

PARLAMENTO Y DEMOCRACIA EN AMERICA LATINA

Ángel Flisfisch

1. Introducción

Durante la primera década del siglo, los sondeos de opinión pública vienen mostrando bajos niveles de confianza en los Congresos Nacionales o Poder Legislativo de los países latinoamericanos¹. Como se observa en la Tabla 1, Panamá no es una excepción a esta regularidad empírica.

Como acontece con toda medición vía encuestas masivas de subjetividades individuales, esta tendencia que muestran las opiniones públicas latinoamericanas es susceptible de interpretaciones diversas². Por una parte, se la puede comprender como una expresión específica de un fenómeno más general de erosión del prestigio de la política, de sus agentes, y de los escenarios en que la política ocurre. En apoyo de esta interpretación cabe señalar que déficits similares de desconfianza afectan a los partidos políticos, y en menor grado a la figura presidencial. En el caso de los partidos, se ha observado una correlación de 0,525 entre los niveles de confianza depositados en ellos y los referidos a los legislativos, todo ello de acuerdo a datos suministrados por LAPOP 2012³ para los países latinoamericanos,

1 Por ejemplo, véase **CIUDADANÍA POLÍTICA. Voz y Participación Ciudadana en América Latina**, PNUD-Cooperación Española, Siglo Veintiuno editores, 2014.

2 Ver **Análisis Comparativo de Niveles de Confianza en Instituciones y Agentes Políticos: Chile y América Latina**, A Flisfisch y L Miranda, en **ELECTORAS Y ELECTORES, MOVIMIENTOS, PARTIDOS**; FLACSO-Chile, Ángel Flisfisch compilador, 2014.

3 Se trata de las encuestas realizadas el 2012 por el Latinoamerican Public Opinion Project.

una asociación esperable en cuanto partidos y legislativos “integran la arena competitiva y agonística de aquello que esencialmente se entiende como la política por excelencia”⁴. Respecto de las figuras presidenciales, esa correlación es de 0,446, una magnitud menor que probablemente se explica por las particularidades inherentes a una posición generalmente percibida y comprendida mucho más en términos individualizados que como una institución, y por consiguiente sujeta a oscilaciones en cuanto a la confianza depositada en la figura presidencial.

Una interpretación alternativa consiste en postular que la desconfianza es un efecto de deficiencias que afectan la relación representantes-representados. Más específicamente, el desempeño de las funciones parlamentarias no respondería adecuadamente a demandas e intereses sociales sentidos como prioritarios. Se trataría entonces de una versión más específica de la hipótesis que sostiene que se está en presencia de una crisis de las instituciones de democracia representativa: suponiendo que existe un nivel mínimo crítico de respuesta satisfactoria a intereses y demandas sociales prioritarias, el desempeño de los parlamentos se encontraría por debajo de ese nivel crítico. Por consiguiente, este déficit de los parlamentos haría una contribución más que relevante a esa crisis, cuyos efectos habría que verlos, entre otros, en la emergencia generalizada de movimientos sociales interpretables como sustitutos de las vías democrático-representativas clásicas de transmisión de demandas e intereses⁵, un fenómeno observable en todos los países de la región.

4 A Flisfisch y L Miranda, **Ob. Cit.**

5 Marisa von Bülow, **América Latina en movimiento: acción colectiva directa y la construcción de ciudadanía política**, en **CIUDADANÍA POLÍTICA**, **Ob. Cit.**

Un tercer punto de vista sobre cómo interpretar el fenómeno en cuestión afirma que la imagen negativa de los parlamentos se explica por la relación asimétrica entre parlamentos y ejecutivos presidenciales. Esta interpretación, que es la que por lo general privilegian los parlamentarios mismos, encuentra asidero en datos de opinión pública respecto de relaciones de poder entre ambos, esto es, respuestas a preguntas de encuesta como la que origina la Tabla 2. Según se observa, la diferencia entre los dos tipos de respuestas—las que asignan mayor poder al gobierno, entendido comúnmente como el ejecutivo presidencial, y las que asignan mayor poder al parlamento—es de una magnitud más que relevante, alcanzado treinta y tres puntos porcentuales el año 2010. Independientemente de las estimaciones ciudadanas, las diversas clases de presidencialismo latinoamericano relegan a los parlamentos a una posición secundaria. La Tabla 3 muestra los puntajes obtenidos por varios países latinoamericanos en un índice de poder parlamentario calculado para todos los estados nacionales existentes, sobre la base de las atribuciones que las respectivas constituciones les otorgan, como asimismo las posiciones relativas que ocupan. Salvo tres casos, los restantes países se ubican desde sexto decíl hacia abajo en el ranking resultante.

Por otra parte, restringiendo la atención al caso de Panamá, los datos de Latinobarómetro 2011 muestran que el porcentaje de respuestas que asignan mucha o algo de confianza al *Estado*—también entendido usualmente como el ejecutivo presidencial—es importantemente mayor que el porcentaje de las que expresan ese nivel de confianza en el parlamento: 47% versus 33%⁶. No es difícil conjeturar que existe una relación entre la atribución de poder a una institución y su desempeño relativo a otras instituciones: el ejecutivo presidencial tiene más poder—más atribuciones y más recursos—y por consiguiente es más eficaz, puede hacer más. Del mismo modo, es razonable suponer que la mayor eficacia se asocia con

6 A. Flisfisch y L. Miranda, *Ob. Cit.*, página 136.

una mayor confianza: se confía en el ejecutivo presidencial porque tiene la capacidad para responder a demandas y satisfacer necesidades e intereses sociales⁷.

Aceptando que confianza es un concepto complejo, no unívoco, y que las respuestas que expresan los grados de confianza que se depositan en instituciones se asocian a distintos tipos de subjetividades, parece razonable presumir que de manera importante lo que está en juego en términos de la “mala” imagen del Parlamento es la percepción de que ocupa un lugar secundario en la arquitectura institucional democrática. Se puede afirmar que esa percepción es realista: en el panorama político-institucional latinoamericano el régimen presidencialista es hegemónico y las culturas políticas son presidencialistas. Según se señaló, frente a esa realidad y sus consecuencias la reacción usual de los miembros de los parlamentos es plantear la necesidad de reformar la constitución política respectiva, dando formalmente más atribuciones al parlamento, manteniendo la naturaleza presidencial del régimen político. Según se dice, hay que alcanzar un **equilibrio de poderes** en términos de una arquitectura institucional que refuerce la posición del parlamento frente a la institución presidencial.

A juicio del autor, esa respuesta es radicalmente insuficiente, no sólo respecto de encontrar una solución al problema de la mala imagen del parlamento, sino igualmente en cuanto a los desafíos que los actuales contextos sociopolíticos latinoamericanos plantean a la política y al Estado y sus capacidades: la única respuesta eficaz en esta materia reside en una sustitución del régimen presidencial por uno parlamentario. En lo que sigue, se argumenta esta afirmación, pero previamente es conveniente reflexionar, aunque sólo sea de manera muy esquemática, sobre los orígenes y

7 A. Flisfisch y L. Miranda, **Ob. Cit.** , distinguen tres clases de confianza, y una de ellas la interpreta como un **proxy** de una evaluación de desempeño de la institución de que se trata.

fundamentos ideológicos, o doctrinarios si se prefiere, del presidencialismo.

2. Los orígenes doctrinarios del presidencialismo

Si bien al tratar de los orígenes del presidencialismo en América Latina se puede citar la afirmación de Simón Bolívar en 1826 en el sentido que “*los nuevos estados de América ...necesitan reyes con el título de Presidente*”⁸, es necesario subrayar que la institución se originó en los Estados Unidos y que su fundamentación doctrinaria la proporcionó muy principalmente la colección de artículos publicados periódicamente en la prensa de la época por Alexander Hamilton, John Jay y James Madison, conocidos como **The Federalist Papers**⁹.

Según es bien sabido, el objetivo central de la arquitectura institucional propuesta por los Federalistas es la preservación de la libertad y la prevención de la tiranía a través de poderes o departamentos gubernamentales separados, cumpliendo funciones distintas, de modo de posibilitar el control del gobierno sobre sí mismo:

“Si los hombres fueran ángeles, no se necesitaría gobierno alguno. Si fueran los ángeles los llamado a gobernar a los hombres, no se

8 Citada por A. Malamud, **Presidentialism in the Southern Cone. A Framework for Analysis**; European University Institute, Florence; EUI Working Paper SPS N° 2001/1. El autor ve en esa afirmación el inicio de las prácticas hiper presidencialistas que han caracterizado la evolución política de los países de la región, opuestas al concepto original de presidencialismo.

9 **The Federalist Papers**, Signet Classic, 2003

necesitarían controles algunos, externos o internos, sobre el gobierno”¹⁰

Dadas las características de la naturaleza humana, un gobierno de hombres sobre hombres exige necesariamente controles:

“Al estructurar un gobierno que será administrado por hombres sobre hombres, la dificultad básica reside en esto: primero hay que posibilitar que el gobierno controle a los gobernados; y luego obligarlo a él a controlarse. La dependencia en el pueblo es sin duda el control primario sobre el gobierno; pero la experiencia ha enseñado a la humanidad la necesidad de precauciones auxiliares”¹¹

De esta manera, se requieren tres clases de controles. Uno del gobierno sobre el pueblo, cuyo sentido es la represión de los quebrantamientos del orden pública vía rebeliones, subversiones, motines y similares; otro del pueblo sobre el gobierno a través de los procesos electorales; y un tercero del gobierno sobre sí mismo, donde las precauciones auxiliares constituyen precisamente el sistema de mecanismos de contención y de equilibrio institucional (checks and balances), usualmente traducidos como pesos y contrapesos. Ese sistema incluye tres dimensiones: la división misma del gobierno en “poderes” o departamentos; la asignación de recursos institucionales a cada “poder”, suficientes para contener a

10 **The Federalist Papers, Nº 51.** La traducción es nuestra.

11 **The Federalist Papers, Nº 51.** La traducción es nuestra.

los restantes, de ser necesario; y por último una dimensión motivacional¹²:

*“Hay que hacer que la ambición contra ataque a la ambición. Hay que conectar el interés de la persona con los derechos constitucionales de su posición”*¹³

Puesto de manera sintética, de lo que se trata es de construir una arquitectura institucional consistente en una constelación de intereses propios de cada nodo institucional—el legislativo, el ejecutivo, el tribunal supremo--, que se oponen entre sí, de modo tal que la intromisión de cualquiera de ellos en el ámbito de atribuciones de uno o ambos de los otros, encuentra una respuesta defensiva inmediata que neutralice al invasor. Los incentivos generados persiguen la institucionalización de un contexto de desconfianzas recíprocas, que a través de actitudes de vigilancia permanente posibiliten un **control** eficaz de cada uno sobre los otros.

En el diseño de esta suerte de juego de suma nula, claramente la amenaza de invasión por un “poder” de los ámbitos de atribuciones de los otros es algo no meramente teórico. Tal como se describe en The Federalist Papers, el contexto sociopolítico de la época es altamente conflictivo y esa conflictividad necesariamente se proyecta en la arena política¹⁴:

12 La dimensión motivacional es similar a la noción de **autonomía** empleada por Huntington como uno de los componentes de la institucionalización. S.M. Huntington, **El orden político en las sociedades en cambio**, Paidós, Buenos Aires, 1991, paginas 29-30.

13 Federalista 51, The Federalist Papers, **Ob. Cit.** La traducción es nuestra.

14 The Federalist Papers, **Ob. Cit.**, Federalista Nº10. La traducción es nuestra.

TABLA 1**Legislativo: mucha y algo de confianza**
(Latinobarómetro)

	Panamá	Máximo	Mínimo
2000	36%	44%	11%
2001	26%	48%	9%
2002	17%	41%	8%
2003	18%	26%	6%
2005	16%	62%	11%
2006	22%	59%	6%
2007	17%	58%	6%
2008	18%	50%	12%
2009	39%	64%	14%
2010	38%	64%	14%
2011	33%	55%	19%

Tabla 2

¿Quién tiene más poder en el país?
(Latinobarómetro 2010)

	EL GOBIERNO	EL CONGRESO NACIONAL
2003	57%	22%
2004	52%	24%
2005	49%	24%
2006	59%	27%
2010	58%	25%

Tabla 3

Índice de Poder Parlamentario

(The Handbook of National Legislatures. A Global Survey; M.S. Fish, M. Kroening, Cambridge University Press, 2009)

	Lugar en Ranking	Puntaje	
Nicaragua	33	0,69	
Perú	38	0,66	
Uruguay	39	0,66	
El Salvador	51	0,59	
Brasil	59	0,56	
Chile	60	0,56	
Colombia	61	0,56	
Paraguay	64	0,56	
Costa Rica	67	0,53	
Ecuador	68	0,53	
Honduras	69	0,53	
Venezuela	72	0,53	
Argentina	73	0,50	
Guatemala	75	0,50	
Panamá	79	0,50	Promedio = 0,49
Bolivia	88	0,44	
México	94	0,44	
Rep. Dominicana	104	0,41	

“Por todas partes se escuchan quejas de nuestros ciudadanos de mayor renombre y virtud, igualmente amigos de la fe pública y privada como de la libertad pública y personal, en el sentido que nuestros gobiernos son demasiado inestables, que el bien público se ignora en los conflictos entre los partidos rivales, y que demasiado frecuentemente se adoptan decisiones no de acuerdo a las reglas de la justicia y a los derechos del partido minoritario, sino mediante la fuerza superior de una mayoría no desinteresada y dictatorial”

Si bien esa conflictividad explica lo que podría calificarse de una auténtica obsesión por la necesidad de un control recíproco de unos “poderes” o departamentos sobre otros, hay también razones de naturaleza intemporal que justifican esa necesidad. Según afirma Madison en el famoso Federalista N° 10¹⁵:

“Las causas latentes del faccionalismo están... sembradas en la naturaleza humana; y las vemos por doquier presentes en diferentes tipos de actividades, según diversas circunstancias de la sociedad civil... (La) fuente más común y durable del faccionalismo han sido las diversas y desiguales distribuciones de propiedad. Los que son propietarios y los que no lo son siempre han conformado intereses sociales distintos. Los acreedores y los deudores han constituido una fuente de discriminación similar. Un interés terrateniente, un interés fabril, un interés mercantil, un interés financiero, conjuntamente con muchos otros intereses menores, se desarrollan necesariamente en las naciones civilizadas, y las dividen en clases diferentes, motivadas por sentimientos y visiones diferentes”.

Para completar el cuadro, es también necesario subrayar que en términos de los tres “poderes” o departamentos, uno de ellos debe ser un blanco privilegiado de la arquitectura de control recíproco:

15 The Federalist Papers, **Ob. Cit.** , páginas 73-74. La traducción es nuestra.

“(En)... una república representativa donde el ejecutivo está cuidadosamente limitado tanto respecto de su extensión como en cuanto a la duración de su poder, y donde el poder legislativo se ejerce por una asamblea inspirada por una supuesta influencia sobre el pueblo asociada a una confianza intrépida en su propia fuerza; asamblea que es lo suficientemente numerosa como para reflejar todas las pasiones que motivan a una multitud, pero no tan numerosa como para ser incapaz de perseguir los fines de sus pasiones por los medios que la razón prescribe; es entonces contra la ambición emprendedora de este departamento que el pueblo debe concentrar todo su celo y agotar todas sus precauciones”¹⁶

Según Madison en ese mismo Federalista N° 48, la necesidad de privilegiar al legislativo como objeto de control responde también a otras razones: sus poderes constitucionales son a la vez más extensos y menos susceptibles de delimitaciones precisas; tiene facilidades importantes para enmascarar las usurpaciones de que hace víctimas a los otros departamentos mediante medidas indirectas y complicadas; es el único que tiene acceso a los “bolsillos de la gente”, y una influencia predominante sobre las recompensas pecuniarias que reciben las autoridades de los otros departamentos. Frente a los riesgos derivados de estas características, se identifican dos respuestas institucionales. La primera es el bicameralismo:

“(No)...es posible premunir a cada departamento de un poder de auto-defensa equivalente al de los otros. En un gobierno republicano, la autoridad legislativa necesariamente predomina. El remedio para esta inconveniencia reside en dividir la legislatura en ramas diferentes, y hacer de ellas, mediante diferentes modos de elección y diferentes principios de acción, tan poco conectadas entre sí como la naturaleza

16 The Federalist Papers, **Ob. Cit.** , Federalista N° 48.

*de sus funciones comunes y su común dependencia en la sociedad lo permita*¹⁷.

La segunda respuesta reside en reforzar al ejecutivo premuniéndolo de un derecho a veto sobre toda legislación—en el texto: “*an absolute negative on the legislature*—, respuesta en torno a la cual Madison se muestra dubitativo. En efecto, hay el riesgo que el ejecutivo en situaciones ordinarias no lo ejerza con la firmeza requerida, y pérfidamente abuse de él en situaciones extraordinarias. Por consiguiente, parece razonable exigir de la arquitectura institucional que suplemente el veto de del ejecutivo con una relación calificada entre la rama más débil del legislativo —aparentemente, la así llamada usualmente **cámara baja**—y el ejecutivo, de modo que esa cámara tenga una motivación para apoyar los derechos constitucionales del ejecutivo, sin descuidar demasiado sus derechos propios. Si bien en ese Federalista N°51 Madison no lo dice explícitamente, hay que entender que esa relación privilegiada consistiría en un derecho a veto de la cámara baja respecto de la cámara alta, usualmente un **senado**. Lo que se obtiene entonces no es una división tripartita sino una cuadripartita, compuesta de cuatro actores: ejecutivo, cámara alta, cámara baja y magistratura judicial. En esta constelación de actores existe un control recíproco: cada uno de ellos controla a los tres restantes. A la vez, el instrumento de control en situaciones ordinarias¹⁸ en esta arquitectura institucional es el derecho a vetar: la magistratura suprema¹⁹ puede revisar y anular

17 The Federalist Papers, **Ob. Cit.**, Federalista N° 51.

18 Hay también instrumentos para situaciones extraordinarias como el **impeachment** en la tradición anglosajona, o **juicio político** en la continental.

19 Esto es, una Corte Suprema como la estadounidense, o un Tribunal Constitucional en la tradición continental.

decisiones legislativas o presidenciales, el ejecutivo puede vetar la legislación, y cada cámara puede neutralizar las decisiones de la otra.

Lo que interesa destacar en el presente contexto es que la arquitectura o sistema institucional presidencial posee desde sus orígenes unos contenidos o sentidos específicos, mucho más precisos que lo que puede connotar esa noción de un **equilibrio de poderes** a la que frecuentemente recurren los defensores de los parlamentos en los países latinoamericanos. Para los inventores del sistema, inspirados permanentemente por una actitud básica defensiva hacia el ejecutivo y el legislativo, de lo que se trata no es de equilibrar poderes, sino de proteger tanto las libertades individuales y públicas, como la continuidad de un orden económico basado en el comercio y la propiedad privada de recursos de diversa naturaleza –tierra, medios de producción fabril, dinero, etc. –, de intervenciones gubernamentales, legislativas y presidenciales. Para la persecución de esos objetivos, el sistema de contención y equilibrios es un instrumento, pero no un fin en sí mismo.

3. Arquitecturas institucionales y actores premunidos de veto: tensiones y riesgos en el régimen presidencial

Un lenguaje contemporáneo que permite traducir adecuadamente la construcción doctrinaria arriba esbozada, pero en términos más generales y abstractos, es el de **actores premunidos de veto**²⁰ (APV).

20 VETO PLAYERS. *How political institutions work*, George Tsebelis, Russell Sage Foundation-Princeton University Press, 2002.

Se ha traducido **veto player** por **actor premunido de veto**.

Los **APV** los define Tsebelis como actores individuales o colectivos cuyo acuerdo es necesario para cambiar el status quo²¹. Esta categoría incluye dos subconjuntos: por una parte, los **APV** generados por la constitución, a los que Tsebelis denomina actores premunidos de veto institucionales (**APVI**); por otra parte, actores generados por el juego político, llamados partidistas (**APVP**).

Los **APVI** interesan en cuanto rasgo formal permanente de la arquitectura institucional, que contribuye a definir las reglas del juego político por un tiempo indefinido, esto es, hasta la entrada en vigencia de una nueva constitución. Por ejemplo, en el caso chileno hay que distinguir cuatro **APVI**: la Presidencia de la República, el Senado o cámara alta, la Cámara de Diputados o cámara baja, y el Tribunal Constitucional. Esta conformación opera como un parámetro del juego político, tanto restringiendo las estrategias y comportamientos de los **APVP** en situaciones concretas, como generando para ellos oportunidades explotables estratégicamente.

En cambio, el número, las identidades y los pesos políticos específicos de los **APVP** constituyen fenómenos mudables en el tiempo, de duración variable. Algunos de ellos están determinados de manera importante por condiciones estructurales, y su duración depende en gran medida de la continuidad de esas condiciones. Por ejemplo, el número de partidos políticos, como bien se sabe, guarda una relación estrecha con el sistema electoral. No obstante, en muchos casos existen reglas que exigen de los partidos un desempeño electoral mínimo como requisito de existencia. Influyen así igualmente en la permanencia o desaparición de partidos las distribuciones de votos que se obtienen en elecciones sucesivas, fenómenos afectados por contingencias significativas.

Por su parte, las identidades de los actores, datos cruciales en la formación y extinción de coaliciones, son productos de interacciones

21 Como señala Tsebelis, la definición implica que un cambio en el status quo requiere una decisión unánime de todos los **APV**.

complejas entre historias que proyectan largas sombras sobre los procesos de desarrollo de esas identidades, contextos socioculturales y socioeconómicos dotados de permanencias importantes, y adaptaciones a las sucesiones de coyunturas. Un ejemplo ilustrativo de ello lo constituye en Chile la historia del tránsito desde el componente burocrático tradicional del ejecutivo, un **AVP** sólo en ciertas coyunturas y por períodos limitados, a la situación actual en que el componente tecnocrático y de tecnopols del ejecutivo adquiere una autonomía significativa y amerita ser tratado como **AVP**.

Finalmente, los pesos políticos específicos de los **AVP** que quepa identificar en una situación dada son usualmente variables. En el caso de los partidos políticos, depende más que importantemente de la votación que obtengan en cada elección, del éxito o fracaso de instalar a un candidato en la presidencia—suponiendo que el régimen es presidencial--, y del número de escaños que conquistan en el legislativo.

Como se señaló, los **APVI** corresponden a “lugares” (*loci*) autónomos, circunscritos y bien definidos dentro de la arquitectura institucional —ejecutivo, legislativo, judicial --, en términos de una correspondencia uno a uno entre actores y “lugares” institucionales. Una correspondencia nítida de esa índole puede no existir en el caso de los **APVP**. El mundo de los **APVP** es el de la realidad política actuada, puesta en obra por los agentes políticos, en contraste con el de los **APVI** que es el de la realidad abstracta de las instituciones. Ese es el espíritu de la teorización de Tsebelis, como la pone de manifiesto la siguiente cita²²:

“(Puede) acontecer que en la Cámara de Representantes existan diferentes mayorías posibles, y ello implica que la Cámara no puede ser reducida como actor premunido de veto a otro actor distinto de

²² Tsebelis, *Ob. Cit.*, página 19. La traducción es nuestra.

*ella. Alternativamente, puede ser que la Cámara sea controlada por un único partido cohesionado, de manera que las únicas iniciativas legislativas exitosas sean aquellas apoyadas por este partido. En este caso, mientras la Cámara es el actor institucional premunido de veto, el partido mayoritario es el actor premunido de veto real (partidista). Análogamente, en Italia, aunque la legislación requiere la aprobación de ambas cámaras (dos **APVI**), un examen más acucioso revela que los **APVP** son los partidos que componen la coalición gobernante”*

No obstante, como se señaló más arriba, la estructura institucional formal establece un marco al que se ajustan los procesos que constituyen el juego político. Por consiguiente, si bien los actores de esos procesos son los **APVP**, en una situación dada el número de ellos, sus pesos específicos en términos de la distribución de poder, y la magnitud de los cambios posibles al status quo, están determinados por la estructura institucional.

En razón de los rasgos de la estructura institucional presidencial, su puesta en obra en juegos políticos concretos, estos es, su transformación desde un conjunto de **APVI** uno de **APVP** dota a esos juegos de desenlaces potenciales disfuncionales, y ello es lo que permite hablar de tensiones y riesgos en el presidencialismo.

Por ejemplo, en un sistema presidencial bicameral se tienen al menos cinco **APVI**: la presidencia, la cámara alta, la cámara baja, la autoridad judicial constitucional, la burocracia estatal. El conjunto de **APVP** que se generen a partir de esos cinco **loci** institucionales depende de cómo se distribuya el control político de esos “lugares”, y ello a su vez está condicionado por el número de partidos existentes y sus respectivos pesos.

El análisis de los distintos escenarios posibles en la operación de ese sistema se simplifica significativamente bajo el supuesto de dos partidos en competición. No obstante, conviene partir del multipartidismo como un dato, dado que las realidades

latinoamericanas lo son, según se aprecia en la Tabla 4. Aun restringiendo el número de partidos a tres, el resultado en términos de escenarios posibles es de una gran complejidad. Supóngase una estructura institucional que contempla tres **APVI**—presidencia, una cámara y la autoridad judicial--, y para cada **APVI** las siguientes ocho situaciones: control por un partido, control por una coalición de dos partidos, control por la gran coalición de los tres partidos, ausencia de control²³. Es fácil demostrar que en este caso, ciertamente uno de los más simples, el número de escenarios posibles asciende a 512. Obviamente, hay escenarios para los cuales debe ser difícil o imposible identificar un referente empírico plausible, pero el trabajo de ir examinando escenario por escenario la ausencia o presencia de esa característica, de modo de eliminar lo que es implausible, es algo tedioso y carente de sentido.

Una estrategia eficiente de análisis consiste en examinar escenarios hipotéticos pero empíricamente plausibles que se pueden considerar como extremos, y abordar en ellos la cuestión sobre los riesgos y tensiones que encierra el régimen presidencial. Uno de esos escenarios extremos es el que se puede denominar de **presidencialismo minoritario**. Esa noción describe bien una situación como la chilena entre 1970 y 1973, caracterizada por un presidente elegido por una pluralidad de votos, cuyo programa de gobierno contempla cambios más que significativos al status quo, sustentado en una coalición minoritaria de partidos que entra rápidamente en un proceso de descomposición, al extremo de que se puede hablar de una presidencia carente de control, y por consiguiente más un **APVI** que un **APVP**; y dos cámaras y un poder judicial controlados por la oposición, conformados como auténticos **APVP**. En la medida en que una situación con esos rasgos perdura en el tiempo, se puede predecir que ella gatillará un proceso de polarización que se irá agudizando con el transcurso del tiempo. El régimen presidencial

23 Si bien la autoridad presidencial es unipersonal, aquí se la considera, en cuanto **APVP**, como un actor colectivo, cuyo control del "lugar" institucional en cuestión descansa en un partido o coalición, de manera explícita o implícita. En ausencia de ese apoyo, se trata de una **AVPI**, que no se concreta como **APVP**.

no contempla mecanismos para la remoción de un presidente, salvo el juicio político. La utilización de esa alternativa en un clima de alta polarización conduce con certeza a un aumento de ella, y la **emergencia** del *quiebre institucional* – el golpe de estado -- como opción goza aquí de una alta probabilidad. De este modo, el régimen presidencial encierra el riesgo que el juego político tenga desenlaces de **desestabilización y ruptura institucional**.

El escenario de **presidencialismo minoritario** puede también tener desenlaces menos trágicos, pero con graves consecuencias para la gobernabilidad en términos de la identificación e implementación eficaz de políticas de respuesta a problemas económicos y sociales de envergadura. En efecto, una presidencia en esas condiciones puede optar a corto andar por renunciar a impulsar cambios en el status quo y limitarse a actuar como lo que comúnmente se conoce como un **gobierno de administración** en lo que resta de la duración del mandato presidencial, lo que puede comprender un tiempo significativo y suficiente para que, por ejemplo, una situación de recesión se ahonde y se haga más difícil la recuperación de la economía. Más en general, se puede decir que, bajo ciertas condiciones, el régimen presidencial encierra riesgos de desenlaces de **inmovilismo político**. Este tipo de desenlaces puede adquirir continuidad en el tiempo, que es lo que sucede contemporáneamente, según Francis Fukuyama, en los Estados Unidos en el contexto de una relación entre ejecutivo y legislativo, que ha adquirido el carácter de un juego suma nula. Ello hace a ese autor caracterizar este caso como uno de **vetocracia**²⁴.

Un tercer riesgo, que puede cristalizar en escenarios diversos, es el de la **descomposición de coaliciones gubernamentales**. Los partidos que integran una coalición que controla la presidencia y el legislativo poseen incentivos para mantenerla en la medida que el desempeño del ejecutivo es objeto de una evaluación razonablemente

²⁴ Francis Fukuyama, **POLITICAL ORDER AND POLITICAL DECAY. From the Industrial Revolution to the Globalization of Democracy**, Farrar, Strauss & Giroux, 2014.

positiva, lo que se ve reforzado por la oportunidad de ocupar cargos de gobierno. No obstante, si esa evaluación comienza a ser negativa, por ejemplo, porque a los buenos tiempos económicos del inicio les han sucedido malos tiempos económicos y se masifica la opinión que el responsable es el gobierno porque no es capaz de implementar política e iniciativas eficaces para contrarrestar esos malos tiempos, los incentivos pueden revertirse: aparecer asociado a ese gobierno encierra crecientemente costos, con una probabilidad alta de sufrir mermas electorales al fin de él. La estrategia de abandonar el gobierno y devenir oposición es entonces un camino de acción racional²⁵.

Asociado a lo anterior, el régimen presidencial plantea también el riesgo de operar como una arquitectura profundamente conservadora en términos de modificaciones al status quo. Al respecto, Tsebelis²⁶ afirma lo siguiente:

(Los) países con pocos jugadores premunidos de veto generan varias leyes importantes y pocas no importantes, mientras que los países con muchos jugadores premunidos de veto generan pocas leyes importantes y muchas no importantes...(La) composición del presupuesto variará más en países con pocos jugadores premunidos de veto, mientras que los países con muchos jugadores premunidos de veto descansarán más en el piloto automático.

25 La situación y esa estrategia de **exit** puede modelarse como ese tipo de duelos en que los contrincantes parten caminando y acercándose, de modo que la decisión crucial es en qué momento disparar de manera de hacerlo antes que el adversario, pero lo suficientemente cerca como para garantizar que el disparo de en el blanco.

26 G. Tsebelis, **Ob. Cit.**, páginas 187 y siguientes.

En América Latina se tienen nueve casos de regímenes presidenciales unicamerales²⁷, y un número equivalente de regímenes presidenciales bicamerales²⁸. Respecto de los primeros nueve casos²⁹, prescindiendo de la presencia de otros **AVP** distintos de los tres poderes clásicos, el número de **AVPP** que se pueden generar oscila entre uno y tres. Para los casos de legislativo bicameral, oscila entre uno y cuatro.

La situación óptima en términos de eficacia gubernamental, esto es, una alta probabilidad de que se identifiquen e implementen políticas que produzcan cambios en el status quo, es una situación estable en el tiempo en la que un partido o una misma coalición de partidos controlan los tres poderes, es decir, la existencia por plazos largos de un **AVPP**. En la hipótesis de un partido predominante, ello supone un electorado poco volátil; en la hipótesis de una coalición mayoritaria³⁰ estable, además de esa hipótesis hay que suponer también la ausencia de incentivos que operen en el sentido de la descomposición de esa coalición. En contextos latinoamericanos, caracterizados por pluripartidismos acentuados, donde los períodos de bonanza y buen desempeño gubernamental son rápidamente sucedidos por “malos tiempos”, es dudoso que estos supuestos constituyan una característica normal del proceso político. Por

27 Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú y Venezuela.

28 Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, República Dominicana, Colombia, México, Paraguay y Uruguay.

29 Considerando sólo a Panamá, con cinco partidos, el número de escenarios posibles con tres poderes es de 24.389. Identificar los **AVPP** específicos que plausiblemente se pueden generar ciertamente implica un largo análisis.

30 No hay que dejar de lado la hipótesis de la **gran coalición**, esto es, la coalición integrada por todos los partidos. En estos casos, en términos de políticas que implican cambios significativos del status quo, la probabilidad de que ello acontezca es muy baja. Por lo general, la **gran coalición** emerge en situaciones de crisis y es de corta duración.

consiguiente, es predecible que en tiempos relativamente largos lo que se observe son sucesiones de ciclos cortos con aumentos y disminuciones del número de **AVPP**, número que depende de la naturaleza unicameral o bicameral del régimen político.

TABLA 4

Número de partidos políticos al 2014 en países latinoamericanos
(Fuente: elaboración propia)

	Número de partidos
Bolivia	8
Brasil	30
Colombia	7
Costa Rica	11
Chile	11
Ecuador	12
El Salvador	7
Guatemala	17
Honduras	7
México	7
Nicaragua	7
Panamá	5
Paraguay	11
Perú	10

R. Dominicana	6
Uruguay	4*
Venezuela	16

- Incluye el Frente Amplio, formado por siete partidos.

4. Las virtudes del régimen parlamentario³¹

En lo que sigue, se entiende que el régimen es parlamentario si el jefe de gobierno o jefe del ejecutivo es elegido por el legislativo sin que lo haya sido previamente por votación popular³², si él y su gabinete dependen de la confianza del legislativo en términos tales que una mayoría parlamentaria puede revocar su mandato mediante un voto de censura o de no confianza, y si el jefe de gobierno tiene el derecho de disolver el parlamento y convocar a elecciones generales.

Un primer aspecto positivo del régimen parlamentario que hay que destacar es la flexibilidad de que está dotado, en contraposición a la rigidez del presidencial, derivada de que tanto el plazo de duración del mandato presidencial como los plazos de duración de los mandatos de los miembros de la o las cámaras, son plazos fijos, determinados a priori por las normas constitucionales, un aspecto señalado reiteradamente en la literatura sobre transiciones y

31 En esta parte del trabajo, se sigue de cerca **Ángel Flisfisch, Parlamentarismo, presidencialismo y coaliciones gubernamentales**, en **CAMBIO DE RÉGIMEN POLÍTICO**, Oscar Godoy editor, Ediciones Universidad Católica de Chile, 1992.

32 Esta condición excluye regímenes presidenciales, como la chilena en la constitución de 1925, que en el caso de ausencia de mayoría en la elección presidencial otorgaba al parlamento la atribución de elegir entre las dos primeras pluralidades.

consolidaciones democráticas. Así, Linz y Stepan afirman lo siguiente³³:

(Se puede argumentar) que la forma organizacional parlamentaria otorga al sistema político ventajas significativas sobre el presidencialismo en términos de tres capacidades útiles para la consolidación democrática: eficacia, la capacidad de construir mayorías, y la habilidad de poner fin a una crisis de gobierno sin que ella devenga en una crisis de régimen.

Esa habilidad para poner fin a una crisis de gobierno está determinada por esa característica esencial de este tipo de régimen consistente en la facultad de una mayoría opositora de poner fin al mandato del jefe de gobierno, de manera legítima y sin necesidad de quiebre institucional. La verdad es que ello es más que útil no sólo en el caso de procesos de consolidación, sino en general para toda democracia, y esto es válido para las otras dos clases de capacidades identificadas por Linz y Stepan. Esta utilidad adquiere aún mayor relieve en las democracias latinoamericanas caracterizadas por el multipartidismo, en las cuales las crisis de gobierno no son acontecimientos extraordinarios, y la cooperación política vía la formación de coaliciones tampoco es algo cuya presencia se pueda dar por descontada.

Las ventajas comparativas del parlamentarismo derivan en gran medida de la mucha mayor simplicidad de la arquitectura institucional que le es propia. Poniendo entre paréntesis la autoridad o poder judicial, radicada en una corte suprema o en un tribunal constitucional, el régimen parlamentario descansa en un solo **APVI**: el parlamento.

33 J. J. Linz y A. Stepan, **Problems of democratic transition and consolidation: southern Europe, South America, and post-communist Europe**, The Johns Hopkins University Press, 1996.

Ello es lo que permite a Fukuyama³⁴ afirmar que el régimen parlamentario, en contraste con lo que comúnmente se supone, implica una concentración de poder versus el régimen presidencial que lo distribuye o fracciona.

Para el caso de un sistema de tres partidos, se tienen cuatro tipos de escenarios posibles: control por un partido, control por una coalición de dos partidos, control por la gran coalición, ausencia de control. El Cuadro 1 muestra, para cada tipo de escenario, los posibles **AVPP** que se generan.

Cuadro 1³⁵

Control por:	Número de AVPP
Partido Mayoritario	1
Coalición de 2 partidos	2
Gran Coalición	3
Ausencia de control	3

Obviamente, al aumentar el número de partidos aumenta también el número de **AVPP** para cada tipo de escenario. Para el caso de cuatro partidos y suponiendo que las coaliciones que se conforman no incluyen miembros superfluos³⁶, va desde un mínimo de un **AVPP** a

34 F. Fukuyama, **Ob. Cit.**

35 En el caso de una coalición de dos partidos, cada partido es un **AVPP** en cuanto tiene la capacidad de romper la coalición; para la gran coalición y la ausencia de control rige el mismo argumento.

36 Lo que equivale a asumir la validez del teorema de la coalición mínima ganadora. Ver William H. Riker, **The Theory of Political Coalitions**, New Haven: Yale University Press, 1962.

un máximo de cuatro. Dado que el número máximo lo determina el número de miembros de la gran coalición, ese máximo va aumentando de uno en uno a medida que aumenta el número de partidos: cinco para cinco partidos, seis para seis partidos, y así sucesivamente.

En una situación concreta, es altamente probable que el control del legislativo lo tenga un partido predominante o una coalición intermedia, con lo que el número de **AVPP** será sensiblemente menor que el máximo posible. A ello hay que añadir que conjuntamente con el objetivo de alcanzar la mayor cuota de poder posible, en las negociaciones entre partidos ocupan un rol importante también las distancias ideológicas y programáticas existentes entre ellos, lo cual torna inviables diversas coaliciones formalmente posibles, y ello simplifica aún más las situaciones concretas. Por consiguiente el juego político poseerá una complejidad relativamente menor, que posibilitará cálculos provistos de una racionalidad importante. Es en este contexto que adquiere su sentido la afirmación que el parlamentarismo facilita la construcción de mayorías, que en el caso del pluripartidismo implica construcción de coaliciones. La siguiente formulación captura ese sentido de manera sintética³⁷:

Bajo reglas parlamentarias del juego, lo importante es que los recursos electorales, que previamente a la elección son sólo expectativas más o menos fundadas, con posterioridad a ella se transforman en recursos ciertos—es decir, en escaños--, decisivos en la formación de gobierno y de los que efectivamente se puede decir que está bajo el control de cada partido.

Estabilidad política y gobernabilidad no sólo exigen construcción de coaliciones, sino igualmente mantención o estabilidad de las coaliciones que se forman. En el juego político parlamentarista, la variable crucial que determina esa estabilidad es el comportamiento de

37 A. Flisfisch, **Ob. Cit.**

los partidos integrantes de la coalición gubernamental, pero distintos del partido al que pertenece el jefe de gobierno³⁸:

En todo momento esos partidos son desertores potenciales, es decir, son libres para decidir si continúan o no en la coalición. Esa opción de desertar y constituirse en oposición es una amenaza siempre latente y constituye el principal recurso de poder de los desertores potenciales para obtener ventajas e influir en la marcha del gobierno.

Ser miembro de una coalición mayoritaria gobernante implica beneficios –acceso a posiciones ministeriales y cargos públicos, influencia en decisiones legislativas y de gobierno, prestigio o satisfacción de anhelos de poder, etc.--, pero también costos: gestión de gobierno impopular que afecta futuras chances electorales asociada al incentivo de transformarse en oposición para explotar político-electoralmente el descontento; satelización por el liderazgo de la coalición, con escasa visibilidad e imagen de marginalidad creciente; riesgo alto de dilución de la propia identidad política; para citar las más importantes.

Un análisis de costo-beneficio con un saldo negativo –los costos son mayores que los beneficios—puede hacer atractiva la opción de desertar. En el régimen presidencial, en la medida en que esa opción comienza a cristalizar y se torna en una amenaza real, ella no enfrenta por parte del ejecutivo y los partidos que lo apoyan una amenaza opuesta que neutralice a la primera. Si la deserción se produce, el gobierno se transforma en *pato cojo* durante el resto del mandato. Bajo el parlamentarismo, esa amenaza sí existe: frente a la deserción el jefe de gobierno puede disolver el parlamento y convocar a una elección anticipada. La concreción de esa amenaza en el evento de la

38 A. Flisfisch, **Ob. Cit.**

deserción trae consigo costos lo suficientemente altos para el desertor como para tornar muy compleja la decisión de desertar³⁹:

(Inversamente) a lo que sucede bajo condiciones presidenciales, la ruptura de la coalición y la consiguiente aplicación de la regla (de disolución) conduciría a lo siguiente. Primero, los desertores perderían esos recursos de poder que conservan en un régimen presidencial – sus asientos parlamentarios—e incurrirían en el riesgo de elegir menos escaños que aquéllos con los que ya contaban. Segundo,... carecerían de ese tiempo institucional que les brinda el régimen presidencial para desplegar sus estrategias de oposición. Tercero, el gobierno deja de ser ese blanco inmóvil, forzado a permanecer expuesto a los ataques opositores por el resto del período presidencial y se convierte de inmediato en un protagonista de la lucha electoral, quizás premunida de mayores ventajas que sus antiguos socios. Todos estos efectos se traducen en que... se hace difícil para un potencial desertor diseñar una buena estrategia de deserción.

Por consiguiente, el régimen parlamentario no sólo favorece la formación de coaliciones de gobierno, sino también su duración y estabilidad.

Según la afirmación de Linz y Stepan anteriormente transcrita, el régimen parlamentario es también superior al presidencial en términos de la **eficacia** que puede alcanzar el desempeño gubernamental. Esta aseveración es contradictoria con una percepción difundida en las élites políticas de los países de la región que ven la misión y función de los parlamentos en el marco de la noción de **contención y equilibrio** heredada del fundamento doctrinario tal como se desarrolla en *The Federalist Papers*. En el contexto de ese marco conceptual, su función es vista y puesta en obra como reducida a la de **contención**

39 A. Flisfisch, **Ob. Cit.**

del Ejecutivo, vía fiscalización de agentes del Ejecutivo por comisiones legislativas o mediante atribuciones como las propias del juicio político, o simplemente en el contexto del juego político mediante el empleo de vetos y maniobras de obstrucción en los procesos legislativos. En este sentido, la actividad parlamentaria deviene la expresión de los partidos políticos en una relación antagónica, tanto institucional como de hecho, respecto de la autoridad presidencial⁴⁰. Sin perjuicio de la contribución que las acciones parlamentarias de contención hagan a la tutela y salvaguardia de derechos y libertades fundamentales, como a los valores de probidad y transparencia, lo que podría denominarse de dimensión positiva de esa actividad así concebida, la relación antagónica con el ejecutivo presidencial necesariamente impacta negativamente en los niveles de eficacia del desempeño gubernamental.

El desafío que se plantea a los países latinoamericanos hoy es de robustecer y proporcionar más calidad a las capacidades y acciones estatales en términos de recursos, personal, capacidad de anticipación, iniciativas oportunas, eficiencia en gestión pública, buen diseño de políticas públicas, capacidad de respuesta a intereses y demandas sociales prioritarias. Por consiguiente, considerando además que de ese robustecimiento depende a la vez la calidad y resiliencia de la democracia, el parlamento tiene que jugar un rol fundamental y principal en el robustecimiento del Estado y sus capacidades de respuestas a intereses y demandas societales, incluyendo la producción de bienes públicos prioritarios.

El parlamento sólo puede desempeñar ese rol inmerso en una arquitectura institucional que genere incentivos fuertes para una coordinación efectiva entre parlamento y autoridad ejecutiva, a partir de relaciones primordialmente de cooperación entre ambos. Como se ha señalado anteriormente, Fukuyama ve en la generación del ejecutivo desde el parlamento una concentración de poderes. Podría decirse también ese rasgo produce una semi- fusión entre ejecutivo y

40 La hipótesis que subyace a esta afirmación es que esa modalidad de comprensión del juego político entre parlamento y ejecutivo no sólo es propia de partidos en la oposición, sino también de los partidos que apoyan a la Presidencia. Estos últimos podría decirse que actúan como una **oposición benévola**.

legislativo: en lenguaje constitucionalista, tal como ambos son colegisladores, igualmente son *co-ejecutivos*.

Así, en el contexto de un régimen parlamentario el parlamento puede contribuir positivamente a elevar los niveles de eficacia del desempeño gubernamental. Ello adquiere aún más relevancia si se considera la importancia que adquiere desde la segunda mitad del siglo pasado el componente tecnocrático y de tecnopols⁴¹ en la conducción y operación del Estado. La creciente presencia y relevancia de ese componente ha terminado por traducirse, hoy en

41 Sobre esta noción, ver A. Joignant y P. Guell, **NOTABLES, TECNÓCRATAS Y MANDARINES. Elementos de Sociología de las Élités en Chile (1990-2010)**, Ediciones Universidad Diego Portales, 2011.

Cuadro 2da, en la existencia de nuevo **APVP**, premunido de una autonomía significativa. Contrariamente a lo que sucede en contextos presidenciales, la estricta dependencia recíproca entre mayoría parlamentaria y autoridad ejecutiva posibilita atenuar considerablemente la autonomía de ese componente tecnocrático.

	Política bien diseñada	Política mal diseñada
Implementación Eficaz	El Ideal	Catástrofe
Implementación Ineficaz	Una desgracia	Al menos se evitan los efectos negativos

tecnócratas y políticos resultante implica una ganancia neta para ambos: unos aportan viabilidad técnica, los otros viabilidad política. Adicionalmente, la interacción también implica un aprendizaje recíproco con resultados positivos: mejores políticos, mejores tecnócratas.

Esa democratización de los procesos de decisión sobre políticas no sólo aporta realismo técnico a la decisión política. Inversamente, aporta igualmente realismo político a las propuestas técnicas. Ello favorece la atenuación de los riesgos derivados de lo que se podría llamar la **arrogancia tecnocrática**. Ella resulta de la ausencia de testeos en terreno de las premisas y supuestos de los modelos de tecnocráticos de gabinete. Esa ausencia conduce a las catástrofes del Mal Diseño + Implementación Eficaz, el tipo de situaciones incluidas en la celda superior derecha del Cuadro 2.

La articulación estrecha entre juicio político y juicio técnico que favorece el régimen parlamentario hace más probable que se evite ese resultado, que es el peor que se puede dar. Esa articulación permite a los parlamentarios testear en terreno, durante el proceso de formulación de una política, el realismo de los supuestos de los modelos y diseños, en su interacción con sus electores durante sus visitas periódicas a su distrito. Igualmente, ella abre a las ciudadanas y ciudadanos canales accesibles para hacer llegar críticas y observaciones a proyectos que están en tramitación, y esos canales son de mucho más fácil acceso que a tecnócratas y funcionarios públicos de alto nivel. Se evita así lo que sucede contemporáneamente en los contextos presidenciales donde lo que

prima frecuentemente es sólo la adecuación del diseño de la política a la ortodoxia aprendida y en boga, de modo que las opiniones de políticos y ciudadanía si son contradictorios con los del tecnócrata valen sólo como obstáculos a vencer o a ignorar.

5. A Modo de Conclusión

Durante el siglo XIX y al menos durante las ocho a nueve primeras décadas del siglo pasado, el análisis y la reflexión latinoamericanos sobre sus sistemas de gobierno fue el monopolio de los juristas constitucionalistas, sin que existieran alternativas intelectuales que enriquecieran ese análisis y esa reflexión. Adicionalmente, en razón de la propia naturaleza de la dogmática jurídica y el carácter periférico del desarrollo cultural latinoamericano, como regla general el presidencialismo no fue objeto de un cuestionamiento analítico en términos de una contrastación con arquitecturas institucionales alternativas. Existieron situaciones respecto de las cuales se utilizó la etiqueta de parlamentarismo para describirlas, como fue el caso en Chile entre 1891 y 1924, pero un análisis superficial basta para concluir que se trató de un conjunto de prácticas que constituyeron un ejemplo altamente degradado tanto del modelo de institucionalidad parlamentaria, como del presidencialismo mismo⁴².

En ese contexto cultural, lo que aquí se ha llamado de fundamentación doctrinaria del presidencialismo estuvo radicalmente ausente. Su justificación en términos del ensayo político—literario, periodístico— ha apelado tradicionalmente a dos tipos de argumentos. Primero, la referencia a la tradición: el presidencialismo se ha constituido en una parte fundamental de las historias políticas nacionales, de modo tal que ofertas de arquitecturas institucionales distintas son “*ajenas a lo que es propio del ser nacional*”. Segundo, la invocación de la necesidad de *hombres fuertes*, capaces de conducir

42 Por ejemplo, ver Gonzalo Vial, CHILE. CINCO SIGLOS DE HISTORIA. , Tomo 2, SIG ZAG, 2009.

una nación dividida⁴³, en términos de un liderazgo nacional; de imponerse a Fuerzas Armadas con tradiciones golpistas; y de disciplinar a élites políticas fragmentadas, sin noción del *bien común*, y visión de los destinos nacionales.

El análisis científico-positivo del presidencialismo es muy reciente. Está asociado al desarrollo de la politología como disciplina académica, y en ese contexto a la emergencia del neo-institucionalismo como uno de los paradigmas dentro de la disciplina. Es ello lo que ha permitido contrastaciones sistemáticas entre parlamentarismo y presidencialismo como tipos de régimen político.

El objetivo del presente ensayo ha sido mostrar cómo, en ausencia de una tradición cultural propia, el presidencialismo latinoamericano implícitamente ha descansado en la tradición doctrinaria estadounidense. En esa tradición, la división de poderes adquiere sentido por referencia a la vertiente liberal de la Ilustración y su visión de la política, ejemplificada de manera notable y sintética por David Hume: “Es...una máxima *política* justa *suponer que todo hombre es un bribón*, aunque, al mismo tiempo, parezca algo extraño que una máxima sea verdadera en *política* sin serlo en realidad”⁴⁴. Como afirma Elster⁴⁵, Hume no se planteó el diseño de las instituciones políticas con el objetivo de corregir déficits morales, sino para limitar el daño que pudieran producir esos déficits.

Ciertamente, la finalidad de proteger los derechos humanos y las libertades básicas, y por consiguiente la autonomía de las personas, sigue siendo una de las orientaciones primordiales a considerar en el diseño de instituciones políticas. Esa finalidad se obtiene tanto en el régimen parlamentario como en el presidencial a través de la legitimación de la existencia de oposiciones institucionalizadas, localizadas y premunidas de recursos adecuados en el parlamento.

43 De allí la noción mítica de un **Presidente que es Presidente de todos** (los nacionales), incorporada a la definición de sentido común de la figura presidencial.

44 Citado por Jon Elster en **LA DEMOCRACIA DELIBERATIVA**, Introducción, Gredisa Editorial, 2001.

45 Elster, **Ob. Cit.**

Ello constituye una conquista civilizatoria y está fuera de cuestión en la contrastación entre ambos tipos de regímenes.

Según se ha tratado de mostrar, lo que esa contrastación permite inferir es que en los contextos nacionales latinoamericanos, el régimen parlamentario goza de ventajas respecto de objetivos tan fundamentales como la estabilidad política, la neutralización de desarrollos que conduzcan a quiebres institucionales, la eficacia del desempeño gubernamental, un mejor control del componente tecnocrático en las decisiones sobre el diseño e implementación de las políticas públicas, y una elevación de la calidad de la política a través de una interacción sistemática entre política y técnica, entre conocimiento y política.

Subrayar esos objetivos implica en última instancia un compromiso con una posición que postula para la política un fin complejo, que articula libertad positiva y libertad negativa, y por lo tanto la persecución simultánea de la autonomía de las personas y del desarrollo de las personas.