

El propósito de este trabajo es analizar cómo se ha desarrollado el debate sobre el sistema de gobierno en América Latina, sobre todo desde la transición a la democracia en la década de 1980, pero incluyendo también la larga tradición política anterior. A fin de realizar un análisis más minucioso, he elegido los casos del Brasil y del Perú; no obstante, mencionaré otros casos cuando éstos sean relevantes.

Deseo someter a prueba la hipótesis de quienes afirman que la discusión entre parlamentarismo y presidencialismo se presentó poco en América Latina en los siglos XIX y XX, debido a su tradición política autoritaria y caudillista, y que el debate reciente ocurre tras el colapso de las dictaduras en la década de 1980 y se inscribe en el ambiente posautoritario y de reforma del Estado que siguió.<sup>1</sup>

Estudiaré este fenómeno desde la perspectiva institucional y constitucionalista, entendiendo que el debate entre los sistemas parlamentario y presidencial se refleja en la historia constitucional de los países en cuestión y en los debates jurídicos y parlamentarios al respecto. No ignoro tampoco la importancia de la práctica política en este ámbito.

**PRESIDENCIALISMO  
Y PARLAMENTARISMO  
EN AMÉRICA  
LATINA:  
EN EL SIGLO XIX** El debate sobre el sistema de gobierno más adecuado a las repúblicas americanas nació con su independencia. Los modelos empleados fueron los que predominaban en el pensamiento político de la época: el parlamentarismo británico

# ¿Presidencialismo o parlamentarismo? El debate latinoamericano

Francisco Julián Durazo Herrmann\*

y el presidencialismo estadounidense. La tradición jurídica ibérica y las tendencias contemporáneas, expresadas en la Constitución del Imperio Español de 1812, exigieron que las asambleas constituyentes de cada país reflejaran este debate.

El Brasil, dadas las condiciones especiales de su independencia, se convirtió en una monarquía constitucional, en la que el Emperador, siguiendo el modelo de Benjamín Constant, ejercía, a la vez, el poder moderador y el poder ejecutivo y tenía facultades amplias para disolver el Parlamento. El Emperador nombraba y removía libremente a sus ministros y, de hecho, hasta 1847, no creó ningún órgano que los coordinara. De cualquier forma, algunas prácticas parlamentarias se desarrollaron en el Brasil, aunque dentro de límites muy estrechos, impuestos tanto por la intervención imperial como por el carácter oligárquico del régimen en sí mismo, que se sostuvo hasta 1889.<sup>2</sup>

Los países hispanoamericanos optaron por la república y, con ella, por el sistema presidencial, siguiendo el modelo estadouniden-

---

\*Académico e investigador

se. La Constitución peruana de 1828, por ejemplo, dio amplias facultades al ejecutivo, aunque introdujo el refrendo ministerial a los actos del Presidente como condición de validez.<sup>3</sup>

La práctica en estos países se desvió mucho de los preceptos constitucionales. La inestabilidad política y la inviabilidad, en muchos casos, de las Constituciones se combinaron con la tradición monárquica de la Colonia y con el caudillismo heredado de las guerras de independencia para dar lugar a formas extraconstitucionales, autoritarias y personalistas, de gobierno.

La situación política comenzó a estabilizarse en la segunda mitad del siglo xix. En este ambiente, el debate sobre el sistema de gobierno resurgió. Algunos países tuvieron intentos parlamentarios relativamente efímeros, como México entre 1857 y 1861 y entre 1867 y 1876. En Chile, la práctica llevó, sobre todo después de la guerra civil de 1891 y a pesar del presidencialismo constitucional, a un parlamentarismo *sui generis*, que operó hasta 1925.<sup>4</sup>

Las Constituciones peruanas de 1856 y de 1860 contemplaban la creación de un Consejo de Ministros y su responsabilidad política ante el Congreso. Sin embargo, la inestabilidad política crónica del Perú impidió su aplicación efectiva, excepto entre 1890 y 1919, bajo la llamada República aristocrática, en la que el juego político estuvo limitado estrictamente a la oligarquía.<sup>5</sup>

A la caída del Imperio, el Brasil promulgó una Constitución republicana y presidencialista, apoyada en la concepción de Rui Barbosa de que el federalismo y el parlamentarismo eran incompatibles. El sistema presidencial de la Vieja República brasileña no funcionó efectivamente, sin embargo, por la verticalidad que asumió el régimen, en la

que el Congreso no era sino un apéndice del Ejecutivo y el Estado una formación oligárquica piramidal, basada en las regiones.<sup>6</sup>

EL SIGLO XX:

BRASIL Y PERÚ

Las sociedades brasileña y peruana empezaron a modernizarse en las

primeras décadas del siglo xx, lo que llevó a agitaciones políticas importantes. En el Brasil cayó la Vieja República y asumió el poder Getulio Vargas. Éste, después de un periodo dictatorial relativamente breve, convocó a una Asamblea Constituyente en 1933.

Esta Asamblea promulgó una Constitución presidencialista, en la que el Senado Federal tenía facultades importantes de control constitucional. La Cámara de Diputados podía también interrogar a los ministros, aunque sin consecuencias políticas. Acorde con la época, la Constitución brasileña de 1934 incluyó también elementos corporativos. No obstante, la aplicación de esta Constitución fue mínima; en 1937 Getulio Vargas dio un nuevo golpe de Estado que introdujo al Brasil un régimen fuertemente corporativo y autoritario, que se sostuvo hasta 1945.<sup>7</sup>

En el Perú, la República aristocrática cayó en 1919 cuando el general Augusto Leguía instauró una dictadura militar. Once años después, Leguía cayó a su vez y el nuevo presidente, Luis Sánchez Cerro, convocó a una Asamblea Constituyente, que proclamó una nueva Constitución en 1933.

Esta Constitución, aunque dio facultades de supervisión al Congreso sobre el Presidente, como reacción al autoritarismo reciente, conservó una forma moderada de presidencialismo. El Congreso podía censurar los Consejos de Ministros, pero el Presidente no podía, a su vez, disolver al Congreso.<sup>8</sup>

Este ordenamiento llevó a situaciones de ingobernabilidad repetidas, que culminaron con los golpes de Estado de 1948 y de 1968. Durante el último gobierno *de jure* bajo esta Constitución, el de Fernando Belaúnde Terry, de 1963 a 1968, el problema fue extremo; la duración de cada uno de los últimos cinco gabinetes fue inferior a los ocho meses.<sup>9</sup>

Por su parte, los partidos políticos peruanos fueron incapaces de imprimir algún grado de estabilidad a la situación. La Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA), que ganó las elecciones presidenciales de 1962, fue incapaz de impedir que los militares le cerraran el acceso al poder y enviaran a su líder, Víctor Raúl Haya de la Torre, al exilio.<sup>10</sup>

En el Brasil, tras la caída de Vargas, se llamó a otra Constituyente, que en 1946 promulgó una nueva Constitución presidencialista. No obstante, la propuesta parlamentaria fue objeto de debate, defendida, sobre todo, por los diputados del estado de Rio Grande do Sul. Este estado incluso se proclamó parlamentario en su régimen interno (aunque después el Supremo Tribunal Federal declaró inconstitucional esta acción).<sup>11</sup>

Sin embargo, esta Constitución no superó la inestabilidad política del Brasil. En 1954, Vargas, quien había sido reelecto Presidente, se suicidó en medio de una crisis intensa; Juscelino Kubitschek hubo de enfrentar revueltas militares antes de tomar posesión en 1956 y Jânio Quadros renunció a los siete meses de asumir el poder, en agosto de 1961, en un intento golpista.

En ese momento, el ejército intentó vetar la asunción del vicepresidente João Goulart, un conocido político izquierdista. En las negociaciones que siguieron, los militares reconocieron a Goulart a cambio de la instaura-

ción del sistema parlamentario en Brasil. La Enmienda Constitucional núm. 4 consagró este cambio, aunque convocó a un referéndum sobre la materia para fines de 1963.

Goulart gobernó, muy a su pesar, con el nuevo sistema, que demostró ser insuficiente para superar la crisis política. A pesar de que se habían formado partidos políticos medianamente sólidos, éstos fueron incapaces de manejar la situación. Los primeros ministros Tancredo Neves y Francisco Brochado da Rocha no pudieron desempeñar efectivamente su función con un Congreso dividido en facciones irreconciliables.<sup>12</sup>

En 1962, el Presidente decidió adelantar el referéndum, que se pronunció finalmente por la vuelta al presidencialismo. Con ello se perdió cualquier rastro de acuerdo político y la situación se deterioró progresivamente hasta el golpe militar de marzo de 1964, que derribó a Goulart, suspendió la Constitución y todas sus garantías, aunque conservó nominalmente las instituciones.<sup>13</sup>

El gobierno militar promulgó una Constitución nueva en 1967, a la que reformó profundamente en 1969. En ambos casos, el sistema presidencial se mantuvo, aunque se crearon las figuras de gabinete y de ministro coordinador, pero ambas eran políticamente irresponsables ante el Congreso. En la práctica, la separación de poderes se perdió y los sucesivos gobiernos militares fueron personalistas, mientras que el Congreso no pasó de ser una figura casi decorativa. Sólo entre 1983 y 1985, en medio de grandes presiones populares, decidieron los militares regresar a la normalidad, permitiendo elecciones libres y el ascenso a la presidencia de un político civil.

En el Perú, tras el golpe del 3 de octubre de 1968, el gobierno militar cerró el Con-

greso y gobernó colegialmente. Para ello, el Decreto-Ley 17.532 de 1973 sobre la organización de la Presidencia de la República dio facultades amplias al Consejo de Ministros y a su Presidente como instituciones separadas del Presidente de la República.

Sin embargo, la presión política y económica obligó a los militares a convocar a una Asamblea Constituyente y a prometer el traspaso del mando a un gobierno civil, electo democráticamente. La Constituyente se reunió entre 1978 y 1979, mientras que la nueva Constitución fue proclamada y el gobierno civil tomó posesión el 28 de julio de 1980.<sup>14</sup>

## EL DEBATE CONTEMPORÁNEO

Una característica notoria del proceso de transición a la democracia en América Latina fue la promulgación de nuevas Constituciones políticas. Tal fue el caso del Brasil y del Perú. En ambos países, el debate se centró en la reforma del Estado; la discusión el sistema de gobierno se inscribió en este marco y fue parte importante de él.<sup>15</sup>

En el Perú, la Asamblea Constituyente se reunió entre 1978 y 1979, todavía bajo el gobierno militar. Los constituyentes se inspiraron en la Constitución de 1933 y en la experiencia de su aplicación. Por ello fortalecieron al poder ejecutivo, al darle la posibilidad de disolver al Congreso –siempre que éste hubiera censurado o negado su confianza a tres Consejos de Ministros consecutivos.

Introdujeron también la figura de legislación delegada, bajo la cual el Presidente podía legislar sobre muchos temas sin participación y con control mínimo del Congreso. No obstante, preservaron la figura del Consejo de Ministros y la posibilidad del Congreso de exigirle responsabilidad política, creando así

un sistema presidencial con algunas características parlamentarias.<sup>16</sup>

En la práctica, los Presidentes Belaúnde Terry y Alan García, que gobernaron bajo esta Constitución, no enfrentaron una sola censura o retiro de confianza a sus ministros ni estuvieron en posición de disolver el Congreso, gracias a las mayorías parlamentarias de que gozaron. Por su parte, el Congreso no ejerció casi sus facultades de supervisión y vigilancia de las actividades del Presidente.<sup>17</sup>

En el Brasil, en 1985, Tancredo Neves, quien había sido primer ministro de Goulart y de quien se suponían ciertas simpatías por el sistema parlamentario, fue electo Presidente por un Colegio Electoral. Sin embargo, murió sin tomar posesión y José Sarney asumió la presidencia. Sarney convocó a una Asamblea Constituyente y nombró a una comisión que elaborara un anteproyecto de Constitución.

La Asamblea se reunió a fines de 1987 y discutió los proyectos de su Comité de Sistematización y de la llamada Comisión Arios, nombrada por el Presidente. Estos proyectos proponían la adopción de un sistema parlamentario o mixto de gobierno, basados en la experiencia del Imperio y del periodo 1961-1963. Sin embargo, la Constituyente los rechazó, basada en esa misma experiencia y bajo la presión explícita del gobierno de Sarney, por lo que volvió al presidencialismo, matizado tan sólo por la posibilidad legislativa de interrogar –sin consecuencias– a los ministros y por el refrendo ministerial de los actos presidenciales.

Se creó también un Consejo de la República, responsable ante el Congreso, cuyas facultades, sin embargo, no quedaron bien definidas. El debate sobre sistema de gobierno fue tan reñido que la Constituyente deci-

dió llamar a un referéndum, que en 1993 zanjaría definitivamente esta cuestión.<sup>18</sup>

En el Perú, la Constitución de 1980 rigió normalmente la vida política del país hasta 1992. En este periodo sólo hubo un par de interpelaciones ministeriales en el Congreso y una sola censura a un ministro. Los cambios de gabinete se originaron en problemas entre el Presidente y el Consejo de Ministros. De cualquier manera, los Presidentes recurrieron mucho a la legislación delegada en este periodo (más de 600 veces) para hacer frente a la crisis económica y política que vivió el Perú en esos años.

En 1990 Alberto Fujimori fue electo Presidente; sin embargo, no contó con una mayoría favorable en el Congreso. Ello llevó a enfrentamientos constantes –que incluyeron la censura de un ministro (lo que ocurrió por única vez)– y, finalmente, a la ruptura constitucional. El 5 de abril de 1992, Fujimori disolvió el Congreso, suspendió a buena parte del poder judicial y destituyó al Contralor General.<sup>19</sup>

Para legitimar su medida, Fujimori convocó también a un Congreso Constituyente Democrático, el que, en diciembre de 1993, promulgó una nueva Constitución. En ella, el Senado desapareció y el Congreso perdió muchas de sus atribuciones –como ratificar los nombramientos diplomáticos y militares y controlar el proceso incipiente de descentralización territorial.

No obstante, el Consejo de Ministros quedó obligado a presentar y debatir su programa de gobierno frente al Congreso en un plazo perentorio y se introdujo el voto de investidura (que no existía en Constituciones anteriores). Al mismo tiempo, se relajaron los supuestos bajo los cuales el Presidente puede disolver el Congreso.<sup>20</sup> Sin embargo,

todos éstos son elementos parlamentarios en una Constitución presidencialista; además, la práctica tradicional y las condiciones políticas imperantes, marcadas por la pulverización de la oferta política, aseguran el predominio del Presidente sobre el Congreso en cualquier conflicto en el futuro cercano.<sup>21</sup>

En el Brasil, la práctica constitucional se vio deslucida por el recurso constante de los presidentes Sarney y Fernando Collor a la legislación transitoria y de emergencia en materia económica (permitida por la Constitución), usada para enfrentar la situación extrema que se presentó. Esto dio lugar al llamado hiperpresidencialismo, en el que el Presidente legislaba y gobernaba a la vez, con intervención mínima del Congreso (en donde, además, la multiplicidad y desorganización de los partidos dificultaba toda acción coordinada).<sup>22</sup>

El éxito del juicio político al presidente Collor en 1993 moderó un poco esta tendencia. Sin embargo, en el referéndum constitucional de 1993, adelantado cuatro meses para evitar interferencia con las elecciones presidenciales, se impuso la República presidencial con 57 por ciento de los votos (frente a 25 por ciento en favor del parlamentarismo y cerca de 20 por ciento de votos blancos y nulos). La abstención en este referéndum fue alta porque una parte del electorado no entendió la cuestión y otra consideró que era un desperdicio injustificado de recursos.<sup>23</sup>

POSAUTORITARISMO, EL renovado debate  
PARLAMENTARISMO Y sobre parlamenta-  
PRESIDENCIALISMO rismo y presiden-  
Latina ocurre con la  
transición a la democracia como telón de  
fondo y bajo el supuesto de que el parlamen-

tarismo es posiblemente más democrático que el presidencialismo. Esta discusión ha tenido lugar en muchos países (incluyendo no sólo al Brasil y al Perú, sino también a Chile y la Argentina, por ejemplo).

Sin embargo, la tendencia al gobierno autoritario y personalista no ha desaparecido, como lo demuestran claramente los casos peruano y brasileño. Esta cultura política es herencia no sólo de las dictaduras militares, sino también de la práctica supuestamente democrática anterior e, incluso, de la tradición monárquica de la Colonia y del caudillismo del siglo XIX. Esta condición, por sí sola, da una base precaria al debate.

Una consecuencia importante de esta tradición personalista, que busca líderes esclarecidos, es que los sistemas de partidos –como el peruano y el brasileño– no están lo suficientemente consolidados para sostener un régimen parlamentario estable. En realidad, estos sistemas han sufrido un proceso intenso de desintegración en los últimos años.

No puede decirse tampoco que el debate entre parlamentarismo y presidencialismo tenga origen en este periodo ni que los últimos años hayan conocido a sus mejores exponentes –al menos en términos constitucionales. Tampoco puede hablarse de un acercamiento al parlamentarismo. De hecho, los debates en las Asambleas Constituyentes del Perú y del Brasil muestran precisamente un alejamiento del sistema parlamentario, en razón de las malas experiencias de los últimos gobiernos civiles de la década de 1960.

El presidencialismo, con su división estricta de poderes, tampoco existe verdaderamente en América Latina. El poder legislativo, tan débil y fragmentado como las facciones políticas que lo integran, ha estado subordinado –en distintos grados– al Presidente y

casi nunca ha sido un actor político independiente.

Otros factores, como la participación de los militares en política, estorban el desarrollo de los sistemas de gobierno latinoamericano de acuerdo con los modelos importados, parlamentarismo y presidencialismo. Además, las condiciones económicas extremas en que recurrentemente han vivido los países latinoamericanos justifican ante las masas, en alguna medida, la necesidad de gobiernos fuertes y decididos, en los que la intervención parlamentaria, percibida como dilatoria y divisiva, sea reducida al mínimo.

Estas bases, que antes condujeron al caudillismo y al autoritarismo extraconstitucional, civil o militar, ahora son el origen del hiperpresidencialismo, legitimado constitucionalmente. En estas condiciones, discutir el sistema de gobierno cuando la estabilidad política depende de la popularidad del Presidente y ésta, del éxito de sus programas económicos es, por decir lo menos, un poco artificial.

## BIBLIOGRAFÍA

- 1 FERNÁNDEZ, Mario y Dieter Nohlen, "El presidencialismo latinoamericano. Evolución y perspectivas", en su libro *Presidencialismo versus parlamentarismo: América latina*, Nueva Sociedad, Caracas, 1991 (en adelante *Presidencialismo...*), pp. 37-50.
- 2 DA SILVA, José Afonso, "Presidencialismo e parlamentarismo no Brasil", en *Revista de Ciência Política*, 33, 1989-1990, pp. 9 y ss.
- 3 Este precepto –ausente en la Constitución estadounidense– fue común en las americanas (César Valega García, "La responsabilidad política del gobierno en la Constitución de 1993", en *La Constitución de 1993. Análisis y comentarios*, Comisión Andina de Juristas, Lima, 1994, pp. 195 y ss. Lecturas sobre temas constitucionales 10, véase también Jorge Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, Siglo XXI, México, 1994, pp. 33 y ss.

- 4 Véase mi artículo, "El duelo de las instituciones. Democracia y dictadura bajo la Constitución de 1857", en *Quórum*, núm. 44, 1996, pp. 41-48, y Sergio Villalobos *et al.*, *Historia de Chile*, Editorial Universitaria, Santiago de Chile, 1997, vol. 4.
- 5 VALEGA GARCÍA, C., art. cit., pp. 196 y ss.
- 6 DA SILVA, J.A., art. cit., pp. 12 y ss.
- 7 IGLESIAS, FRANCISCO, *Breve historia contemporánea del Brasil*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, pp. 58-107
- 8 VALEGA GARCÍA, C., art. cit., p. 198.
- 9 GUERRA MARTINÈRE, Margarita, *Historia general del Perú*, Brasa, Lima, 1993, vol. 9, La República, 1948-1980, pp. 56 y ss.
- 10 STEPAN, Alfred, *The State and Society. Peru in Comparative Perspective*, Princeton University Press, Princeton, 1978, pp. 147 y ss.
- 11 GONÇALVES FERREIRA FILHO, Manoel, "Fundamental Aspects of the 1988 Constitution", en Jacob Dolinger y Keith Rosenn (eds.), *A Panorama of Brazilian Law*, North-South Center-Esplanada, Miami-Rio de Janeiro, 1992, pp. 11-25.
- 12 LAMOUNIER BOLÍVAR, "Brazil: Inequality Against Democracy", en Larry Diamond, Juan J. Linz y Seymour Martin Lipset (eds.), *Democracy in Developing Countries. Latin America*, Lynne Rienner-Adamantine, Boulder-Londres, 1989, vol. 4, pp. 124 y ss.
- 13 IGLESIAS, F., *op. cit.*, pp. 159 y ss.
- 14 RONCAGLILO, Rafael, "El Primer Ministro en Perú: institución o retórica", en *Presidencialismo...*, pp. 151-158.
- 15 Véase, por ejemplo, Emir Sader (org.), *Constituinte e democracia no Brasil hoje*, São Paulo, Brasiliense, 1986.
- 16 Véase *Constitución Política del Perú*, 1979, Título IV (de la estructura del Estado).
- 17 GARCÍA BELAÜNDE, Domingo, *Teoría y práctica de la Constitución peruana*, Justo Valenzuela, Lima, 1993, vol. 2, pp. 9-23.
- 18 Disposición constitucional transitoria núm. 2 (véase *Constituição da República Federativa do Brasil*, 1988).
- 19 VALEGA GARCÍA, C., art. cit., pp. 198 y ss.
- 20 Véase *Constitución Política del Perú*, 1993, Título IV (de la estructura del Estado), Capítulo VI (de las relaciones con el Poder Legislativo).
- 21 FERNÁNDEZ SEGADO, FRANCISCO, "El nuevo ordenamiento constitucional del Perú. Aproximación a la Constitución de 1993", en *La Constitución de 1993. Análisis y comentarios*, Comisión Andina de Juristas, Lima, 1994, pp. 45 y ss. Lecturas sobre temas constitucionales, 10.
- 22 LAMOUNIER, B., "Parlamentarismo o presidencialismo atenuado: el debate actual en Brasil", en *Presidencialismo...*, pp. 121-128.
- 23 *Facts on File*, 1993, p. 314C.

