

AMÉRICA LATINA: ¿DEMOCRACIAS DELEGATIVAS O PRESIDENCIALISMO CONCENTRACIONISTA?

por Andrés Malamud*

Introducción

El presidencialismo suele ser definido como un régimen de gobierno basado en la separación de poderes. Sin embargo, las más de las veces los sistemas presidenciales han funcionado de un modo diferente, más cerca de la concentración que de la separación de poderes. Éste es especialmente el caso de los países latinoamericanos. Desde que Simón Bolívar afirmara, allá por 1826, que “los nuevos estados de América necesitan reyes con el nombre de presidentes” (Sondrol 1990), la región ha sido identificada por su propensión a la acumulación del poder en los más altos cargos ejecutivos. El “hiperpresidencialismo”, como lo denominó Carlos Nino (1992), se halla en las antípodas de la concepción original del presidencialismo. En efecto, los padres fundadores de la democracia norteamericana imaginaron una legislatura tan o más poderosa que el ejecutivo, lo que llevó a Robert Dahl (1997) a definir aquel sistema, aun en el siglo XX, como “presidencialista-congresional”. El contraste entre la concepción original y la práctica habitual ha sido reconocido sólo recientemente (Shugart y Carey 1992, Mainwaring y Shugart 1997, Haggard y McCubbins 2001, Lanzaro 2001), y aún hoy muchos políticos, ciudadanos y analistas enfrentan dificultades a la hora de distinguir entre regímenes presidencialistas. Esta confusión puede resultar perjudicial para la gobernabilidad democrática, al generar incertidumbre sobre la capacidad efectiva del ejecutivo y su legitimidad para tomar decisiones en áreas disputadas por otras instituciones del sistema.

Aunque parezca obvio, resulta pertinente subrayar que existe una gran variedad de regímenes presidencialistas (Foweraker 1998). Semejante variedad se ha ampliado con el tiempo, pero el conocimiento disponible respecto de los distintos tipos de presidencialismo, de las causas que los han genera-

* Investigador Asociado, Centro de Investigación en Ciencias Sociales (CIES-ISCTE), Lisboa, Portugal. E-mail: andres.malamud@iscte.pt

do y de sus consecuencias institucionales sólo ha comenzado a acumularse en la última década. El desfase entre teoría y realidad fue tratado, durante largo tiempo, como una perversión del concepto por parte de la práctica. Las razones de tal perversión solían adjudicarse a la cultura política, argumentando que en sociedades premodernas o no secularizadas habría resistencias actitudinales a la vigencia de equilibrios institucionales que moderaran el poder colectivo de las movilizaciones populares o personalistas de los liderazgos carismáticos.

La posibilidad de contar con una mayor cantidad de casos observables, a partir del proceso de democratización regional iniciado en la década de 1980, y el aumento y refinamiento de los estudios sobre las democracias latinoamericanas han modificado el panorama. Contamos ahora con una serie de observaciones muy superior a la de apenas unos años atrás, y con un aparato conceptual y analítico que sigue progresando pese (o gracias) a la controversia generada. Estas notas presentan un panorama sintético de los debates respecto del presidencialismo con énfasis en América Latina, ofreciendo una definición y un esquema de comprensión que contribuyan a aclarar las persistentes dificultades de análisis.

El diseño institucional y las prácticas políticas

Una de las variables fundamentales para clasificar los regímenes políticos es el grado de concentración o difusión del poder. Ello permite distinguir a los regímenes totalitarios de los autoritarios, y a cualquiera de los anteriores respecto de los democráticos. Para describir las diferencias entre los regímenes democráticos existentes, sin embargo, una de las categorías más utilizadas ha sido la de presidencialismo versus parlamentarismo, en la senda trazada por Juan Linz (1994) a mitad de la década de 1980. Esto es así, en parte, porque favorece un enfoque institucional, lo cual incrementa las posibilidades de operacionalización y medición y facilita, por lo tanto, la comparación. El problema aparece cuando la distinción entre presidencialismo y parlamentarismo oscurece la variable, igualmente crucial, de concentración o difusión del poder.

El grado de concentración del poder depende de un conjunto de factores, algunos formalizados y otros no, como el diseño institucional, las prácticas políticas y las instituciones informales —al estilo de las descritas por Guillermo O'Donnell (1993, 1994, 1996) en sus trabajos más recientes—. Este artículo sostiene la necesidad de construir una tipología de regímenes democráticos que contemple ambas dimensiones, la institucional

(principalmente, presidencialismo vs. parlamentarismo) y la de ejercicio efectivo del poder (especialmente, concentración vs. difusión). Un análisis que se detenga en apenas uno de los aspectos mencionados padecerá de déficit explicativos y lagunas argumentales, privilegiando arbitrariamente una variable explicativa por sobre la otra.

La concentración del poder no es equivalente a la estabilidad en el poder. Va de suyo que por estabilidad se entiende, en este caso, la del gobierno y no la del régimen, al que se da asumidamente como democrático. Mientras la estabilidad puede estar establecida en la Constitución, la concentración es usualmente un resultado de las prácticas históricas y la correlación de fuerzas. Sin embargo, la confusión entre ambas categorías no es infrecuente en la literatura sobre el tema. Tomemos dos casos para ejemplificar la independencia entre concentración y estabilidad. Por un lado, el parlamentarismo considerado más concentrador del mundo, el británico, perdió a uno de sus más poderosos titulares sin mediar elecciones ciudadanas sino apenas una votación interna preliminar en el bloque conservador de la Cámara de los Comunes. En consecuencia, Margaret Thatcher debió abandonar el poder sin haber finalizado su legislatura. En contraste, Suiza cuenta con un sistema político que es, quizás, el de mayor difusión del poder que haya existido jamás; no obstante, ha garantizado una gran estabilidad a sus gobiernos que muchas democracias (¡y dictaduras!) envidiarían.

Los presidencialismos, a su vez, pueden presentar diversos grados de concentración del poder pero sus jefes de gobierno gozan de una estabilidad estipulada constitucionalmente. Éste es, a mi criterio, el meollo de la diferencia entre presidencialismo y parlamentarismo: el periodo fijo de mandato (Riggs 1994) —y no la división de poderes—. Ello abre una posibilidad que la teoría había desatendido hasta hace poco tiempo: la de que un presidencialismo no sea “separacionista” sino “concentracionista”, sin perder por ese motivo su carácter democrático. El “separacionismo” efectivo es una consecuencia posible del diseño presidencialista, pero no su elemento distintivo —aunque sí lo es la separación formal de poderes—.

Ya Arend Lijphart (1992) había destacado la contradicción filosófica entre un gobierno basado, simultáneamente, en la separación de poderes y en la figura unipersonal del presidente, que concentra todo el poder del órgano ejecutivo. El concepto de “presidencialismo concentracionista” resuelve esa paradoja. Además, esta innovación conceptual permite una comparación más acabada entre regímenes presidenciales y parlamentarios y, colateralmente, entre las democracias americanas y las europeas.

Bert Rockman (1997) afirma que presidencialismo y parlamentarismo son tipos genéricos, cuyos subtipos exhiben una gran variación en el

grado de concentración del poder. En realidad, conviene reiterar, la medida en que el poder se halla concentrado o difuso es independiente del diseño institucional. Sin embargo, y a pesar de que la concentración de poder en los ejecutivos aparece como una tendencia universal, las diferencias institucionales siguen siendo relevantes. Esto es así porque el mandato fijo genera rigideces y restricciones innegables sobre el proceso de gobierno y, simultáneamente, incorpora un elemento de certidumbre que está ausente en los regímenes parlamentarios.

La distinción entre ambas dimensiones, la institucional (presidencialismo/ parlamentarismo) y la efectiva (concentración/difusión), permite construir una tipología de los regímenes democráticos sensible a las diferencias internas de cada formato institucional. De esto modo es factible superar las simplificaciones tradicionales, que consisten en comparar al presidencialismo estadounidense con el parlamentarismo europeo y concluir que el primero se halla más cercano al caso inglés que al italiano. En realidad, se comete una falacia universalista al adjudicar al presidencialismo las características del sistema estadounidense, cuando la experiencia indica que el sistema de los Estados Unidos es una excepción rara y única en el universo presidencialista. Jones (1995), Von Mettenheim (1997), Mainwaring y Shugart (1997) y Lanzaro (2001) se hallan entre los pocos que han detectado y estudiado con mayor detalle las peculiaridades del presidencialismo en América Latina. No obstante, aún ellos se concentran principalmente en las estructuras y capacidades políticas, prestando menor atención a las instituciones informales y los mecanismos de intermediación de intereses que condicionan el funcionamiento efectivo del gobierno. Quienes se aproximan al argumento aquí desarrollado, si bien por diferentes vías, son Cheibub y Limongi (2002), en su estudio sobre la centralización de la toma de decisiones, Cox y Morgenstern (2001), con su análisis sobre las legislaturas reactivas y los presidentes proactivos, y Siavelis (2002), en cuya investigación sobre el caso chileno se devela como las prácticas políticas pueden potenciar o eclipsar las capacidades institucionales.

La tipología aquí propuesta da lugar a cuatro tipos ideales. Así, el parlamentarismo se subdivide en coalicional o de gabinete, y el presidencialismo en separacionista o concentracionista. Existen cuatro casos que se acercan bastante a los tipos ideales: Italia al parlamentarismo de coalición, Gran Bretaña al parlamentarismo de gabinete, Estados Unidos al presidencialismo separacionista y Argentina al presidencialismo concentracionista. Cerca de Argentina se encuentran otros presidencialismos latinoamericanos, particularmente Brasil y México. Resulta irónico que, a diferencia de los parlamentarismos europeos, en el caso de los regímenes

presidencialistas las coaliciones de gobierno se manifiestan en los casos más cercanos a la concentración que a la separación de poder. De hecho, en el año 2000, el único presidencialismo en América que no exhibía un gobierno de coalición era el de Estados Unidos. Sin embargo, la existencia de una coalición de gobierno no erosiona el poder del ejecutivo sino que es, por el contrario, una manifestación de su fortaleza: los partidos se acercan al ejecutivo porque ahí reside la fuente del poder, ya sea a la hora de tomar decisiones o de distribuir patronazgo. Sin embargo, el presidente tiene un mandato independiente que le permite seleccionar sus apoyos con mayor libertad que a un primer ministro, dado que no depende de una moción de confianza o censura para mantenerse en el poder.

TABLA I
Tipología de los regímenes democráticos
en función del formato ejecutivo

Jefe de gobierno		Concentración efectiva del poder	
		Concentración en el ejecutivo	Equilibrio ejecutivo-legislativo
Mandato fijo	Sí (presidencialismo)	Presidencialismo concentracinista (Argentina)	Presidencialismo separacionista (Estados Unidos)
	No (parlamentarismo)	Parlamentarismo de gabinete (Gran Bretaña)	Parlamentarismo de coalición (Italia)

Nota: La designación de cada célula define un tipo ideal, siendo los países indicados entre paréntesis los casos más próximos a cada tipo ideal. Buena parte de los países de América Latina se agruparía junto con Argentina, mientras que muchos de Europa Occidental lo harían junto con Italia.

Así como la diferencia entre presidencialismo y parlamentarismo da cuenta, fundamentalmente, del nivel de previsibilidad de la duración del mandato del ejecutivo, la diferencia entre concentración y difusión del poder impacta sobre otras capacidades de gobierno. Los sistemas que concentran el poder tienden a funcionar mejor en las tareas de orientación y dirección que aquéllos que lo difunden. Por eso, la concentración del poder suele responder mejor a las funciones de *policy-making*, mientras que su difusión favorece las funciones de mantenimiento (administración y cumplimiento de compromi-

tos) y de representación política amplia. Ello contribuiría a explicar la fragilidad histórica de las democracias latinoamericanas: mientras la sociedad civil estuvo fragmentada, el presidencialismo concentracionista no constituyó una efectiva herramienta de gobierno, al no hallarse en condiciones de garantizar una amplia representación ni mínimos acuerdos políticos o sociales. A partir de la década de 1980, en cambio, los consensos post-dictatoriales o post-inflacionarios crearon el ambiente necesario para que el ejecutivo implementara políticas públicas que, en un escenario de fragmentación como el de las décadas previas, habrían enfrentado resistencias insalvables.

Reflexiones finales

América Latina ya no es la excepción al apotegma de que “las instituciones cuentan” (Weaver y Rockman 1993): la democracia se mantiene como régimen de gobierno indisputado en la mayoría de nuestras naciones, y aquellas que han sufrido discontinuidades institucionales han vuelto —o están volviendo— a reconstruirlas (Bosoer 2003). Sin perjuicio de ello, la mayoría de los presidentes se ha arreglado para promover su agenda más allá de diversos impedimentos institucionales y no institucionales, llegando incluso a fomentar reformas constitucionales que expresaran las nuevas reglas de juego y relaciones de poder. No obstante, la etiqueta de democracias delegativas que se les suele aplicar a algunos de estos regímenes suena exagerada si, como ejemplifica Adam Przeworski (1999), “aun cuando los presidentes brasileños y argentinos parecieran conseguir la mayor parte de lo que desean, es dudoso que se encuentren menos restringidos institucionalmente que los primeros ministros de España o Inglaterra”. En los casos recién mencionados se manifiesta una concentración ejecutiva del poder; pero también se halla presente un conjunto de mecanismos institucionales que limita su aplicación arbitraria. La cuestión es, en consecuencia, si todavía mantiene sentido el concepto de democracia delegativa.

Mi impresión es que sí. Sin embargo, la imagen de una democracia delegativa no remite a todos los países para los que fue pensada; se aplica sólo parcialmente en América del Sur y, sobre todo, conserva de la democracia apenas algunos resabios electoral-plebiscitarios. De hecho, extender el concepto mucho más allá del Perú de Fujimori, la Venezuela de Chávez y algunas manifestaciones similares en otros países andinos implicaría un estiramiento excesivo, al oscurecer las enormes diferencias que existen entre esos casos y, por ejemplo, la Argentina de Menem o el Brasil de Collor de Melo. Estos últimos ejemplos representan lo que aquí se ha definido como presidencialismo concentracionista,

manifestado en la continuidad institucional –que, en cambio, resultó lesionada en Perú y Venezuela– y en sucesiones presidenciales constitucionalmente pautadas –si bien más o menos traumáticas–. En el caso brasileño, su sistema político procesó en 1992 la remoción de un presidente electo mediante procedimientos estrictamente constitucionales. El caso argentino, si bien más complicado, también manifiesta el creciente arraigo de las instituciones democráticas, que canalizaron sin ruptura constitucional la renovación del ejecutivo en medio de la crisis política y económica más profunda de su historia.

Para representar de modo gráfico los argumentos presentados, puede ubicarse a los regímenes presidencialistas de América del Sur a lo largo de un continuo. En el extremo de mayor fortaleza institucional y menor grado de concentración del poder se colocan Chile y Uruguay (Lanzaro 2001). En el otro extremo, de menor fortaleza institucional y mayor concentración del poder, se localizan las “democracias delegativas”: Perú –durante el decenio de Alberto Fujimori– y Venezuela –bajo el régimen de Hugo Chávez–. Alrededor del centro, con niveles intermedios pero apreciables de institucionalización y un grado importante de concentración del poder, los presidencialismos concentracionistas de Argentina y Brasil.

Para concluir, una nota de cautela. Resulta fundamental que las coaliciones que gobiernan los países sudamericanos no llamen a engaño a analistas y protagonistas, por más fortaleza que puedan exhibir circunstancialmente algunos ministros o partidos de gobierno. Los presidentes siguen concentrando la mayor parte de los recursos de poder, y su debilitamiento sólo podría producirse al costo de una crisis institucional de consecuencias difíciles de pronosticar –pero que los acontecimientos argentinos de diciembre de 2001 ilustran dramáticamente–. Más allá de adjetivos y calificaciones, el presidencialismo en América Latina está incorporado institucionalmente dentro del régimen democrático. Por lo tanto, es difícil evitar que una crisis del presidencialismo –pero nótese bien: no apenas del presidente, como alguna vez se creyó– derive en una crisis de la democracia.

Bibliografía

- Bosoer, Fabián (2003) “Democracias que se autorrescatan”, en *Clarín*, 20 de agosto.
- Cheibub, José A. y Fernando Limongi (2002) “Democratic Institutions and Regime Survival: Parliamentary and Presidential Democracies Reconsidered”, en *Annual Review of Political Science*, N° 5.
- Cox, Gary W. y Scott Morgenstern (2001) “Latin America’s Reactive Assemblies and Proactive Presidents”, en *Comparative Politics*, N° 33.

- Dahl, Robert A. (1997) *Toward Democracy: a Journey. Reflections: 1940-1997*, Berkeley, University of California Press.
- Foweraker, Joe (1998) "Institutional Design, Party Systems and Governability. Differentiating the Presidential Regimes of Latin America", en *British Journal of Political Science*, Vol. 28, pp. 651-76.
- Haggard, Stephan y Mathew McCubbins (2001) *Presidents, Parliaments and Policy*, New York, Cambridge University Press.
- Jones, Mark (1995) *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*, Notre Dame, University of Notre Dame Press.
- Lanzaro, Jorge (comp.) (2001) *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO.
- Lijphart, Arend (1992) *Parliamentary Versus Presidential Government*, Oxford, Oxford University Press.
- Linz, Juan J. (1994) "Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?", en Linz, Juan J. y Arturo Valenzuela (eds.), *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Mainwaring, Scott y Matthew S. Shugart (1997) *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Nino, Carlos (1992) "El hiper-presidencialismo argentino y las concepciones de la democracia", en Nino, Carlos, et al., *El presidencialismo puesto a prueba*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- O'Donnell, Guillermo (1993) "Acerca del estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas", en *Desarrollo económico. Revista de Ciencias Sociales*, Vol. 33, N° 130.
- O'Donnell, Guillermo (1994) "Delegative Democracy", en *Journal of Democracy*, Vol. 5, N° 1.
- O'Donnell, Guillermo (1996) "Otra institucionalización", en *La Política. Revista de Estudios sobre el Estado y la Sociedad*, N° 1.
- Przeworski, Adam (1999) "El estado y el ciudadano", en *Escenarios Alternativos. Revista de Análisis Político*, Vol. 3, N° 7.
- Riggs, Fred W. (1994) "Conceptual Homogenization of a Heterogeneous Field. Presidentialism in Comparative Perspective" en Dogan, Mattei y Ali Kazancigil (eds.), *Comparing Nations. Concepts, Strategies, Substance*, Oxford, Blackwell.
- Rockman, Bert A. (1997) "The Performance of Presidents and Prime Ministers and of Presidential and Parliamentary Systems" en von Mettenheim, Kurt (ed.) *Presidential Institutions and Democratic Politics. Comparing Regional and National Contexts*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Shugart, Matthew S. y John M. Carey (1992) *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Nueva York, Cambridge University Press.

- Siavelis, Peter (2002) "Exaggerated Presidentialism and Moderate Presidents: Executive/Legislative Relations in Chile", en Morgenstern, Scott y Benito Nacif (eds.), *Legislative Politics in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Sondrol, Paul C. (1990) "Intellectuals, Political Culture and the Roots of the Authoritarian Presidency in Latin America", en *Governance. An International Journal of Policy and Administration*, Vol. 3, Nº 4.
- von Mettenheim, Kurt (1997) "Presidential Institutions and Democratic Politics", en von Mettenheim, Kurt (ed.) *Presidential Institutions and Democratic Politics. Comparing Regional and National Contexts*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Weaver, R. Kent y Bert A. Rockman (1993) *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad*, Washington DC, The Brookings Institution.

Resumen

El presidencialismo suele ser definido como un régimen político basado en la separación de poderes, en contraste con la fusión de poderes que distinguiría al parlamentarismo. Sin embargo, muchos regímenes presidenciales se caracterizan por la concentración del poder en el ejecutivo antes que por la separación de poderes, como ocurre en la mayoría de los casos latinoamericanos. Denominado *hiperpresidencialismo* o *democracia delegativa*, este fenómeno se halla en las antípodas de la

concepción original del presidencialismo. Tal contradicción no había sido reconocida hasta recientemente, y aún hoy destacados políticos, ciudadanos y analistas enfrentan dificultades a la hora de distinguir entre regímenes presidencialistas y entender su funcionamiento. Esta confusión resulta perjudicial para la gobernabilidad democrática, al generar incertidumbre sobre el poder real del ejecutivo y sus capacidades relativas *vis-à-vis* las demás instituciones del sistema.

Palabras clave

democracia - presidencialismo - parlamentarismo - instituciones políticas - América Latina