma institucional en América Latina. Un enfoque conceptual y comparativo", en D. Nohlen y Liliana de Riz, *Reforma institucional y cambio político*, Bs. As., Legasa, 1991, pág. 14-20.
39. Ver Arend Lijphart. "Democratización y modelos alternativos de Democracia", en *Opciones*, Santiago de Chile, n. 14 (1989), pág. 29-42; y "Presidenzialismo e democrazia maggioritaria", en *Rivista Italiana Di Scienza Politica*, a.XIX, n.3, (1989), pág. 367-384.
40. En recientes trabajos ha pasado revista sobre los puntos débiles y fórmulas de gobierno existentes en el mundo y ha introducido la posibilidad de un sistema "Presidencial alternativo". Giovanni Sartori, "Li riforme istituzionali tra buone e cattive", en *Rivista Italiana Di Scienza Politica*, a.XXI, n.3 (1991), pág. 375-407.
41. Principalmente las ideas sostenidas en su *Political Man*, Nueva York, 1960.
42. Ver Seymour Martin Lipset, "The centrality o political culture", en *Journal of Democracy*, Vol. 1, n.4 (1990), pág. 80-83.
43. Aunque O'Donnell señala que su construcción no se reduce al debate "presidencialismo-parlamentarismo", las relaciones son evidentes. Ver Guillermo O'Donnell, "¿Democracia Delegativa?", en *Cuadernos del clae*, n.17 (1992), pág. 5-19.
44. Ver por ejemplo Evelyn H. Stephens, "Democracy in Latin America. Recent Developments in Comparative Historical Perspective", en *Latin American Research Review*, Vol. XXV, n.2 (1990). Larry Diamond considera al presidencialismo dentro de la paradoja o tensión entre representatividad versus

governabilidad en "Three Paradoxes of Democracy", en *Journal of Democracy*, Vol. 1, n.3 (1990), pág. 48-60. Philippe Schmitter ha incluido el eje "parlamentarismo-presidencialismo" en su esquema sobre el espacio de propiedad en los diferentes tipos de democracia, ver su trabajo, "Cinco reflexiones sobre la cuarta onda de democratizaciones" en *Transiciones a la Democracia en Europa y América Latina*, Flacso, 1991, pág. 102-117.

45. Peter Hakim y Abraham Lowenthal, "Latin America's Fragile Democracies", en *Journal of Democracy*, Vol. 2, n.3, (1991), pág. 25-27.
46. Humberto Nogueira, "Análisis crítico del presidencialismo", en *Presidencialismo versus Parlamentarismo*, Bs. As., Eudeba, 1988, pág.155.
47. Ver de este autor, "Hacia una democracia estable: La opción parlamentaria para Chile" en *Revista de Ciencia Política*, Santiago, Vol. VII, n.2 (1985); "Orígenes y características del sistema de partidos en Chile", en *Síntesis*, n.1 (1987), pág. 156-160; "Partidos Políticos y crisis presidencial en Chile: Proposición para un gobierno parlamentario", en Oscar Godoy Arcaya (Comp), en *Hacia una Democracia moderna: La opción parlamentaria*, Santiago, 1990.
48. Ver su trabajo, *El quiebre de la democracia en Chile*, Santiago, Flacso, 1989.
49. Nohlen ha señalado con acierto, que un solo caso no puede ser tomado como paradigma y ser generalizado en relación a otros países. Cabría agregar también que el sistema y las prácticas institucionales de Chile diferían en múltiples aspectos del resto de América Latina.
50. Lorenzo Meyer señaló que las presidencias fuertes mexicanas fueron importantes para la estabilidad de la vida política del país, pero también significaron el principal obstáculo para el tránsito hacia una auténtica democracia. Ver "Las presidencias fuertes", en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, n.13 (1992), pág. 55-71.
51. Karl Loewenstein, *Teoría de la Constitución*, Barcelona, Ariel, 1986, pág. 54-72.
52. Decía Bagehot: "La eficacia de la Constitución inglesa reside, puede decirse, en la estrecha unión, en la fusión casi completa del poder ejecutivo y del poder legislativo", en *La Constitución Inglesa*, pág. 12.
53. Karl Loewenstein, *Teoría de la Constitución*, pág. 131-133.
54. Ver principalmente los artículos 47, 48 y 51 de Madison, en Hamilton, Madison y Jay. *El Federalista*, pág. 204-213 y 219-223. Sobre la "democracia madisoniana" ver Robert Dahl, *A Preface to Democratic Theory*, The University of Chicago Press, 1970, pág. 1-33; del mismo autor, "Reflections on A Preface to Democratic Theory", en *Government and Opposition*, Vol.26, n.3

- (1991), pág. 292-301; y George W. Carey, "Separation of Powers and the Madisonian Model: A Replay to the Critics", en *The American Political Science Review*, Vol. 72 (1978), pág. 151-164.
55. El mecanismo de frenos y contrapesos fue también expuesto por John Adams en su carta a John Taylor en 1814, según la cita de Woodrow Wilson en *El Gobierno Congresional*, Madrid, La España Moderna, s/f, (ejemplar de la Biblioteca Nacional), pág. 12.
 56. El "mito" que descubre Althousser parte de la errónea interpretación del concepto división de poderes. La lectura de Madison evita los equívocos. Pero, aún en Montesquieu, existe en germen la idea de colaboración. Al tratar el supuesto de inacción por oposición de los poderes, afirma que por "el movimiento necesario de las cosas, han de verse forzados a ir a concierto". Montesquieu, *Del Espíritu...*, pág. 109.
 57. Ver las contundentes apreciaciones recientes de Arend Lijphart sobre el gobierno de mayoría, "El gobierno de mayoría en la teoría y la práctica: persistencia de un paradigma viciado", en *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, n.129 (1991), pág. 507-518. Para este autor si lo que se busca es instituir una democracia consensual en América Latina, la elección debe ser el parlamentarismo.
 58. Giovanni Sartori y otros, "Consideraciones sobre alternativas semipresidenciales y parlamentarias de gobierno", en *Estudios Públicos*, n.42 (1991), pág. 9.
 59. Ver el trabajo de Juan Carlos Torre, "América Latina. El gobierno de la democracia en tiempos difíciles", en *Revista de Estudios Políticos*, n.74 (1991), pág. 145-161.
 60. David Apter, "Reconsideración del institucionalismo", en *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, n.129 (1991), pag. 487-506.
 61. Mario Daniel Serrafiero, "Presidencialismo y reforma política en América Latina", en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, n.8 (1991), pág. 220-235.
 62. Las fuerzas políticas pueden o no utilizar las posibilidades constitucionales y esto depende de la dinámica concreta y del comportamiento de los propios actores. Quien trabaja sobre el tema de la ingeniería institucional, debe tener presente los límites de su propia tarea. Que se utilicen o no los instrumentos institucionales es algo que depende de otras circunstancias y, en definitiva, los comportamientos si bien pueden ser inducidos, no pueden ser constitucionalizados. El tema, por cierto, se entronca con la discusión mantenida entre quienes dan prioridad a las costumbres políticas -o cultura política- o bien al diseño institucional. Entre ambas posturas puede sostenerse que los efectos de una reforma institucional se encontrarán condicionados por la cultura política. Pero también es posible que las reformas mismas -en alguna medida- coadyuven al cambio de cultura y de prácticas institucionales. Los procesos de reforma tienen una dosis de incertidumbre, por cierto, considerable.