

---

## NI PRESIDENCIALISMO NI PARLAMENTARISMO\* \*\*

GIOVANNI SARTORI  
UNIVERSIDAD DE COLUMBIA

Los regímenes presidencialistas y parlamentaristas generalmente se definen por mutua exclusión. Pero una oscuridad no puede iluminar a otra oscuridad. Efectivamente, un sistema presidencialista es no parlamentarista, y a la inversa, un sistema parlamentarista es no presidencialista. Sin embargo, la distribución de los casos mundiales reales en estas dos clases obtiene, por una parte, compañeros incongruentes, y por otra parte, inclusiones de carácter dudoso.

El presidencialismo generalmente se define por uno o más de tres criterios. En primer lugar, la elección popular (directa o indirecta) del jefe de estado por un período de tiempo determinado; en segundo lugar, que el parlamento no puede designar ni destituir al gobierno; en tercer lugar, que el jefe de estado es también el jefe del gobierno. El primer criterio - elecciones populares directas o semi-directas ("direct-like") tie-

ne un desempeño muy pobre en el área sustantiva. Reúne, por ejemplo, a Austria, Islandia e Irlanda con Portugal, Francia y los Estados Unidos.<sup>1</sup> Sin embargo, a pesar de las elecciones populares directas, los Presidentes de Austria, Islandia e Irlanda cuentan para poco y nada; y todos los casos mencionados, menos uno (los Estados Unidos), no pasan los "exámenes presidencialistas" a los que los someten los otros dos criterios. El segundo criterio tiene un desempeño mucho mejor que el primero, sin embargo se puede aplicar tanto a sistemas presidencialistas como semi-presidencialistas y por lo tanto requiere el apuntalamiento del tercer criterio.

Nuestros tres criterios aparentan entonces ser criterios unidos. O sea, que un sistema es presidencialista si, y solamente si, i) el jefe de estado (Presidente) resulta de una

---

\* Traducción a cargo de Virginia Brown.

\*\* Me he beneficiado ampliamente de las respuestas a un primer borrador de este ensayo que me brindaron Michael Coppage, Arendt Lijphart, Juan Linz, Scott Mainwaring y Arturo Valenzuela. A ellos mi agradecimiento por sus comentarios y sugerencias.

1. En los casos europeos, ver la visión global de Stefano Bartolini "Sistema Partitico e Elezione Diretta del Capo dello Stato in Europa", *Revista Italiana di Scienza Politica*, II, 1984, págs. 223-242. Portugal adoptó un sistema de tipo francés en 1976, pero la revisión de la constitución en 1982 ha disminuido considerablemente el poder de la Presidencia.

elección popular, ii) durante su término preestablecido no puede ser removido del cargo por el voto parlamentario, y iii) encabeza el o los gobiernos que él designe. Cuando se cumplen estas condiciones, entonces indudablemente tenemos un sistema presidencialista "puro".

Ya que estos son criterios definitorios que establecen qué incluye y qué excluye el "presidencialismo", asegurémonos que son entendidos prolijamente. El primer criterio permite dos posibilidades: elecciones populares directas o semi-directas de un presidente. ¿Qué tan amplio es esto? Semi-directo cuenta para los Estados Unidos y para países tales como Argentina y, anteriormente, Chile (hasta Allende), cuyo Presidente es elegido por el parlamento cuando no hay candidato que reciba mayoría absoluta del voto popular. Desde que la práctica establecida en tales casos es elegir al candidato que haya obtenido la mayoría popular relativa, esta clase de elección indirecta puede ser asimilada a una directa. Bolivia practica, en su lugar, una selección entre los tres que lideran la carrera (tanto en 1985 como en 1989 se eligió al número dos) y por lo tanto representa un dudoso caso semi-directo. Por otra parte, Finlandia definitivamente no es semi-directo: el colegio electoral presidencial es el que auténticamente hace al presidente en el sentido que su libertad de elección no está restringida. El punto de corte es, por lo tanto, si se permite al cuerpo intermediario (el colegio electoral o el parlamento) elegir por sí mismo. Si oficia de sello de goma, entonces la diferencia entre una elección popular directa o indirecta es inmaterial; si puede elegir, entonces se viola el criterio. Se aplican consideraciones semejantes al tercer criterio tal como fuera expresado, o sea, que el jefe de estado es el jefe del gobierno y/o que el presidente encabeza el gabinete que designa. Aquí se permite también un rango de variación hasta el punto en que uno encuen-

tra una autoridad dual entre el presidente y su primer ministro.

Sobre estos criterios llegamos, hoy, a treinta países, la mayoría concentrados en América Latina. Con la sola excepción de los Estados Unidos, todos los otros sistemas presidencialistas han sido interrumpidos incesantemente. En este momento, Costa Rica es el que va mejor, ya que ha permanecido "ininterrumpido" desde 1949, seguido por Venezuela, continuo desde 1958, Colombia (desde 1974) y Perú (que retornara al gobierno civil en 1979).<sup>2</sup> La mayoría de los países latinoamericanos (claramente Argentina, Brasil y Chile) han restablecido su democracia presidencial recién en la década de los ochenta.<sup>3</sup> Y mientras que el último bastión de dictadura en América del Sur - Paraguay - ha caído en 1989, todavía hay un número de países en el área que se califican como "inestables", o sea "altamente vulnerables al fracaso del gobierno y su derrocamiento"<sup>4</sup>: por ejemplo, Ecuador, Bolivia, Honduras, Guatemala y la República Dominicana.<sup>5</sup> En otras áreas, las Filipi-

2. Ver el informe y la cuenta de F.W. Riggs, "The Survival of Presidentialism in America", *International Political Science Review*, IV, 1988.
3. Uruguay ha mostrado oscilaciones constitucionales poco características entre el "cuasi-presidencialismo" (1830, 1934, 1942, 1966) y no presidencialismo (1918, 1952), pero definitivamente consideraría presidencialista su sistema actual (siguiendo el golpe de 1973 y la interrupción de 1973-84). El que la legislatura pueda censurar a los ministros, y a la inversa, el que el Presidente tenga poder para disolver a la legislatura representa una desviación del modelo de los Estados Unidos pero no contradice mis criterios definitorios de que el presidencialismo casi no afecta la sustancia.
4. Ver L. Diamond, J. Linz, S.M. Lipset, editores. *Democracy in Developing Countries*, 4 vols., Boulder Co: Lynne Rienner, 1989, "Prefacio", p. xviii.
5. Ecuador en su crisis virtualmente permanente; Bolivia ha vivido, entre 1952 y 1982, unas diecisiete intervenciones militares; Honduras y Guatemala tienen un desempeño desprolijo y generalmente bajo un control militar de facto; y la República Dominicana es un caso dudoso cerca de la dictablanda.

nas son un gobierno presidencialista desde 1986, y Sri-Lanka es "inestablemente" presidencialista desde 1982.<sup>6</sup> En todo, pues, el desempeño de los países con gobierno presidencialista es -además del caso de los Estados Unidos - bastante sombrío y nos lleva a preguntarnos si su problema político no será el presidencialismo en sí.

¿Resulta entonces que si se va a descartar el presidencialismo la "buena alternativa" es el parlamentarismo? No - no es así. En primer lugar, hasta ahora sólo hemos establecido que el mal presidencialismo lo es en su forma pura; no hemos establecido para nada que su progenie "mezclada" - el semi-presidencialismo - sea igualmente mala. En segundo lugar hasta ahora sabemos lo que estamos descartando pero no lo que estamos adoptando. ¿Qué es el parlamentarismo? La etiqueta no denota para nada una entidad simple y uniforme.

El único denominador común de todos los sistemas que llamamos parlamentarios es que requieren que los gobiernos sean designados, apoyados y según sea el caso destituidos por el voto parlamentario. Pero decir que los gobiernos tienen apoyo parla-

6. Sri-Lanka está perturbada por la lucha civil, y mientras que se las ha arreglado para realizar dos elecciones presidenciales en 1982 y 1989, su primer nuevo parlamento fue elegido tan sólo en 1991. Se notará que mi lista no incluye a Corea del Sur, y esto es porque su presidencialismo ha sido solamente un interregno entre 1988 y 1990. También excluye a Méjico, cuyo registro de éxito innegable desde los años 30 pertenece a un patrón de "presidencialismo autoritario" (aunque limitado a un principio de no reelección al que se adhiere firmemente) sostenido por un arreglo de partido hegemónico, tal como lo he llamado. Sin embargo, la reforma electoral de Méjico de 1989 permite (en principio) una alternación en el poder, y esto propone como posibilidad democrática una forma presidencial que revierte la norteamericana, o sea, basada en una concentración de poder indivisa. Pero por ahora es mejor dejar al presidencialismo al estilo mejicano, como posibilidad democrática hecha y derecha, en lista de espera.

mentario no es decir mucho. No empieza siquiera a explicar el por qué los gobiernos en cuestión muestran gobiernos fuertes o débiles, estabilidad o inestabilidad, efectividad o inmovilidad y, en suma, un desempeño bueno, mediocre o aún deplorable. A medida que miramos más adentro del asunto encontramos que hay por lo menos tres variedades principales de sistemas parlamentarios: en un extremo el primer ministro al estilo inglés, o de gabinete, sistema en que el ejecutivo prevalece contundentemente por sobre el parlamento; y en el otro extremo el tipo de gobierno de asamblea francés (III y IV República) que hace que sea casi imposible gobernar; y una fórmula intermedia de parlamentarismo con control partidario. Si es así, ¿en qué nos estamos embarcando? El parlamentarismo puede fallarnos tanto y tan fácilmente como el presidencialismo. Si queremos que la alternativa al presidencialismo sea un sistema parlamentario, tenemos que decidir todavía *cuál parlamentarismo*, y asegurarnos que la salida del presidencialismo puro no lleva simplemente -a lo largo del camino de menor resistencia- al parlamentarismo puro, o sea a un gobierno de asamblea y al mal gobierno.

\*\*\*

Si estamos preocupados, tal como asumo lo estamos, con la sustancia, entonces la pregunta directa es: ¿qué es un buen, y que es un mal desempeño del gobierno? Juan Linz y Arturo Valenzuela apoyan al parlamentarismo sobre el presidencialismo con el único gran fundamento (entre otros) que los sistemas presidencialistas son "rígidos" mientras que los sistemas parlamentarios son "flexibles", y que se prefiere la flexibilidad a la rigidez. Su presunción subyacente es minimizar el riesgo; y el argumento completo es, por lo tanto, que un sistema flexible está mucho menos expuesto a riesgos, debido a sus mecanismos auto-correctores, que

un sistema rígido. Tal como lo resume Valenzuela, "Las crisis de los sistemas parlamentarios son crisis de gobierno, no de régimen." El punto está bien tomado, y yo por cierto estoy de acuerdo. Sin embargo, el argumento de la gente que adhiere al presidencialismo (un argumento que se repite mucho hoy día, en Italia) es que se prefiere la "efectividad" a la "parálisis" y que los sistemas parlamentarios son (tal como los conocen los italianos) inmóviles e ineficientes. Nótese también que esto también puede ser convertido en un argumento de minimización de riesgos, que un gobierno ineficaz y pendenciero se auto deslegitima y conduce, a la larga a la crisis del régimen.

¿Quiere decir esto que el asunto se divide de forma pareja en 50/50? No exactamente, porque el argumento no puede dejarse allí. Para empezar, no puede asumirse que la "flexibilidad" es incondicionalmente una buena cosa, o aún el mayor factor en juego. Por otra parte, ¿es verdaderamente cierto que el presidencialismo provee un gobierno fuerte y eficiente?

El presidencialismo puro, o el sistema presidencialista del tipo norteamericano, gira sobre la división y separación de poder entre el Presidente y el Congreso.<sup>8</sup> Y el hecho que

7. "Party Politics and the Failure of Presidentialism in Chile", informe presentado en la reunión de Chicago de la APSA de 1987, p. 34. Otra contra de los sistemas presidencialistas es, en el análisis de Linz, su implicación suma cero. Aquí el argumento en contra puede ser que i) cuando el presidencialismo norteamericano se ha desempeñado, lo ha hecho (vamos a verlo) más de manera "consociational" que suma cero, y que ii) los resultados suma cero caracterizan a toda la pluralidad, sistemas electorales en los que el ganador se lleva todo. Y en este último aspecto un juego de política suma cero se concibe (positivamente) como uno de los factores que sostienen la "gobernabilidad". El punto suma cero por lo tanto aparenta tener varias facetas.
8. Ha habido muchas sutilezas respecto a esta "división-separación" R.E. Neustadt afirmó que los Padres Fundadores no crearon un gobierno de "poder

el sistema norteamericano haya por mucho tiempo sobrellevado sus problemas no quita que una estructura de poder dividida lleva mejor que ninguna otra a la parálisis y a los estancamientos.<sup>9</sup> Y, en verdad, ¿Funciona todavía el sistema norteamericano? En retrospectiva, vemos que la división de poder ha sido templada, en la realidad, por mayorías (consonantes) no divididas - la coincidencia de la mayoría del Presidente con la parlamentaria - y, por costumbre, por prácticas "consociational", especialmente el acuerdo bipartita en la política extranjera. Pero las mayorías no divididas y el "consociationalism" bipartidista no son ya más el modelo que prevalece.<sup>10</sup> En su lugar

- res separados" sino, en su lugar "un gobierno de instituciones separadas compartiendo poder" (*Presidential Power*, New York: Wiley, 1960, p. 33). Charles O. Jones corrige: ahora "tenemos un gobierno de instituciones separadas que compiten por el poder compartido" (en A. King, ed. *The New American Political System*, Segunda Versión, Washington D.C.: AEI, 1990, p. 3), y luego habla de un "sistema trunco" (p. 5), y su título es "The Separated Presidency". Así, volvemos a la separación. Para simplificar: la separación consiste en "separar" el apoyo ejecutivo del parlamentario, mientras compartir el poder quiere decir que el ejecutivo se mantiene con, y cae sin, el apoyo del parlamento.
9. Subrayemos que podemos tener frenos y contrapesos sin separación de poder. En realidad, todos los sistemas constitucionales son sistemas de frenos y contrapesos. La fórmula norteamericana es en realidad la única en que se frena y contrapesa el poder dividiéndolo.
10. Tal como lo notara J.L. Sundquist, con la elección en 1988 de George Bush "fue la sexta vez [1956, 1968, 1972, 1980, 1984] en las nueve últimas elecciones presidenciales que el electorado eligió dividir el gobierno entre los partidos... Esto es algo nuevo en la política norteamericana. Cuando Dwight D. Eisenhower tomó su segundo juramento de cargo en 1957, fue el primer jefe ejecutivo en setenta y dos años... en enfrentarse... a un Congreso en que aun una de las cámaras estaba controlada por el partido de oposición... En los cincuenta y ocho años entre 1897 y 1954, el país experimentó un gobierno dividido solamente durante ocho años - todos en la última mitad de un mandato presidencial - o 14 por ciento del tiempo. Sin embargo en los treinta y seis años entre 1955 y 1990, el gobierno hubiera estado dividido... por dos tercios de ese período." ("Needed: A Political Theory for the New Era of Coalition

encuentra uno hoy una división, un gobierno dividido antagónicamente cuyos dos elementos componentes perciben que sus intereses electorales respectivos yacen - sin excepción - en el fracaso de la otra institución. Para un Congreso controlado por los Demócratas, acompañar a un Presidente Republicano es ayudar a otra presidencia Republicana. A la inversa, el presidente de una minoría (en el Congreso) que busca restaurar el gobierno no dividido es llevado a oponerse al Congreso, siguiendo, por decirlo así, un juego de culpas.

Por lo tanto, la respuesta a la pregunta de si el presidencialismo provee un gobierno efectivo es - con referencia a su encarnación más aclamada - un no resonante. Irónicamente, la creencia que los sistemas presidencialistas son sistemas "fuertes" se apoya en el peor arreglo estructural posible (poder dividido sin defensa contra un "gobierno dividido") y no se da cuenta que el sistema norteamericano funciona, o ha funcionado, a pesar de su constitución - y no gracias a su constitución. El sistema americano necesita, a fin de desbloquearse, tres factores: la falta de principios ideológicos, partidos débiles y no disciplinados, y políticas centralizadas a nivel local. En estos tres puntos un Presidente puede ganar los votos del Congreso que necesite, intercambiando favores a los electores la institucionalización de una política que provee fondos públicos a proyectos locales con fines electorales - nada muy admirable.<sup>11</sup> Y lo que tenemos,

Government in the United States, "Political Science Quarterly", IV, 1988, pp. 613-14).

11. En verdad, la creencia que los sistemas presidencialistas son sistemas "fuertes" también se contradice en la experiencia latinoamericana. Tal como lo resume Scott Mainwaring, "la mayoría de los Presidentes latinoamericanos tienen problemas al tratar de cumplir con sus agendas. Han tenido la mayoría del poder para iniciar las políticas pero han encontrado difícil conseguir el apoyo para

estructuralmente, es en realidad un estado débil.

La conclusión que se sugiere en base a lo que antecede es que si el presidencialismo tiene sus virtudes, estas virtudes deben buscarse en los sistemas semi- o cuasi-presidencialistas que se basan en compartir el poder (tal como en la V República francesa), no en separar el poder.

El problema de compartir el poder es, para empezar, que la fórmula no tiene la simple pulcritud de la separación de poder. Aun así "compartir el poder" no desafía a la precisión. La estructura de autoridad en la que un jefe ejecutivo es llamado a desempeñarse puede ponerlo a él o ella como:

- i) primero sobre *desiguales*
- ii) primero entre *desiguales*
- iii) primero entre *pares*

Estas son todas fórmulas para compartir el poder en el sentido en que excluyen la concentración de poder en una sola persona, en un *primus solus*, tal como en el caso del Presidente norteamericano (cuyo gobierno es solamente su gabinete privado). Pero son en verdad fórmulas diferentes. Un primer ministro británico está como *primus* sobre desiguales, o sea, con una mano libre para designar y despedir a sus ministros que en verdad son "subordinados"; Mitterand ha sido tanto un *primus* sobre y también entre desiguales (cuando compartió el poder con Chirac, el primer ministro "impuesto"); el Canciller alemán es más un *primus* entre desiguales que entre pares; mientras que un primer ministro en un sistema parlamentario común es *primus inter pares*, entre igua-

implementarlas... La tendencia común de caracterizar a los Presidentes latinoamericanos como todopoderosos es engañosa." ("Presidentialism in Latin America," en *Latin American Research Review*, 1990, pp. 162, 171).

les, y por lo tanto no tan *primus*. Podemos, por supuesto, vacilar ante los ejemplos. Sin embargo, el criterio que subyace a las tres fórmulas es suficientemente prolijo.

Un primero *sobre desiguales* es un jefe ejecutivo que es el líder del partido, que no puede ser destituido por el voto parlamentario, y que designa y cambia a los ministros de su gabinete a su antojo. Por lo tanto, este "primero" gobierna sobre sus ministros y en verdad los domina. Un primero *entre desiguales* puede no ser el líder del partido, y sin embargo no puede ser destituido por un voto de no confianza del parlamento y se espera que permanezca en su cargo aun cuando cambien los miembros de su gabinete. De esta manera este "primero" puede destituir a sus ministros pero no puede ser destituido por ellos. Por último, un primero *entre pares*, es un primer ministro que cae con su gabinete, que debe generalmente embarcar en el equipo de gobierno a ministros impuestos, y que tiene poco control sobre el equipo (que se describe mejor como un "no equipo" cuyos intocables siguen su propio juego).

El punto relevante es que las fórmulas en cuestión delinean una escala de acuerdos para compartir el poder que cortan a través de, y *socavan*, la dicotomía presidencialista-parlamentaria. En primer lugar, la escala indica que un primer ministro inglés puede gobernar mucho más eficazmente que un presidente norteamericano. Esto conlleva que la fórmula presidencial *primus solus* no puede ser acreditada con ningún "mérito gobernante" exclusivo. Es más, la escala sugiere que no hay ventaja neta en reemplazar un *primus solus* con un *primus inter pares*. En verdad, no se puede esperar que un primer ministro que no puede controlar a sus ministros (ya que no puede echarlos), y que ni siquiera tiene una mano libre al elegirlos, esté verdaderamente a cargo. Por

lo tanto, las fórmulas para compartir el poder que tienen "promesa de gobierno" son i) primero sobre desiguales, y ii) primero entre desiguales. Esto es lo mismo que sugerir que los casos interesantes son, por una parte, los sistemas semi-presidencialistas (cuyo rango se extiende de Francia a Finlandia) y, por otra parte, los sistemas con primer ministro (de Inglaterra a Alemania).

\*\*\*

Mi postura es, por lo tanto, que el semi-presidencialismo puede mejorar al presidencialismo y, similarmente, que los sistemas semi-parlamentarios (si puedo llamar así a las *Kanzler* o fórmulas de primeros ministros) son mejores que los meramente parlamentarios. Dentro del rango antes mencionado de gobiernos "mixtos", ¿tengo un favorito específico? En realidad, no. Ya que la forma política mejor es la que mejor se aplica. Lo que equivale a decir que en este punto del argumento el contexto se convierte en algo esencial. Por contexto quiero decir, por lo menos, i) el sistema electoral, ii) el sistema partidario y, iii) la política cultural y/o el grado de polarización.

Procediendo rápida y escasamente mediante la ilustración,<sup>12</sup> el sistema de primer ministro inglés supone el gobierno de un solo partido (se derrumbaría con un gobierno de coalición), que a su vez supone un sistema de distrito de miembro único, lo cual engendra un sistema bipartidario. Notemos que el gobierno unipartidario también requiere la estricta disciplina de partido que obtiene en Westminster (lo que es tan nece-

12. Tomo en gran parte, en lo que sigue, de mi *Parties and Party Systems*, Nueva York: Cambridge University Press, 1976, *passim*. Para el impacto de los sistemas electorales en particular, ver mi capítulo "Faulty Laws or Faulty Method?" en B. Grofman y A. Lijphart eds., *Electoral Laws and their Political Consequences*, New York: Agathon Press, 1986.

sario allí como es la falta de disciplina en el partido para un presidencialismo "dividido").<sup>13</sup> Sin embargo, el sistema en que el ganador se lleva todo es poco recomendable cuando un gobierno está polarizado y/o se caracteriza por una política cultural heterogénea. En verdad, sin representación proporcional (y gobiernos de coalición) la integración de los partidos de hace un siglo creados externamente, principalmente partidos socialistas y católicos- al estado liberal-democrático hubiera sido extremadamente arriesgada. La representación proporcional y las coaliciones son por lo tanto instrumentos de seguridad esenciales para sociedades "difíciles".

Pero no debiéramos limitarnos ni a una dicotomía de mayoría-representación proporcional ni a una presidencialismo-parlamentarismo. La representación proporcional puede ser corregida - por umbrales (los *Sperrklausel* alemanes) o por sistemas que premian a la mayoría. El sistema de cancillería alemán se sostiene no sólo por el requisito constitucional del voto constructivo de no confianza (una barrera contra las mayorías negativas), sino también por la barrera del 5 por ciento para la representación. Otro correctivo es el sistema de carrera final de doble ballotage, que es en verdad una fórmula electoral mezclada pero también orientada hacia la mayoría. Estos dispositivos deben ser tenidos en cuenta porque el gobierno eficiente es casi imposible con coaliciones que reflejan un sistema partidario altamente polarizado, y por lo tanto se caracteriza por una heterogeneidad altamente coalicionista. La esencia está en que cualquier sistema electoral que penaliza

al más distante, o sea, partidos extremistas (al más izquierdista y al más derechista) beneficia el requisito de gobernabilidad.

A medida que se trae a luz al contexto, uno comienza también a entender mejor que un sistema parlamentario puro centrado en la asamblea puede ser tan riesgoso y/o disfuncional como un sistema puramente presidencial. Los sistemas parlamentarios que son más frecuentemente citados como democracias estables y con buen funcionamiento son los escandinavos (Suecia y Noruega), Japón y, desde 1982, España. También sucede que todos estos países deben, o debían sus credenciales de trabajo a un sistema de partido predominante (un partido obtiene la mayoría absoluta de escaños) que lleva a largos periodos (en Japón desde 1954) de gobierno unipartidario. La teoría "consociational" (y la práctica) de la democracia puede también permitirnos agregar un par de países a la lista de democracias en funcionamiento, además de Suiza (que es, sin embargo, un caso altamente anómalo). Aun así, la lista de sistemas parlamentarios que funcionan es relativamente corta. ¿Puede ser extendida sobre la base del argumento que un número de las llamadas democracias inestables (de seguro parlamentarias) son inestables sólo "en apariencia"? Pienso que no.

Para empezar, ¿estabilidad de qué? ¿De régimen, o de gobiernos? Valoro inmensamente el primero, o sea, "democracia estable". Pero el brillo de la democracia estable no debe ser extendido indebidamente para cubrir al "gobierno estable". A pesar de muchos comentarios en su contra, la democracia estable no está socavada por gobiernos inestables, sino por un gobierno impotente y/o malo -que es otra cosa. La estabilidad del gobierno meramente significa *duración*; y los gobiernos pueden ser a la vez largos e impotentes: su duración no es

13. Esto se aplica sólo al tipo de sistema de primer ministro inglés. No se aplica en Alemania - el caso débil de la categoría - que ninguno obtiene el sistema de miembro único de distrito, ni el bipartidismo, ni el gobierno unipartidario.

para nada un indicador de eficiencia o eficacia. En realidad, en la mayoría de sistemas parlamentarios que requieren un gobierno por coalición, los gobiernos prolongan su supervivencia haciendo poco y nada. En este marco, lo poco que un gobierno de coalición puede hacer generalmente se hace durante los seis primeros meses, en el período inicial en que no pueden ser derrocados decentemente. Después de esto se los deja que ganen tiempo permaneciendo quietos. Por lo tanto el problema no es la longevidad, el tiempo que dure el gobierno, sino si el gobierno gobierna, si se desempeñan en la toma de decisiones o en evitar las decisiones. Y, reiteremos, un gobierno estable no es condición suficiente para un gobierno eficaz: el primero no necesariamente engendra a este último.

¿De qué vale, pues, el argumento que los gobiernos inestables (de corta vida) no cuentan mientras que el personal político que rota en el cargo es estable (o sea, el mismo)? La noción es, aquí, que la inestabilidad aparente se remedia, en sustancia, por una continuidad subyacente. Sin embargo, si la estabilidad gubernamental es, tal como lo he afirmado, un asunto mal dirigido, entonces la noción de "estabilidad de personal" es, por esta misma muestra, una "no solución". Agregaría, insistiendo más en este punto, que el argumento tiene una falla, y que al apoyarlo solamente empeoramos las cosas. El honorable Amarillo, descubrimos, ha ocupado posiciones en el gabinete por unos treinta años, como ministro de turismo, luego asuntos exteriores, luego medio ambiente, luego educación y luego de las propiedades estatales. ¿Pero de qué manera sirve a su sistema su estabilidad personal, una estabilidad que beneficia al gobierno? Busco en vano una respuesta - salvo que esté en el Principio de Peter: las personas se elevan a su nivel de incompetencia. En verdad, dejando una y otra vez cualquier

experiencia que haya adquirido en el camino, el honorable Amarillo propaga por todos lados la discontinuidad (no la continuidad) de su incompetencia interminable. Y la razón que hace al venerable Amarillo un interminable ministro de todo, es precisamente que él sabe bien que su poder de permanencia en el gabinete no tiene nada que ver con el desempeño de su cargo (ni, incidentalmente, con su inteligencia natural), y todo que ver con sus maniobras de facciones intrapartidarias. Y si esto lo que verdaderamente significa "estabilidad sustancial" entonces estamos mejor sin ella.

Para resumir mi postura, los sistemas parlamentarios deben su nombre a la premisa que el Parlamento es soberano. Este principio fundamental sostiene en principio al gobierno de asamblea, en realidad conduce a él, y por lo tanto a un gobierno débil, inconsistente, y por sobre todo, pobre. Si se llama a este desarrollo "parlamentarismo puro", entonces ha probado ser una solución que no funciona. En su lugar, el llamado gobierno parlamentario funciona (funciona mejor) cuando su nombre es un tanto inapropiado, o sea, una solución "impura" que evita el principio de la soberanía parlamentaria. El *Kanzlerdemokratie* del tipo inglés o alemán por una parte, y los sistemas de partido dominante por otra, y cualquier disciplina de partido (sobre los miembros del parlamento) sin excepción, todos supervisan que el soberano (el parlamento) no gobierne. Aun así, todavía debe entrar en el argumento una condición previa, o sea, que la democracia parlamentaria no puede funcionar (en cualquiera de sus variedades) salvo que sea servida por partidos adecuados al parlamento, o sea, partidos que han sido socializados (por falla, duración e incentivos adecuados) para ser relativamente cohesivos y/o disciplinados, para comportarse, en oposición, como una oposición responsable, y para jugar, hasta

cierto punto, un juego justo determinado por reglas.

Estas son convenciones subyacentes y difusas de la constitución que no se prestan a un apuntalamiento. Pero asumamos, con el propósito del argumento, que los países de América Latina se decidieran sí a cambiar de presidencialismo a parlamentarismo. ¿Sería mejor su desempeño parlamentario que el de asamblea de la mayor parte de Europa continental hasta los años veinte y los treinta? Lo dudo mucho. La mayor parte de América Latina no tiene, y todavía está lejos de adquirir, partidos adecuados para el parlamento. Brasil eminentemente se ciñe al tema; y ya que Brasil aparenta aceptar la idea de que sus males podrían ser remediados mediante su transformación en un sistema parlamentario, hagamos una pausa en el caso brasileño.

Probablemente ningún país en el mundo actual es tan antipartidario, tanto en teoría como en la práctica, como Brasil. Los políticos se relacionan con su partido como *partido de alquiler*, como un alquiler. Cambian de partido libre y frecuentemente, votan en contra de la línea del partido y rechazan cualquier tipo de disciplina partidaria; basándose en que no se puede interferir con su libertad de representar a su electorado.<sup>14</sup> Así, los partidos son entidades volátiles y sin poder; y por lo tanto el Presidente brasileño queda flotando en un vacío, sobre un parlamento indisciplinado y eminentemente atomizado. Sobre estas terribles premisas la cura se busca en la adopción de un sistema

parlamentario que requeriría que los partidos se solidificaran porque se requeriría que sostengan a un gobierno de derivación parlamentaria. Pero mucho me temo que esto no pasará y no podrá pasar.

No hay evidencia comparativa o histórica que lleva a apoyar la expectativa brasileña. Comparados con los partidos brasileños, los de Alemania durante el período de Weimar eran "partidos modelo"; sin embargo su fragmentación nunca se sobrellevó y su desempeño parlamentario entre 1919-1933 no mejoró ni proporcionó gobernabilidad. Nada cambió en el comportamiento o la naturaleza de los partidos durante la Tercera y Cuarta Repúblicas Francesas. Y lo mismo se aplica a la Italia pre-fascista. El punto es que la solidificación de los partidos y la disciplina (en el voto parlamentario) nunca ha sido retroalimentación provista por el gobierno parlamentario. Si un sistema está basado en la asamblea, atomizado, indisciplinado, permanecerá tal como es por su propia inercia. No puedo pensar en ningún sistema partidario que haya evolucionado en un verdadero "sistema" hecho de partidos de masas basados en la organización sobre la base de aprendizaje parlamentario interno. La metamorfosis de un sistema partidario no estructurado a uno "estructurado" ha sido siempre motivado por un asalto exógeno y el contagio. Los partidos anteriores de notables y de opinión o bien perecieron o cambiaron sus maneras en respuesta al desafío de partidos de masas religiosos y socialistas "de creación externa" (y en general anti-sistema) caracterizados por un fuerte fervor ideológico.

Todos los elementos que anteceden están notablemente ausentes en el Brasil. Es más, Brasil muestra un credo retórico y anti-partido (ni hablar de una legislación electoral típicamente anti-partido) que hace, no sólo poco probable, sino totalmente inconce-

14. Se encuentra un resumen excelente de este estado de cosas en Scott Mainwaring, "Politicians, Parties and Electoral Systems: Brazil in Comparative Perspective", *Comparative Politics*, Octubre de 1991, pp. 21-43. El único partido disciplinado del Brasil en la actualidad es el PT, el Partido de los Trabajadores, cuyos resultados (en 1990 en el rango de 5%) es demasiado bajo para lanzar un efecto de solidificación en el sistema partidario como un todo.

bible un partido apropiado para el parlamento. Poniéndolo de otra manera, la cultura y tradición políticas brasileras por entero alimentan partidos *inapropiados para el parlamento*. Y bajo tales circunstancias una experiencia parlamentaria que llevaría a Brasil fuera del caos y dentro de algún tipo de gobierno parlamentario eficiente es, en mi opinión, muy poco probable. Si yo lo viera suceder, también esperaría no ver salir el sol mañana.

Por otra parte hay, en América Latina, tres países que pueden concebiblemente permitirse - en términos de su sistema partidario - un cambio al parlamentarismo, o sea Chile, la Argentina bipartita y Venezuela. Chile tiene el arreglo multipartidario más europeo del continente. Sin embargo, Chile tiene también un pasado de "pluralismo polarizado", de una fuerte polarización aunada a una alta fragmentación partidaria. Con este fondo, ¿sería sabio que Chile adoptara un sistema parlamentario? Lo dudo. Si los autores de la constitución chilena decidieran abandonar su sistema presidencialista, harían bien, en mi opinión, en buscar una solución semi-presidencialista, no una solución parlamentaria.

Argentina, en cambio, es un sistema presidencialista bipartito que ha disfrutado hasta ahora, de unos diez años de mayorías indivisas. Como una pregunta meramente conjetural, ¿se beneficiaría la Argentina con una transformación parlamentaria? Una vez más, lo dudo. Los partidos de la Argentina no son partidos "sólidos". Lo que los mantiene unidos y lleva a su unión es el sistema presidencialista, o sea, la importancia dominante de ganar un premio indivisible: la presidencia. Esperaría, así, un acuerdo diferente que traería una fragmentación partidaria que Argentina no necesita. Una vez dicho todo, Venezuela parece ser el único país de América Latina que puede

permitirse -en base a sus dos partidos fuertes y disciplinados - correr el riesgo de un experimento parlamentario. Esto me lleva a concluir que el tipo de parlamentarismo que más probablemente surgiría en la mayor parte de América Latina sería su variedad de asamblea, en su peor manera.

No me tomen a mal: mi argumento en contra del "parlamentarismo puro" no disminuye en nada mi oposición al "presidencialismo puro". El primer problema con el presidencialismo de tipo americano, tal como lo hemos visto, es que la división de poder requiere mayorías no divididas. Hemos descubierto que esto es una condición poco común y difícil de alcanzar. Pero miro al presidencialismo con cautela en un segundo sentido, un tanto orientado hacia el futuro, o sea la nueva política que llamo videopolítica.<sup>15</sup> Con la videopolítica el "decídelo todo" será, más y más, el ganador de un video match eminentemente decidido por las apariencias y "sound bites" de 10 segundos (el promedio en la elección presidencial norteamericana). Si es así, el presidencialismo se convierte en un evento de apuestas. Se supone que las video-elecciones darán transparencia, una verdadera "política visible". Lamentablemente, no. Lo que se nos da en realidad, a guisa de visibilidad, es en su mayor parte una muestra de apariencias de menor importancia que tapan la sustancia y mantienen los asuntos claves en mayor oscuridad que nunca. Así, mi informe se resume en que una elección popular y directa del presidente no provee salvaguardas y no ofrece amortiguación a una elección desastrosa (mala selección) del *primus solus* -y que esto ocurrirá más y más. Más que nunca antes la videopolítica promete poner en sus cargos a robots monitoreados

15. Para un argumento comprensivo, ver mi "Video-Power", *Government and Opposition*, Winter 1989, pp. 39-53.

por encuestas (cuyas verdaderas caras nunca se revelarán) y llevando la carga de las promesas populistas de la campaña electoral. Efectivamente, los llamamientos populistas y demagógicos no son nada nuevo, pero la videopolítica subraya y magnifica su impacto y fácilmente se convierte en un ideal para la mala política. Por no decir algo peor, la videopolítica centrada en una sola persona es un multiplicador de riesgos.

El riesgo existe todavía, pero su virulencia ha disminuido considerablemente, en los sistemas semi-presidencialistas en que el presidente es elegido popularmente, pero en una estructura de autoridad doble en la que el primer ministro debe obtener un voto de confianza en el parlamento. Aquí un candidato presidencial debe correr en una plataforma programática, pero no tiene derecho (aun cuando él o ella en los hechos lo infrinjan) a hacer promesas políticas específicas, ya que las políticas en sí caen bajo jurisdicción del primer ministro y de su mayoría parlamentaria. Los estudiosos tratan con cautela el presidencialismo del tipo francés debido a la posibilidad de una mayoría dividida, la que ha elegido al presidente, y la que apoya al primer ministro y a su gobierno. ¿Repetiría esto, a la larga, la parálisis de "gobierno dividido" norteamericano que se discutiera anteriormente? Puede ser - pero puede que no, ya que el presidencialismo del tipo francés no está basado, tal como el norteamericano, en la división de poder, y esto le resta fuerza a la analogía.

Por otra parte, con el semi-presidencialismo, uno puede mirar a la eventualidad de una mayoría dividida como algo que acerca a lo mejor de ambos mundos, la rigidez con la flexibilidad, la monocefalia con la diarquía. Si un presidente se convierte en "imperial" el voto popular puede limitar su poder y forzarlo al "acuerdo", a la coexis-

tencia. Y si, a la inversa, la coexistencia produce un estancamiento, entonces otro voto popular puede poner fin a las mayorías divididas y reestablecer una cadena unificada de comando. ¿Debe éste ser un sistema frágil? Una vez más, puede que no. Puede que esto sea flexibilidad.<sup>16</sup> Debe, además, reconocerse que en la fórmula francesa la elección directa del presidente ha jugado un rol importante y positivo en el sentido que ha "presidencializado" al sistema partidario, forzándolo a ser un molde bipolar.<sup>17</sup> Este no es un resultado fortuito. Ya que el cargo de presidente es un premio indivisible, el presidencialismo si va en contra de la "política proporcional".

\*\*\*

Los ingleses alaban a la representación proporcional, los italianos al sistema de distrito de miembro único. A los latinoamericanos se les recomienda que adopten el parlamentarismo, pero los franceses lo han dejado con gusto. Generalmente estamos acertados en las críticas al gobierno bajo el cual vivimos, pero frecuentemente nos equivocamos al evaluar su alternativa y los beneficios que de ella se esperan. Creo que el

16. No es, sin embargo, una alternación entre el presidencialismo (cuando las mayorías presidenciales y parlamentarias coinciden) y el parlamentarismo (cuando no lo hacen), tal como lo sugiriera M. Duverger - una sugerencia que infla la naturaleza "mixta" del sistema. Ver "A New Political System Model: Semi-Presidential Government" *European Journal of Political Research*, 1980 p. 186. Mitterand nunca es como un Presidente norteamericano; ni ha tenido nunca, aún en lo más bajo de su poder, tan poco poder como un Presidente italiano. En ambos aspectos lo que señala Duverger es engañoso.
17. Bipolar es más correcto que "bipolarizado", este último término se confunde fácilmente con "polarización aumentada", mientras que una mayoría absoluta requerida para ganar la presidencia ha traído en realidad los candidatos ubicados en el centro, competencia centripeta, y por lo tanto una polarización mucho más reducida.

argumento *en contra* de los dos extremos, el presidencialismo puro y el parlamentarismo puro, es fuerte. Pero estoy preparado a admitir que el argumento *positivo a favor* del semi-presidencialismo no es fuerte. Mi evaluación positiva de un tipo de semi-presidencialismo francés es netamente tentativa, en el molde del "quizás".<sup>18</sup> Yendo a la otra alternativa mixta - la semi-parlamentaria - el problema es que el tipo de primer ministro inglés o alemán se desempeña tal como se tenía la intención que lo hiciera bajo un conjunto de condiciones favorables. Si el sistema inglés cesara de ser un sistema bipartito (en que los terceros partidos nunca han logrado, hasta ahora, romper con el

gobierno unipartidario), o si el gobierno alemán se viera más fragmentado y más polarizado de lo que lo ha estado hasta ahora, uno puede bien lamentarse de una recaída en el "mal parlamentarismo".<sup>19</sup>

Mientras que ciertamente el empuje de mi argumento es que nuestra mejor esperanza son las soluciones mixtas, lo que es esencial, dejando de lado las esperanzas, es que debemos asegurarnos tanto como lo permita nuestra falibilidad que no nos estamos yendo de la sartén en que nos freímos al fuego que nos cocina. Los males no se curan mediante trasfencias a males aún mayores.

18. Tanto así que en otro de mis trabajos delíneo un tipo diferente de semi-presidencialismo. Ver G. Sartori "Le Riforme Istituzionali - Tra Buone e Cattive", *Rivista Italiana di Scienza Politica*, III, 1991, donde también doy una evaluación detallada no sólo del sistema francés, sino también del inglés y el alemán.

19. La clave es que el semi-parlamentarismo requiere bajos niveles de polarización, que es, a su vez la variable más importante (ver G. Sani, G. Sartori, "Polarization, Fragmentation and Competition", en Hans Daalder, Peter Mair eds. *Western European Party Systems*. Beverly Hills: Sage, 1983, pp. 307-40).

### Resumen

Este artículo se centra en un problema clave de las democracias contemporáneas cual es el de la dicotomía parlamentarismo-presidencialismo. El autor presenta definiciones de dichos regímenes de gobierno, distingue entre formas diferentes de cada uno de ellos y extrae dos conclusiones principales: i) el parlamentarismo puede fallarnos tanto y tan fácilmente como el presidencialismo; ii) el semi-presidencialismo puede mejorar al presidencialismo y los sistemas semi-parlamentarios son mejores que los meramente parlamentarios.

### Abstract

This article refers to a key problem of contemporary democracies: presidentialism vs. parliamentarism. The author presents definitions of each governmental regime, distinguishes between different forms of parliamentarism and presidentialism, and gets to two main conclusions: i) the first form may fail just as much and as easily as the second one; ii) semi-presidentialism can improve presidentialism and semi-parliamentary systems are better than plain parliamentary ones.