

# EL ENFRENTAMIENTO ENTRE LOS PODERES EJECUTIVO Y LEGISLATIVO Y LA PROMOCIÓN DEL PARLAMENTARISMO EN AMÉRICA LATINA

*Enrique A. Baloyra*

## **1. Introducción: el énfasis en la existencia de “opciones”**

Anteriormente, los planteamientos deterministas sostenían que los imperativos de la división internacional de la clase obrera, la percepción de amenazas por parte de las clases dominantes y una cultura fundamentalmente autoritaria hacían que fuera imposible evitar la ruptura de regímenes y el intervencionismo militar en determinadas coyunturas<sup>1</sup>. Actualmente, algunos politólogos se valen de un argumento contrario en su afán de rescatar su disciplina de dos décadas de explicaciones no políticas. Postulan que la innovación institucional puede incidir de manera importante: “Nuestra perspectiva es probabilística, da por sentado que la gente tiene la oportunidad y la opción de hacer que funcionen las instituciones, mejorarlas y efectuar los cambios sociales necesarios dentro de un marco democrático pacífico” (Diamond y Linz, 1989: 52).

Este énfasis es muy oportuno, no sólo por los méritos inherentes de los argumentos e hipótesis expuestos, sino también porque le devuelve cierto equilibrio a la disciplina. Como consecuencia del hecho de que este empeño, en parte, se ha abocado a determinar la manera en que diferentes diseños institucionales pueden contribuir a la estabilidad democrática, se están produciendo algunos aportes

---

1 Para una ilustración de la supuesta causalidad que está en juego aquí, véase Collier (1979: 25-30).

académicos excelentes en la forma de investigaciones que aclaran cómo el presidencialismo ha funcionado en diferentes países latinoamericanos. Se están examinando muchos aspectos interesantes del diseño institucional que han sido descuidados por mucho tiempo. Al fin y al cabo, este momento es tan bueno como cualquier otro para el replanteamiento de algunas opciones institucionales.

Pero puede que estemos confundiendo los árboles con el bosque. Una discusión erudita, pero algo prematura y limitada, de las ventajas del parlamentarismo sobre el presidencialismo en América Latina es insuficiente. Hace falta un análisis mucho más amplio y fundamental del diseño de instituciones y su contribución a la estabilidad de regímenes, y un examen más detenido de los peligros del presidencialismo del que tenemos a nuestra disposición (Linz 1990; Linz y Valenzuela, de próxima publicación; Mainwaring y Shugart, de próxima publicación; Shugart y Carey, 1992). Por el momento, las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo parecieran representar un interés más universalista que el planteado por una elección entre dos tipos de gobierno<sup>2</sup>. Al fin y al cabo, los politólogos no tienen por qué justificar el tema de las relaciones poder ejecutivo-poder legislativo, sobre todo cuando se vincula con una perspectiva comparativa. Esta no sería una mala posición desde la cual observar la política latinoamericana contemporánea. Sin embargo, si han de ser realmente pertinentes, las alternativas a, y los peligros de, el presidencialismo puro que merecen examinarse deberían evaluarse en relación con el tema de "gobierno dividido", del enfrentamiento entre el Ejecutivo y el Legislativo (Fiorina, 1992; Mayhew, 1991), el cual es diferente de la parálisis institucional. De no ser así, puede que la discusión parezca estrecha y pueblerina<sup>3</sup>.

La escasa literatura sobre las asambleas legislativas de América Latina arroja conclusiones muy poco favorecedoras. A excepción del Senado chileno, el Parlamento uruguayo y la Asamblea Legislativa costarricense, hay poco que decir acerca de la pertinencia del poder legislativo en América Latina (McDonald, 1971; Valenzuela y Wilde, 1979). A un poder notorio en América Latina por su inercia e ineficiencia, difícilmente se le podría encomendar las funciones de un gobierno

- 
- 2 El uso del término "gobierno" es deliberado. Maurice Duverger y otras grandes figuras de la disciplina han empleado el término "régimen" para describir las instituciones y prácticas del presidencialismo y el parlamentarismo. Esto tiene dos desventajas. Una es que aquí nos interesan formas, no modos, de *gobierno*. La otra es que este uso confunde a los especialistas en asuntos latinoamericanos, quienes están acostumbrados a utilizar el término "régimen" para referirse al *modo* de gobierno.
  - 3 La mayoría de los estudiosos definen el presidencialismo como un sistema con un Jefe de Estado y de gobierno elegido *directamente* por el electorado por un mandato *fijo*.

parlamentario de forma repentina. Además, el sistema parlamentario requiere de la presencia de al menos algunas organizaciones realmente nacionales y programáticamente viables capaces de funcionar como partidos políticos. Esto, a su vez, supone que los partidos pueden desempeñar un papel preponderante en la intermediación política y la resolución de conflictos. La investigación y las críticas contemporáneas indican que estamos presenciando un momento de *decadencia* partidista en gran parte de América Latina (Paramio, 1993: 7-17). Se sabe poco de los sistemas de partidos contemporáneos, y aún lo que se sabe indica que los partidos políticos quedan están sujetos a diseños tradicionales que no se prestan para la administración responsable (Linz, 1992).

## 2. Los Argumentos en contra del Presidencialismo

La crítica actual del presidencialismo es alimentada por dos motivos loables. En primer lugar, después de años de intentos globales para explicar la relación entre los procesos y resultados políticos y los determinantes socioeconómicos, hay un nuevo interés en recuperar *la sustantividad de lo político* (Paramio 1992). Una suposición consecuente acompaña esta finalidad. Implica un determinismo político sutil - a saber, que si no existen instituciones adecuadas el ejercicio del poder será traumático y la parálisis institucional y el inmovilismo difíciles de evitar. En segundo lugar, y esto posiblemente sea lo más importante, en un momento histórico excepcional resulta posible crear nuevas instituciones *democráticas* (Linz 1992). Parte de nuestra función como politólogos consiste en considerar aspectos del diseño institucional y el punto hasta el cual puede que hagan una diferencia.

Los esfuerzos para aclarar aspectos importantes del diseño institucional deben ser orientados por varias consideraciones. Primero, en el caso de la mayoría de los países latinoamericanos no disponemos de descripciones detalladas del diseño exacto y la aplicación práctica del presidencialismo, ni de las relaciones entre los poderes legislativo y ejecutivo (Mainwaring, 1990: 171-174). Esto sugiere que hacen falta muchos estudios de casos preliminares. Debido a su inexistencia, la investigación comparativa debe proceder con cautela y no caer en el empirismo crudo, el cual sería un blanco demasiado fácil para los críticos estructuralistas de soluciones "voluntaristas". Segundo, precisamente por la falta de propuestas teóricas nuevas y confiables, hay que evitar caer en las trampas analizadas por los comparativistas, desde la mala conceptualización - el síndrome "Sempronio" - al relativismo semántico (Sartori 1990). Por ejemplo, los índices de dominación presidencialista y eficacia legislativa son bases relativamente débiles sobre las cuales fundamentar una investigación seria de las consecuencias del "gobierno dividido". Tercero, desafortunadamente, cuanto más específica y técnica sea la discusión, más reducido es el público. Como ejemplo de esto podemos citar las

discusiones extraordinariamente útiles y eruditas de Dieter Nohlen, que han servido de patrón para muchas iniciativas *prácticas* pero que inevitablemente no han logrado convencer a muchos estudiosos<sup>4</sup>. Cuarto, vincular la discusión con el tema más grandioso de la inestabilidad crea más problemas de los que resuelve. Simplemente hay demasiadas explicaciones opuestas de la inestabilidad para que se acepte una nueva basada en un análisis parcial. Si este es el caso, difícilmente atraerá un público grande y entusiasta la noción de que el presidencialismo es el principal responsable y que la solución es una alternativa que ni siquiera se ha probado. Finalmente, algunos autores responsabilizan y vinculan el presidencialismo con todo defecto político que se encuentre en la política latinoamericana. Debemos limitarnos a la ciencia social crítica y no caer en la demonología.

El argumento genérico contra el presidencialismo se manifiesta en una serie de variantes: el presidencialismo (en diferentes configuraciones y/o ciertas características del mismo) en combinación con una pléthora de otros factores (por ejemplo, el multipartidismo) produce parálisis e inmovilismo, los cuales a su vez se traducen en la ruptura institucional. Si esto no se corrige, la ruptura de regímenes será un fenómeno recurrente y, en gran medida, inevitable. En ocasiones el argumento asume tendencias emancipadoras (por ejemplo, Linz, 1990); en otras, es más técnico (Shugart y Carey, 1992, particularmente los capítulos 4-8).

Pero los críticos del presidencialismo no son unos excéntricos poco sofisticados y sus argumentos tampoco son triviales. No se le achaca al presidencialismo el defecto de ser inoperante o la causa principal de los golpes militares. Los críticos del presidencialismo aprovechan algunas de sus características clave como punto de partida - a saber, la rigidez de los mandatos fijos, las tendencias hegemónicas y la competencia entre el presidente y la legislatura para atribuirse la legitimidad democrática (Shugart y Carey, 1992: 28-36). Sobre todo en una época en que el intervencionismo militar es menos probable, puede ser que el presidencialismo latinoamericano tradicional (Blondel y Suárez, 1981; Suárez, 1982) no sirva para restaurar la autenticidad democrática y la sustantividad política: las fluctuaciones en los niveles de apoyo para el gobierno parecen ser más dramáticas de lo que son; la polarización entre los poderes ejecutivo y legislativo y situaciones de suma cero son más frecuentes (porque es más probable que el multipartidismo, la representación proporcional y la elección del jefe de estado por mayoría simple resulten en gobiernos minoritarios); en contraste, es posible que las tentaciones hegemónicas

---

4 El trabajo realizado por Matthew Shugart en este mismo sentido es más accesible. Por ejemplo, ha ofrecido observaciones valiosas en torno a la relación entre la sincronización de mandatos, reglas electorales para el congreso y la presidencia, y la fragmentación del sistema de partidos (Shugart, 1992).

y populistas, alimentadas por grandes márgenes de victoria, lleven al jefe de estado a ignorar o arrollar al poder legislativo; los efectos de la no reelección incentivan la promulgación rápida de legislación; y siempre existe el peligro de que resultarán eelectos candidatos con tenues lazos con los partidos establecidos y coaliciones sociales (Linz, 1992). Debe notarse que muchas de estas características no son inherentes al presidencialismo sino sólo contingencias que se han presentado de vez en cuando.

Aún los críticos del presidencialismo reconocen que: (1) simplifica la responsabilidad -- tanto las acciones como las críticas se concentran en una sola función; (2) ofrece opciones muy bien definidas en las elecciones, pues los votantes saben a quien están eligiendo sin la necesidad de que se configuren coaliciones parlamentarias; (3) implica contrapesos que posiblemente faciliten la integración de coaliciones; y (4) ofrece un árbitro viable entre facciones rivales en la legislatura (Shugart y Carey, 1992: 43-49).

### **3. Crítica de la Crítica**

Hay varios puntos en que uno puede estar en desacuerdo con la crítica al presidencialismo.

En primer lugar, la prueba más definitiva de la hipótesis sería la existencia de regímenes presidencialistas inestables en Europa y regímenes parlamentarios estables en América Latina. Esto, por supuesto, no está a nuestro alcance, pero hay que tener presente que no existen regímenes parlamentarios en América Latina ni regímenes presidencialistas en Europa. En otras palabras, la forma de gobierno es invariable en todos los casos en ambas regiones, y hay que tener cuidado al atribuir la causalidad en un contraste que comprende dos diseños "de lo más diferente" posible y uno en que hay muchos ejemplos de diferencias en la forma del régimen. Aquí habría que tomar en cuenta la causación coyuntural múltiple.

En segundo lugar, la evidencia ofrecida no demuestra que las imperfecciones del presidencialismo determinen la ruptura institucional, sino simplemente que -- en combinación con otros factores -- pueden contribuir a ello. La crítica es válida en términos de patrones de causación coyuntural en función de los regímenes presidencialistas, pero no al establecer una relación determinista entre el presidencialismo y la inestabilidad.

En tercer lugar, poco convincentes son algunos de los contrastes hechos con más frecuencia entre las dos formas de gobierno. Por ejemplo, reiteradamente se sostiene que la mayoría de las democracias contemporáneas estables tienen gobiernos parlamentarios, y que muy pocas funcionan con un sistema presidencialista (Linz

1990, 1992). Pero en muchos casos estos sistemas parlamentarios son las monarquías constitucionales de las naciones industrializadas y desarrolladas del Norte. Algunos de éstos son regímenes democráticos consociativos. En realidad, eran sistemas parlamentarios *inestables antes* de que adoptaran el consociativismo. Por lo tanto, se podría afirmar que, en combinación con otros elementos institucionales, el sistema de gobierno parlamentario ofrece estabilidad democrática a las sociedades avanzadas, incluso aquéllas que están segmentadas culturalmente. Pero no sabemos cuáles es el factor clave que contribuye a la "estabilidad" en estos casos. Irónicamente, por mucho tiempo los defensores del sistema bipartidista consideraban que el diseño institucional global en que se apoya el parlamentarismo (incluyendo los partidos múltiples y la representación proporcional) contribuía al inmovilismo y a la parálisis.

En cuarto lugar, algunos críticos perciben la existencia de una secuencia causal entre el presidencialismo, el inmovilismo y los golpes de estado. Conviene hacer dos advertencias aquí. Primero, que puede ser que el inmovilismo tenga más que ver con el gobierno dividido, ciclos electorales y la causalidad coyuntural que con el diseño institucional. En el mejor de los casos el inmovilismo es difícil de impedir con diseños previsores, y resulta ser prácticamente inevitable cuando hay una ruptura del consenso social o cuando una sociedad está dividida entre antagonistas bien equilibrados -- el "equilibrio catastrófico" de los marxistas. Pero el inmovilismo y el gobierno dividido son dos cosas distintas.

Por casi una generación hemos estado eligiendo presidentes y congresos de diferentes partidos en los Estados Unidos. Si bien es perfectamente posible dentro de un diseño institucional que establece tres poderes separados que comparten ciertas atribuciones, el "gobierno dividido" tiene que ver con la imagen de los partidos y las preferencias del electorado. Según Morris Fiorina, entre 1832 y 1992 era dos veces más probable que el poder quedara repartido en elecciones de mitad de período (22) que en elecciones presidenciales (9) (Fiorina 1992: 11). Dos observaciones hechas por Fiorina vienen particularmente al caso aquí. Una es que, fundamentalmente, el enfrentamiento entre Ejecutivo y Parlamento (el control de los dos poderes que determinan las políticas por partidos diferentes) ha hecho que Estados Unidos sea *menos* excepcional entre las democracias occidentales. La otra es que,

"Si las preferencias del electorado resultan ser un factor importante en la condición actual de gobierno dividido, debe considerarse como un resultado legítimo de nuestro sistema constitucional" (Fiorina, 1992: 125, 130).

El análisis empírico realizado por David Mayhew de las investigaciones de alto perfil del Congreso y el desempeño legislativo en el período 1946-1990 indica que su récord no era peor cuando los Demócratas y Republicanos compartían el poder (Mayhew 1991: 175-199). Difícilmente el parlamentarismo hubiera salvado la situación en Chile en setiembre de 1973, o diluiría el conflicto antagónico en aquellos casos en que una "oposición desleal" está resuelta a destruir el régimen y rehúsa limitarse a la caída del gobierno.

En cuanto al inmovilismo y los golpes de estado durante una crisis del presidencialismo, es evidente que, a juzgar por los precedentes más recientes, no es inevitable que éstas se traduzcan en golpes de estado. Aún en el caso de Venezuela, donde el presidente Carlos Andrés Pérez enfrentó varias sublevaciones militares, la *institución* de la presidencia retuvo su legitimidad y, desde el punto de vista de la mayoría, el meollo de la cuestión era la destitución de Pérez por medios constitucionales y no por un golpe de estado. En esto los golpistas desacertaron completamente y finalmente Pérez fue destituido. El presidente brasileño Fernando Collor de Mello también fue destituido por mecanismos constitucionales. En ambos casos el proceso requirió de negociaciones bastante largas y dio lugar a gran incertidumbre, pero el sistema se mantuvo firme. El ex-presidente colombiano César Gaviria se vio en una situación similar, logrando sobrevivir.

Si bien esto no constituye una confirmación definitiva de una nueva resistencia que le permitirá enfrentar cualquier crisis futura con éxito, el sistema presidencialista sobrevivió pruebas muy duras en esas tres naciones sin que se diera una ruptura institucional. Los críticos del presidencialismo deberían de reconocer ese anhelo de preservar la integridad institucional y, además, que las aptitudes de los líderes políticos son útiles no sólo en medio de crisis económicas sino también cuando se cuestiona la permanencia en el cargo del presidente.

En quinto lugar, una cosa es poner los factores sociales y económicos contextuales en su lugar, y otra es ignorarlos completamente. No hay que ser determinista para imaginar que algunos de los factores ecológicos enumerados recientemente por Diamond y Linz (1989: capítulo 1) -- la cultura, la inequidad social, las divisiones étnicas, etc. -- tendrán un impacto relativamente directo en el gobierno, cualquiera que sea su naturaleza. En otras palabras, ningún diseño institucional hace que los líderes sean invulnerables a la posibilidad de parálisis institucional, el inmovilismo y circunstancias adversas. Esto implica que el argumento acerca del diseño institucional es sobre mejoras marginales y no sobre defectos funestos. Los defectos funestos tienden a tener vidas institucionales mucho más cortas de las que ha gozado el sistema de gobierno presidencialista en América Latina.

No todas las críticas al presidencialismo implican un respaldo generalizado al parlamentarismo. En su análisis de la dinámica del conflicto institucional y el inmovilismo en Colombia, Archer y Chernick recomiendan que se *fortalezca* el poder del presidente colombiano. Hacen una distinción entre los poderes supuestos (formales) y reales del cargo y examinan la noción del “inmovilismo situacional” (a diferencia del estructural). Recalcan el hecho de que la dinámica interna de las facciones partidistas en el congreso y la faccionalización de los partidos en el país en general contribuyen al inmovilismo en Colombia (Archer y Chernick, 1992). Afirman en forma categórica que “la causa principal de la inacción del estado (no estoy seguro de que ésta sea su definición operativa del inmovilismo situacional) es que el *proceso* (el énfasis es suyo) no ha sido suficientemente definido ni institucionalizado” (Archer y Chernick, 1992: 37). Concluyen afirmando que: “En Colombia el presidente no puede depender del apoyo o ayuda de los líderes políticos locales o regionales de su propio partido” (Archer y Chernick, 1992: 20). No hay que ser experto en el cálculo teórico del juego para darse cuenta de lo desdichado que resulta ser el mandato de un presidente colombiano.

La investigación de la dinámica del presidencialismo en Bolivia realizada por Eduardo Gamarra no confirma la tesis principal de los proponentes del parlamentarismo (Gamarra 1992). El autor demuestra que muchas de las desventajas del presidencialismo son evidentes en el caso boliviano, pero aclara el hecho de que no se trata de presidencialismo puro, ya que en Bolivia los presidentes son elegidos por el Congreso. Gamarra sostiene que la clave para gobernar Bolivia no radica en sustituir el parlamentarismo por el presidencialismo sino en fortalecer la capacidad del poder ejecutivo para trabajar con otras instituciones. En su análisis de la política del “Pacto por la Democracia”, Gamarra explica que el presidente Paz Estenssoro literalmente fabricó el poder político con el fin de estabilizar la economía a pesar de la oposición del Congreso y los sindicatos (1992: 14-22), pero, al mismo tiempo, evitó el problema de legitimidades dualistas (1992: 22-23). Y no lo hizo mediante una orden imperial sino por medio de negociaciones y concesiones recíprocas. Gamarra pasa de los confines limitados de los intereses intra-institucionales para ofrecer observaciones útiles acerca de la incapacidad de convertir pactos con el régimen en alianzas electorales (y viceversa). Además sostiene que si bien el “híbrida” presidencialista boliviano no es inmune a “nuevos desafíos populistas” (1992: 22-29), “ha creado mecanismos que permiten a los presidentes superar las crisis institucionales” (1992: 30). En cuanto a las propuestas para la reforma del sistema, Gamarra no considera que tener una segunda ronda de elecciones sería muy útil (reduciría el incentivo para negociar con lo que luego se convertiría en una oposición hostil en el Congreso), que los partidos no están seriamente interesados en el parlamentarismo (la disciplina interna de los partidos sigue siendo problemática),

y que una asamblea constituyente para considerar la posibilidad de reformas no es lo que el sistema necesita en este momento (1992: 34-38).

#### 4. Crítica a la defensa del parlamentarismo

La polémica acerca del presidencialismo y la defensa del parlamentarismo ha suscitado muchas preocupaciones legítimas. Pero ante la ausencia de una experiencia real y duradera con el parlamentarismo en América Latina, es difícil presentar argumentos convincentes a su favor. Por el momento, y hasta que se conozcan los resultados de los experimentos con el parlamentarismo que ni siquiera se han adoptado todavía, el foco de atención tal vez debería cambiarse hacia los problemas del enfrentamiento entre poderes. Si se quiere proponer el parlamentarismo como solución, hace falta presentar argumentos convincentes de que: (1) es capaz de prevenir la ruptura institucional; y (2) puede ayudar a resolver los dilemas de representación y pugna entre poderes que se dan en América Latina.

Ante la falta de precedentes históricos apropiados en América Latina, los críticos del presidencialismo necesitan enfrentar el enigma planteado por la estrechez de su referente empírico y la naturaleza "diferente" de su contraste. Podemos evidenciar sus dificultades de manera muy cruda. Básicamente, hay gobiernos presidencialistas y gobiernos no-presidencialistas, y gobiernos estables y gobiernos no estables. Pero aquí surge un inconveniente importante - a saber, la muestra no incluye ningún régimen parlamentario estable porque sólo estamos examinando el caso de América Latina. Además, existen casos de gobiernos presidencialistas exitosos en América Latina. Por lo tanto, la discusión se limita a los casos contemplados por A y B, excluyendo la *diagonal* (moviendo de D a A, y viceversa) y C y D. Como consecuencia, realmente no se puede hablar de la relación en términos causales.

**Figura 1**  
**Forma de Gobierno y Estabilidad del Régimen**

Forma de gobierno es	Estabilidad del régimen	
Presidencialista	Si	No
Si	A	B
No	C	D

Esto no se puede remediar al extrapolar de la experiencia europea. Se sabe que el mismo diseño o patrón institucional produce diferentes resultados en contextos sociohistóricos distintos. Por ejemplo, el mismo sistema selectivo de votantes

diseñado para crear y perpetuar *rotten boroughs* (distritos electorales con menos habitantes pero con el mismo poder de voto) en la Inglaterra de Walpole se tradujo en una participación bastante generalizada cuando se trasplantó a las colonias norteamericanas. Y aunque los regímenes leninistas asumieron básicamente las mismas características fundamentales en todas partes, evolucionaron de maneras diferentes por su interacción con contextos sociohistóricos y culturales distintos. Algunos, particularmente los de Checoslovaquia, Hungría y Polonia, estaban más propensos a la inestabilidad abierta y más vulnerables que otros a la ruptura.

Muchas veces, sin replantear explícitamente el marco de referencia teórico que implica la matriz presentada en la Figura 1, los críticos del presidencialismo resuelven este enigma al sobrecargar la columna "B". Tienden a exagerar la "co-determinación" del presidencialismo y un montón de factores que normalmente se asocian con él, pero que no están vinculados causalmente con, ni son políticamente inseparables de, el presidencialismo.

Los proponentes del parlamentarismo no han examinado las posibles soluciones a la parálisis institucional y el inmovilismo que estarían disponibles si se tratara de lograr un balance diferente entre las instituciones existentes. Por ejemplo, cuál sería el efecto de revisar y fortalecer el papel y la función del poder judicial. No nos referimos a la creación de una "democracia judicial", sino algo que estaría muy en consonancia con los desiderata y el espíritu de renovación institucional propuestos por los críticos del presidencialismo. Claro está, el poder judicial es el poder olvidado y el más desgraciado del Estado latinoamericano. Menos se sabe de él que de los partidos y las legislaturas. Pero existe un precedente alentador en cuanto a la posibilidad de que desempeñe un papel más constructivo. En la mayoría de los países latinoamericanos se compete intensamente pero se respetan los resultados y se acepta la decisión de los tribunales electorales acerca de quién ha de gobernar. ¿Por qué dudar que, con el tiempo, las Cortes Supremas de América Latina podrían desempeñar un papel más decisivo, resolviendo casos de parálisis institucional y emitiendo fallos sobre la constitucionalidad de hechos específicos que huelen a abuso ejecutivo u obstruccionismo legislativo?

## 5. Observaciones Finales

Considerándolo todo, el argumento a favor del parlamentarismo se fundamenta en una crítica del presidencialismo que todavía no está completa y que, en el momento en que escribo estas líneas, se beneficia de un examen monográfico más detallado. Lo que es más importante, los proponentes del parlamentarismo parecen hacer caso omiso de los inconvenientes que cobran cada vez mayor importancia,

tales como la falta de precedentes en la región y el futuro incierto que enfrentan componentes y requisitos previos clave como un sistema viable de partidos.

Sin embargo, las críticas del presidencialismo y el argumento a favor del parlamentarismo han concentrado la atención en una serie de problemas interesantes. Uno es el punto hasta el cual las soluciones institucionales pueden ayudar a resolver la tendencia de las nuevas y estables democracias presidencialistas de América Latina a caer en la parálisis institucional y el inmovilismo. Esto ha ayudado a abrir nuevas perspectivas en relación con la eterna preocupación de esta profesión con la gobernabilidad y, ojalá, a moderar la eterna fobia en lo que a la inestabilidad se refiere.

El parlamentarismo muestra cierta afinidad, quizás la más directa, con la finalidad de recuperar la esfera de lo político. El parlamentarismo parece celebrar la política a pesar de su insidiosa inclinación capitalista, tanto en el centro como en la periferia, en contra de la política por considerarla una intromisión en el "mercado".

Gracias a este cuestionamiento bien razonado que ha descansado en su mayoría en manos muy capaces, y debido a la investigación que ha generado, se sabe más acerca del presidencialismo. Primero, se ha demostrado que los presidentes son más débiles de lo que uno normalmente se imagina. Segundo, las dotes de mando pueden hacer, y efectivamente hacen, una diferencia en casos de parálisis institucional. Tercero, las actitudes con respecto al poder presidencial en América Latina han sido ambivalentes. Cuarto, la difusión del poder causada por el debilitamiento del presidencialismo no ha sido acompañada de una política legislativa más efectiva. Quinto, es posible, pero no inevitable, que el presidencialismo debilite los partidos. Sexto, los sistemas presidencialistas multipartidistas son más propensos al gobierno dividido que los bipartidistas. Quizás el hecho más significativo es que ha quedado demostrado que el presidencialismo adopta *muchas* formas diferentes.

Claro está, la simultaneidad no indica la causalidad, pero la investigación actual indica que se podría lograr algunos beneficios inmediatos si se experimentara con cambios en aspectos o reglas institucionales *separados* que parecen exacerbar las desventajas de esta forma de gobierno. En cuanto a los cambios y la experimentación, la evidencia es contradictoria. Por ejemplo, se puede argumentar que en Venezuela la desagregación de las elecciones (v.g., la no concurrencia) y la desincronización de mandatos en realidad minó la fuerza de los partidos y, en última instancia, la gobernabilidad y responsabilidad. Por supuesto, es posible que la dominación de dos partidos haya contribuido a la corrupción y la perpetuación de *cogollos*, pero el hecho de que la responsabilidad era directamente atribuible a los partidos ayudó a concentrar el descontento público.

Aunque es muy escasa la información acerca de la condición actual de los partidos, dos cosas están claras al respecto: primero, que parecen estar en crisis en todas partes y, segundo, que los regímenes leninistas eran el último lugar de la tierra donde existía algo que se asemejaba a un gobierno de partido. Fundamentalmente, en América Latina en las últimas dos o tres décadas el ejercicio del poder le ha competido a élites compuestas de tecnócratas “no partidistas” y ha sido un laboratorio para experimentos en “administración apolítica”. Este factor se ha interpuesto en muchas de las crisis en que, con el fin de apaciguar las aprensiones del sector privado, se delegó el control de la economía a un grupo no elegido de tecnócratas.

Luego está la necesidad de ser muy precisos con los términos que usamos. Por ejemplo, para Maurice Duverger y otros “estasiólogos” el término “régimen” implica algo diferente (la *forma* de gobierno) de lo que significa para los comparativistas interesados en transiciones (el *modo* de gobernar). Por lo tanto, la distinción entre los sistemas “primer ministro-presidencial” y “presidente-parlamentario” es entre gobiernos y no entre regímenes. Como ya se ha observado, Giovanni Sartori pondría reparos al uso del término “coalición” en relación con los sistemas presidenciales; otros establecerían por lo menos algunas diferencias básicas. Quizás lo más importante en el presente contexto es que se debe hacer una distinción clara entre la parálisis institucional, el inmovilismo y el enfrentamiento entre poderes. Para algunos autores el “gobierno dividido” y la parálisis son iguales (“el poder legislativo y el poder ejecutivo habían llegado a un *impasse* relacionado con algún asunto importante”). Esta es prácticamente una condición *universal* de la función de gobernar, aún en situaciones en que un solo partido controla ambos poderes. Esto implica que en realidad ningún gobierno puede evitarlo. Lo más que se puede hacer a través del diseño institucional es: (1) lograr que sea menos frecuente o (2) menos pernicioso. La parálisis institucional es algo mucho más serio que esto.

Finalmente, es importante recordar que el caso más problemático de pugna entre poderes ocurre cuando una minoría fuerte rehúsa negociar con la oposición e insiste en tratar de gobernar a través de la presidencia, ya sea en contra, alrededor o encima de una mayoría parlamentaria. Dadas las raíces culturales de este problema y la prolongada tradición de dominio ejecutivo, es poco probable que las crisis provocadas por el gobierno dividido desaparezcan del escenario político latinoamericano en el futuro previsible. Si tal es el caso, la crítica del presidencialismo y la defensa del parlamentarismo deberían evaluarse en relación con el diseño de instituciones nuevas y la adaptación de las viejas para afrontar este problema tan frecuente y, en gran parte, inevitable.