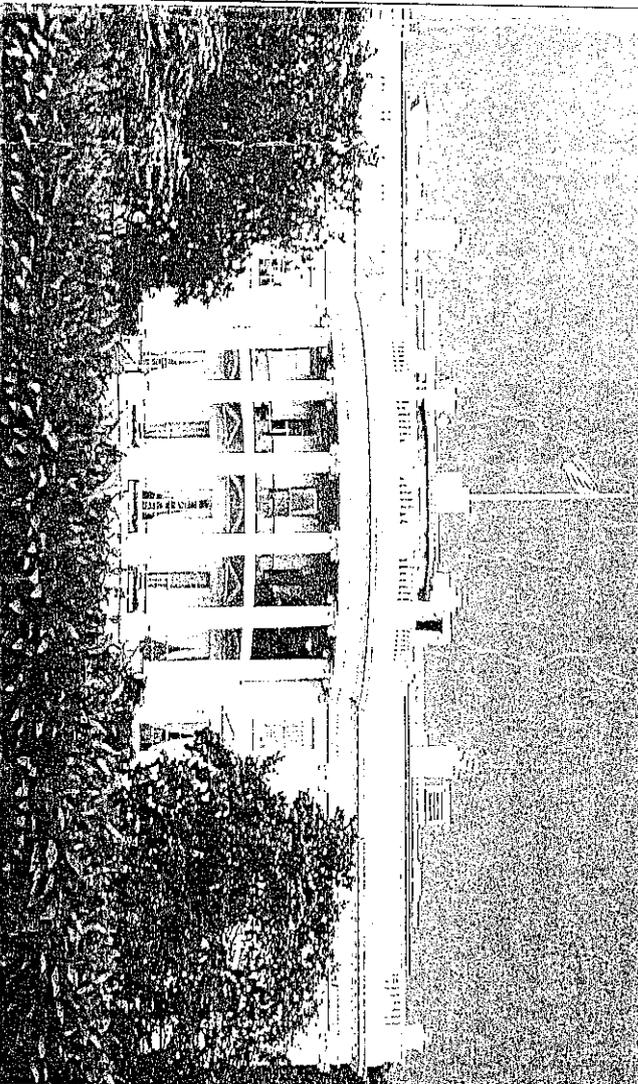


Juan J. Linz y  
Arturo Valenzuela (comps.)  
Las crisis del  
presidencialismo  
1. Perspectivas comparativas



Alianza Universidad



Parte I

INTRODUCCIÓN

1. DEMOCRACIA PRESIDENCIAL  
O PARLAMENTARIA:  
¿QUÉ DIFERENCIA IMPLICA? \*

JUAN J. LINZ

En las últimas décadas se han hecho nuevos esfuerzos para estudiar y entender la variedad de democracias políticas, pero la mayoría de estos análisis se han centrado en las pautas de conflicto político y más concretamente en los sistemas de partidos y la formación de

---

\* Al hacer las últimas revisiones de este capítulo para la publicación me encuentro en una situación difícil e incluso embarazosa. Mi ensayo ha estado circulando en distintas versiones desde 1984, traducido en Argentina, Chile, Brasil e Italia, y ha sido ampliamente discutido, especialmente en Polonia. Publiqué una versión abreviada en el *Journal of Democracy*, traducida al húngaro, al mongol y al ruso. La circulación de mi texto ha suscitado una serie de comentarios críticos, un debate con mis críticos y frecuentes intercambios amistosos con colegas. Los académicos que estaban de acuerdo con mis argumentos los han desarrollado y han aportado datos empíricos relevantes al tema. En discusiones sobre reforma constitucional (en algunas de las cuales he participado), se han tenido en cuenta los temas que mi ensayo plantea.

La cuestión es: ¿cuánta atención tengo que prestar aquí a todas estas discusiones? Me inclino a no entrar en un análisis cuidadoso de todos los argumentos y la evidencia presentada. Creo que no sería totalmente justo para mis críticos no publicar el texto original al que ellos han respondido, pero en algunos puntos me refiero a sus críticas para aclarar mi propio argumento y en las notas de pie de página cito algunas de las contribuciones al debate. Incluyo también alguna sección adicional que no era parte del trabajo original.

Quiero dar las gracias al Wissenschaftskolleg zu Berlin, cuya beca (1990-91) me permitió trabajar en este ensayo; a Rocío de Terán por su continua colaboración, y a Terry Miller por copiar innumerables veces el manuscrito.

coaliciones, a diferencia de la atención que muchos de los clásicos prestaron en el pasado a los aspectos institucionales<sup>1</sup>. Con la excepción de la abundante literatura sobre el impacto que los sistemas electorales tienen en la configuración de los sistemas de partidos, que iniciaron los primeros escritos de Ferdinand Hermens y el trabajo clásico de Maurice Duverger, seguidos por los escritos de Douglas Rae, Giovanni Sartori, Rein Taagepera, Mathew Shugart y Dieter Nohlen, entre otros<sup>2</sup>, los politólogos han prestado poca atención al papel de las instituciones políticas, excepto en el estudio de países concretos. Los debates sobre monarquía y república, regímenes parlamentarios y presidenciales, estado unitario o federalismo han ido cayendo en olvido y no han entrado en los debates actuales sobre el funcionamiento de las instituciones y prácticas democráticas, incluido su efecto en los sistemas de partidos. Cuando tantos países inician el proceso de elaborar o revisar constituciones, algunos de estos temas no podrán menos de cobrar importancia y hacerse parte de lo

<sup>1</sup> Mi enfoque sería mal interpretado si se le leyera como escrito desde una perspectiva estrictamente institucional e incluso más, una perspectiva legal-constitucionalista. Tengo estos aspectos en cuenta, aunque quizá menos que otros trabajos recientes como el de Matthew Soberg Shugart y John M. Carey, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics* (Cambridge: Cambridge UP, 1992), que ofrece un análisis más sistemático de los poderes de los presidentes. Mi enfoque se centra en la lógica política de los sistemas presidenciales y en algunas de sus posibles consecuencias en la selección y el estilo del liderazgo, las expectativas populares y la articulación de los conflictos. En los capítulos de este volumen se encuentra parte de la evidencia empírica, y esperamos que nuestro análisis genere más y más sistemática prueba de estos aspectos que no pueden encontrarse o no se derivan directamente de las normas institucionales.

<sup>2</sup> F. A. Hermens, *Democracy or Anarchy: A Study of Proportional Representation* (Notre Dame, Ind.: Notre Dame UP, 1941); Maurice Duverger, *Political Parties: Their Organization and Activity* (1951; Nueva York: Wiley, 1954); Stein Rokkan, «Elections: Electoral Systems», *International Encyclopedia of the Social Sciences* (Nueva York: Crowell-Collier-Macmillan, 1968); Dieter Nohlen, *Wahlsysteme der Welt* (Munich: Piper, 1978); Douglas Rae, *A Theory of Parties and Electoral Systems* (New Haven: Yale UP, 1967); R. S. Katz, *A Theory of Parties and Electoral Systems* (Baltimore: Johns Hopkins UP, 1980); Rein Taagepera y Mathew Soberg Shugart, *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems* (New Haven: Yale UP, 1989); B. Grofman y A. Lijphart, eds., *Electoral Laws and Their Political Consequences* (Nueva York: Agathon, 1986); Arend Lijphart y B. Grofman, eds., *Choosing an Electoral System: Issues and Alternatives* (Nueva York: Praeger, 1984); y Giovanni Sartori, «The Influence of Electoral Systems: Faulty Laws or Faulty Methods», en Grofman and Lijphart, *Electoral Laws and Their Political Consequences*, pp. 43-68.

que Sartori ha llamado «ingeniería política», en un esfuerzo para sentar las bases de la consolidación y estabilidad democráticas.

Indudablemente, las innovaciones constitucionales de la posguerra, el voto de censura constructivo alemán y la constitución de la Quinta República Francesa, cuyo régimen semipresidencial refuerza el ejecutivo para contrarrestar la debilidad del parlamentarismo asambleísta, han atraído imitadores y la atención del mundo académico. Pero nos falta un estudio más sistemático y de conducta política de las implicaciones que tienen distintas instituciones para el proceso político en el que basar algunos de los debates del momento sobre reforma institucional y constitucional. Con las notables excepciones del libro de Kaltefleiter, en el que se analizan los casos de un ejecutivo bipolar como la República de Weimar y la Quinta República Francesa; el trabajo de Stefano Bartolini<sup>3</sup> sobre casos de elección directa del jefe de Estado en Europa; los escritos de Maurice Duverger y el nuevo libro de Mathew Shugart y John M. Carey<sup>4</sup>, las diferencias entre regímenes parlamentarios, presidenciales y semipresidenciales no han atraído mucho la atención de los politólogos. Estas diferencias reciben una atención limitada en los dos trabajos más recientes en los que se comparan democracias contemporáneas, el de Bingham Powell y el de Arend Lijphart<sup>5</sup> (quien sin embargo ha

<sup>3</sup> Werner Kaltefleiter, *Die Funktionen des Staatsoberhauptes in der parlamentarischen Demokratie* (Colonia: Westdeutscher Verlag, 1970); y Stefano Bartolini, «Sistema partitico ed elezione diretta del capo dello stato in Europa», *Rivista italiana di scienza politica* 2 (1984): 209-22.

<sup>4</sup> Shugart y Carey, *Presidents and Assemblies*; Waldino Cleto Suárez, «El poder ejecutivo en América Latina. Su capacidad operativa bajo regímenes presidencialistas de gobierno», *Revista de estudios políticos* (nueva época) 29 (sept.-oct. 1982): 109-44. Richard Moulin, *Le présidentielisme et la classification des régimes politiques* (Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1978), es una obra en la tradición clásica del derecho público, rica en referencias a textos constitucionales y a los comentarios académicos con un cúmulo de información sobre la variedad de sistemas presidenciales, las relaciones entre ejecutivo y legislación, el papel de los gobiernos, el juicio político, los sistemas de partidos y el presidencialismo, etc., en Estados Unidos y en otros regímenes presidenciales, especialmente la historia constitucional de Chile. Incluye también una extensa bibliografía. Solamente el tratamiento simultáneo y sin distinciones claras que se da a las constituciones de democracias y regímenes no democráticos resulta problemático.

<sup>5</sup> G. Bingham Powell, Jr., *Contemporary Democracies: Participation, Stability, and Violence* (Cambridge: Harvard UP, 1982), y Arend Lijphart, *Las democracias contemporáneas* (Barcelona: Ariel, 1987).

escrito un excelente capítulo sobre las implicaciones de los regímenes presidenciales para este volumen).

Este descuido se debe en gran parte al hecho de que, con la excepción destacada de Estados Unidos, la mayoría de las democracias estables de Europa y la Commonwealth han sido regímenes parlamentarios, y unos cuantos semipresidenciales y semiparlamentarios, mientras que la mayoría de los países con constituciones presidenciales han sido democracias inestables o regímenes autoritarios, y por tanto no se les ha incluido en los estudios comparativos de las democracias.<sup>6</sup> En el análisis de la crisis y quiebra de la democracia en esos países muchos de los factores que se han considerado centrales han sido factores sociales, económicos, culturales y políticos, y prácticamente no se menciona el papel que los factores institucionales hayan podido tener en esas crisis. Sólo en el caso de Chile, en el análisis de la quiebra de la democracia, se hace alguna referencia al conflicto entre el presidente Allende y el Congreso.<sup>7</sup> Puede que sea o no una casualidad el que tantos países con regímenes presidenciales hayan encontrado serias dificultades para establecer democracias estables, pero ciertamente la relación entre los dos tipos principales de instituciones democráticas políticas y los procesos políticos parece que merece más atención de la que ha recibido. Sería interesante volver a los primeros debates entre constitucionalistas e intelectuales, en especial en Latinoamérica, sobre presidencialismo y parlamentarismo.<sup>8</sup> Pero sospechamos que no serían especialmente útiles para nuestros intereses actuales porque reflejarían, por una parte, admira-

<sup>6</sup> El olvido en que los científicos sociales han tenido hasta muy recientemente al presidencialismo fuera de los Estados Unidos se refleja en el hecho de que el *Presidential Studies Quarterly* desde 1977 a 1992 (vols. 7 a 22) publicó sólo 3 artículos sobre el tema; el *Legislative Studies Quarterly* entre 1976 y 1992 no publicó ninguno; el *International Political Science Abstracts* entre 1975 y 1991 incluye 141 artículos sobre la América Latina, 96 sobre países que no fueran Estados Unidos o países latinoamericanos y 23 sobre temas generales sobre el ejecutivo o la presidencia.

<sup>7</sup> Scott Mainwaring, «Presidentialism in Latin America: A Review Essay», *Latin American Research Review* 25, núm. 1 (1990): 157-79, es un excelente resumen de la literatura y los debates en América Latina. Ver también Arturo Valenzuela, *The Breakdown of Democratic Regimes: Chile* (Baltimore: Johns Hopkins UP, 1978). Otro importante artículo que resume el tema es: Mario D. Serratero, «Presidencialismo y reforma política en América Latina», *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, Madrid, enero-abril 1991, pp. 195-233.

<sup>8</sup> Mainwaring, «Presidentialism in Latin America».

ción por la gran república democrática norteamericana y su gobierno presidencial, ignorando en gran medida lo que Woodrow Wilson describió como gobierno del congreso, y por otra, probablemente la dura crítica del parlamentarismo francés que se encuentra en la literatura jurídica latinoamericana.

En mi propio trabajo sobre la quiebra de los regímenes democráticos, en el momento de corregir pruebas me llamó la atención, al releer el análisis que O'Donnell hace del «juego imposible» en la Argentina posperonista, la extraordinaria dificultad para integrar o aislar a los peronistas a diferencia de los comunistas en Italia donde, a pesar de las tensiones en la democracia italiana, las consecuencias nunca fueron comparables. Como resultado escribí un breve *excursus* sobre las implicaciones políticas del parlamentarismo y el presidencialismo que más tarde amplí y que constituye el tema básico de este ensayo.<sup>9</sup> Las ideas que intento desarrollar requieren más investigación que utilice la evidencia empírica en distintos países, especialmente latinoamericanos, aunque también Filipinas, Corea del Sur, Nigeria y quizá Libano. Los ensayos en este volumen representan una importante contribución en esa dirección. Profundizar en el problema requeriría investigación sobre cómo perciben tanto las elites políticas como el público a los presidentes y las legislaturas en esos regímenes.

Llama la atención el que, en el trabajo clásico sobre política democrática, la mayoría de los debates sobre gobierno presidencial se limiten a Estados Unidos y a la comparación entre este país y el Rei-

<sup>9</sup> Juan J. Linz, *La quiebra de las democracias* (Madrid: Alianza Editorial, 1987), pp. 127-131.

Sería absurdo afirmar que los presidentes necesariamente deben ser elegidos por un sistema de simple mayoría. Estoy de acuerdo con Donald I. Horowitz, *A Democratic South Africa? Constitutional Engineering in a Divided Society* (Berkeley: U. California P, 1991) en que esta opinión es una «presunción inadmisiblemente sobre la forma en que los presidentes son inevitablemente elegidos» (p. 20).

Horowitz me atribuye esta opinión, pero todo lo que yo he hecho ha sido discutir la manera en la cual se han elegido y más frecuentemente se eligen los presidentes —bien por una pluralidad en una vuelta o en una segunda vuelta—. Señala acertadamente que en Nigeria en 1979 y 1983 y en Sri Lanka en 1978 y 1988 se utilizó un método de elección distinto, pero no me parece razonable basar un análisis de la política presidencial en esos dos casos (y un total de cuatro elecciones en el momento en que los dos publicamos nuestros trabajos) más bien que en la experiencia acumulada en las repúblicas latinoamericanas y algunos otros casos.

no Unido. Prácticamente no hay referencia a la larga experiencia con regímenes presidenciales en Latinoamérica.<sup>10</sup> Este vacío en la literatura resta fuerza al análisis que hago en este ensayo, y que tiene que tomarse como un estímulo para continuar pensando e investigando más sistemáticamente.

### Presidencialismo: principios y realidades

Se ha mantenido que los términos *presidencialismo* y *parlamentarismo* cubren una amplia gama de fórmulas institucionales políticas, y que la variedad entre estas fórmulas es tal que es equivoco generalizar sobre cualquiera de los dos términos. Incluso dos sistemas presidenciales «puros» como el de Estados Unidos y el de Argentina, a pesar de la influencia de la constitución norteamericana en la constitución argentina adoptada en 1853, son muy distintos legalmente — e incluso más en la práctica — de tal manera que Carlos Nino contrasta el hiperpresidencialismo de su país con una división de poderes más equilibrada en los Estados Unidos.<sup>11</sup> Lo mismo sucede probable-

<sup>10</sup> El importante ensayo de Anthony King «Executives», en *Handbook of Political Science*, editado por Fred I. Greenstein y Nelson Polsby, vol. 5 de *Governmental Institutions and Processes* (Reading, Mass.: Addison-Wesley, 1975), pp. 173-256, se limita a una comparación entre Estados Unidos y el Reino Unido, sin referencias al presidencialismo fuera de Estados Unidos.

<sup>11</sup> A la vista del continuo clamor a favor de presidentes «fuertes» y las esperanzas populares que van unidas a ellos en muchos países con regímenes presidenciales, son significativos los datos de Shugart y Carey que muestran cómo aquellos sistemas que dan índices altos en los poderes del presidente en cuanto a su capacidad de dictar normas legales y formar gobiernos, han mostrado una mayor tendencia a sufrir crisis.

En principio, desde sus orígenes históricos, la separación de poderes se ha concebido para generar gobiernos «débiles», pesos y contrapesos («Checks and balances») (que pueden convertirse en bloques, responsabilidades divididas, desconfianza entre los poderes), justo lo contrario de un poder y un liderazgo «fuertes». No sorprende el que los mandatos de presidentes que querían ser «fuertes» — Vargas, Allende, Marcos, Goulart, Alán García, Aristide — terminaran en un desastre de un tipo u otro. Sabemos demasiado poco del papel de la presidencia en Georgia para decir si Gamsakhurdia podría incluirse en la lista, pero no sorprendería si algunos de los nuevos presidentes de las repúblicas de la antigua Unión Soviética no van a correr la misma suerte. Ver la colección de ensayos de Carlos S. Nino, Gabriel Banzat, Marcelo Alegre y Marcela Rodríguez, Roberto Gargozelle, Silvino Álvarez y Robert Pablo-Saba, y

mente, incluso más, con los sistemas parlamentarios cuando comparemos el *gouvernement d'assemblée* de la Tercera y Cuarta República Francesa con la *Kanzlerdemokratie* de la Bundesrepublik.<sup>12</sup> En el debate sobre los dos sistemas existe la tentación de buscar los casos extremos — y por tanto más discutibles — a favor o en contra de los méritos de cada uno. Como demostraré, en las democracias modernas (incluso dejando a un lado los híbridos semipresidenciales o semiparlamentarios) hay algunas convergencias entre las prácticas del presidencialismo en sistemas multipartido conflictivos (como el caso de Bolivia) y los sistemas parlamentarios con una personalización del poder o del liderazgo similar a la que se da en el presidencialismo cuando un partido tiene una mayoría absoluta, o como sucede en Alemania con el «parlamentarismo racionalizado» de la Ley Básica (la Constitución de Bonn).

Sin embargo, esto no debería ocultar las diferencias fundamentales entre los dos sistemas. Todos los sistemas presidenciales y parlamentarios tienen un fondo común que permite su diferenciación y también algunas comparaciones sistemáticas. Por otra parte, la mayoría de las democracias presidenciales se parecen probablemente más unas a otras de lo que se parecen entre sí las más numerosas democracias parlamentarias, en parte porque todas las democracias presidenciales se inspiraron en el modelo estadounidense, y en parte porque las sociedades con este tipo de sistema (con la notable excepción de los Estados Unidos) tienen algunas características comunes. En los sistemas parlamentarios la única institución democráticamente legitimada es el parlamento y el gobierno que deriva su autoridad de la confianza del parlamento, bien mediante mayorías parlamentarias o por la tolerancia parlamentaria de gobiernos minoritarios, y sólo por el tiempo que la legislatura esté dispuesta a apoyarle entre elecciones y, excepcionalmente, en tanto el parlamento no sea capaz de producir un gobierno alternativo.

Los sistemas presidenciales se basan en el principio opuesto. Un ejecutivo con considerables poderes en la constitución, y general-

Jorge Albert Barraguirre, *Presidencialismo y estabilidad democrática en la Argentina* (Buenos Aires: Centro de Estudios Institucionales, 1991), esp. Carlos S. Nino, «El presidencialismo y la justificación, estabilidad y eficiencia de la democracia», pp. 11-27.

<sup>12</sup> Klaus von Beyme, *Die parlamentarischen Regierungssysteme in Europa* (Munich: R. Piper, 1970) es un monumental estudio comparativo de regímenes parlamentarios.

mente con absoluto control de la composición de su gobierno y la administración, es elegido por el pueblo (directamente o por un colegio electoral elegido con ese fin) por un período de tiempo fijo, y no depende de un voto de confianza formal de los representantes elegidos democráticamente en un parlamento; el presidente no es sólo el que ejerce el poder ejecutivo, sino también el jefe simbólico del estado, y no se le puede destituir, excepto en algún caso excepcional de juicio político (*impeachment*), entre elecciones.

Dos características se destacan en los sistemas presidenciales:

1) Tanto el presidente, que controla el ejecutivo y es elegido por el pueblo (o por un colegio electoral elegido por el pueblo con ese único fin), como el legislativo elegido (de una o dos cámaras) tienen legitimidad democrática. Es un sistema de «legitimidad democrática dual».

2) Tanto el presidente como el congreso son elegidos por un período fijo, el cargo del presidente es independiente del legislativo y la duración del legislativo es independiente del presidente. Esto lleva a lo que vamos a caracterizar como la «rigidez del sistema presidencial».

La mayoría de las características y problemas de los sistemas presidenciales se derivan de estos dos rasgos fundamentales. Hay algunos otros rasgos del presidencialismo que no lo definen que se asocian a menudo con él y que se discutirán más tarde, tales como los límites en el número de períodos o la no reelección, la sucesión automática por un vicepresidente, la libertad para nombrar y (aún más) para destituir a un ministro, el que la misma persona sea el jefe de estado y el jefe del gobierno. Una característica tan normal que a menudo se incluye en la definición es que la presidencia es un puesto unipersonal. Ha habido sólo dos casos de «presidencias» pluripersonales directamente elegidas: la administración chipriota con dos personas (1960-63) y el Colegioado uruguayo (que gobernó dos veces: 1918-33 y 1952-67)<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> Este análisis no incluye presidencialismo pluripersonal por su carácter atípico, las circunstancias únicas que hicieron que se pudiera establecer sin olvidar su falta de éxito. Para una discusión de presidencias plurales, ver Shugart y Carey, *Presidents and Assemblies*, pp. 94-105.

Los partidarios de presidencias colegiadas convendría que tuvieran presentes las experiencias en la historia romana y el análisis de Georg Simmel sobre el tamaño de los grupos y los procesos de decisión, además de los fracasos contemporáneos.

### Legitimidad democrática dual

La característica básica del presidencialismo es el pleno derecho a la legitimidad democrática del presidente. Frecuentemente la afirmación de este derecho tiene fuertes componentes plebiscitarios, aunque algunas veces se basa en una menor proporción del voto popular del que en sistemas parlamentarios han recibido muchos primeros ministros que encabezan gobiernos minoritarios, y a los que en comparación el electorado percibe débilmente legitimados. Para mencionar solo un ejemplo: Allende, con una pluralidad de un 36,2 por ciento obtenida mediante una heterogénea coalición (1973), se encontraba indudablemente en una posición muy distinta de la de Adolfo Suárez con un 35,1 por ciento del voto (1979), del mismo modo que lo estaban sus oponentes Alessandri con 34,9 por ciento y Felipe González con 30,5 por ciento, los contendientes de menos éxito, Tomić con 27,8 por ciento y Fraga y Carrillo con, respectivamente, 6,1 y 10,8 por ciento. Un sistema presidencial otorga al ganador, que combina las cualidades de jefe de estado que representa a la nación y los poderes del ejecutivo, un aura y una autoimagen muy diferentes, y crea unas expectativas populares muy distintas de las que rodean a un primer ministro cualquiera que sea la popularidad que disfrute después de conseguir el mismo número de votos<sup>14</sup>.

El hecho más llamativo es que en un sistema presidencial, los legisladores, especialmente cuando representan partidos disciplinados

<sup>14</sup> La segunda vuelta ha encontrado apoyo para evitar la elección por una pequeña pluralidad, que es posible en una elección de muchos partidos, y para asegurar la elección de una mayoría. El sistema sin embargo, como Shugart y Carey han observado, tiene varias consecuencias no muy deseables. En primer lugar, favorece un número mayor de candidaturas en la primera vuelta, desaminando la formación de coaliciones que compiten de manera que los que se sitúan en el primer y segundo puesto pueden atraer el apoyo en la segunda vuelta de los que han fracasado, y éstos a su vez pueden reforzar su capacidad de negociación con uno de los dos candidatos de segunda vuelta. Los primeros candidatos en este caso obtienen un porcentaje de votos más bajo comparado con el que obtendrían en una elección por pura pluralidad. La segunda consecuencia es que el resultado depende de los avatares de la primera vuelta. Recordemos que en 1989 algunos brasileños temían una segunda vuelta en la que competirían Lula y Brizola, los dos candidatos de izquierda, si la derecha se hubiera dividido más de lo que lo hizo. A estas consecuencias yo añadiría que en la segunda vuelta el ganador puede recibir un voto desproporcionado a su atractivo electoral inicial, que no

y bien organizados que constituyen auténticas opciones políticas o ideológicas para los votantes, disfrutaban también de una legitimidad democrática, y es posible que la mayoría de una legislatura de estas características pueda presentar una opción política distinta de la de los votantes que apoyan al presidente. En tales circunstancias, basándose en los principios democráticos, ¿quién está más legitimado para hablar en nombre del pueblo: el presidente o la mayoría en el congreso que se opone a su política? Puesto que ambos derivan su poder del voto del pueblo en una competencia libre entre alternativas bien definidas, hay siempre un conflicto latente, que en algunas ocasiones puede estallar dramáticamente. No hay principios democráticos que lo resuelvan, y los mecanismos que pueden existir en la constitución son generalmente complejos, muy técnicos y legalistas y por tanto de dudosa legitimidad democrática para el electorado. No es así extraño que en algunas de estas situaciones el ejército intervenga como «poder moderador».]

Se podría argüir que este tipo de conflictos son normales en los Estados Unidos y que no han llevado a crisis graves<sup>15</sup>. Excedería los límites de este ensayo explicar la singularidad de las instituciones y prácticas políticas norteamericanas que han limitado el impacto de estos conflictos, incluidas las características propias de los partidos políticos en Estados Unidos que han llevado a muchos politólogos norteamericanos a favorecer un sistema de partidos más ideológico, responsable y disciplinado<sup>16</sup>. En mi opinión, la forma en que se están desarrollando los partidos políticos modernos, a diferencia del tipo de partido americano, especialmente en sociedades social o ideológicamente polarizadas, es muy probable que haga que estos conflictos sean especialmente complejos y amenazadores.

represente un apoyo auténtico, pero que contribuya a que se sienta «elegido por el pueblo». La mayoría presidencial en este caso es tan o más «artificial» que la mayoría parlamentaria de un primer ministro que encabece una coalición, pero genera unas expectativas muy distintas.

<sup>15</sup> Fred W. Riggs, «The Survival of Presidentialism in America. Para-constitutional Practices», *International Political Science Review* 9, núm. 4 (1988): 247-78, es un excelente análisis del «excepcionalismo americano».

Para las respuestas europeas al presidencialismo americano, ver Klaus von Beyme, *America as a Model. The Impact of American Democracy in the World* (Aldershot, G.B.: Gower, 1987), cap. 2, «The Presidential System of Government», pp. 33-76.

<sup>16</sup> Comité sobre Partidos Políticos de la Asociación Americana de Ciencia Política, *Toward a More Responsible Two Party System* (Nueva York: Rinehart, 1950).

Sin entrar en la complejidad de la relación entre el ejecutivo y el legislativo en distintos regímenes presidenciales<sup>17</sup>, los peligros relativos del predominio de uno u otro y la capacidad de vetar o paralizar decisiones sobre legislación, no cabe duda de que los regímenes presidenciales están basados en una legitimidad democrática dual y que ningún principio democrático puede decidir quién representa la voluntad popular en principio. En la práctica, y especialmente en países en vías de desarrollo con grandes desigualdades regionales en modernización, es muy probable que la composición y las opiniones políticas y sociales del legislativo sean distintas de las de los que apoyan al presidente. El principio territorial de representación, reforzado algunas veces por las desigualdades de los distritos o la existencia de un senado en las repúblicas federales, tiende a dar un peso mayor en la legislatura a los representantes de áreas rurales o pequeñas ciudades de provincias que a los representantes de las metrópolis. Y es fácil declarar que las credenciales democráticas de los representantes de zonas atrasadas son dudosas y que se trata de oligarcas locales elegidos gracias a sus influencias clientelísticas, a su poder social y económico. Independientemente de la verdad que pueda haber en esta acusación y del grado en que una democracia puede descalificar a votantes que en lugar de estar bajo la influencia de sindicatos, asociaciones de vecinos y organizaciones partidarias son leales a los notables locales, líderes tribales, sacerdotes e incluso caciques, las elites urbanas progresistas se ven tentadas a cuestionar el grado de representatividad de los así elegidos. [En este contexto es fácil que un presidente que encuentre resistencia a su programa en el legislativo movilice a la gente contra los oligarcas, reclame una auténtica legitimidad democrática y se la niegue a sus contrarios, y se enfrente a sus oponentes utilizando su capacidad de movilizar a sus seguidores en manifestaciones masivas<sup>18</sup>.

<sup>17</sup> Shugart y Carey, *Presidents and Assemblies*, cap. 6, pp. 106, 49.

<sup>18</sup> El presidente Fernando Collor, de Brasil, cuando al introducir en la televisión su plan de estabilización sin previa consulta se encontró con la resistencia del Congreso, amenazó a éste con movilizar a las masas: «No hay duda de que tengo una profunda e íntima relación con las masas pobres» y que el congreso «tiene que respetarme porque soy el centro del poder». Comentando estas palabras, Roberto Campos, uno de sus seguidores más decididos, antiguo ministro de Hacienda y en aquel momento senador, se lamentó: «Esta es una carnicería jurídica que mina la confianza en el plan Collor». Ver *Latin American Regional Reports: Brazil Report* (RB-90-04), 3 de mayo 1990, p. 6.

Es también concebible que en algunas sociedades el presidente pueda representar a electorados más tradicionales o provinciales y pueda utilizar este apoyo para cuestionar el derecho de sectores más urbanos y modernos en minoría que se opongan a su política. En ausencia de todo principio lógico para definir quién realmente tiene legitimidad democrática, es tentador usar formulaciones ideológicas para legitimar el componente presidencial del sistema y deslegitimar a los que se oponen a él, transformando lo que es un conflicto institucional en conflictos sociales y políticos graves.

Las distintas «legitimidades» de un presidente elegido popularmente y de un congreso están ya muy bien descritas en este texto de 1852:

Mientras que los votos de Francia se dispersan entre los 750 diputados de la Asamblea Nacional, aquí se concentra, por el contrario, en un solo individuo. Mientras que cada uno de los representantes del pueblo sólo representa a este o aquel partido, a esta o aquella ciudad, a esta o aquella cabeza de puente o incluso a la mera necesidad de elegir a uno cualquiera que haga el número de los 750, sin parar mientes minuciosamente en la cosa ni en el hombre, él es el elegido de la nación, y el acto de su elección es la gran baza que se juega una vez cada cuatro años el pueblo soberano. La Asamblea Nacional elegida está en una relación metafísica con la nación, mientras que el presidente elegido está en una relación personal. La Asamblea Nacional representa sin duda, en sus distintos diputados, las múltiples facetas del espíritu. El presidente posee frente a ella una especie de derecho divino, es presidente por la Gracia del Pueblo.

y «Mourning Criticism of Authoritarian Governments Novo Brasil Plans». *Ibid.* (RB-90-05), 7 de junio 1990, pp. 1-3; la cita de Campos, en p. 31.

Dado el apoyo electoral del presidente Collor, sus amenazas contra el Congreso no podían tener la credibilidad de las de Goulart (o Allende) que podía movilizar a las masas en el Estadio de Petróbras. Para un análisis de la crisis brasileña de 1964, que fue también una crisis de las relaciones de presidente y Congreso, y la posible reforma constitucional que podía haber permitido la reelección de Goulart, ver Thomas E. Skidmore, *Politics in Brazil, 1930-1964: An Experiment in Democracy* (Nueva York: Oxford UP, 1967). Alfred Stepan, ed., *Authoritarian Brazil* (New Haven: Yale UP, 1973), y «Political Leadership and Regime Breakdown: Brazil», en Linz y Stepan, *Breakdown of Democratic Regimes*, pp. 119-37, esp. pp. 120-33.

Hay que subrayar que esta sensación de superioridad del mandato democrático de los presidentes se da no sólo en América Latina, sino también en otras democracias presidenciales. Por ejemplo, De Gaulle el 17 de diciembre de 1969 anunció en un discurso que la cabeza del estado tiene su origen en «la confiance profonde de la Nation» y no en «un arrangement momentané entre professionnels de l'astuces» (*Le Monde*, 19 diciembre, 1965) citado por Moutin, *Le présidentialisme et la classification des régimes politiques*, p. 27

No se trata del análisis de un institucionalista (o psicólogo político), sino del «sociólogo» Karl Marx en su *El Dieciocho Brumario de Louis Bonaparte*<sup>19</sup>.

### Elección por un período fijo: la «rigidez» del presidencialismo

La segunda característica institucional más importante de los sistemas presidenciales es el hecho de que los presidentes son elegidos por un período de tiempo que, bajo circunstancias normales, no se puede modificar: no puede acortarse y, debido a disposiciones que impiden la reelección, algunas veces no puede prolongarse. El proceso político se divide así en períodos discontinuos, rígidamente determinados, sin la posibilidad de introducir continuos ajustes según lo requieran los acontecimientos políticos, sociales y económicos. La duración del mandato de un presidente se convierte en un factor político esencial al que todos los actores en el proceso político tienen que adaptarse, algo que tiene muchas e importantes consecuencias.

Si tuviera que resumir las diferencias básicas entre sistemas presidenciales y parlamentarios, subrayaría la rigidez que el presidencialismo introduce en el proceso político y la flexibilidad mucho mayor de este proceso en los sistemas parlamentarios. Puede que para los partidarios del presidencialismo esta rigidez parezca una ventaja porque reduce en parte las incertidumbres y el carácter impredecible inherentes al parlamentarismo en el cual un gran número de actores, partidos, sus líderes, incluso los legisladores individualmente, incluidos los tránsfugas, pueden en cualquier momento entre elecciones iniciar cambios básicos, buscar nuevas alianzas y, sobre todo, cambiar el jefe del ejecutivo, el primer ministro. El deseo de un poder fuerte y la predictibilidad parecerían favorecer el presidencialismo, pero, paradójicamente, acontecimientos inesperados desde la muerte del que ostenta el cargo a errores graves en las decisiones, especialmente al enfrentarse con situaciones inestables, hacen menos predecible y a menudo más débil el gobierno presidencial que el de un primer ministro que

<sup>19</sup> Karl Marx, *El Dieciocho Brumario de Louis Bonaparte* (Barcelona: Ediciones Ariel, 1971), pp. 33-34.

puede siempre reforzar su autoridad y legitimidad democrática pidiendo un voto de confianza.

La incertidumbre en un período de transición y consolidación de un régimen indudablemente hace que la rigidez de una constitución presidencial sea más problemática que un sistema parlamentario que permite respuestas flexibles a una situación cambiante.

Una de las supuestas ventajas de un régimen presidencial es que asegura la estabilidad del ejecutivo, ventaja que se ha comparado con la inestabilidad de muchos gobiernos parlamentarios que experimentan crisis frecuentes y cambios en la presidencia del gobierno, especialmente en democracias europeas multipartidistas. Podría parecer que la imagen de inestabilidad en el gobierno en las Tercera y Cuarta Repúblicas Francesa, en Italia hoy y más recientemente en Portugal, haya contribuido a la imagen negativa que tienen del parlamentarismo muchos académicos, especialmente en Latinoamérica, y a su preferencia por el presidencialismo. En esta comparación a menudo se olvida que las democracias parlamentarias han sido capaces de producir gobiernos estables. Bajo su aparente inestabilidad tiende a olvidarse la continuidad de partidos en el poder, los reajustes ministeriales, la perdurabilidad de una coalición bajo el mismo primer ministro y la frecuente continuidad de ministros en ministerios claves a pesar de las crisis de gobierno.<sup>20</sup> Tampoco se presta atención a la posibilidad que ofrecen los sistemas parlamentarios de retirar a un primer ministro que ha perdido el control de su partido o que está implicado en un escándalo, y cuya permanencia en el puesto podría crear una seria crisis política. Sin que se produzca una grave crisis constitucional puede ser sustituido por su partido, o mediante la formación de una nueva coalición, o al retirarle su apoyo los partidos que toleran un gobierno minoritario. A menos que la alineación parlamentaria haga imposible la formación de un gobierno con base democrática, el parlamento, con más o menos dificultad y con más o menos retrasos, debería ser capaz de proponer y dar su apoyo a un nuevo primer ministro. En algunos casos de crisis especialmente graves, existe siempre la alternativa de convocar nuevas elecciones, aunque con frecuencia esto no resuelve el pro-

<sup>20</sup> Mattei Dogan, ed., *Pathways to Power, Selecting Rulers in Pluralist Democracies* (Boulder: Westview, 1989), cap. 10, «Irremovable Leaders and Ministerial Instability in European Democracies», pp. 239-75.

Democracia presidencial o parlamentaria: ¿Qué diferencia implica?

39

blema sino que, como sucedió en Alemania al principio de la década de 1930, lo agrave.

Por el contrario, los presidentes se eligen por un período fijo en el cargo, un período durante el cual están excluidos el tipo de cambios que producen crisis de gobierno y la sustitución de un ejecutivo por otro. Esto supone una rigidez en el proceso político que hace todo reajuste en situaciones cambiantes extremadamente difícil; un líder que ha perdido la confianza de su partido o de los partidos que han apoyado su elección no puede ser reemplazado, no puede ser sustituido por otra persona más capaz de negociar compromisos con la oposición cuando la polarización ha alcanzado una intensidad que amenaza con la violencia y un golpe ilegal. La medida extrema del «impeachment», el juicio político, que figura en los textos constitucionales, es difícil de utilizar comparado con el voto de censura. Un presidente acusado se ve tentado a, y puede, usar sus poderes de tal manera que sus contrarios pueden no estar dispuestos a esperar al fin de su mandato para echarle. Pero no hay mecanismos para destruirle sin violar la constitución, a menos que esté dispuesto a dimitir.<sup>21</sup>

<sup>21</sup> El caso de María Estrela Martínez de Perón, vicepresidente que accedió a la presidencia tras la muerte de su marido en julio de 1974 y fue depuesta por el golpe de marzo de 1976, es un ejemplo claro de las dificultades que causa la rigidez del presidencialismo. Enfrentados con el fracaso total de su gobierno en noviembre de 1975, sus contrarios querían poner en marcha un juicio político. Se anunciaron entonces elecciones anticipadas para fines de 1976, pero se asumió que no llevarían a una transferencia de poder. Tras una reorganización del gobierno en agosto de 1975, las Navidades trajeron una dimisión masiva de miembros del gabinete y el 29 de diciembre una nueva petición para iniciar el juicio político. La salud de la Sra. de Perón se puso en duda en un esfuerzo para aplicar normas de incapacitación. En febrero de 1976 se inició de nuevo el juicio político, aprobado por la Cámara baja pero bloqueado por el Senado. Tras una nueva reorganización del gobierno, los líderes de los partidos reunidos el 12 de marzo no fueron capaces de llegar a una solución. Tras un golpe el 29 de marzo, la Sra. de Perón fue expulsada del poder, encarcelada y juzgada por el régimen militar. Para un análisis detallado de esta crisis, ver Mario Daniel Serrafiero, «El presidencialismo en el sistema político argentino» (Tesis doctoral, Universidad Complutense-Instituto Universitario Ortega y Gasset, Madrid, 1992), pp. 265-79. Esta tesis es una excelente monografía sobre presidencia argentina. Desgraciadamente no he podido incorporar muchos de sus datos en mi análisis.

En el momento en que se escribe este ensayo, la crisis de Venezuela que afecta al presidente Carlos Andrés Pérez, y la de Brasil, que afecta al presidente Fernando Collor, son otros dos ejemplos de la rigidez del presidencialismo.

Una dimisión voluntaria bajo la presión de los líderes del partido y la opinión pública sería una de las formas de evitar las implicaciones de la rigidez del mandato presidencial sin la salida de los tanques o la violencia en las calles. Sin embargo, no es una solución muy probable dada la psicología de los políticos. Por otra parte, en un sistema presidencial, especialmente uno que no permita la reelección, la persona en el cargo no puede defenderse ante el electorado. Es difícil para sus antiguos seguidores animarle a que dé ese paso, especialmente cuando algunos consideran al vicepresidente, que automáticamente le sucedería, todavía menos deseable que el que ocupa el cargo (como sucedió en el caso de Fernando Collor en Brasil a mediados de 1992). En Bolivia, tras dos años y diez meses y ante el completo fracaso de su administración, el presidente Siles Suazo dimitió, evitando otra quiebra de gobierno civil. La presión de los partidos de la oposición, el MNR (Movimiento Nacional Revolucionario) y la ADN (Alianza Democrática Nacional), que tenían la mayoría en el Congreso, la hostilidad de las organizaciones empresariales más importantes y los rumores de un posible golpe habían reducido su mandato en algo más de un año. Fue un hecho excepcional en la política boliviana porque, en lugar de un golpe, la crisis llevó a una elección en julio de 1985 en la cual la ADN ganó 28,57 por ciento de los votos y el MNR 26,42 por ciento (una elección en la cual el movimiento sindical y la izquierda radical aconsejaron la abstención o el voto nulo). Paz Estenssoro, del MNR, fue elegido presidente y se inició un período de estabilidad democrática. La dimisión de Siles Suazo se considera hoy como un acto patriótico.

La dimisión «voluntaria» bajo presión es muy posible que incluso provoque crisis políticas graves porque el sector del electorado que llevó al poder al presidente puede sentirse engañado y puede manifestarse públicamente en su apoyo. Es difícil imaginar líderes políticos capaces de resolver el problema sin involucrar en el debate al pueblo y sin emplear la amenaza de las instituciones no democráticas, como los tribunales, y más frecuentemente, la intervención política de las fuerzas armadas. El intenso conflicto subyacente a estas crisis no puede mantenerse confinado a los pasillos y salones del parlamento, como sucede en el caso del voto de censura (o, más frecuentemente, la amenaza del mismo) a un primer ministro o a un líder de partido.

### Posibilidad de identificación y responsabilidad

Una de las características positivas atribuidas al presidencialismo es la posibilidad de identificar a la persona y exigir responsabilidades. Al depositar su voto, el votante sabe por quien está votando y sabe quien va a gobernar si su candidato gana. En un sistema parlamentario, la persona que vota por representantes de un partido se supone que no sabe a quién propondrá el partido para el puesto de primer ministro, y si se trata de un sistema multipartido, en el cual el partido no puede esperar ganar una mayoría absoluta, el votante no sabe qué partidos van a formar una coalición de gobierno.

En la realidad, ninguna de estas dos afirmaciones responde a la verdad o a toda la verdad, y a lo que la persona que va a votar necesitaría saber para hacer una elección «razonable».

En las elecciones presidenciales el votante puede saber mucho menos sobre quién gobernará que el votante de un partido en la mayoría de los sistemas parlamentarios. Los candidatos presidenciales no necesitan y a menudo no tienen un pasado como líderes políticos; pueden no estar identificados con un partido, con una ideología, con un programa o un pasado, y puede que haya muy poca información sobre las personas que posiblemente van a ocupar los cargos de ministros. La elección se basa frecuentemente en la opinión sobre un individuo, una personalidad, sobre promesas, y —seamos honestos— la imagen que un candidato proyecta, que puede ser una imagen a gusto de sus asesores (que no son necesariamente políticos). Este es aún más el caso de esta época de «videopolítica»<sup>22</sup>.

Podría argüirse que los votantes del PASOK (Movimiento Socialista Panhelénico) votaron por Papandreu, los del PSOE votaron por Felipe González, los conservadores británicos votaron por Margaret Thatcher, etc., aunque algunos puede que hayan votado por esos partidos a pesar de sus líderes, o lo contrario. La personalización del liderazgo no es exclusiva de la política presidencial. Hay sin embargo una diferencia: en los sistemas parlamentarios no es proba-

<sup>22</sup> Sobre la vulnerabilidad de una elección uninominal a la influencia de los medios de comunicación, ver el excelente artículo de Giovanni Sartori «Video-Power», *Government and Opposition*, invierno 1989, pp. 39-53. Ver también Thomas E. Skidmore, ed., *Television, Politics, and the Transition to Democracy in Latin America* (Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center Press, 1993).

ble que los líderes se hayan propuesto a sí mismos ante los votantes sin haber ganado, y algunas veces haber retenido durante muchos años, el liderazgo de sus partidos, bien en el poder o en la oposición (algo no muy fácil en el competitivo mundo de la política). Estos líderes representan a sus partidos. Por otra parte, el votante sabe que los que van a formar el gobierno pertenecen al partido y en la mayoría de los casos son líderes muy conocidos con una experiencia acumulada en la política. Un primer ministro hoy tiene mucha libertad para seleccionar a su gobierno, pero ciertamente no tanta como la mayoría de los presidentes.

La objeción de que en un sistema parlamentario el votante no sabe quién va a gobernar no es cierta en la mayoría de los casos, porque los partidos están identificados con líderes muy visibles que se dirigen directamente a los votantes, y las campañas cada vez están más centradas en el líder que aspira a ser presidente del gobierno o cancelar. Ningún votante conservador podía ignorar que estaba votando por la Margaret Thatcher, ni ningún votante del PSOE que su papeleta era para Felipe González, ni ningún votante de la CDU (Christlich Demokratische Union) que Helmut Kohl formaría gobierno. Podría argüirse que el grupo parlamentario del partido o los notables del partido podrían retirar a los líderes elegidos, que los que votaron por Margaret Thatcher, por ejemplo, tenían que aceptar por el resto del período legislativo a Major como primer ministro. Pero, ¿por qué iba a cambiar un partido los líderes después de la inversión que supone el construir su imagen, a menos que haya la sensación de que han demostrado que no son adecuados para el cargo? Después de todo, los diputados y los líderes del partido tienen mucho que perder si los votantes lo desaprueban; se les puede considerar responsables.

En cuanto a la falta de concreción respecto a quién va a gobernar cuando es necesario formar coaliciones, en sistema multipartido, con algunas excepciones, esto tampoco es cierto. Los partidos se comprometen a una alianza, como la de CDU-CSU-FDP (CDU, Christlich Soziale Union; FDP, Freie Demokratische Partei) antes de las elecciones, y el votante de cualquiera de esos partidos sabe que una persona determinada será el canciller y también que, a menos que un partido gane una mayoría absoluta (e incluso en ese caso), el gobierno no incluirá representantes de todos los partidos que forman la coalición. Esto es especialmente importante para los que quieren que un

partido minoritario en la coalición, como el FDP, tenga influencia. Los votantes no conocen la composición exacta del gobierno de coalición —qué ministerios irán a qué partidos y a qué líderes—, pero saben mucho más que los que votan por un presidente en los Estados Unidos o en Brasil. Los partidos en los sistemas parlamentarios a menudo tienen un gabinete a la sombra conocido, mientras que el presidente electo no empieza a nombrar su gobierno hasta después de las elecciones. En un sistema presidencial la posibilidad de identificar al que va a gobernar es sólo de una persona; en un gobierno parlamentario, la mayoría de las veces es un conjunto de personas y frecuentemente sublíderes bien conocidos.

Pensemos en un sistema multipartido, sin mayoría absoluta, sin un acuerdo previo de coalición. Incluso en este caso, el votante sabe que el puesto de primer ministro irá al líder (o a uno de los líderes más importantes) del partido más votado o con más escanos, y sabe cuáles son los probables participantes en una coalición de gobierno con ese partido. Puede que al votante no le guste alguno de los partidos, sus líderes o sus posiciones, pero probablemente sabe más de los posibles ministros de lo que sabe la mayoría de los que han votado a un presidente. El votante de un partido grande espera que éste pueda gobernar solo. El votante de un partido minoritario (elegible para entrar en coaliciones) sabe que ese partido y su líder no va a gobernar en solitario, pero espera que su voto le dé una parcela mayor de poder. Después de todo, sólo es posible un número limitado de coaliciones y las coaliciones no afines son excepción. Un votante nacionalista catalán de CiU (Convergència i Unió) en una elección parlamentaria española sabe que su partido no formará gobierno, pero también sabe que si ningún partido tiene una mayoría absoluta, los representantes de CiU pueden influir en la formación del gobierno e incluso pueden entrar en él. El votante ciertamente sabe más sobre qué votar y por quién que si hubiera tan sólo que elegir entre dos candidatos presidenciales. En el caso de que los representantes de CiU entraran en una coalición que el que les ha votado no aprobara, el partido es más responsable de lo que lo sería el partido de un presidente que decepcionara los sentimientos catalanistas a los que hubiera apelado.

El tener que dar cuenta de la gestión ante los votantes adquiere una dimensión distinta cuando el que tiene que responder directa y personalmente de las medidas políticas es el presidente, no los ministros, no

una coalición y no los líderes del partido que podrían haberle sucedido y ocupar el cargo de primer ministro. Durante el período completo del mandato, sólo *una* persona aparece claramente identificada como la que va a gobernar. No hay responsabilidades confusas o compartidas. Así se formula el razonamiento a favor del presidencialismo.

Analícemos este argumento. En primer lugar, no hay manera de hacer responsable a un presidente que no puede presentarse de nuevo a elecciones. En estas condiciones un presidente no puede ni ser castigado por los votantes y salir derrotado, ni puede ser recompensado por el éxito y volver a salir elegido con el mismo voto o incluso uno mayor que en la elección anterior. Un presidente que no puede ser reelegido no es «responsable».

Este es el caso en trece sistemas presidenciales (contando los que permiten la reelección con un período intermedio) frente a seis sistemas que no limitan las veces que se puede presentar un candidato a elecciones o fijan un límite de dos mandatos. Podría añadirse el sistema semipresidencial (o de premier-presidente) de Francia y Finlandia, que no limita la reelección, y el de Portugal, que la limita a dos mandatos<sup>23</sup>.

Se podría discutir que en el caso de no reelección debería considerarse responsable al partido que apoyó la elección del presidente, pero en la realidad la persona responsable es el nuevo candidato presidencial del partido, que tratará de identificarse con su antecesor si éste tuvo éxito o de desidentificarse en el caso de que fracasara. En una elección personalizada esto puede ser más fácil que cuando el votante tiene que apoyar a un partido que no ha cambiado su líder o lo ha hecho tarde. Además, es en parte injusto castigar a un partido por la actuación de un presidente que después de su elección podía gobernar con independencia de que tuviera su confianza.

Cuando la reelección es posible, un presidente en el cargo que tiene una imagen negativa, paradójicamente puede tratar, con más o menos éxito, de evitar el juicio negativo transfiriéndolo al congreso, especialmente si éste estaba dominado por la oposición, pero incluso si su propio partido contaba con la mayoría. Justo antes de las elecciones puede proponer una legislación que el congreso rechace y puede pretender que si su política hubiera sido aprobada hubiera tenido éxito, un juego que un primer ministro con una mayoría no puede jugar. La

<sup>23</sup> Shugart y Carey, *Presidents and Assemblies*, pp. 87-91.

división de poderes puede por tanto proporcionar una coartada en caso de fracaso. El congreso, incluso el partido del presidente en el congreso, puede entrar en un juego parecido, culpando al ejecutivo por no poner en práctica medidas que habían sido aprobadas o por no poner las medidas necesarias para resolver los problemas.

En resumen, con separación de poderes no es fácil exigir responsabilidades por la gestión. En un sistema parlamentario, el partido que tenga la mayoría, o incluso una coalición estable de partidos, puede ser presentado ante los votantes como responsable, en tanto y siempre que los votantes no excluyan en principio un voto por partidos en la oposición.

La objeción de que en un parlamento no se puede exigir responsabilidades a los partidos, a sus líderes y a los primeros ministros que apoyan es válida sólo bajo ciertas condiciones: cuando se suceden muchos gobiernos o coaliciones inestables (e incluso contradictorias) y cuando ningún partido ha tenido un papel central en el proceso de formar las coaliciones.

Este puede haber sido el caso en la Tercera República Francesa y de los gobiernos de «tercera fuerza» de la Cuarta República. Incluso en un sistema parlamentario tan fraccionado como el italiano, barrunto que hasta recientemente los votantes no tenían muchas dudas de que la Democracia Cristiana era responsable del gobierno, y se la hubiera podido responsabilizar si un número suficiente de votantes hubiera considerado otras coaliciones alternativas potenciales (que probablemente eran imposibles sin la participación de los comunistas). Por otra parte, en el caso de coaliciones, la responsabilidad puede recaer en los partidos menores por haber entrado o no en la coalición, y en los partidos mayores por incluir o no a los partidos menores.

Sin embargo, en muchos sistemas parlamentarios se puede exigir una responsabilidad total a los partidos. Esto sucede en las democracias mayoritarias del tipo de la de Westminster, especialmente cuando se trata de un sistema bipartido, y también en sistemas multipartidistas con coalición o gobierno minoritario. Los votantes en estas situaciones han votado frecuentemente por partidos comprometidos con una coalición concreta. Los partidos hacen campaña subrayando este compromiso, aunque los votantes pueden que den más o menos peso a uno y otro miembro de la coalición (limitando quizá la amenaza de gobierno hegemónico de un partido), como sucedió en el caso de la República Federal Alemana. Incluso puede

que se exijan responsabilidades a los partidos de la coalición en la próxima elección. Naturalmente, un partido puede salirse de la coalición, incluso cambiar de alineación en la siguiente elección, pero los votantes pueden recompensarle o castigarle por su conducta.

Hay otro problema en los sistemas presidenciales que no se puede ignorar: incluso en el caso de posible reelección, los votantes tienen que esperar al final del mandato presidencial para pedir responsabilidades. A un primer ministro en cualquier momento el parlamento y su propio partido pueden exigirle responsabilidades mediante un voto de censura, y el partido tiene que responder ante los votantes al final del mandato o incluso antes en caso de que la crisis de liderazgo en el parlamento o en el partido en el gobierno obligue a convocar elecciones anticipadas.]

### El presidente: el que lo gana todo

En una elección presidencial, sea cual sea la pluralidad alcanzada, el candidato victorioso gana todo el ejecutivo, mientras que un líder que aspire a ser primer ministro cuyo partido gane menos de un 51 por ciento de los escaños puede verse forzado a compartir el poder con otro partido o a formar un gobierno minoritario. Con un 30 por ciento de los escaños no puede formar un gobierno que no sea de coalición, mientras que un presidente con el mismo voto sí puede (aunque tenga muchas dificultades para que el congreso apoye su política). El control del ejecutivo en sistemas presidenciales es en principio un juego de «gánalo todo».

Es además un juego en el que el perdedor lo pierde todo, ya que los candidatos presidenciales derrotados pueden encontrarse sin un cargo público después de la elección y, a menos que tengan una posición fuerte como líderes en su partido, puede que se hayan jugado todo su potencial político. ¿Dónde están Michael Dukakis o Mario Vargas Llosa hoy? El perdedor frecuentemente lo pierde todo.]

Adam Przeworski, comentando este punto, escribe:

Linz ha desarrollado (1984) una serie de argumentos a favor de los sistemas parlamentarios frente a los presidenciales. Personalmente estoy persuadido de su observación de que los sistemas presidenciales generan un juego de suma cero, en tanto que los sistemas parlamentarios aumentan el total de los «premios». Las razones son las siguientes. En sistemas presidenciales

el ganador se lo lleva todo: puede formar un gobierno sin incluir ningún perdedor en la coalición. De hecho, el candidato derrotado no tiene *status* político, como sucede en los sistemas parlamentarios donde se convierte en el líder de la oposición. De ahí que en términos el modelo anteriormente desarrollado, bajo condiciones *ceteris paribus* (bajo las cuales  $W + L = T$  es el mismo en ambos sistemas), el valor del triunfador (*Winner*) es mayor y el valor del derrotado (*Looser*), es menor bajo sistemas presidenciales que bajo sistemas parlamentarios. Supongamos ahora que los actores políticos descuentan el futuro en una proporción de  $r$  per annum. En el sistema presidencial, el mandato está fijado por un período ( $t = PRES$ ), y el valor que se espera en la nueva ronda es  $rPRES (pW + (1 - p)L)$ . En un sistema parlamentario el ganador gobierna mientras pueda conservar suficiente apoyo en el parlamento, digamos por el período  $t = PARL$ , de manera que el valor que se espera en la vuelta siguiente es  $rPARL (pW + (1 - p)L)$ .

Algebra elemental mostraría entonces que a menos que la duración en el cargo que se espera en el parlamentarismo sea significativamente más larga que bajo el presidencialismo, el perdedor tiene un incentivo mayor para continuar en el juego democrático bajo el parlamentarismo.<sup>24</sup>

Mis críticos sin embargo tienen razón en que con la división de poderes un candidato presidencial triunfador puede que no consiga todo porque su partido puede estar en minoría en el congreso. Están también totalmente en lo cierto cuando arguyen que cuando en un sistema parlamentario un partido disciplinado gana una mayoría o más de los escaños, se produce realmente una situación de «gánalo todo». Esta situación es probable en un sistema parlamentario del tipo del de Westminster, donde distritos unipersonales pueden asegurar a un partido un número desproporcionado de escaños en un país culturalmente homogéneo. Como han subrayado Mainwaring y Shugart, los ejemplos más puros de lo que Lijphart llama democracia mayoritaria, en la cual el ganador se lleva todo, son democracias parlamentarias más bien que presidenciales.<sup>25</sup> Sin embargo, esto es cierto sólo cuando un partido es capaz de obtener una mayoría absoluta de escaños, algo que no sucede con frecuencia.]

<sup>24</sup> Adam Przeworski, *Democracy and the Market, Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America* (Cambridge: Cambridge UP, 1991), pp. 34-35.

<sup>25</sup> Donald Horowitz, «Comparing Democratic Systems», *Journal of Democracy* 1, núm. 4 (1990): 73-79, y mi respuesta en pp. 84-91. Scott Mainwaring y Matthew S. Shugart, «Juan Linz, Presidentialism and Democracy: A Critical Appraisal», en *Politics, Society and Democracy: Latin America*, editado por Arturo Valenzuela (de próxima publicación).

Incluso cuando en una democracia parlamentaria un partido gana una mayoría absoluta de escaños, el líder del partido o el primer ministro puede que no estén en la misma situación que un presidente. Para permanecer en su puesto, el primer ministro tiene que prestar atención a los que le apoyan en el grupo parlamentario del partido; la rebelión de los *back-benchers* o de los barones del partido puede terminar su mandato. El destino de un líder fuerte y en un momento popular como Margaret Thatcher, es paradigmático: el partido de la Margaret Thatcher bajo el nuevo liderazgo de John Major pudo ganar la siguiente elección. Nada parecido podría haber sucedido cuando el fracaso de Alán García en el Perú se hizo patente, y APRA (Alianza Popular Revolucionaria Americana) tuvo que pagar el precio en las elecciones.

Uno de los posibles resultados en una elección presidencial es que el candidato derrotado pierda todo. Esto es probable, e incluso puede que sea deseable, en el caso de un contendiente *amateur* que no tenga el apoyo de un partido. Pero también puede muy bien suceder cuando compiten sólo dos partidos. No es muy probable que en las próximas elecciones se considere deseable al candidato derrotado, independientemente del número de votos que haya obtenido, y por tanto es posible que éste pierda su situación de liderazgo en el partido. Incluso algunas veces el partido derrotado se queda sin liderazgo hasta que se nombra un candidato para la próxima elección. Sólo en el caso de partidos muy ideológicos y con una sólida estructura, o en el caso de situaciones de múltiple partido, los candidatos presidenciales conservan su posición de líder. En sistemas parlamentarios, sin embargo, los líderes de partidos ocupan prácticamente siempre escaños en la legislatura, y algunas veces tienen el *status* de «líder de la leal oposición» (aunque la creciente personalización de las campañas puede también obligarle a renunciar al liderazgo del partido).

### La no reelección y sus implicaciones

El principio de no reelección o de no inmediata reelección no es una característica que defina el presidencialismo, pero es claramente la pauta predominante. Shugart y Carey han calculado ocho países (algunos con credenciales democráticas dudosas) que no permiten la

reelección, cuatro con reelección no inmediata y uno (Venezuela) con dos mandatos intermedios. Entre los que permiten la reelección inmediata, cinco limitan la presidencia a dos mandatos y seis no tienen limitación (incluidos dos semipresidenciales o, de acuerdo con su terminología, sistemas presidenciales de primer ministro)<sup>26</sup>.

La importancia que se concede al principio de no reelección se refleja en el hecho de que el Tratado General de Paz y Amistad firmado por todos los gobiernos de Centro América en Washington el 7 de febrero de 1927, declaraba que: «Las partes contratantes se comprometen a mantener en sus respectivas Constituciones el principio de no reelección para el cargo de Presidente y Vice Presidente de la República, y aquéllas partes contratantes cuyas Constituciones incluyen la reelección, se comprometen a introducir una reforma constitucional a este efecto en la próxima sesión legislativa después de la ratificación del presente Tratado»<sup>27</sup>.

El principio de no reelección ha adquirido en muchos países una gran importancia simbólica. El recuerdo de gobiernos que duraban toda la vida, de gobernantes, caudillos y dictadores no democráticos, creó la demanda de no reelección, como en el caso de Madero frente al Porfiriato en México. Los intentos de cambiar las normas constitucionales que no permitían la reelección y los esfuerzos para asegurar lo que los latinoamericanos llaman *continismo*, han movlizado la opinión pública y han sido causa de manifestaciones y golpes no sólo en Latinoamérica, sino en Corea del Sur<sup>28</sup>. La perspectiva de

<sup>26</sup> Mainwaring, «Presidentialism in Latin America», ha tratado ampliamente las relaciones a las tensiones entre presidentes y congreso en América Latina y la inmovilidad que se deriva de ellas (especialmente en el caso de multipartidismo), pp. 167-71.

<sup>27</sup> Citado por Russell H. Fitzgibbon, «Continismo in Central America and the Caribbean», en *The Evolution of Latin American Government, A Book of Readings*, editado por Asher N. Christensen (Nueva York: Henry Holt, 1951), pp. 430-45, esp. p. 436.

<sup>28</sup> Sung-joo Han, «South Korea: Politics in Transitions», en *Politics in Developing Countries*, editado por Larry Diamond, Juan J. Linz y Seymour Martin Lipset (Boulder: Lynne Rienner, 1990), pp. 313-50, esp. p. 321 sobre la movlización contra la reforma constitucional que permita un tercer mandato presidencial de Park Chung Hee en 1969. La enmienda constitucional conseguida mediante referéndum provocó una gran agitación estudiantil y puede considerarse el punto de inflexión en la capacidad del gobierno para conservar el apoyo electoral necesario para mantener al presidente en el cargo. Muchos de los que tenían una actitud razonablemente favorable respecto a Park y una buena opinión de sus logros, se sintieron decepcionados por esta manipulación de la Constitución (p. 325).

poder volver a elegir a un candidato en el juego de ganador único ha unido a menudo a líderes con la esperanza de ser presidentes con posiciones ideológicas opuestas, como se unieron algunos poderosos gobernadores brasileños contra Goulart.

El apoyo continuado del electorado a un partido, elección tras elección, que encontramos en bastantes democracias parlamentarias (en Escandinavia, Reino Unido, Italia, India y Japón) ha asegurado a veces la permanencia en el cargo de primer ministro. Pero esto no ha levantado protestas e intentos de limitar el mandato, y nunca ha llevado a protestas violentas y crisis de régimen comparables a las que los esfuerzos para mantener el continuismo han provocado. Esto dice algo sobre la distinta cultura política que genera el presidencialismo y el parlamentarismo. Los embites en teoría son distintos, aunque en la práctica el parlamentarismo puede producir una mayor continuidad en el cargo de líderes de partido muy respetados.

La democracia es por definición un gobierno pro tempore, un gobierno en el cual el electorado puede, a intervalos regulares, exigir responsabilidades a los que gobiernan e imponer un cambio.<sup>29</sup> El límite máximo de tiempo para cualquier gobierno entre elecciones es probablemente la mayor garantía contra la omnipotencia y el abuso de poder, la última esperanza para los que están en la posición minoritaria. El requisito de elecciones periódicas no excluye, sin embargo, en principio la posibilidad de que los que estén en el poder puedan volver a ganar la confianza del electorado. La alternancia en el poder puede tener también consecuencias disfuncionales porque ningún gobierno tiene asegurado el tiempo para cumplir promesas, para llevar a cabo entre dos elecciones grandes programas de cambio social, para conseguir cambios irreversibles en la sociedad. Esto es aún más cierto cuando hay un límite en los mandatos, como en muchos sistemas presidenciales. Y a todo gobierno, democrático y no democrático, le gustaría asegurarse continuidad por un largo período de tiempo.

La concentración de poder en un presidente ha llevado en la mayoría de los regímenes presidenciales a tratar de limitar la presidencia a uno o a lo más a dos mandatos. Estas normas son frustrantes

<sup>29</sup> Juan J. Linz, «Il fattore tempo nei mutamenti di regime», *Teoría política* 2, núm. 1 (1986): 3047.

para líderes ambiciosos que se han visto tentados a asegurar legalmente el continuismo. Incluso en ausencia de tales ambiciones, la conciencia de que el tiempo para llevar a cabo un programa asociado con su nombre es limitado tiene que tener un impacto en el estilo de la política en regímenes presidenciales. El miedo a la discontinuidad en la política y la desconfianza hacia un potencial sucesor contribuye a una sensación de urgencia, a lo que Albert Hirschman ha llamado «el deseo de *vouloir conclure*»<sup>30</sup>, que puede llevar a políticas mal diseñadas, a una puesta en práctica rápida de estas políticas, a impaciencia con la oposición y a gastos que de otra forma se hubieran distribuido a lo largo de un período de tiempo, o pueden llevar también a políticas que pueden contribuir a crear tensiones políticas y algunas veces, falta de eficacia. Un presidente quiere estar seguro de que antes de dejar el cargo puede inaugurar su Brasilia, puede realizar su programa de nacionalizaciones, etc. Un primer ministro que puede esperar que su partido o la coalición que le apoya gane la próxima elección, probablemente no está bajo la misma presión; hemos visto primeros ministros que han permanecido en el cargo durante varias legislaturas sin que se planteara el temor a una dictadura porque su sustitución podía producirse en cualquier momento sin tener que recurrir a métodos anticonstitucionales. El límite del mandato y el principio de no reelección, cuyo valor no puede discutirse, significan que el sistema político tiene que producir periódicamente un líder capaz y popular, y que el capital político que ha acumulado un líder que haya tenido éxito, no se puede utilizar una vez terminado su mandato.

Todo liderazgo político está amenazado por las ambiciones de líderes de segunda fila que intentan situarse con vistas a la sucesión, y algunas veces por sus intrigas. Es inevitable que la perspectiva de la sucesión al final del mandato de un presidente alimente esas tendencias, así como las sospechas por parte del titular. El deseo de continuidad, por otra parte, hace que el presidente busque un sucesor que no represente una amenaza mientras ocupa el cargo. Una persona de estas características no es necesariamente el líder más capaz y atractivo. La inevitable sucesión crea a su vez una tensión

<sup>30</sup> Albert O. Hirschman, *Journeys toward Progress: Studies of Economic Policy-Making in Latin America* (Garden City, N.Y.: Doubleday, 1965), pp. 313-16 sobre «la rage de vouloir conclure».

especial entre el ex presidente y su sucesor, que se sentirá tentado a afirmar su independencia y hacer valer sus diferencias con su antecesor, incluso aunque ambos pertenezcan al mismo partido, un proceso que puede llegar a amenazar la unidad de éste. La persona que ha sido presidente, con todo el poder, el prestigio y la adulación que acompañan al cargo, encontrará siempre difícil renunciar al poder y verse excluida de la posibilidad de volver a conseguirlo en el caso de que su sucesor fracase. Esta frustración puede tener importantes consecuencias políticas, como el intento de ejercer poder entre bastidores, influir en la próxima sucesión presidencial apoyando a un candidato distinto del que apoye el titular, etc.

Cuando un presidente se ve excluido de toda reelección inmediata pero puede volver a presentarse después de un cierto tiempo, como sucede en Venezuela, es muy probable que se produzca un conflicto entre el titular y su antecesor del mismo partido. El caso de Carlos Andrés Pérez y el presidente Luisinchi, que Michael Coppedge discute en el capítulo 12 (vol. 2), se viene a la mente.

Ciertamente, en los sistemas parlamentarios surgen problemas similares cuando un líder distinguido deja el cargo de primer ministro pero se siente capacitado y dispuesto a volver al poder. La necesidad, sin embargo, de mantener la unidad del partido, la deferencia que los otros líderes del partido y su sucesor probablemente le muestra y la conciencia que tiene el sucesor de que necesita la cooperación de un líder poderoso que no esté en el gobierno pueden facilitar la alternancia de dos líderes del mismo partido. El líder que sale sabe que en cualquier momento puede ser llamado para volver al cargo, y su sucesor también sabe que existe esa posibilidad. La conciencia que ambos líderes tienen de que un enfrentamiento podría ser costoso para ambos crea una situación que frecuentemente facilita el compartir el poder.

### Estilo político en democracias presidenciales y parlamentarias

Hasta el momento la discusión del problema que nos ocupa se ha centrado en las dimensiones institucionales, con referencia también a algunas de las disposiciones legales en las constituciones presidenciales y a algunas de las normas no escritas que diferencian los dis-

tos tipos de democracias. Hay otros aspectos que necesitan atención, como la forma de estructurar la competición política en un sistema en el cual el pueblo elige directamente al presidente, el estilo según el cual se ejerce la autoridad y el poder, las relaciones entre un presidente, la clase política y la sociedad y la forma en la cual probablemente se va a ejercer el poder y se van a resolver los conflictos. Nuestra opinión es que las características institucionales a las que nos hemos referido, directa o indirectamente conforman el proceso político en su conjunto y la manera de gobernar.

Quizá la consecuencia más importante del presidencialismo es que introduce un fuerte elemento de suma-cero en la política democrática, con unas reglas que favorecen un resultado de un ganador absoluto. Una elección parlamentaria puede producir una mayoría absoluta para un partido concreto, pero lo más normal es que dé representación a una serie de partidos. Quizá uno gane una pluralidad mayor que otros, haciendo necesaria una negociación y compartir el poder para conseguir el apoyo mayoritario para un primer ministro o la tolerancia de un gobierno minoritario. Esto significa que el primer ministro tendrá que estar muy atento a las demandas de distintos grupos y muy preocupado por conservar su apoyo. De la misma forma, los distintos partidos no pierden la esperanza de llegar a ejercer parte del poder, de tener una posibilidad de control y la oportunidad de obtener beneficios para los que les apoyan.

La conciencia de que su poder es independiente, de tener un mandato del pueblo, de independencia durante el período en el cargo frente a los que podrían retirarle el apoyo, incluidos los miembros de la coalición que le eligió, puede dar al presidente un sentido de poder y misión probablemente desproporcionado a la limitada pluralidad que le ha elegido. Esto a su vez puede que haga que la resistencia que encuentre en el sistema político y en la sociedad sea más frustrante, más desmoralizadora o irritante de lo que normalmente esa resistencia supone para un primer ministro que desde un primer momento sabe que depende del apoyo de su partido, del de otros partidos, de otros líderes y del parlamento. A menos que el primer ministro tenga una mayoría absoluta, el sistema inevitablemente incluye algunos de los elementos que acaban institucionalizándose en lo que se ha llamado democracia de consenso y en algunas ocasiones democracia consociativa.

Ciertamente, ha habido y hay gobiernos de coalición multipartido en los sistemas presidenciales basados en la necesidad de «unidad nacional», pero son excepción y a menudo no son satisfactorios para los participantes. Los costes que tiene para un partido el unirse a otros para salvar a un presidente en dificultades son altos. Si la empresa tiene éxito, el crédito es del presidente; si falla, el partido tiene la culpa; y el presidente tiene siempre el poder para cambiar los ministros sin responsabilizarse formalmente por su decisión. Todas estas consideraciones pesaron en la decisión de Fernando Henrique Cardoso de no servir en el gobierno del presidente Collor en 1992.<sup>31</sup>

En este contexto es importante destacar que cuando se restableció la democracia en circunstancias difíciles en dos países latinoamericanos con constituciones presidenciales, los líderes políticos de los partidos más importantes recurrieron a acuerdos de tipo consociativo para evitar algunas de las consecuencias que supondría el dar a un partido toda la autoridad que la presidencia conlleva, así como las implicaciones de suma-cero que tendría para los que no consiguieran el cargo. Sin embargo, la dificultad de formar auténticos gobiernos de coalición en regímenes presidenciales ha obligado a recurrir a disposiciones más rígidas. La Concordancia colombiana, una forma política consociativa, aunque legitimada democráticamente después de llegar los políticos a un acuerdo, estableció un sistema que privaba a los votantes del derecho a elegir el partido que debería gobernar. Para evitar las consecuencias de suma-cero propias del presidencialismo, temidas por los políticos, se eligió un sistema de dudosa legitimidad democrática. El Pacto de Punto Fijo venezolano tenía el mismo fin, pero sin la rígida constitucionalización de la solución colombiana.<sup>31</sup>

[El carácter de suma-cero que el juego político tiene en los regímenes presidenciales se ve reforzado por el hecho de que los ganadores y perdedores están definidos por el período del mandato presidencial, una serie de años durante los cuales no hay esperanza de

modificar las alianzas, de ampliar la base de apoyo gracias a grandes coaliciones de unidad nacional o de emergencia, de disolución y nuevas elecciones, en situaciones de crisis, etc.<sup>32</sup> Los perdedores tienen que esperar cuatro o cinco años, sin acceso al poder ejecutivo y por tanto a la posibilidad de intervenir en la formación de los gobiernos, y sin acceso a la oportunidad de reparar toda suerte de ventajas y puestos entre sus correligionarios. El juego de suma-cero aumenta los embires en una elección presidencial tanto para los ganadores como para los perdedores, e inevitablemente aumenta la tensión y la polarización.

Las elecciones presidenciales tienen la ventaja de que permiten al pueblo elegir directamente al que va a gobernar por un período de tiempo, una decisión que muchos sistemas multipartido con instituciones parlamentarias dejan a los políticos. Supuestamente, el presidente tiene un mandato directo del pueblo. Si no se requiere una pluralidad mínima y los candidatos compiten en una única vuelta, la persona elegida puede tener sólo una pluralidad pequeña; la diferencia entre el candidato que gana y el que le sigue puede ser demasiado pequeña como para justificar la sensación de apoyo popular plebiscitario que el candidato victorioso y sus seguidores pueden sinceramente tener. Para eliminar este elemento de suerte, las leyes electorales algunas veces exigen una pluralidad mínima para el ganador y algún tipo de procedimiento que permita elegir cuando nadie alcanza ese mínimo<sup>33</sup>, unos requisitos que pueden resultar frustrantes para los que apoyan al candidato que va en cabeza. Más frecuente es el modelo de una elección que se convierte en una confrontación entre los dos candidatos principales, bien durante la primera o la segunda vuelta, una elección bipolar que bajo ciertas condiciones

<sup>32</sup> Es significativo que Robert A. Dahl, «A Bipartisan Administration», *New York Times*, 14 noviembre 1973, sugiriera que en el período entre la dimisión de Nixon y la elección de un nuevo presidente se formara un gobierno de coalición entre demócratas y republicanos. Citado por A. Lijphart, *Democracy in Plural Societies* (New Haven: Yale UP, 1977), pp. 28-29.

<sup>33</sup> Sobre el método de elecciones presidenciales, ver Shugart y Carey, *Presidents and Assemblies*, pp. 208-25, especialmente la tabla 10.1, p. 211, que también da la mediana de votos para los dos candidatos en cabeza. Dieter Nohlen, ed., *Handbuch der Wahlen Lateinamerikas und der Karibik* (Opladen: Leske & Budrich, 1993), es la fuente más completa para la legislación electoral, resultados de las elecciones presidenciales y al congreso, nombres de partidos y de presidentes elegidos para todos los países al sur del Río Grande y el Caribe.

<sup>31</sup> Daniel Levine, «Venezuela: The Nature, Sources and Prospects of Democracy», en *Democracy in Developing Countries*, pp. 247-89, esp. pp. 256-60, y *Conflict and Political Change in Venezuela* (Princeton: Princeton UP, 1973). Ver también Jonathan Harjyn, *The Politics of Coalition Rule in Colombia* (Cambridge: Cambridge UP, 1988).

puede muy bien producir una considerable polarización. Una de las consecuencias que la confrontación de los dos candidatos viables tiene en los sistemas multipartido es que es muy posible que antes de las elecciones se formen amplias coaliciones, en las cuales no se pueden ignorar partidos extremistas con una cierta fuerza porque el éxito puede depender incluso de ese pequeño número de votos que pueden aportar. Un sistema de partidos en el cual un número significativo de votantes se identifica fuertemente con estos partidos presenta a estos votantes una presencia desproporcionada entre los que apoyan a los candidatos. El candidato contrario puede muy fácilmente destacar la influencia peligrosa de los extremistas, y los extremistas a su vez tienen un posible poder de chantaje frente a un candidato moderado. A menos que haya un fuerte candidato de centro capaz de conseguir un amplio apoyo contra los que se alían con los sectores extremos del espectro político y encuentre un gran apoyo en el centro que supere las diferencias de alternativas más claramente definidas, una elección presidencial puede desencadenar tendencias centrifugas y polarizadoras en este tipo de electorado.

Cuando el miedo a la polarización es grande, los políticos pueden ponerse de acuerdo en un candidato al que todos respeten y que no genere antagonismos y llegar a un compromiso. Un candidato tal puede ser elegido más por sus cualidades personales que por la política que apoye, y es más probable que sea el líder de un partido pequeño que de uno grande. Una opción de este tipo puede ser útil para facilitar una transición a la democracia, con su competición entre partidos y opciones políticas, o para reequilibrar un sistema en crisis. Sin embargo, es muy dudoso que una coalición ad hoc de políticos esté dispuesta a dar, o pueda dar, al presidente que ha contribuido a elegir el apoyo necesario para poder gobernar, para poder tomar decisiones difíciles que pueden alienar a muchos de los que en un principio le apoyaron y que pueden ser contrarias a sus convicciones ideológicas. Este problema se puede agudizar especialmente en los últimos años del mandato. El liderazgo de un presidente elegido gracias a un compromiso de este tipo será débil, y puede encontrarse sin apoyo en el congreso. Muchos de los que antes le apoyaban se empezarán a disociar de él (sin pagar el precio de una crisis de gobierno, como en un sistema parlamentario) para prepararse para las elecciones legislativas y la siguiente elección presidencial.

Podría argüirse que en una sociedad donde la masa del electorado se sitúa en el centro del espectro político, comparte unas posiciones básicamente moderadas, está de acuerdo en excluir a los extremistas y sólo se diferencia entre centro izquierda y centro derecha, las consecuencias negativas potenciales de la competencia presidencial están excluidas. Con un electorado que se oriente mayoritariamente hacia un centro moderado, todo el que haga una alianza o tome posiciones que parezcan inclinarse hacia un extremo es muy poco probable que gane una elección, como descubrieron Goldwater y McGovern la noche de las elecciones. Sin embargo, la mayor parte de las sociedades que se enfrentan con serios problemas sociales y económicos probablemente no encajan en el modelo de las elecciones presidenciales norteamericanas. Es muy posible que sean sociedades divididas en sus opiniones sobre un régimen autoritario que en su momento tuvo un apoyo significativo, y que tengan partidos a los que se perciba como extremistas con poderosas organizaciones y considerable atractivo.

En una elección de una sola vuelta, ninguno de los principales candidatos en una sociedad con una cierta polarización y con un electorado volátil puede ignorar estas fuerzas, con las cuales en otras circunstancias no estaría dispuesto a colaborar, sin correr el gran riesgo de encontrarse sin una pluralidad. Para nuestro análisis hay que tener presente el potencial de polarización y la dificultad de aislar las alternativas políticamente extremas que importan a los sectores del electorado rechazan tajantemente.

Una elección de dos vueltas con una competición entre los candidatos en cabeza reduce la incertidumbre y puede así ayudar a producir un resultado calculado más racionalmente, tanto por parte del candidato como de los votantes. Los candidatos pueden destacar sus puntos fuertes y calcular cuánto pueden contribuir sus aliados a una coalición vencedora, y los que tienden más a los extremos tienen conciencia de los límites de su fuerza. En cierto sentido, este proceso se aproxima al de formación de coaliciones en un parlamento en el momento de elegir un primer ministro.

La elección de la segunda vuelta parecería ser en principio la solución en el caso de sistemas presidenciales multipartido, en los cuales los candidatos pueden ganar sólo pluralidades pequeñas y donde, al contrario de las expectativas «racionales», no se forman coaliciones más amplias para conseguir una mayoría. En una segunda

vuelta en la que sólo se permitía competir a los dos candidatos más votados, uno de ellos inevitablemente recibe una mayoría absoluta. Sin embargo, este método de elección tiene una serie de consecuencias disfuncionales.

1. En un sistema muy fragmentado, los dos candidatos principales pueden gozar tan sólo de pluralidades pequeñas con respecto a otros candidatos, y pueden representar posiciones en el mismo sector del espectro político.
2. Uno de los candidatos puede ser una persona que esté fuera del sistema de partidos, sin base de partido en el congreso.
3. La «mayoría» que se genera puede que no represente un electorado más o menos homogéneo políticamente o una coalición de partidos auténtica.
4. El ganador, aunque inicialmente represente la elección de una pequeña proporción del electorado, es muy probable que sienta que representa una mayoría «verdadera y plebiscitaria».
5. La expectativa de una segunda vuelta aumenta el incentivo para competir en la primera vuelta, bien con la esperanza de situarse entre los dos más favorecidos o de conseguir poder para negociar en la segunda vuelta el apoyo a uno de los dos contendientes más importantes. Por tanto, en lugar de favorecer la coalescencia de partidos en torno a un candidato, el sistema refuerza la fragmentación que ya existe.

EXCURSUS: SI ESPAÑA HUBIERA TENIDO  
UN RÉGIMEN PRESIDENCIALISTA DURANTE LA TRANSICIÓN  
¿HABRÍA SIDO ÉSTA DIFERENTE?

Para ilustrar este argumento, supongamos que en 1977 en España la primera elección libre después de Franco hubiera sido presidencial en lugar de parlamentaria. Por supuesto, en el referéndum para la reforma política se había votado la monarquía parlamentaria y la elección era para un parlamento constituyente<sup>34</sup>. Pero, ¿qué

implicaciones hubieran tenido en aquella conyuntura unas elecciones presidenciales?

En primer lugar, en ausencia de datos sobre la distribución de las preferencias del electorado, a pesar de toda la información que los estudios de opinión pública proporcionaban, que los políticos hubieran tendido a ignorar, la incertidumbre reinante hubiera hecho difícil formar coaliciones. Y con toda certeza los cabezas de lista potenciales se hubieran visto forzados a formar coaliciones más que ganadoras. Asumiendo que la oposición democrática a Franco se hubiera unido tras un candidato único, Felipe González, algo que no era seguro en aquel momento, González no hubiera podido presentarse independientemente en la forma en que lo hizo en las elecciones parlamentarias, dadas las expectativas que circulaban sobre la fuerza de los comunistas y el 10 por ciento más o menos del electorado que éstos realmente representaban. La imagen de un Frente Popular hubiera dominado durante la campaña y probablemente hubiera difuminado las identidades de las distintas fuerzas políticas, desde la extrema izquierda al centro Demócrata Cristiano, así como la de los partidos regionales moderados. Según sucedió, estas fuerzas pudieron mantener su propia identidad en la mayoría de los distritos, excepto en algunas elecciones al Senado.

El problema hubiera sido todavía más agudo en el caso del centro derecha, entre los que habían apoyado la reforma y especialmente la reforma pactada como una salida del régimen autoritario. No es seguro que Adolfo Suárez, a pesar de la gran popularidad que durante la transición consiguió, hubiera podido y hubiera querido unir todas las fuerzas a la derecha de los socialistas. Llegado ese momento, muchos cristiano demócratas, incluidos aquellos que en 1979 se presentaban con la UCD, no hubieran estado dispuestos a abandonar a sus amigos políticos de los años de oposición a Franco. Por otra parte, a Suárez le hubiera resultado difícil presentarse con el apoyo de Alianza Popular, que aparecía como una alternativa continuista dirigida por antiguos miembros del gobierno franquista; tampoco parece lógico que AP hubiera apoyado a un líder dispuesto a legalizar al Partido Comunista.

Si se excluye la posibilidad de que el candidato de la derecha hubiera sido Manuel Fraga, más tarde el líder aceptado de la oposición, le hubiera sido muy difícil a Suárez mantener en una campaña presidencial su postura definida como una alternativa a toda idea de

<sup>34</sup> La bibliografía sobre la transición a la democracia española y las primeras elecciones es demasiado extensa para citarla aquí. Véase Juan J. Linz y Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe* (Baltimore: Johns Hopkins UP, 1996).

continuidad con el régimen de Franco. En realidad, la campaña de la UCD en 1977 iba dirigida tanto contra AP como contra los socialistas, y dada la incertidumbre sobre la fuerza de la primera y los temores y hostilidad que generaba en la izquierda, gran parte de la campaña se centraba en su líder, Fraga. Este enfoque reducía la polarización potencial entre los demócratas de «toda la vida» y los neófitos de la democracia, que constituían una parte significativa de la UCD. Inevitablemente, en una elección presidencial, el candidato del centro derecha y de la derecha hubiera concentrado su ataque en los que peligrosamente apoyaban al candidato democrático de izquierdas, destacando el papel de los comunistas y de los nacionalistas periféricos entre sus seguidores, y los compromisos que hubiera tenido que hacer con ellos. El candidato del centro izquierda y de la izquierda democrática inevitablemente hubiera tenido que mencionar la continuidad de su contrario con el régimen de Franco, la importancia entre los que le apoyaban de los franquistas recalcitrantes y la ausencia entre los miembros de su coalición de demócratas incluso del centro moderado, los que después de la elección de 1977, en los años en que se elaboraba la Constitución y durante el primer gobierno constitucional después de las elecciones de 1979, tendrían un destacado papel apoyando los gobiernos de Suárez, como en el caso de los catalanistas moderados.

No cabe duda de que una elección presidencial en 1977 hubiera sido mucho más polarizada que las elecciones parlamentarias que tuvieron lugar el 15 de junio. Si el presidente del Gobierno Suárez hubiera rechazado todo entendimiento con AP, o si Fraga hubiera rechazado una alianza con los suaristas basándose en sus hinchadas expectativas y su visión de la mayoría natural de la derecha y el sistema bipartido, el resultado hubiera sido o bien altamente incierto o, más posible, una pluralidad para el candidato de izquierda. Un presidente de izquierdas con un apoyo popular, incluso con un resultado distinto en las elecciones al Congreso, se hubiera sentido con suficiente legitimidad como para acometer la redacción de una Constitución más partidista y efectuar cambios radicales en la política y en la sociedad. Probablemente hubiera hecho más cambios de los que el primer ministro socialista Felipe González emprendió en 1982. González había sido miembro del Parlamento durante cinco años y su partido había gobernado algunos municipios. El ala izquierda más utópica de su partido había sido derrotada en un congreso del parti-

do y el principal objetivo de la campaña de 1982 era ganar votos en el centro del espectro donde, según habían mostrado las elecciones anteriores, se situaba el grueso del electorado. En mi opinión, no hay duda de que el proceso de la transición y consolidación de la democracia en España hubiera sido muy distinto y probablemente más difícil con una victoria socialista en 1977. Comentarios de Felipe González sobre lo que una victoria de su partido incluso en 1979 hubiera significado lo confirman<sup>35</sup>.

Hay que tener en cuenta que algunas de las consecuencias negativas de la polarización implícitas en una liza presidencial no son inherentes a este tipo de sistema y no son inevitables. Pueden soslayarse cuando un consenso masivo de la población favorece las posturas moderadas a la derecha e izquierda del centro, y cuando el peso limitado de los extremos es bastante visible, de manera que nadie está especialmente interesado en hacer alianzas con ellos. Esta situación puede darse cuando hay un consenso para aislar a los extremos, o cuando éstos optan por presentarse solos con el fin de que su propaganda y su presencia sean conspicuas. Pero dudo que estas condiciones puedan darse en muchas sociedades durante el proceso de democratización y consolidación de la democracia.

### **Ambigüedad del cargo presidencial**

Me he estado refiriendo a algunas de las implicaciones que el presidencialismo tiene en el proceso electoral. Algunos podrían pensar que una cosa es la elección y otra lo que el presidente hace una vez que ha sido elegido, con todo el poder que la Constitución le concede. ¿Por qué no podría estar dispuesto a superar la polarización de la campaña, curar las heridas que se hayan producido, ofrecer al derrotado una oportunidad para colaborar, ignorar y aislar a los aliados en los extremos del espectro y convertirse en el presidente de todo el pueblo? No se puede excluir esta política y este estilo de gobernar, pero todo dependerá de la personalidad del líder y de la de sus contrarios. Antes de una elección nadie puede estar seguro de que esta vaya a ser la opción del nuevo titular, y ciertamente el pro-

<sup>35</sup> Comentarios del presidente del Gobierno Felipe González en una reunión organizada por la Fundación Ortega y Gasset, Toledo, mayo 1984.

ceso de movilización política en un contexto plebiscitario no es probable que facilite el que esto suceda. Por otra parte, esta postura puede debilitar más bien que fortalecer al nuevo presidente porque corre el riesgo de alienar a los componentes más extremos de su coalición, que todavía cumplen en el Congreso y en otros contextos con el partido dominante más moderado de la alianza por el voto del electorado. La posibilidad de que los extremistas puedan aducir que ha habido traición hace difícil ignorar sus exigencias. Además, si esta postura no encuentra reciprocidad entre los candidatos derrotados, la posición del titular puede muy bien verse debilitada. Si se ha hecho una propuesta públicamente, el verse rechazado puede inclinarle a una actitud más intransigente, lo que puede llevar a sus contrarios más moderados a identificarse con los miembros menos legítimos de la coalición que apoyó a su oponente, reforzándose así la retórica que se generó durante la campaña.

Algunas de las consecuencias más importantes que el sistema presidencial tiene para el estilo político son resultado de la naturaleza del propio cargo: los poderes asociados con él y los límites que se le imponen, especialmente los derivados de la necesidad de cooperar con el Congreso, que puede tener una composición de partidos dis tinta de la que tiene la coalición ganadora del presidente y sobre todo el sentido del tiempo que una elección por un limitado número de años sin derecho a sucesión impone frecuentemente a un presidente.

El cargo presidencial es por naturaleza bidimensional y en cierto sentido ambiguo ya que el presidente es el representante de una clara opción política, de una opción partidista y de su electorado, además de representar algunas veces a su partido dentro de la coalición que le ha llevado al poder. Pero el presidente es también jefe del estado.

La dimensión simbólica y deferencial del poder —aspectos de autoridad que Bagehot<sup>36</sup> vio representados en la monarquía y algunas veces encarnados con éxito en presidentes en regímenes parlamentarios (como recientemente en el caso de Sandro Pertini en Italia o Theodor Heuss en los primeros años de la República Federal Alemana)— no es fácil de combinar con el papel del político partidista

<sup>36</sup> Walter Bagehot, *The English Constitution* (Londres: World Classics, 1955 [1887]).

Democracia presidencial o parlamentaria: ¿Qué diferencia implicar?

que lucha para llevar a cabo su programa. No es siempre fácil ser al mismo tiempo el presidente de todos los chilenos y el presidente de los trabajadores, ser el elegante y bien educado presidente en La Monedra y el orador demagógico en los mítines masivos en un estado. Muchos votantes y élites claves pueden considerar muy bien el segundo papel como una traición al papel de jefe de estado, alguien que está por encima de los partidos y que es un símbolo de la continuidad del estado y la nación que se asocia con la presidencia. Un sistema presidencial, comparado con una monarquía parlamentaria o una república con un primer ministro y un jefe de estado, no permite diferenciar estos papeles.

Quizá la consecuencia más importante de la relación directa entre un presidente y el electorado y de la ausencia de toda dependencia de los políticos (para renovar su poder una vez elegido mediante la amenaza de las mociones de censura y la necesidad de confirmar la confianza) es la sensación de ser el representante elegido de todo el pueblo y la tendencia a identificar el pueblo con el propio electorado, ignorando a los que han votado por el candidato contrario. El componente plebiscitario implícito que tiene la autoridad presidencial es muy probable que haga especialmente frustrantes la oposición y las restricciones con las que inmediatamente se enfrenta un presidente al ejercer su autoridad. En este contexto, el presidente puede muy bien definir su política como la expresión de la voluntad popular, y la de sus contrarios como la representación de intereses mezquinos que el pueblo rechaza. Este sentido de identidad entre líder y pueblo que genera o refuerza un cierto populismo puede ser una fuente de fuerza y poder, pero puede también llevar a que el presidente ignore el mandato limitado que incluso una mayoría, y no digamos una pluralidad, puede concederle para llevar a cabo cualquier programa. Contribuye también a una cierta indiferencia frente a la oposición, y algunas veces a una falta de respeto e incluso a una relación hostil con ella. A diferencia de un presidente, un primer ministro es normalmente miembro de un parlamento y, aunque se sienta en el banco del gobierno, es un miembro de un cuerpo más amplio dentro del cual se ve forzado a relacionarse, hasta cierto punto como un igual, con otros políticos y líderes de otros partidos, especialmente si depende de su apoyo como jefe de un gobierno de coalición o de un gobierno minoritario. Un presidente, dada su posición especial como jefe de estado, no está obligado a este tipo de rela-

ciones; es libre de recibir o no a los líderes de la oposición, y siempre en el contexto del *status* ceremonial en el palacio presidencial.

Sólo hay que pensar en los intercambios entre el primer ministro y los líderes de la oposición en la Cámara de los Comunes, y en un discurso de un presidente ante el congreso. Todo el que haya visto la memorable sesión en la cual Margaret Thatcher presentó su renuncia, podrá apreciar la diferencia. Incluso un presidente que tuviera que enfrentarse con un congreso crítico y hostil no se encontraría ante una situación semejante.

Por otra parte, en un sistema presidencial el candidato derrotado y los líderes de la oposición ocupan posiciones ambiguas. Al no tener ningún cargo y no ser incluso parlamentarios, aunque sí públicamente líderes, no pueden actuar frente al presidente de la misma manera como lo haría el líder de la oposición parlamentaria en Westminster.

La ausencia en un sistema presidencial de un rey o un presidente de la república que pueda actuar simbólicamente como poder moderador priva al sistema de cierto grado de flexibilidad y de mecanismos para restringir el ejercicio del poder. Un rey u otro líder simbólico puede, en ciertas ocasiones, ejercer una influencia moderadora en una situación de crisis e incluso puede, como poder neutral, facilitar una rebelión parlamentaria contra el primer ministro y mantener el contacto con fuerzas, especialmente las fuerzas armadas, que estén dispuestas a cuestionar el liderazgo del primer ministro. Incluso los presidentes de cuerpos legislativos que en una confrontación parlamentaria entre partidos pueden imponer ciertos límites, no tienen este poder sobre los presidentes; a diferencia de un presidente, un primer ministro se sienta en el banco del gobierno, mientras que el presidente de la legislatura preside sobre la cámara o el senado.

Dada la posición institucional y estructural inevitable de un presidente, el pueblo, es decir, el pueblo que dio su apoyo y que se identifica con el presidente, es muy probable que piense que éste tiene más poder del que realmente tiene o debería tener, y que centre en él expectativas excesivas. Puede además expresar estos sentimientos si el presidente los manipula o moviliza contra la oposición. La interacción entre un presidente popular y la masa que le aclama puede generar un clima político de tensión y temor en la oposición. Lo mismo podría decirse de la relación directa que un presidente conserador o un presidente con un pasado militar puede establecer

con las fuerzas armadas en su capacidad de comandante en jefe. Un presidente tiene muchas oportunidades para establecer contacto con líderes del ejército sin las trabas que representaría la presencia de un primer ministro o un ministro de defensa, uno de los cuales normalmente está presente en una monarquía o república parlamentaria.

### La elección de un «extrano»

El carácter personalizado de una elección presidencial hace posible, especialmente en ausencia de un sistema de partidos fuertes, el acceso al poder de un «extrano». Con esto queremos decir un candidato que ni se identifica con un partido político ni recibe apoyo de ningún partido, un candidato que en algunos casos no tiene ni experiencia de gobernar ni incluso experiencia política, y que se presenta con un apoyo populista a menudo basado en la hostilidad a los partidos y a los «políticos». La candidatura de este tipo de líderes puede surgir repentinamente y puede capitalizar la frustración de los votantes y la esperanza que tienen en un «salvador». Estos candidatos no tienen apoyo en el congreso, ni tampoco una continuidad permanente institucionalizada (debido al principio de no reelección) y por tanto no les es fácil crear una organización de partido. Sólo en un sistema presidencial pueden candidatos como Fujimori o Collor de Mello aspirar al poder. Lo mismo sucede con líderes militares como Hindenburg, Mannerheim, Eisenhower y Eanes, aunque su éxito dependa del apoyo de partidos políticos. Scott Mainwaring<sup>37</sup> señala cómo en cada una de las cuatro elecciones presidenciales celebradas entre 1945 y 1960 en Brasil, uno o los dos candidatos que iban en cabeza en número de votos eran militares de carrera que no habían tenido ninguna relación previa con partidos políticos.

El «extrano», un candidato presidencial que se presenta sin el apoyo de un partido, e incluso contra los partidos, bien sea Fujimori, Tyminski (que consiguió 23,2 por ciento de votos, frente al 40 por ciento de Waleasa), Arístide Perot o Chung Ju Yung (el fundador de la empresa de automóviles Hyundai en Corea del Sur) no es resulta-

<sup>37</sup> Scott Mainwaring, «The Dilemmas of Multiparty Presidential Democracy: The Case of Brazil» (Kellogg Institute Working Paper 174, Universidad de Notre Dame, 1992).

do de una situación de crisis concreta o de la ambición de individuos concretos. Hay razones estructurales para este tipo de candidatura.

Si el objetivo de una elección presidencial es elegir a la «mejor» persona para el cargo y el votante individual tiene que elegir, ¿por qué hay que pensar en partidos? Si los votantes pueden conseguir suficiente información, o creen que la han conseguido, para poder decidir sobre las cualidades «personales» y las posiciones de los candidatos, supuestamente tienen motivos para votar por un *candidato*, independientemente de sus vínculos con un partido. Los votantes sienten que no necesitan un partido que les diga cómo tienen que votar.

En el pasado esto era difícil porque ningún candidato, incluso el que hiciera campaña de pueblo en pueblo, podía llegar a todos los votantes. Hoy, en la mayoría de los países, se puede llegar a la gente a través de la televisión. La «mediación» de los partidos que presentan a un candidato, le respaldan y apoyan organizando y financiando la campaña, parece interponerse e interferir en la relación entre el candidato y el votante. En algunos países se han introducido cambios institucionales que reconocen este hecho, como por ejemplo unas primarias abiertas, el que sean los candidatos y no los partidos los que se registren, que los fondos que reciben los candidatos para su campaña sean fondos públicos y no vengan de los partidos, que todos tengan el mismo acceso a los medios de comunicación (bien por ley o por un acuerdo con los dirigentes de los medios), todo lo cual hace que los partidos sean mucho menos relevantes en una elección presidencial. Si además la gente es libre de gastar su propio dinero para promocionar su candidatura —y ¿por qué han de verse privados los ciudadanos de este derecho si el dinero no proviene de una actividad criminal?— cualquiera puede tratar de convencer a los ciudadanos de que tiene las calificaciones personales necesarias para aspirar al cargo. Después de todo, se supone que votamos por una persona y por el programa y las posiciones de esa persona. ¿Por qué someternos a las decisiones de los políticos que controlan un partido si nosotros el pueblo soberano, podemos votar por nuestro candidato directamente?

En un mundo en el que, por razones que no discutiremos aquí, los políticos y los partidos son objeto de una crítica despiadada, justa o injusta, y gozan de un grado muy bajo de confianza entre la gente, los intrusos amateur llevan ventaja. De hecho, existe la tentación de

presentarse «contra» los partidos, a los que en su calidad de organizaciones que llevan años funcionando y controlando legislaturas y gobiernos se puede hacer fácilmente responsables de los problemas de la sociedad, tanto los que tienen solución como los insolubles.

Por otra parte, la crisis —no el fin— de las certidumbres y las identificaciones ideológicas y la pérdida de la identificación tradicional con un partido, condicionada por identidades de clase y religiosas, en una sociedad fluida, cada vez más homogénea cultural y socialmente, crean unas condiciones de volatilidad en la lealtad a los partidos y debilitan los vínculos entre éstos y los grupos de interés —incluso grupos organizados, como los sindicatos—. El que las candidaturas de los «extrños» puedan tener éxito no debe sorprendernos.

Podría esperarse que la candidatura de una persona ajena a la vida política, sin apoyo de un partido y sin experiencia previa en un cargo político, fuera un fenómeno latinoamericano, algo insólito en un país con partidos políticos tradicionales bien establecidos, donde incluso un intruso tendría que conseguir que un partido importante le presentara, aun en el caso de que las primarias permitieran a una persona relativamente desconocida ganar la nominación. De hecho, los candidatos presentados por un tercer partido en Estados Unidos generalmente cuentan con el apoyo de un grupo disidente de alguno de los otros partidos. Sin embargo, la candidatura de Ross Perot en 1992 muestra cómo en el contexto del descontento con los partidos, con una constante crítica del Congreso y el desgaste de la campaña durante las elecciones primarias, una persona ajena a la política puede dirigirse directamente al electorado. En la edad de la televisión una persona con posición económica y con popularidad puede, en un sistema presidencial, apelar directamente a los votantes sin tener que crear un partido, como tendría que hacerlo en un sistema parlamentario.

El vicepresidente norteamericano Walter Mondale explicaba esta diferencia en la elección del liderazgo entre un sistema parlamentario y uno presidencial: «A diferencia de un sistema parlamentario cuyos líderes son elegidos por sus compañeros que los conocen, nosotros hemos desarrollado un sistema de auto-nominación en el cual casi cualquiera con ambición puede presentarse como candidato a la presidencia. No es necesario que el candidato pase ningún test; él o ella no precisa una base de apoyo organizada; no es incluso ni siquiera

necesario que haya sido elegido antes para ocupar un cargo público»<sup>38</sup>. El problema de este modelo es que se basa en la falacia inicial de que la «mejor» persona en el puesto de presidente —incluso si tuviera más poder del que realmente tienen los presidentes— podría gobernar sin el apoyo del congreso, sin un equipo de personas con experiencia en el cargo, sin el apoyo de políticos que se identifiquen con las posiciones que mantiene ante distintos temas. Si podemos aceptar los presupuestos de una elección presidencial sin partidos, ¿por qué no aplicar el principio (especialmente en un sistema de elección mayoritaria en distritos uninominales) a todos los cargos representativos? En este caso nos encontraríamos con legislaturas de *homini y femine nove* sin compromisos anteriores (excepto los que hayan contraído con los votantes), que después de la elección tendrían que agregar sus posiciones para conseguir algo coherente con lo que gobernar. Retrocederíamos a los primeros parlamentos del siglo XIX, cuando los elegidos tenían que descubrir sus afinidades reuniéndose en cafés o en clubs, inventando poco a poco el partido político.

Si las elecciones sin partidos no parecen ser la mejor manera de asegurar un buen gobierno, cabe preguntarse qué tipo de dispositivos institucionales las favorecen o las hacen menos posibles. Mi hipótesis es que el presidencialismo las facilita y el parlamentarismo hace que sea más difícil que prevalezcan.

Un sistema de partidos institucionalizado es un obstáculo para que los que no pertenecen al mundo político puedan entrar en la competencia por la presidencia, y todavía hace más difícil el que puedan ganar en esa lid. El declive de la institucionalización de los partidos después de un gobierno autoritario en Brasil, Perú y Ecuador, comparado con los casos de Colombia, Venezuela, Uruguay, Argentina y Chile, apoyan esta conclusión. Sin embargo, podría también argüirse que la posibilidad y los incentivos para que una persona ajena a la política entre a competir por la presidencia ha contribuido a que se haya detenido la institucionalización incipiente en Brasil y especialmente en Perú, o incluso se haya destruido.<sup>39</sup>

<sup>38</sup> *New York Times*, 26 feb. 1992, p. 52.

<sup>39</sup> Sobre partidos y sistemas de partidos, ver Scott Mainwaring and Timothy Scully, eds., *Building Democratic Institutions: Parties and Party Systems in Latin America* (Stanford: Stanford UP, 1996). Guillermo O'Donnell, «Delegative Democracy», ponencia presentada en el East-South System Transformations Project, Budapest, diciembre 1990), caracteriza un «nuevo animal» —un subtipo de democracia que en

En septiembre de 1988, una vez que el descrédito de Alán García era irreparable, si el APRA le hubiera sustituido por otro líder (como los conservadores en el Reino Unido hicieron con Margaret Thatcher), la crisis del partido se hubiera podido contener<sup>40</sup>. La no despreciable institucionalización de los partidos en Bolivia y la cooperación entre ellos desde la redemocratización puede verse amenazada en un futuro no lejano por la candidatura antipartido y de una persona de fuera como el empresario cervecero Max Fernández.

mi opinión tiene mucho en común con muchos sistemas presidenciales según yo los caracterizo—. O'Donnell no relaciona esas características con presidencialismo, como yo hago, aunque las bases empíricas para su análisis teórico son fundamentalmente los sistemas presidenciales latinoamericanos.

<sup>40</sup> Perú en las recientes elecciones es un ejemplo extremo. Mientras que Fernando Belaúnde, de Acción Popular (AP), ganó en 1980 45,4 por ciento del voto y el candidato del Partido Aprista Peruano (PAP) consiguió 27,4 por ciento, en 1985 Alan García (PAP) ganó 53,1 por ciento y el candidato de AP consiguió sólo el cuarto puesto con 7,3 por ciento. En 1990 en la primera vuelta Mario Vargas Llosa, el candidato de la coalición de Frente Democrático (FREDEMO), iba a la cabeza con 32,6 por ciento del voto. Alberto Fujimori (Cambio 90) le seguía con 29,1 por ciento, y el candidato del PAP, Luis Alva Castro, iba tercero con 26,6 por ciento. En la segunda vuelta Fujimori consiguió 62,5 por ciento y Vargas Llosa 37,5 por ciento. En la elección a la cámara baja el mismo año PAP iba por delante con un 29,4 por ciento de los escaños, seguida por Cambio 90 con 17,8 por ciento y AP con 14,4 por ciento, demostrando la disyunción entre voto presidencial y voto legislativo. Posteriormente en la crisis constitucional en la que disolvió el congreso inconstitucionalmente en el autogolpe del 5 de abril de 1992, Fujimori justificó sus acciones en los siguientes términos:

«Pero hoy sentimos que algo nos impide continuar avanzando por la senda de la reconstrucción nacional y el progreso, por nuestra patria. Y el pueblo del Perú sabe la causa de este entrampeamiento, sabe que no es otro que la descomposición de la institucionalidad vigente. El caos y la corrupción, la falta de identificación con los grandes intereses nacionales de algunas instituciones fundamentales, como el Poder Legislativo y el Poder Judicial, traban la acción de Gobierno orientada al logro de los objetivos de la reconstrucción y el desarrollo nacionales.»

Alberto Fujimori declaró en el mismo manifiesto: «Reitero que como ciudadano elegido por las grandes mayorías nacionales, sólo me anima el deseo de lograr la prosperidad y la grandeza de la nación peruana».

Sobre la crisis de la democracia peruana y el autogolpe del presidente Fujimori el 5 de abril de 1992, ver Eduardo Ferrero Costa, ed. *Proceso de retorno a la institucionalidad democrática en el Perú* (Lima: Centro Peruano de Estudios Internacionales, 1992), cita de Fujimori en pp. 129 y 133.

### Liderazgo plebiscitario: democracia delegada

O'Donnell ha observado cómo las elecciones presidenciales, especialmente en aquellos casos que encajan en su modelo de «democracia delegada», tienen un componente altamente individualista, pero más en el sentido hobbesiano que en el de Locke: los votantes, independientemente de sus identidades y afiliaciones, tienen que elegir al individuo más indicado para hacerse cargo del destino del país. En su ensayo «Delegative Democracy», O'Donnell escribe: «Las democracias delegadas están basadas en una premisa básica: al que o a la que gane una mayoría en las elecciones presidenciales (las democracias delegadas no encajan muy bien con los sistemas parlamentarios) se le permite gobernar el país como crea conveniente, y hasta el límite que las relaciones de poder existentes lo permitan, durante el plazo para el cual ha sido elegido.»

El carácter plebiscitario de muchas elecciones presidenciales, la polarización y la emoción que las acompañan, el atractivo que va más allá o por encima de los partidos, las promesas irresponsables que se hacen a veces, todo ello lleva a menudo a unos índices muy altos de aprobación después de la elección, índices que pueden llegar a 70 e incluso a 80 por ciento del electorado. Este tipo de índices no son normales en sistemas parlamentarios, en los cuales los votantes se identifican con los partidos de la oposición y los líderes de la oposición continúan ocupando una posición de liderazgo. Por el contrario, el candidato presidencial derrotado a menudo se ve reducido casi a la categoría de persona privada. Los índices de popularidad con los que empiezan varios presidentes y primeros ministros muestran esta pauta.

Al mismo tiempo, el fracaso y la pérdida de apoyo de un presidente no tiene el respaldo que proporciona la lealtad al partido. Se le hace responsable personalmente y el descenso en las encuestas de los que aprueban su gestión puede alcanzar niveles muy bajos, más bajos que los que alcanzan la mayoría de los primeros ministros cuando están a punto de ser derrotados. La popularidad de los presidentes sufre increíbles vaivenes, como escribe O'Donnell: «Hoy se les aclama como figuras providenciales, mañana se les maldice como a dioses caídos.»

Como ejemplos de esta dinámica en la opinión pública de presidentes que se enfrentan con situaciones difíciles, tales como las crisis

Democracia presidencial o parlamentaria: ¿Qué diferencia implica?

económicas en Latinoamérica (inflación, el problema de la deuda, etc.), podemos citar datos de opinión sobre los presidentes Alfonsín en Argentina y Alán García en Perú. En mayo de 1984, un 82 por ciento de la población en los grandes centros urbanos expresaban una opinión positiva de Alfonsín. En agosto de 1987 esta cifra se había reducido ya a 54 por ciento, y en abril de 1989, un poco antes de la elección presidencial de mayo, a un 36 por ciento. De todas formas, el presidente siempre aparecía más favorablemente evaluado que el gobierno, que pasó de un 45 por ciento en mayo de 1984 a un 27 por ciento en agosto de 1987 y a un 9 por ciento en abril de 1989. Alán García, al acceder a la presidencia en septiembre de 1985, gozaba de una aprobación de 90 por ciento; un año más tarde, en septiembre de 1986, esta aprobación era un 70 por ciento; en octubre de 1987 descendió a 44 por ciento, en octubre de 1988 a 16 por ciento y en enero de 1989 llegó al punto más bajo con un 9 por ciento.<sup>41</sup>

Por el contrario, el apoyo al presidente del Gobierno Adolfo Suárez nunca alcanzó niveles tan altos, a pesar de su papel en la transición a la democracia, pero tampoco cayó tan vertiginosamente. En el punto más alto en abril de 1977, cuando la transición a la democracia parecía asegurada, era un 79 por ciento, y antes de las primeras elecciones libres en junio de 1977 era 67 por ciento, aunque el voto por su partido, la UCD, era sólo 34,7 por ciento. En octubre de 1978 había descendido a un 50 por ciento y en diciembre de 1979 a 35 por ciento, llegando a 26 por ciento en junio de 1980. Esta caída refleja la crisis interna de la UCD, el impacto del terrorismo vasco y la crisis económica, y finalmente fue la causa de la dimisión de Suárez en febrero de 1981.<sup>42</sup>

La aprobación del canciller Konrad Adenauer empezó en el último cuarto de 1949 con un 33 por ciento. A fines de 1950 era 24 por ciento. Empezó a levantarse en 1951 y 1952; se elevó rápidamente en

<sup>41</sup> Edgardo Catterberg, *Argentina Confronts Politics, Political Culture and Public Opinion in the Argentine Transition to Democracy* (Boulder: Lynne Rienner, 1991), p. 91; Apoyo, *Alán García, Vargas Llosa y la consolidación de la democracia en Perú* (ponencia presentada en la reunión de la World Association for Public Opinion Research (WAPOR): Opinión Pública y Consolidación de la Democracia en la América Latina, Caracas, enero 1990).

<sup>42</sup> Carlos Huneeus, *La Unión de Centro Democrático y la transición a la democracia en España* (Madrid: Centro Investigaciones Sociológicas, Siglo XXI, 1985), p. 313.

1953 y llegó a 57 por ciento en el último cuarto de ese año; bajó en 1954, se elevó de nuevo en 1955 a un 55 por ciento y se mantuvo los años siguientes un poco por encima del 40 por ciento (el índice más bajo, un 41 por ciento en 1960). El fundador de la República Federal Alemana nunca pudo alcanzar el apoyo masivo del que gozan los presidentes latinoamericanos, pero tampoco experimentó una gran caída de popularidad, aunque en su caso las condiciones para mantener su popularidad eran más favorables.<sup>43</sup>

El general De Gaulle, a pesar de su indudable carisma, en el período desde julio de 1956 hasta su dimisión en abril de 1969 tampoco alcanzó nunca el nivel de aprobación de los presidentes latinoamericanos. Sólo algunas veces las encuestas prácticamente mensuales del IFOP muestran una respuesta positiva de más de un 70 por ciento (un máximo de 74 por ciento se alcanzó en 1960); la mayor parte del tiempo fue superior a un 50 por ciento y frecuentemente sobrepasó el 60 por ciento. En 1963 bajó varias veces, entre 43 y 48 por ciento; en mayo de 1968 era 54 por ciento, y 53 por ciento en el momento de su dimisión.<sup>44</sup>

### ¿Son estables los gobiernos presidenciales e inestables los gobiernos parlamentarios?

En la gran mayoría de los sistemas presidenciales, el presidente nombra su gobierno sin consultar con el congreso, y lo mismo sucede cuando destruye a algún miembro del gobierno.<sup>45</sup> El papel del Senado norteamericano de «aconsejar y consentir» (*advise and consent*) limita la elección del presidente, pero en última instancia la elección le corresponde a éste y no al Congreso. El presidente puede que no consiga la persona que más desee para su gobierno, pero siempre conseguirá a alguien que le interese. En Corea, desde 1987,

<sup>43</sup> Erich Peter Neumann y Elisabeth Noelle, *Statistics on Adenauer. Portrait of a Statesman* (Allensbach: Verlag für Demoskopie, 1962), pp. 40-44.

<sup>44</sup> IFOP (Institut Français d'Opinion Publique), *Les français et de Gaulle*, presentado por Jean Charlot (Paris: Pion, 1971), pp. 194-208.

<sup>45</sup> Shugart y Carey, *Presidents and Assemblies*, pp. 106-30, esp. pp. 106-11, sobre el «juego de nombramientos» en los Estados Unidos y otros sistemas que requieren la confirmación del Congreso.

el presidente propone al primer ministro y la legislatura lo confirma. El primer ministro nombra después a los ministros, pero no es elegido por el ejecutivo, ni en adelante necesita su confianza. Continúa siendo el primer ministro del presidente. En las Filipinas, los nombramientos del gobierno están sujetos a la aprobación de la Comisión del Congreso para Nombramientos, que está formada por el presidente del Senado y doce miembros de cada cámara, elegidos de acuerdo con la representación proporcional de los partidos en las cámaras.

El poder de aprobación en estos casos no hace en absoluto responsable del nombramiento a la legislatura, pero sí le permite frustrar al presidente. El papel de «aconsejar y consentir» en el caso norteamericano es la excepción más bien que la regla. Corea (a partir de 1987), Nigeria y las Filipinas también se salen de la pauta predominante. Es significativo que dos de estos países hayan experimentado una fuerte influencia norteamericana. Aun en este caso, puesto que sólo el presidente tiene el poder de sustituir a un ministro, el sistema está más cerca de un presidencialismo puro que de un sistema semipresidencial o semiparlamentario.

La libertad que tiene un presidente para elegir a sus colaboradores, la oportunidad para cambiarlos cuando sus opiniones dejan de ser deseables y la incapacidad cuando se produce una situación de este tipo de volver al parlamento con una base de poder independiente es muy probable que desanimen a personas independientes, con ideas propias, que no se sentirán dispuestas a formar parte de un gobierno y comprometerse políticamente. En un sistema parlamentario el que deje el gobierno puede usar su posición como parlamentario para cuestionar la política de un primer ministro en el seno del partido, en comités legislativos y desde el escaño en el parlamento. Un presidente puede proteger a sus ministros de toda crítica mucho más que un primer ministro, cuyos ministros puede que tengan que hacer frente en el parlamento a preguntas, a interpelaciones y censuras, en aquellos casos en los que el principio de división de poderes se lleva a su conclusión lógica. Una vez más, las prácticas y las posiciones relativas del congreso y la presidencia en un sistema constitucional pueden modificar estas pautas implícitas. Lo mismo que un primer ministro y sus gobiernos en este momento se están pareciendo cada vez más a un presidente y a sus gobiernos en regímenes presidenciales.

Con frecuencia se asume que la libertad que un presidente tiene para nombrar un gobierno sin tener que considerar las pretensiones de los partidos con los que forma coalición o incluso las de personalidades importantes o líderes de distintas facciones dentro de su propio partido asegura una mayor estabilidad en el gobierno. Sin embargo, como escribe Jean Blondel:

Los Estados Unidos comparten una característica común con otros países con una constitución presidencial, incluso aunque esos países no vivan de manera continua bajo este régimen. La duración de los gobiernos es corta en América: de los países del Atlántico sólo en Finlandia, Portugal y Grecia la duración media de los ministros es menor que en los Estados Unidos — que, por otra parte, con ministros que duren una media de unos tres años, destaca sólo un poco por encima de la mayoría de los países de la América Latina, y se encuentra exactamente casi en el mismo punto que Costa Rica. El presidencialismo constitucional lleva por tanto, incluso allí donde ha funcionado efectivamente y sin obstáculos, a una duración ministerial baja; si la vida ministerial media está por debajo de los cuatro años en Argentina, la República Dominicana, Bolivia, Ecuador, Chile y Perú, está por debajo de los tres años y medio en Venezuela y apenas por encima de los dos años en Colombia, dos países con un período de presidencialismo constitucional interrumpido desde los últimos años de la década de 1950. La duración media de los ministros en Chile entre 1945 y el final de la presidencia de Frei en 1970 era tan sólo de un año y medio, aunque Chile tuvo entonces una serie ininterrumpida de presidentes constitucionales regularmente elegidos<sup>46</sup>.

Hay que tener en cuenta que en muchos regímenes parlamentarios el primer ministro o el canciller tiene también libertad para nombrar a su gobierno, y que no hay un voto de investidura del gobierno ni se necesita la aprobación para cada ministro, y que a menudo se vota primero al primer ministro para su cargo y luego él o ella procede a formar su gobierno. Sin embargo, y aquí está la diferencia frente a un sistema presidencial, el parlamento puede negarse a la investidura del primer ministro o puede negarle su confianza si no aprueba su gobierno. En gobiernos de coalición, la opinión de los miembros de la misma es ciertamente decisiva en la composición del gobierno.

Podría argumentarse que el juego del «cambio de sillas» entre los ministros en algunos gobiernos parlamentarios, el *cursus honorum* en

<sup>46</sup> Jean Blondel, *Government Ministers in the Contemporary World* (Beverly Hills: Sage, 1985), pp. 122-25, 127, 129-34, 156-59, cita en p. 123.

puestos del gobierno que culmina en un nombramiento ministerial, no asegura experiencia y competencia, pero parece muy dudoso que la casi total renovación de un gobierno cada vez que llega un presidente nuevo que hace sus propios nombramientos sea mejor. El hecho de que en los Estados Unidos desde 1945 — con la excepción de Johnson, que conservó el mismo gobierno después del asesinato de Kennedy — sólo dos miembros del gobierno sirvieran bajo distintos presidentes es llamativo, y probablemente no es la excepción en sistemas presidenciales. Por otra parte, la mayoría de los sistemas presidenciales no cuenta con burocracias muy profesionales independientes, sino que tiene que confiar en un gobierno de «amateurs» que en poco tiempo deben familiarizarse con la maquinaria gubernamental o con la política del momento y su implementación. Es más, la experiencia que adquieren en su puesto no queda a la disposición de sus sucesores.

A todo esto hay que añadir el que en los gobiernos parlamentarios las decisiones generalmente se toman de manera más colectiva, lo que permite a todos los ministros familiarizarse con una amplia gama de temas, de modo que cuando uno de ellos finalmente llega a presidente del gobierno no se encuentra totalmente ignorante frente a una serie de asuntos. El gobernador de un estado que llega a la presidencia no tiene razón para estar familiarizado con la política exterior, para dar un ejemplo.

La posición de los ministros en gobiernos parlamentarios es bastante distinta de la de los ministros o secretarios en regímenes presidenciales. Ciertas tendencias, sin embargo, es muy posible que lleven a un grado de convergencia entre sistemas que en un principio son distintos. Me refiero a sistemas parlamentarios con partidos muy disciplinados y un primer ministro con una mayoría absoluta, o a los que se ajustan al modelo de *Kanzlerdemokratie* en los cuales el primer ministro tiene libertad para elegir su gobierno sin la aprobación del parlamento. Todo esto unido a la tendencia en la política moderna a personalizar el poder (especialmente gracias a la televisión) ha reducido el sentido de la responsabilidad colectiva y la naturaleza colegiada del gobierno, así como la responsabilidad individual de los ministros. Sin embargo, en los sistemas parlamentarios, en los que el primer ministro depende de las coaliciones de los partidos o encabeza un gobierno minoritario con la aprobación del parlamento, su relación con el gobierno es muy probable que sea marcadamente distinta de la que tiene un presidente con su gobierno.

## Presidentes y vicepresidentes

Entre las características no esenciales de un sistema presidencial, pero que se dan en muchos de estos sistemas, está el cargo de vicepresidente.

Uno de los temas más complejos relacionados con la vicepresidencia es la norma que asegura la sucesión automática en caso de fallecimiento o incapacidad del presidente, norma que en algunos casos se complica por el hecho de que el sucesor automático ha sido elegido separadamente, y puede representar una opción política, una coalición o un partido distinto al del presidente. O puede que el candidato presidencial lo haya impuesto como su compañero en la elección, sin tener en cuenta su capacidad tanto para ejercer el poder ejecutivo como para ganar el apoyo plebiscitario que el presidente tenía en el momento de su elección. La historia brasileña ofrece un ejemplo del primer caso con la sucesión de Sarney a la presidencia tras la muerte de Neves, y Argentina ilustra el segundo con la sucesión de María Estela Martínez de Perón a la muerte de su marido. El presidencialismo implica una personalización del poder, pero la sucesión entre elecciones puede llevar a la suprema magistratura a alguien a quien, en circunstancias normales, ni los votantes, ni los líderes del partido, ni la élite política hubieran confiado ese puesto.

Los conflictos entre presidentes y vicepresidentes han sido frecuentes. Sólo hay que recordar a Janio Quadros y Goulart, Frondizi y Gómez, Alfonsín y Martínez, Aquino y Laurel (que llegó incluso a conspirar contra la presidenta Aquino) y más recientemente Boris Yeltsin y Aleksandr Rutskoi.

La misma rigidez que señalamos en los plazos fijos del mandato de los presidentes continúa cuando el titular fallece o resulta incapacitado mientras ocupa el cargo. En el segundo caso existe la tentación de ocultar la incapacidad hasta el final del mandato (una tentación que también surge algunas veces en las democracias parlamentarias). En el caso de fallecimiento o dimisión del presidente por una u otra causa, se supone que la vicepresidencia asegura una sucesión automática sin un vacío de autoridad o un interregno. Sin embargo, la sucesión de un vicepresidente que completa el mandato, que ha funcionado relativamente bien en la historia reciente de los Estados Unidos, plantea algunas veces serios problemas, especialmente acuciantes cuando la constitución permite candidaturas separadas para el presidente y el

vicepresidente. Más bien que un correligionario del mismo partido y se supone que de la misma ideología política, el vicepresidente puede haber sido el candidato de un partido o de una coalición distinta. En este caso, los que han apoyado al presidente pueden sentir que el sucesor no representa su elección y que no tiene la legitimación democrática popular necesaria para el cargo. La situación alternativa, que hoy es más probable —que el presidente y el vicepresidente hayan sido elegidos de acuerdo—, sigue dejando abierta la cuestión sobre el criterio seguido al designar al vicepresidente. No hay duda de que hay casos en los cuales el vicepresidente ha sido elegido para equilibrar la candidatura y por tanto representa una discontinuidad. Otras veces el candidato presidencial impone un candidato a la vicepresidencia débil con la intención de que no represente un reto potencial a su poder, e incluso en algunas ocasiones el candidato puede hacer una elección muy personal, como por ejemplo nominar a su esposa. En un sistema presidencial nada asegura el que los votantes o el liderazgo político del país hubieran seleccionado al vicepresidente, en el caso de que hubieran podido hacerlo, para que ejerciera los poderes que estaban dispuestos a conceder al presidente. La continuidad que la sucesión automática en sistemas presidenciales parece asegurar es, por tanto, algunas veces más aparente que real. En ausencia de un vicepresidente con derecho a la sucesión existe la posibilidad de un gobierno de gestión hasta las nuevas elecciones, que se supone tienen que celebrarse lo antes posible. Pero no es seguro que la seria crisis que puede haber provocado la necesidad de la sucesión vaya a ser el mejor momento para celebrar una nueva elección presidencial.

## El sistema de partidos y el presidencialismo

Varios autores han observado que la mayoría de las democracias presidenciales estables se aproximan a un sistema bipartido, según el índice de Laakso-Taagepera<sup>47</sup>, mientras que muchas con sistemas

<sup>47</sup> Markku Laakso y Rein Taagepera, «Effective Number of Parties: A Measure with Application to Western Europe», *Comparative Political Studies* 12 (1979), 3-27; Alfred Stepan y Cindy Skach, en una ponencia presentada en Toledo en 1992 reproducida en el cap. 4 de este volumen, han calculado el índice de Laakso-Taagepera para el «número efectivo de partidos en cuarenta y dos democracias consolidadas en el mundo entre 1979 y 1989». Excluido el caso único de Suiza, había 31 democracias

parlamentarios estables son sistemas multipartido. Presentan también argumentos convincentes sobre cómo las presidencias funcionan mejor con sistemas bipartido más bien que con sistemas multipartido, y describen la tensión entre multipartidismo y presidencialismo<sup>48</sup>.

Puesto que con la excepción de los Estados Unidos, Costa Rica, Venezuela, Argentina, Colombia y en el pasado Uruguay, la mayoría de las democracias presidenciales en América (por lo menos nueve) son sistemas multipartido, puede argüirse que no hay encaje entre instituciones y sistema de partido. Podría discutirse si estos países deberían o podrían inclinarse hacia un sistema bipartido mediante un esfuerzo de «ingeniería política», por ejemplo modificando las leyes electorales y otras normas, algo que en principio parece dudoso. El régimen militar brasileño trató de imponer un modelo de dos partidos, pero se vio forzado a abandonar la idea. La ley electoral que Pinochet promulgó antes de dejar el poder tenía la misma intención. Corea del Sur, con una legislatura de entre tres y cuatro partidos y tres pretendientes principales en la primera elección presidencial libre, se ha convertido en un sistema bipartido con la fusión en 1990 del Partido de Justicia Democrático dirigido por Roh Tae Woo, el partido de oposición Partido Democrático de Reunificación dirigido por Kim Young Sam y el Nuevo Partido Democrático Republicano de Kim Jong Pilm (aunque el propósito latente era establecer un sistema de partido dominante como el de Japón)<sup>49</sup>. Es discutible el que un sistema en el cual uno de los dos partidos goza de una gran mayoría y está seguro de ganar la presidencia garantice la estabilidad.

parlamentarias puras en este universo, seis semipresidenciales y cuatro presidenciales puras. De los 31 sistemas parlamentarios puros, 10 tenían entre tres y siete partidos efectivos. De los seis sistemas semipresidenciales, cuatro tenían entre tres y cinco. Sin embargo, ninguna democracia pura tenía más de 2,5 partidos políticos efectivos. El pequeño núcleo de sistemas presidenciales duraderos con tres o más partidos efectivos es probablemente una de las razones por las que hay tan pocas democracias continuadas con tres o más partidos. Sin embargo, Chile entre 1932 y 1973 era una excepción; era una democracia presidencial con una duración de veinticinco o más años con más de tres partidos efectivos.

<sup>48</sup> Scott Mainwaring, «Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: The Difficult Combination», *Comparative Political Studies* 26, núm. 2 (1993): 198-228.

<sup>49</sup> La complejidad política de la tendencia hacia el formato de dos partidos en lo que fue un sistema de cuatro partidos, al crear los antiguos DJP, RDP y NDRP el partido Democrático Liberal (DLP), es analizada por Sung-joo Han, «The Korean Experiment», *Journal of Democracy* 2, núm. 2 (1991): 92-104.

La minoría en la oposición, el Partido por Paz y Democracia dirigido por Kim Dae Jung, no tendrá muchas probabilidades de compartir o alternar en el poder. Cabe preguntarse si un sistema político muy polarizado no frustrará a la oposición y contribuirá a una situación política inestable, facilitando por otra parte las oportunidades de corrupción dentro del partido dominante. La situación en la República de Corea (donde el Partido de Justicia Democrático y el Partido Democrático de Reunificación sumados ganaron un 64,6 por ciento del voto en la elección presidencial de 1987) hubiera sido muy distinta de la de los Estados Unidos, Costa Rica y Venezuela, donde por término medio el partido del presidente controla entre un 45,8 por ciento (en EE.UU.) y un 50,9 por ciento (en Costa Rica) de los escaños en la Cámara Baja. En la elección presidencial del 18 de diciembre, sin embargo, Kim Yung Sam salió elegido con un 42 por ciento del voto. Su oponente, Kim Dae Jung, que consiguió el 34 por ciento, anunció su retirada de la política. El multimillonario fundador del grupo industrial Hyundai consiguió alrededor de un 16 por ciento. Parecía que iba a emerger un sistema bipartido.

Una de las paradojas de los regímenes presidenciales en muchas democracias latinoamericanas (y en las Filipinas) es la queja de que los partidos son débiles y no tienen disciplina, y que los representantes se comportan de manera localista y de acuerdo con sus propios intereses. Digo que es una de las paradojas porque estas características de los partidos y sus representantes hace posible que en sistemas multipartido (especialmente) funcione la presidencia. Un presidente sin una clara mayoría, en una situación de multipartido, con partidos ideológicos y disciplinados, tendría dificultad para gobernar, y todavía sería más difícil con una mayoría de la oposición en el congreso. Es la posibilidad de convencer a legisladores individuales, de producir un cisma dentro de los partidos, de distribuir prebendas y formar alianzas locales clientelistas, lo que permite a un presidente gobernar y llevar a cabo su programa sin una mayoría. La idea de un sistema de partido más disciplinado y «responsable» está estructuralmente en conflicto, si no es incompatible, con el puro presidencialismo (obviamente, no con un presidencialismo con un primer ministro o con el semipresidencialismo o semiparlamentarismo francés).

Los presidentes tienen que favorecer a los partidos débiles (aunque puede que desearan tener un partido fuerte propio si éste tuviera asegurada la mayoría en el congreso). La debilidad de los partidos

en muchas democracias latinoamericanas no sólo está por tanto relacionada con el sistema presidencial, sino que es más bien una consecuencia del sistema.

Se podría discutir si los partidos son esenciales para el funcionamiento de las democracias, pero lo cierto es que la historia de la democratización ha estado asociada con el desarrollo de los partidos y su legitimación. También es cierto que los regímenes no democráticos se han basado en la hostilidad al multipartidismo, bien estableciendo un monopolio o dando un papel de vanguardia hegemónico a un partido único, tratando de crear otras formas de representación, o con la decidida suspensión o prohibición de todas las actividades de un partido. En las democracias parlamentarias, incluso movimientos antipartido tienen que transformarse en partidos para ganar acceso al poder o a una parte de éste, unas veces como el NSDAP (Nationalsozialistische deutsche Arbeiterpartei) para destruir la democracia, otras para participar en el proceso parlamentario e incluso en coaliciones de gobierno, como un sector de los Verdes en los *Länder* de la República Federal Alemana. La postura antipartido de algunos presidentes latinoamericanos no sería en gran medida eficaz sin crear uno y buscar apoyo más allá de los límites de los partidos. En Brasil, los presidentes han subrayado constantemente su independencia frente a los partidos, y han formado gobiernos con ministros reclutados de otros distintos del suyo propio, incluso cuando han hecho su carrera política dentro de un partido. Ningún líder en un sistema parlamentario podría llegar al poder diciendo como Janio Quadros: «No tengo ningún compromiso con los partidos que me han apoyado; las ideas que mantengo en mi campaña son sólo mías». Incluso Hitler destacaba continuamente su compromiso con el «movimiento». Cuando un candidato presidencial puede decir «los políticos profesionales no hacen nada más que perturbar la vida brasileña», ¿cómo puede esperarse la construcción lenta y continuada de partidos democráticos? ¿Quién puede sorprenderse ante el continuo transfigurismo de los legisladores brasileños cuando los propios presidentes cambian de partido (como Sarney) o no tienen en cuenta los vínculos con los partidos que les han elegido?

En su excelente análisis del caso brasileño, Mainwaring concluye:

La cuestión es por qué los presidentes han optado por las tácticas supra y anti partido. En parte, la respuesta puede atribuirse a los estilos propios de los distintos presidentes o a la cultura política brasileña anti-organización. Un

argumento esencial aquí, sin embargo, es que la combinación de presidencialismo, de un sistema multipartidista fragmentado y de partidos sin disciplina ha hecho difícil a los presidentes el funcionar a través de los canales de los partidos y ha fomentado las prácticas antipartido. No es sólo personalidades y cultura política, sino también estructuras políticas lo que explica por qué los presidentes han actuado contra los partidos.<sup>50</sup>

### Presidencialismo con adaptaciones

Las dificultades que el presidencialismo puro genera han llevado en varios países latinoamericanos a normas constitucionales o prácticas políticas, a acuerdos entre políticos o partidos, que ignoran o modifican profundamente los principios del presidencialismo. En algunos casos, como veremos, estas prácticas han contribuido a que fuera posible gobernar y han prevenido serias crisis o la quiebra de la democracia. Sin embargo, en varios casos han violado la esencia de lo que es el gobierno presidencial, ignorando o frustrando los deseos del electorado, y han sido decididamente a-democráticas (aunque estuvieran de acuerdo en ellas políticos elegidos democráticamente) puesto que limitan la elección de los votantes. Estas pautas contribuyen a debilitar la responsabilidad que se asocia con la democracia, especialmente la responsabilidad de los partidos políticos. Pueden también contribuir a un cierto cinismo en el electorado frente a los partidos y los políticos, si no a su alienación y a que se inclinen hacia tendencias radicales, alejándose de la corriente normal de la política electoral (como en el caso de Colombia).

Una política multipartidista o la tendencia hacia este tipo de política en varios países con sistemas presidenciales puede generar dos respuestas: (1) una política exclusivista en la cual los dos partidos principales tratan de evitar la entrada en otros partidos, repartiéndose el poder y modificando las reglas del juego, como en Colombia, o (2) reformas constitucionales dirigidas hacia una «co-participación» o hacia un casi parlamentarismo, como algunas pautas políticas en Uruguay y Bolivia.

En Uruguay, el complejo sistema político ha creado después de la redemocratización un modo de hacer que María Ester Manco describe como «de coparticipación a coalición»<sup>51</sup>. Estas prácticas han

<sup>50</sup> Mainwaring, «Dilemmas of Multiparty Presidential Democracy», p. 29.

<sup>51</sup> María Ester Manco des, «From Coparticipation to Coalition: The Problems of Presidentialism in the Uruguayan Case, 1984-1990» (ponencia presentada en el

contribuido a lo que se podría llamar un estilo de política «no presidencial». No hay que confundirlas, sin embargo, con «gobiernos de coalición» en sistemas parlamentarios.

Guillermo O'Donnell<sup>52</sup> independientemente y partiendo de un problema muy distinto, ha observado cómo Uruguay tiene un estilo político muy diferente del que se da en Argentina y Brasil, y se pregunta:

por qué el gobierno uruguayo no adoptó su propio paquete, especialmente durante la euforia que siguió a las primeras fases del Austral y el Cruzado. ¿Fue porque el presidente Sanguinetti y sus colaboradores eran más inteligentes, mejores economistas o estaban mejor informados que sus correspondientes argentinos, brasileños y peruanos? Armado de esta curiosidad fui a Uruguay. Allí encontré, para mi sorpresa, que algunos de los altos cargos del Ejecutivo se quejaban con bastante amargura de las distintas cortapisas que el Congreso había impuesto a los límites de libertad, mucho más altos de los que a ellos les hubiera gustado tener en varios temas, incluida la política económica. Lo que sucede es que en este caso de redemocratización, el Congreso, aunque lejos de ser la institución perfecta que no se da en ningún sitio, efectivamente retornó al trabajo en el momento en que llegó la democracia. Simplemente, a causa de restricciones constitucionales y tradiciones históricas, el presidente no tiene el poder de decretar unilateralmente medidas tales como los paquetes de los países vecinos. El presidente de Uruguay, para dictar muchas de las medidas políticas que estos paquetes típicamente contienen, tiene que pasar por el Congreso. En otras palabras, los elementos de secreto y sorpresa que parecen ser tan fundamentales a los paquetes son eliminados *de facto*. Es más, el pasar por el Congreso significa tener que negociar estas políticas no sólo con los partidos y los legisladores, sino también con varios grupos de interés. Por consiguiente, contra las preferencias aparentes de algunos miembros del Ejecutivo, la política económica del gobierno uruguayo estaba «condenada» a ser incremental, bastante inconsistente y circunscrita a unos fines bastante limitados —tales como alcanzar la discreta actuación que hemos visto, no los objetivos heroicos que los (primeros) paquetes habían anunciado. Tengo que decir que fue en Uruguay donde realmente me di cuenta de la diferencia de tener o no tener esta especie de red de poderes institucionales que tejen el proceso de toma de decisiones en política. O, en otras palabras, la diferencia entre la democracia representativa y la delegada.

XV Congreso Mundial de la Asociación Internacional de Ciencia Política, julio 1991, Buenos Aires); Romeo Pérez Antón, «El parlamentarismo en la tradición uruguayas», *Cuadernos del CLAEH* (Centro Latino Americano de Economía Humana), 2.ª ser., año 14 (1989, núm. 1): 107-33.

<sup>52</sup> O'Donnell, «Delegative Democracy».

La «Entronación Nacional» y la «Coincidencia Nacional» uruguayas respondían al hecho de que el partido que ganaba la presidencia no tenía mayoría en las dos cámaras del Congreso. En 1984 los Colorados tenían un 41 por ciento del voto y un 42 por ciento de los escaños, y en 1987 los Blancos tenían, respectivamente, 39 y 40 por ciento. Esta situación se da con frecuencia en los sistemas multipartido con un sistema electoral que no favorezca desproporcionadamente el partido más votado. Los presidentes Sanguinetti y Lacalle eligieron responder a la situación como lo hubiera hecho un líder de un partido parlamentario: ampliando la «base parlamentaria» de su gobierno, aunque las estrategias de los dos presidentes eran considerablemente distintas, principalmente porque los contextos políticos eran muy diferentes (fase de transición y consolidación). La diferencia frente a un típico gobierno de coalición parlamentario se encontraba en que los miembros del gobierno no eran líderes de los partidos y que ninguno de los líderes que eran los «destinatarios» del «entendimiento» renunciaron al derecho de actuar como una «oposición responsable», cosa que en un sistema presidencial tenían derecho a hacer sin provocar la caída del gobierno. Estos gobiernos naturalmente no recibían la aprobación explícita en el Congreso, y el presidente Sanguinetti, al tomar decisiones políticas, tuvo que utilizar frecuentemente su poder de veto.

Bolivia es otro país en el cual el modelo puro de presidencialismo se ha modificado en la práctica de una forma que resulta más congruente con el parlamentarismo<sup>53</sup>. Un sistema presidencial supone que un candidato o un partido sume una amplia base de apoyo, preferentemente una mayoría de los votantes. El voto útil debería eliminar o debilitar las candidaturas menores. Antes de las elecciones los partidos más débiles deberían formar amplias coaliciones con el fin de mejorar las posibilidades del candidato más próximo a sus opiniones, contribuyendo así a un modelo bipartidista. Este no ha sido el caso de varios países con un sistema presidencial, entre los cuales se destaca Bolivia por su récord de electorado fragmentado en las elecciones presidenciales, con los candidatos en cabeza sin superar el 30

<sup>53</sup> Eduardo Gamarrá, «Political Stability, Democratization and the Bolivian National Congress» (Tesis Doctoral, Universidad de Pittsburgh, 1987); Laurence Whitehead, «Bolivia's Failed Democratization 1977-1980», en *Transitions from Authoritarian Rule, Latin America*, editado por Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter y Laurence Whitehead (Baltimore: Johns Hopkins UP, 1986), pp. 49-71.

por ciento del voto. La lealtad a partidos y líderes con una base histórica, ideológica, de clase y regional probablemente es más responsable de esta pauta que la norma de que sea el Congreso el que decida entre los tres candidatos más importantes. La situación de empate, que como resultado de esto se produce en la selección presidencial, unido a la imposibilidad de que un presidente pueda gobernar sin necesidad de hacer alianzas, contribuyen a la frustración y considerable volatilidad de los votantes, y puede facilitar en un futuro próximo la aparición de un candidato populista que se presente frente a los partidos. (Tal candidato puede a su vez verse bloqueado por los partidos que tengan fuerza en el Congreso.)

En las dos últimas elecciones, el candidato con la pluralidad mayor no alcanzó la presidencia. En la primera de estas elecciones el candidato que presentaba el MNR (Movimiento Nacional Revolucionario), Paz Estenssoro, salió elegido, y en 1988 salió el tercer candidato, Paz Zamora, del MIR (Movimiento de Izquierda Revolucionario) que contaba con el apoyo del segundo candidato más votado, Banzer. Todo esto pudo hacerse en virtud del artículo 90 de la Constitución de 1967 que establecía que:

Si ninguno de los candidatos a la Presidencia o a la Vicepresidencia de la República obtuviere mayoría absoluta de votos, el Congreso tomará a tres de los que hubiesen obtenido el mayor número para uno y otro cargo, y de entre ellos hará la elección.

Si, de hecho el primer escrutinio, ninguno reuniese la mayoría absoluta de votos de los representantes concurrentes, la votación posterior se creará a los dos que hubieran alcanzado el mayor número de sufragios. En caso de empate, se repetirá la votación hasta que alguno de los candidatos obtenga la mayoría absoluta.

En una situación política tan básicamente incongruente con un sistema presidencial ideal, los políticos bolivianos han estado actuando en muchos aspectos como si el sistema fuera parlamentario —con pactos (como el Pacto por la Democracia)— con gobiernos multipartido, utilizando un «voto de censura» que ocasionó la dimisión del presidente Siles Suazo en 1985, pero sin muchas de las características de un sistema parlamentario. Los partidos que hacen posible que funcione el sistema no asumen explícitamente responsabilidad por sus acciones, y los votantes no les pueden pedir cuentas el día de las elecciones. El principio de no reelección lleva a un reajuste de las «coaliciones»

antes o después de cada elección presidencial. Por ejemplo, la ADN (Alianza Democrática Nacional) de Banzer apoyaba el Pacto por la Democracia y al presidente Paz Estenssoro del MNR y su política durante el difícil período de la reforma económica, pero, después de las elecciones presidenciales de 1988, trasladó su apoyo a Paz Zamora, el candidato del MIR, con el resultado del Pacto Patriótico, y no apoyó a Sánchez de Lozada, del MNR, el arquitecto de la Nueva Política Económica (NPE) bajo Paz Estenssoro. El principio de la «menor distancia» en la formación de coaliciones no funcionó.<sup>54</sup>

En las elecciones presidenciales de julio de 1985 el líder de la ADN, el antiguo dictador general Banzer, obtuvo un 28,6 por ciento del voto. Le siguió muy de cerca el histórico líder del MNR, Paz Estenssoro, con un 26,4 por ciento; el candidato del MIR consiguió un 8,9 por ciento y el candidato del Movimiento Nacionalista Revolucionario de Izquierda (MNRI) un 4,8 por ciento. Otros candidatos obtuvieron un 18,4 por ciento, y 12,9 por ciento fueron votos en blanco o nulos. Puesto que ninguno de los candidatos consiguió una mayoría, la elección pasó al Congreso, donde Paz Estenssoro, el candidato que iba en segundo lugar, obtuvo 94 votos de los miembros del MNR, MIR, MNRI y PDC, mientras que Banzer recibió sólo 51 votos.

En las elecciones de 1988, Gonzalo Sánchez de Lozada, del MNR, iba a la cabeza con un 23,07 por ciento, Paz Zamora (MIR) con un 19,64 por ciento, CONDEPA (Conciencia de Patria) con un 10,98 por ciento y IU (Izquierda Unida) con 7,18 por ciento. La alianza entre ADN y MIR dio la presidencia a Paz Zamora.

Aunque estas dos últimas elecciones presidenciales de acuerdo con el artículo 90 de la Constitución eran totalmente congruentes con la política en un sistema parlamentario, iban contra la lógica del presidencialismo. Dado el voto minoritario y el pequeño margen entre

<sup>54</sup> René Antonio Mayorga, «Bolivia: ¿Democracia como gobernabilidad?», en *Estrategias para el desarrollo de la democracia en Perú y América Latina*, editado por Julio Colter (Lima: Instituto de Estudios Peruanos - Fundación Friedrich Naumann, 1990), pp. 159-93; y *¿De la anomia política al orden democrático? (La Paz: CEBEM [Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios], 1991)*, pp. 216-75; Eduardo A. Gamarra y James M. Malloy, «The Patrimonial Dynamics of Party Politics in Bolivia», en Scott Mainwaring y Timothy Scully, eds., *Building Democratic Institutions* (Stanford: Stanford UP, 1995). En René Antonio Mayorga, ed., *Democracia y gobernabilidad en América Latina* (Caracas: Editorial Nueva Sociedad, 1992), se incluyen discusiones relevantes del sistema político boliviano de Eduardo Gamarra, René A. Mayorga, Jorge Lazarte y otros.

Los candidatos, la coalición «parlamentaria» sin embargo no era ilógica. El sistema continuaba siendo presidencial porque el presidente, una vez elegido, ocupaba el cargo durante un mandato completo sin tener que depender de la confianza del Congreso. El introducir la posibilidad de un voto de censura, preferentemente el voto de censura constructivo, a un presidente elegido por el Congreso, transformaría el sistema boliviano fácilmente en un sistema parlamentario, conservando la posibilidad de una elección presidencial popular en el caso de que un candidato obtuviera una mayoría absoluta.

### El mito del liderazgo presidencial y de una democracia parlamentaria sin líderes

Uno de los mayores argumentos a favor del presidencialismo es que ofrece un fuerte liderazgo personalizado. Este argumento ignora el hecho de que los presidentes muy a menudo no son líderes fuertes, sino candidatos resultado de compromisos. Aunque su cargo les concede considerables poderes, la obstrucción del congreso puede hacer imposible su liderazgo, como muestran ejemplos recientes en la historia latinoamericana. Mi argumento es que en sistemas parlamentarios puede darse un liderazgo fuerte.

No hay más que pensar en el Reino Unido, con su sistema de dos partidos, que aseguró el liderazgo de Churchill o el más reciente de Margaret Thatcher. En sistemas multipartido continentales Adenauer y De Gasperi fueron capaces de dar forma a nuevas democracias, y Willy Brandt, con un gobierno de coalición, consiguió transformar decisivamente la política de la Alemania Occidental. Tampoco pueden ignorarse las oportunidades de liderazgo de que gozaron algunos primeros ministros escandinavos, como Branting, Tage Erlander<sup>55</sup> y Olaf Palme en Suecia, y Gerhardsen en Noruega, así como Kresky en Austria y Henri Spaak en Bélgica, para mencionar algunos de los primeros ministros social-demócratas. En las nuevas democracias del sur de Europa, un sistema parlamentario hizo posible en España el liderazgo de Adolfo Suárez, Felipe González e incluso Leopoldo

<sup>55</sup> El líder social-demócrata sueco presidió el gobierno de 1946 a 1969, dirigiendo su partido y manteniendo una identidad ideológica mientras buscaba el consenso entre los actores políticos. Ver Olaf Ruin, *Tage Erlander* (Pittsburg: Pittsburg UP, 1990).

Calvo Sotelo tras el intento de golpe en 1981, en Grecia el de Karanlis y Papandreu, y ahora en Portugal el de Cavaco Silva como primer ministro con una mayoría absoluta. No se trata aquí de democracias sin líderes, pero, al mismo tiempo, el fracaso de Suárez y Calvo Sotelo no puso en peligro las instituciones democráticas, ni peligrosaron tampoco cuando los conservadores y los comunistas se unieron para forzar la dimisión de Papandreu.

Yo diría que en muchas democracias se da una cierta convergencia entre sistemas parlamentarios y presidenciales en el hecho de que cada vez más la gente vota por el líder de un partido que pueda gobernar. Dan su apoyo al partido que promete mantener a este líder en el poder, y se lo quitan a un partido que no presenta un líder atractivo para dirigir el gobierno. El debilitamiento de las lealtades y rígides ideológicas, la erosión de los «electorados cautivos» al irse homogeneizando la estructura de clases, la creciente independencia de los votantes con un nivel más alto de educación, y el empleo del voto útil contra partidos menores, permite a los líderes fuertes apelar directamente al electorado, al mismo tiempo que aumenta el atractivo del partido y con esto su base parlamentaria. En la política contemporánea, el acceso a la televisión, que permite a un líder presentarse directamente ante el electorado, refuerza esta tendencia quizá demasiado. Los votantes en las democracias parlamentarias contemporáneas votan cada vez más por un partido para asegurar que su líder forme gobierno, y votan contra un partido cuyo líder no goza de su confianza. La personalización del liderazgo hace a los sistemas parlamentarios contemporáneos que tienen líderes que saben cómo utilizarla más parecidos a los sistemas presidenciales, pero sin algunas de las consecuencias más negativas que he tratado con más detalle en mi análisis del presidencialismo.

Esa personalización pone sin embargo límites a la capacidad de un individuo que no tenga una base de partido para dirigirse directamente al electorado, como muestra el fracaso del ex presidente Eanes y su PDR (Partido de Renovação Democrática) y las dificultades que encontró un líder tan atractivo en su momento como Suárez debido a la falta de apoyo de un partido fuerte. En los sistemas parlamentarios, improvisar un líder mediante una convocatoria personal y utilizando los medios de comunicación, como estamos viendo que se hace hoy en Brasil, sería imposible. No se puede caracterizar a los sistemas parlamentarios contemporáneos como sistemas incapaces de producir líde-

razgo y gobiernos estables, pero es algo que consiguen sin perder la flexibilidad que he destacado como una de las principales ventajas. De hecho, como muestra la larga permanencia de una misma persona en el poder en varias democracias parlamentarias, permiten la posibilidad de la continuidad de liderazgo, posibilidad que excluye el principio de no reelección en muchos sistemas presidenciales.

El liderazgo personalizado, incluso carismático, no es incompatible con la democracia parlamentaria, pero el líder tiene también que conseguir la confianza de un partido, de un cuadro de políticos que le suministren miembros para el gobierno y líderes para los comités parlamentarios, y le aseguren una presencia constante en la sociedad a través de personas en cargos elegidos, como los de gobernador y alcalde. Un líder de estas características, a diferencia de un líder en algunos sistemas presidenciales, no estará aislado o rodeado sólo de tecnócratas y amigos personales y leales. Será tanto un líder nacional como un líder de partido y por tanto tendrá y podrá utilizar más recursos para gobernar eficazmente. Subrayo una vez más que se trata de una probabilidad y que ningún sistema, tanto parlamentario como presidencial, puede asegurar un liderazgo capaz de ganar la confianza de un partido y de una nación.

Quizá una de las principales ventajas de un sistema parlamentario estriba en que es capaz de presentar un plantel de líderes potenciales más amplio que un sistema presidencial, aunque esto no es del todo cierto, cuando, por ejemplo, un solo partido tiene una posición hegemónica debido a su mayoría. En un sistema multipartido en el cual los líderes de los partidos más importantes tienen unas expectativas razonables de llegar a ser primer ministro o de jugar un papel importante en el gobierno, el número de aspirantes a puestos de liderazgo que entran en el parlamento es muy probable que sea mucho mayor que en la mayoría de los sistemas presidenciales. Es más, en el proceso parlamentario, los líderes potenciales pueden ganar una cierta visibilidad entre elecciones, a menos que los medios de comunicación estén excesivamente controlados por el gobierno. Líderes distintos pueden hacerse un nombre y una reputación en los debates parlamentarios, en las mociones y los votos de censura y en otros actos públicos. El parlamento es en cierto sentido un vivero de líderes potenciales. El sistema parlamentario además no excluye líderes que han perdido poder; probablemente se sientan en los bancos de la oposición esperando su turno, algo que los candidatos presidenciales

derrotados a menudo no pueden hacer. En un sistema parlamentario el líder o líderes de la oposición pueden presentar ante el electorado una postura clara sin tener que esperar a la campaña presidencial que, de todas formas, es relativamente breve. Mucho antes de las elecciones, el votante puede distinguirlos e identificarlos. No es un azar que en sistemas presidenciales los candidatos muy a menudo no provengan de la legislatura sino que hayan sido gobernadores de estados donde se han creado una base de vínculos clientelísticos y donde han conseguido una reputación. Esta circunstancia tiene la gran desventaja de que los candidatos presidenciales frecuentemente tienen poca experiencia en política exterior y en problemas macroeconómicos, y que sus vínculos con las legislaturas que tendrán que apoyar sus programas y su política sean débiles. Este es el caso incluso en Estados Unidos y probablemente en otros estados federales como Brasil y Argentina.

Muchos estudios han mostrado cómo las carreras políticas que llevan a altos puestos en el gobierno y en última instancia al de presidente del gobierno están en función de una combinación de lealtad y competencia, así como del tiempo pasado en el parlamento. Los diputados de segunda fila pueden ocasionalmente atacar el liderazgo del partido y especialmente al primer ministro y su gobierno, pero «morder» con demasiada frecuencia está penalizado. Incluso en aquellos sistemas parlamentarios que conservan el principio de libertad de conciencia de los miembros del parlamento, los diputados tránsfugas son una pequeña minoría, una marcada diferencia con la experiencia brasileña (ver capítulo 8, vol. 2).<sup>56</sup> Aunque los traidores son bienvenidos en otro partido, no gozan de confianza y no es probable que hagan una gran carrera política, incluidos, con notables excepciones, los que contribuyeron a la desintegración de la UCD en España. Mientras que la estructura de los sistemas parlamentarios ofrece incentivos que favorecen la disciplina de partido y por tanto la consolidación de sus organizaciones, los sistemas presidenciales no ofrecen este tipo de estímulos para fomentar la lealtad al partido (excepto cuando se trata de partidos ideológicos muy estructura-

<sup>56</sup> Sobre la débil identificación partidaria y lealtad al partido en Brasil, ver Scott Mainwaring, «Politicians, Parties and Electoral Systems: Brazil in Comparative Perspective», *Comparative Politics*, octubre 1991, pp. 21-43; y «Brazilian Party Underdevelopment in Comparative Perspective» (Kellogg Institute Working Paper 134, Universidad de Notre Dame, 1990), pp. 21-25, 26-29.

dos). El presidente puede proporcionar incentivos personalizados a potenciales seguidores, y el éxito de un determinado legislador depende de menos de la actuación de su partido mientras está en el poder que de la fuerza de los vínculos más o menos clientelísticos que haya establecido con su electorado. Es por esto por lo que el Congreso de los Estados Unidos es todavía hoy una de las legislaturas más fuertes en la cual miembros concretos tienen una gran independencia, aunque otros factores como el tamaño del personal y los recursos que el Congreso proporciona a sus miembros, así como la diversidad ideológica dentro de los partidos, contribuyen al mismo efecto.

Los sistemas presidenciales pueden tener partidos fuertes, pero es muy probable que éstos tengan una orientación ideológica más bien que gubernamental. El presidencialismo generalmente se asocia con partidos débiles, fragmentados, clientelísticos o personalistas. Sólo hay que pensar en los partidos en Brasil, en las Filipinas y más recientemente en Corea del Sur. En los sistemas presidenciales pueden surgir líderes, pero no es probable que el presidencialismo produzca líderes de partido capaces de gobernar con suficiente apoyo en el congreso, y muy frecuentemente esos líderes recurrirán a gabinetes de expertos que no son del partido, cuyas carreras dependen totalmente de su competencia. En este contexto me pregunto hasta qué punto el partido peronista puede sentirse satisfecho con un gobierno de expertos. Los que se quejan de la debilidad de los partidos políticos y de la baja calidad del liderazgo en las legislaturas en algunos países latinoamericanos, deberían quizá considerar más seriamente la relación entre estas condiciones y el sistema presidencial.

### Presidencialismo, federalismo y sociedades multiétnicas

En alguna ocasión se ha sugerido que el presidencialismo está especialmente indicado en el caso de repúblicas federales porque la presidencia puede servir como un símbolo unificador, especialmente en ausencia de una monarquía, y puede representar a la nación como una totalidad de un modo que un parlamento no puede hacer. Este argumento puede sonar plausible, y el gran ejemplo de los Estados Unidos, que combina el federalismo reflejado en un influyente senado y una presidencia, parece apoyarlo. Sin embargo, no hay que olvidar el gran número de democracias con una estructura federal o casi

federal que tienen gobiernos parlamentarios, empezando con un país con una heterogeneidad social y cultural y una extensión tan enormes como la India. La República Federal Alemana es otro ejemplo de combinación de federalismo y parlamentarismo, y de hecho los Länder y sus primeros ministros han suministrado un importante plantel de candidatos al puesto de canciller de la república. Canadá y Australia son otros dos grandes países federales con gobiernos parlamentarios. Formas de gobierno divergentes explican algunas de las diferencias prácticas entre los Estados Unidos y Canadá, especialmente sus respectivos sistemas de partido<sup>57</sup>. A pesar de las tensiones entre Quebec y el Canadá de habla inglesa, el sistema parlamentario ha contribuido probablemente a la unidad del país. Suiza, que posiblemente es el país más federal por no decir confederal, de Europa, ha optado por un sistema que no puede llamarse estrictamente parlamentario dadas sus convenciones constitucionales, pero que tampoco es presidencial. Austria es otra república federal con un sistema parlamentario, aunque la elección directa del presidente la sitúa formalmente en la categoría de semipresidencial o semiparlamentario. Por otra parte, una serie de regímenes cuasi-federales como el Estado de las Autonomías en España, el estado regionalizado en Italia y el creciente federalismo en Bélgica, se han desarrollado con sistemas parlamentarios. Ciertamente, en España y en Bélgica la monarquía ha cumplido algunas de las funciones integradoras que se atribuyen a una presidencia, y lo mismo puede decirse de los gobernadores generales en los Dominios, pero los presidentes elegidos indirectamente en la República Federal Alemana y en Italia han podido frecuentemente desempeñar esta misma función sin los poderes normalmente atribuidos a un presidente en un régimen presidencial.

En algunos países latinoamericanos, el peso demográfico e incluso el aún mayor peso político de algunos estados grandes con áreas metropolitanas extensas, supondría que un presidente directamente elegido no sería tan representativo de toda la federación como el presidente de un país cuyos estados estuvieran más equilibrados en cuanto a población y recursos. Sería por tanto dudoso afirmar que los sistemas presidenciales sirven mejor a la integración nacional que los sistemas parlamentarios.

<sup>57</sup> Seymour M. Lipset, *Continental Divide: The Values and Institutions of the United States and Canada* (Nueva York: Routledge, 1990).

Uno de los aspectos negativos del presidencialismo latinoamericano ha sido el empleo del poder de intervención en los estados federales, que permite suspender o desplazar a las autoridades federales y nombrar a un interventor con plenos poderes. Esta práctica no es inherente al presidencialismo, sino que es el resultado de ciertas normas constitucionales y de su interpretación. No hay duda de que un gobierno central, tanto presidencial como parlamentario, tiene que tener poder para evitar acciones de las autoridades de los estados que vayan en contra de la constitución, o que representen una amenaza al orden público. Sin embargo, como la historia argentina muestra, resulta peligroso permitir a una persona tomar la decisión de intervenir sin la posibilidad (excepto el juicio político) de que algún órgano representativo pueda exigirle responsabilidades.<sup>38</sup> Esta práctica ha contribuido mucho a la debilidad del federalismo en varios países latinoamericanos. Otra práctica que lo ha debilitado todavía más es la de que el presidente pueda nombrar gobernadores, una norma que contradice toda idea de federalismo.

La elección directa de los gobernadores y la autoridad unipersonal que éstos ejercen es una consecuencia indirecta, de nuevo no necesaria pero probable, del presidencialismo. Este sistema crea una desigualdad de representación porque, en el caso de múltiples competidores al cargo, puede privar a la mayoría de los ciudadanos de toda posibilidad de participar en el ejecutivo del estado, y este ejecutivo no es responsable de forma directa ante la legislatura del estado.

Un tema que va a adquirir importancia en los debates sobre la democracia va a ser cómo los procesos democráticos o bien ayudan a solucionar conflictos étnicos, culturales, comunales-religiosos y lingüísticos, o los exacerban.<sup>39</sup> Este no es el lugar para tratar a fondo este tema enormemente complejo, ni tampoco podemos dar una respuesta a la cuestión de presidencialismo frente a parlamentarismo en estos conflictos. El que el presidencialismo haya prevalecido en sociedades que son relativamente integradas étnicamente y en sociedades donde los problemas mencionados no han estallado, nos limita. En

<sup>38</sup> Ana María Mustăpic, «Conflictos institucionales durante el primer gobierno Radical: 1916-1926», *Desarrollo económico* 24, núm. 93 (1984): 85-108.

<sup>39</sup> Donald L. Horowitz, *A Democratic South Africa?* (Berkeley: U. California, 1991).

los pocos casos en los que el presidencialismo se ha intentado en sociedades multétnicas —Nigeria y Sri Lanka— la experiencia ha sido demasiado breve.

→ Los defensores del presidencialismo arguyen que un presidente que es elegido por un electorado de todo el estado puede servir como símbolo de integración a pesar de las divisiones étnicas. El éxito de este símbolo depende mucho obviamente del método que se ha seguido en la elección. Una simple pluralidad en una sola vuelta, que puede asegurar la hegemonía al grupo étnico más grande, ciertamente no funcionará. Nigeria trató de resolver este problema en su Constitución dividiendo el país en estados relativamente grandes, étnicamente homogéneos, y exigiendo que un candidato presidencial obtuviera por lo menos un 25 por ciento de los votos en dos tercios de los estados de la Federación Nigeriana para asegurar que no iba a representar a ningún grupo étnico concreto o a una coalición pequeña. El candidato, por tanto, tiene que buscar apoyo en todo el país. La unión de dos, cualesquiera que fueran, de los tres grandes grupos tras un candidato único no sería suficiente apoyo para alcanzar el nivel exigido. La fórmula de distribución asume una concentración territorial de grupos —esto es, un cierto nivel de homogeneidad dentro de áreas, pero heterogeneidad entre ellas—. Horowitz discute el carácter excepcional de la situación nigeriana y algunas de las dificultades que supondría la aplicación de las normas constitucionales nigerianas en otros lugares, especialmente en África del Sur, así como los cambios que serían necesarios en la elección de la legislatura para completar el diseño constitucional.

Podría objetarse que cualquiera que fuese el procedimiento utilizado en la elección, en última instancia se trata de un ejecutivo unipersonal que inevitablemente tendría que ser ocupado por alguien de uno de los grupos étnicos, alguien a quien se considerará identificado con ese grupo. En todo conflicto en el cual su grupo se vea involucrado, será difícil convencer a sus contrarios de que está por encima de los intereses étnicos (o de renunciar a alegar ese partidismo). Si esto sucede y no puede resolver el problema, la rigidez del mandato fijo en el cargo hace una vez más que sea difícil sustituir al presidente o reajustar coaliciones que le apoyen. Si un presidente, elegido por cualquier método, decide formar un gobierno que no presta atención, o parece no prestarla, a los intereses de las minorías, la situación no puede cambiarse (a no ser que el sistema sea presi-

dencial con primer ministro o parlamentario-presidencial, en cuyo caso hay problemas a discutir).

➤ En una sociedad multiétnica sin un grupo absolutamente dominante que apoye a un partido y que obtenga una mayoría absoluta, un sistema parlamentario podría ofrecer la posibilidad de formar coaliciones y llegar a acuerdos de tipo consociativo, que podrían dar una respuesta flexible al conflicto étnico. Los gobiernos de coalición no sólo proporcionarían incentivos para negociar, llegar a compromisos y compartir el poder, sino que también ofrecerían a primeros ministros que pertenecieran a minorías un apoyo exterior. Sería posible cooptar a los líderes de las protestas étnicas. Obviamente, si el liderazgo político no se siente comprometido con la supervivencia de un estado multiétnico sino que favorece su quiebra o la hegemonía de un grupo a cualquier coste, no hay institución democrática que pueda funcionar, ni parlamentaria ni presidencial. Los votos son entonces irrelevantes y la violencia decide.

### Presidencialismo y las fuerzas armadas

Un argumento que se emplea a veces a favor del presidencialismo es que proporciona al sistema político un liderazgo personalizado, alguien a quien las fuerzas armadas pueden identificar como jefe supremo, una identificación que sería más difícil con un primer ministro. Esta relación directa ha existido históricamente entre las fuerzas armadas y el monarca, y todavía encontramos huellas en las monarquías europeas incluso después de la democratización en Europa en los años entre las dos guerras y hoy en España. Algunas veces esta relación ha sido peligrosa para la democracia, como en el caso de Grecia, pero cuando el monarca se siente comprometido con ella, como se ha sentido el rey Juan Carlos en España, puede contribuir a su estabilidad. Tanto en sistemas presidenciales como en sistemas semipresidenciales se concibe a los presidentes como continuadores de la relación tradicional entre el jefe del estado y las fuerzas armadas. Esto en algunas ocasiones ha reforzado la tendencia a elegir generales para la presidencia no sólo en Latinoamérica, sino en algunos países europeos en los años de entreguerras, como en Finlandia, Polonia, la República de Weimar con Hindenburg y Portugal antes y después del Estado Novo.

Democracia presidencial o parlamentaria: ¿Qué diferencia implica?

No es siempre claro hasta qué punto esta relación directa de las fuerzas armadas y el presidente, especialmente cuando éste es un oficial del ejército, ha contribuido a debilitar el liderazgo político civil y los partidos políticos. Muchos estudiosos consideran que las prácticas políticas de la República de Weimar, en la cual el alto mando del ejército tenía acceso directo al presidente sin mediación del gobierno en un régimen semipresidencial-semiparlamentario, no contribuyeron a la estabilidad de la democracia alemana. En Portugal, pautas similares originaron una peculiar diarquía entre el Parlamento y los militares, que surgió del pacto entre los partidos y el MFA (Movimiento de las Fuerzas Armadas). El proceso inicial de redacción de la Constitución que limitaba los poderes del Parlamento y el papel de los militares moderados que terminaron con las amenazas revolucionarias dieron a las fuerzas armadas un lugar que no les está reservado en la mayoría de las constituciones democráticas, una situación que sólo ha cambiado con las recientes reformas constitucionales. En este contexto, el presidente elegido, él mismo un general, tenía que jugar un importante papel<sup>60</sup>. Sin embargo, no es seguro que en un sistema presidencial un presidente civil pueda desempeñar el papel de jefe de las fuerzas armadas mejor que los jefes de la jerarquía militar subordinados al ministro de defensa y, a través de él, al gobierno y al primer ministro, como es el caso de la mayoría de las democracias.

Indudablemente, la personalización durante un cierto tiempo de la autoridad en un presidente que es a la vez jefe del gobierno y jefe del estado —un punto de referencia simbólico para la nación cuando goza de una amplia legitimidad y apoyo— puede ser congruente con el sistema de valores de la organización militar. Pero en el caso de deslegitimación y controversia en torno a un presidente, esta relación personalizada puede incitar a los militares a llevar a cabo actos inconstitucionales contra el presidente. Una respuesta menos dra-

<sup>60</sup> Un ejemplo del potencial de conflicto entre el presidente y el primer ministro y su ministro de defensa fue el caso de Portugal durante la reforma constitucional a principio de los años ochenta. Cuando los diputados decidieron que el presidente nombrara a los militares propuestos por el gobierno (art. 136 del texto de 1982), la ley basada en ese texto fue vetada por el presidente, que la devolvió a la Asamblea. Ver José Durão Barroso, «Les conflits entre le président portugais et la majorité parlementaire de 1979 à 1983», en *Les régimes semi-présidentiels*, editado por M. Duverger (Paris: Presses Universitaires de France, 1986), pp. 237-55.

mática sería probable en el caso de una relación directa y permanente menos personalizada, como en un sistema parlamentario donde un ministro de defensa media entre un primer ministro y las fuerzas armadas.

### El jefe del estado en regímenes parlamentarios

Al analizar los regímenes parlamentarios —excepto en escritos biográficos y algunas veces de tipo periodístico— los científicos de la política tienden a olvidar el papel del jefe de estado: monarca, gobernador general en los países de la Commonwealth británica y presidente en las repúblicas<sup>61</sup>. El papel del jefe del estado no es irrelevante

<sup>61</sup> Sobre el papel de jefe de estado —monarca o presidente— en regímenes parlamentarios, ver Kalfelletter, *Die Funktionen des Staatsoberhauptes in den parlamentarischen Demokratien*, especialmente la sección sobre el papel del rey o la reina en el Reino Unido. El papel del rey Juan Carlos durante la transición y el golpe de 1981, fue único. Sin embargo, hay que subrayar que hasta después de las elecciones de 1977 y formalmente hasta la aprobación de la Constitución de 1978, no era un monarca constitucional en una monarquía parlamentaria democrática. Por tanto, su papel como motor del cambio, piloto del cambio, garantizador del cambio, de acuerdo con distintos interpretaciones, aunque de innegable importancia, no encaja en nuestro análisis de sistemas parlamentarios. Aunque también una excepción, su papel en las horas dramáticas que siguieron al secuestro del gobierno y las Cortes el 23 de febrero muestra la importancia de la división de papeles y los poderes de «reserva» de un jefe de estado popular y legítimo. Sobre el papel del rey, ver Charles T. Powell, *El piloto del cambio: El rey, la monarquía y la transición a la democracia* (Barcelona, 1991); Vicente Palacio Atard, *Juan Carlos I y el advenimiento de la democracia* (Madrid: Espasa Calpe, Colección Austral, 1989); Joel Podolny, «The Role of Juan Carlos I in the Consolidation of the Parliamentary Monarchy», en *Politics, Society and Democracy in Spain*, editado por Richard Gunther (Boulder: Westview Press, 1992), pp. 88-112. Sobre la posición constitucional del rey, ver Manuel Aragón, «La monarquía parlamentaria», en *La constitución española de 1978*, editado por A. Predieri y Eduardo García de Enterría (Madrid: Civitas, 1980), p. 414.

Los españoles hoy en su mayoría están de acuerdo con que «Sin la presencia y la actuación del Rey la transición a la democracia no hubiera sido posible.» En 1983, 64 por ciento y en 1985 67 por ciento estaban de acuerdo; respectivamente, 19 y 18 por ciento más o menos no estaban de acuerdo y el 18 y 15 por ciento no tenían opinión. En 1983 un 86 por ciento estaba de acuerdo con que «el Rey, al detener el intento de golpe del 23-F se ganó el respeto de los demócratas españoles», y entre un 80 y un 89 por ciento estaban de acuerdo en que «El Rey ha sabido ganarse la simpatía y el afecto de los españoles, incluso de aquellos que no veían la Monarquía con buenos ojos», con sólo entre un 6 y un 8 por ciento que no estaba de acuerdo.

a nuestro tema central porque en las democracias presidenciales este papel y el del jefe del ejecutivo no están separados. Sólo si se asume que en los regímenes parlamentarios el jefe del estado es una figura decorativa, sería irrelevante la ausencia de división entre estos papeles en el presidencialismo. Ya hemos destacado algunas de las tensiones que genera la fusión del papel de jefe del estado —la parte «dignificada» (para utilizar el lenguaje de Walter Bagehot) del papel presidencial— y el de jefe del ejecutivo y con frecuencia líder de partido —objeto de controversia legítima y ataque por parte de la oposición.

Sin caer en la teleología funcionalista —la noción de que todo ha de tener una función, que los monarcas y sus «sucesores», los presidentes en repúblicas parlamentarias, no pueden ser simples supervivencias de tiempos pasados—, parece justificado profundizar en estos papeles. Hay evidencia de que en ciertas ocasiones un rey puede desempeñar un papel importante, quizá decisivo, tal como el que jugó el rey Juan Carlos en España durante el intento de golpe de estado el 23 de febrero de 1981. Podría objetarse que el rey tuvo importancia en aquella ocasión sólo porque la democracia española no estaba todavía consolidada y el monarca representaba una legitimación «hacia atrás» derivada del legado de Franco, pero intuyo que se trataba de algo más. No hay que olvidar que muchas de las monarquías constitucionales parlamentarias de Europa sobrevivieron la crisis de la democracia en los años veinte y treinta. Y si los presidentes en las repúblicas parlamentarias puras fueran irrelevantes, no tendría sentido que los políticos pusieran tanto empeño en elegir para el cargo a su candidato preferido.

→ No es este el lugar para entrar en un análisis detallado de los papeles de los jefes de estado, pero podríamos sugerir unos cuantos desde los aparentemente triviales a los que tienen importancia política. Entre los primeros estaría el asumir una serie de funciones «representativas» y ceremoniales en la vida de los estados modernos, desde recibir las credenciales de embajadores a visitar países extranjeros y a inaugurar reuniones y edificios. Estas actividades consumen un tiempo que, en el caso de presidentes, se resta al de gobernar. Esos viajes al extranjero por un sinnúmero de motivos, para los cuales los presidentes latinoamericanos generalmente precisan de la autorización del congreso, consumen también tiempo. Las actividades ceremoniales de un rey o jefe de estado que se mantiene al margen de las

batallas políticas diarias pueden vincular al régimen a ciertos grupos que pueden sentirse halagados o alienados, como los intelectuales, los artistas, sin olvidar a los militares. Una ventaja que ofrece una figura no asociada a un partido, si es respetada, es que hace más difícil que los acontecimientos públicos se conviertan en ocasiones para protestas deslegitimadoras.

Los jefes de estado, quizá porque no se sienten presionados por los problemas diarios, pueden también mantenerse informados, pueden establecer contacto con una amplia gama de personas, incluidos los políticos más destacados, y pueden hacer llegar sus puntos de vista privadamente pero con cierta autoridad a los primeros ministros. El ejemplo de Theodor Heuss y el canciller Adenauer muestra cómo una relación de este tipo puede convertirse en una de confianza y consejo<sup>62</sup>. No hay nadie en un sistema presidencial que pueda institucionalmente tener este papel.

El jefe de estado puede desempeñar el papel de consejero o árbitro reuniendo a los líderes de los partidos y facilitando el intercambio de información entre ellos. Puede también servir como un símbolo de unidad nacional en estados étnica o culturalmente divididos; si tiene facultades ejecutivas, esto no sería fácil. Esta es una de las funciones más importantes de la monarquía en Bélgica.

La combinación entre amigo neutral de los partidos y sus líderes que compiten por el poder y dispensador de información y consejo no es fácil y no todos los jefes de estado están preparados para esa tarea. Sabemos poco sobre cómo se ejerce ese papel, ya que la discreción rodea las actividades de los monarcas y los presidentes de las repúblicas parlamentarias. Sin embargo, el distinguir entre el papel de jefe de estado y el de primer ministro puede ser un elemento que favorezca el compromiso, la negociación y la moderación<sup>63</sup>.

<sup>62</sup> Un interesante documento sobre la relación entre un canciller poderoso y un presidente de la república inteligente y muy respetado en un régimen parlamentario es: *Theodor Heuss-Konrad Adenauer: «Unserem Vaterland Zuges» der Briefwechsel 1948-1963*, editado por Rudolf Morsey y Hans Peter Schwarz con la colaboración de Hans Peter Mensing (Berlín: Stedler, 1989).

<sup>63</sup> La posibilidad lógica de un primer ministro elegido directamente que no sea jefe del estado no se puede excluir. Esta solución se propuso en Holanda, donde se mantendría la monarquía, y en Israel, donde se ha introducido.

### Respuestas a la crítica del presidencialismo

Las respuestas a la crítica implícita del presidencialismo en mis trabajos han seguido cuatro direcciones básicas: (1) admitir los argumentos pero citando la cultura política de la América Latina y el peso de la tradición; (2) centrarse en aspectos concretos del presidencialismo que no son esenciales a éste y que son susceptibles de reforma; (3) favorecer sistemas semipresidenciales-semiparlamentarios; y (4) buscar soluciones innovadoras.

La fuerza de la tradición presidencialista en la América Latina ni se discute, pero recurrir a la tradición haría imposible toda innovación. Por otra parte, en muchos países los períodos de presidencialismo democrático más bien que autoritario han sido breves. La mayoría de los presidentes han sido gobernantes de facto que derivaban su poder de un golpe más que de una elección, o de una elección dudosa. La masa del pueblo prefiere un sistema que conoce a algo desconocido y que no entiende. Es tarea de las elites explicar los fallos que había tenido el presidencialismo y sus razones para preferir otro sistema. Incluso cuando la gente reconoce el fracaso del presidencialismo, como sucedió con muchos brasileños, no se inclinarian al parlamentarismo (como hubieran podido hacer en el plebiscito de 1993) a menos que sus líderes políticos lo elijan y apoyen públicamente.

El segundo tipo de respuesta ha avanzado mucho nuestra comprensión de los sistemas presidenciales. El que reformas constitucionales o legales específicas (especialmente de leyes electorales) puedan mejorar los sistemas presidenciales y facilitar el gobierno, no se discute. Estoy de acuerdo con muchas de ellas, especialmente con las relacionadas con el impacto del ciclo electoral en los sistemas presidenciales. Otras, como una segunda vuelta para evitar, en mi opinión, muy mecánicamente, un presidente con sólo un apoyo minoritario, parecen más discutibles.

En la próxima sección se tratan críticamente los regímenes semipresidenciales-semiparlamentarios.

En tanto que soluciones innovadoras a los problemas del presidencialismo, no soy muy entusiasta, aunque confieso que he tratado de formular alguna.

### Sistemas semipresidencial, semiparlamentario o de ejecutivo bipolar

El éxito de la Quinta República en Francia ha atraído la atención de científicos y políticos y ha hecho que sistemas parecidos se consideraran como una alternativa tanto al presidencialismo como al parlamentarismo.<sup>64</sup> En la literatura se describe este tipo de sistema como de ejecutivo bipolar, de ejecutivo dividido, una república parlamentaria presidencial, un gobierno casi parlamentario y semipresidencial, y más recientemente Shugart y Carey lo llaman un sistema de primer ministro-presidencial, indicando lo diferentes que estos sistemas pueden ser tanto en teoría como en la práctica.<sup>65</sup> La lista de países que han experimentado con estos regímenes o los han institucionalizado es bastante larga y todos los que escriben sobre ellos, en especial Maurice Duverger, están de acuerdo en que funcionan de maneras muy distintas.<sup>66</sup> Por su parte, Arend Lijphart arguye que estos sistemas no son síntesis de sistemas parlamentarios y presidenciales, sino más bien sistemas que alternan entre fases presidenciales y parlamentarias.<sup>67</sup>

<sup>64</sup> Cuando escribí este ensayo utilicé el término «semipresidencial» porque era el más usado para el tipo de gobierno en cuestión, especialmente en Estados Unidos, donde fue conocido a través de los trabajos de Maurice Duverger. Shugart y Carey prefieren «presidencialismo de premier» para describir este tipo de régimen y ofrecen buenos argumentos a favor de esta designación. Quizá la expresión «sistemas de ejecutivo dual» sería adecuada. Puesto que mi texto original ha sido traducido a varias lenguas, continuaré usando «semipresidencial».

<sup>65</sup> Sobre los sistemas semipresidencial o semiparlamentario (o de ejecutivo dual), aparte de los trabajos de Kaltefleiter y Bartolini ya citados (y sus fuentes), ver Humberto Nogueira Alcalá, *El régimen semipresidencial. ¿Una nueva forma de gobierno democrático?* (Santiago: Andante, 1986).

<sup>66</sup> Maurice Duverger, *Echec au roi* (Paris: Albin Michel, 1978); «A New Political System Model: Semipresidential Government», *European Journal of Political Research* 8 (1980): 165-87; Michel Debret, «The Constitution of 1958. Its Reason d'Être and How It Evolved», en *The Fifth Republic at Twenty*, editado por William G. Andrews y Stanley Hoffman (Nueva York: State U New York P, 1980); Ezra Suleiman, «Presidential Government in France», en *Presidents and Prime Ministers*, editado por Richard Rose y Ezra Suleiman (Washington, D.C.: American Enterprise Institute, 1980), pp. 93-138.

<sup>67</sup> Sobre el carácter «mayoritario» del presidencialismo, ver Arend Lijphart, cap. 2 de este libro. Sobre Lijphart, ver Shugart y Carey, *Presidents and Assemblies*, pp. 20-21.

Básicamente, los sistemas de ejecutivo dual tienen un presidente elegido por el pueblo bien directa o indirectamente, y no uno nombrado por el parlamento, y un primer ministro que necesita la confianza del parlamento. Otras características que no siempre se dan pero que se asocian frecuentemente con sistemas de ejecutivo dual son: el presidente nombra al primer ministro, aunque necesita el apoyo del parlamento, y el presidente puede disolver el parlamento. Esto supone una significativa ruptura con el principio de separación de poderes. En sistemas presidenciales encontramos este poder sólo en la Constitución de 1980 de Pinochet en Chile; en Paraguay (que no tiene una historia de gobierno democrático), en Uruguay (donde existe sólo en casos muy especiales y no se ha invocado nunca) y en la Constitución de 1979 peruana pseudoparlamentaria. En sistemas de ejecutivo dual, para disolver el parlamento el presidente necesita el acuerdo —la contrafirma— del primer ministro, pero puesto que el presidente nombra al primer ministro, es muy probable que éste esté dispuesto a apoyar la disolución. Esta combinación de poder presidencial para disolver el Reichstag y de libertad para nombrar a un canceller que firmara la disolución fue lo que llevó a fines de la República de Weimar a las decisivas elecciones en las cuales los nazis ganaron fuerza y, finalmente, a la elección semilibre de marzo de 1933 en la que obtuvieron una mayoría con sus aliados conservadores. Algunas veces el presidente puede ignorar al parlamento, invocando poderes excepcionales para situaciones de crisis, y convocar un referéndum. Los poderes que se asignan a un presidente y a un primer ministro varían considerablemente tanto en el aspecto legal como aún más en la práctica, pero a diferencia de un monarca o un presidente en sistemas parlamentarios, el presidente en estos sistemas no es una figura simbólica, sino que goza de poderes potenciales cuando no reales para tomar decisiones políticas e intervenir en el proceso de gobierno.

Estos sistemas han surgido bajo circunstancias especiales y únicas en una serie de países muy distintos.<sup>68</sup> La atención se ha centrado principalmente en la Quinta República, y a menudo se olvida que una de las primeras democracias que experimentó con este modelo fue la República de Weimar. Sorprende ver la poca atención que se

<sup>68</sup> Maurice Duverger, ed., *Les régimes semi-présidentiels* (Paris: Presses Universitaires de France, 1988), con ensayos sobre Portugal, Finlandia, Francia y la República de Weimar, y comentarios a los trabajos presentados.

presta a la forma en que aquella democracia funcionó cuando se discurten hoy los sistemas de ejecutivo dual. El primero que formuló argumentos sobre la introducción de este sistema fue Max Weber. Hugo Preuss, el diseñador de la Constitución de Weimar, siguió a Weber, subrayando diferentes puntos. Los sistemas de ejecutivo dual que hoy se usan no son muy distintos de los introducidos en la Alemania de Weimar<sup>69</sup>. Otro ejemplo de estos regímenes es el de Finlandia, mientras que otros tres casos —Austria después de 1929, Islandia e Irlanda— han funcionado básicamente como sistemas parlamentarios aunque presentan algunas de las características de los sistemas semipresidenciales según mi definición<sup>70</sup>. Más recientemente Portugal, influido por el modelo francés, ha tratado de introducir un sistema de este tipo<sup>71</sup>, y sistemas semipresidenciales se han discutido en Latinoamérica en el curso de las recientes transiciones, aunque no se han llegado a institucionalizar en ninguna reforma constitucional<sup>72</sup>.

<sup>69</sup> Para la presidencia en la República de Weimar y sus orígenes, ver Kalfleiter, *Die Funktionen des Staatsoberhauptes*, cap. 4, pp. 130-44, con referencia a los escritos de Max Weber y Hugo Preuss y comentarios legales sobre la Constitución. Para el funcionamiento del sistema, ver el excelente análisis en pp. 153-67.

<sup>70</sup> Sobre Irlanda, ver Basil Chubb, *The Constitution and Constitutional Change in Ireland* (Dublin: Institute for Public Administration, 1978), cap. 2.

<sup>71</sup> Horst Müller, «Parlamentarismus - Diskussion in der Weimar Republik. Die Frage des 'besonderen' Weges zum parlamentarischen Regierungssystem», en *Demokratie und Diktatur. Geist und Gestalt Politischer Herrschaft in Deutschland und Europa*, Festschrift für Karl Dietrich Bracher, editado por Manfred Funke et al. (Düsseldorf: Droste, 1987), pp. 140-57. El régimen portugués de la Constitución de 1976 y sus sucesivas reformas no se ha incorporado a los trabajos sobre regímenes semipresidenciales, aunque es un caso muy relevante. Luis Salgado de Matos, «L'expérience portugaise», en Duverger, *Les régimes semi-présidentiels*, pp. 55-83, incluye un interesante análisis de las pautas de voto en la elección del Presidente Eanes en 1976 y 1980 (ver mapas en pp. 66-67) que muestran cambios radicales en el apoyo dependiendo de las coaliciones que apoyaban a Eanes y el contexto político más amplio. En el mismo volumen, ver Barroso, «Les conflits entre le président portugais et la majorité parlementaire». Kenneth R. Maxwell y Scott C. Monje, eds., *Portugal: The Constitution and the Consolidation of Democracy* (Nueva York: Camões Center, Columbia University, Special Report núm. 2, 1991), incluye comentarios de científicos sociales y políticos sobre la Constitución de 1976 y su reforma posterior.

<sup>72</sup> Consejo para la Consolidación de la Democracia, *Reforma constitucional. Dictamen preliminar del Consejo para la Consolidación de la Democracia* (Buenos Aires: EUDEBA, 1986), incluye el texto de la propuesta y los documentos que la acompañaban. El Consejo fue creado por el presidente Alfonsín en diciembre de 1985. Funcionó bajo la dirección del profesor Carlos S. Nino y presentó su informe al presidente el 13 de marzo de 1986.

Algunos elementos de la experiencia de Weimar tuvieron también influencia al redactarse la Constitución española de 1931. El contraste entre Weimar y la Quinta República ya nos muestra cómo la relación entre este tipo de sistema y la estabilidad de la democracia no deja de ser ambigua. En todos los casos en los que se ha introducido un sistema de este tipo, circunstancias históricas concretas contribuyeron decisivamente a su implantación. No hay que olvidar que en 1918 todas las democracias europeas, con la excepción de Suiza y Francia, eran monarquías constitucionales. En ese momento, la Tercera República Francesa con su *régime d'assemblée* no era un modelo atractivo, y por tanto, Alemania, tras abolir la monarquía, se inclinó hacia una innovación política. En un principio, el objetivo de Max Weber y otros era establecer una monarquía parlamentaria de acuerdo con el modelo británico. La imposibilidad de hacerlo y ciertas características del sistema de partidos alemán, unido al carácter federal del estado y a dudas sobre el liderazgo en la difícil situación internacional de Alemania, decidieron a favor de un presidente elegido directamente sin abandonar la tradición parlamentaria ya establecida. Se quería un líder fuerte para la nueva democracia, pero el presidencialismo puro con separación de poderes, como en los Estados Unidos, no se consideró.

La Constitución alemana de 1919, aprobada en Weimar, estableció un sistema semipresidencial-semiparlamentario. El presidente se elegía popularmente por un período de siete años y podía ser reeligido. El presidente nombraba y destituía al canciller, que era el que nombraba al gobierno, aunque el Kanzler necesitaba la confianza del parlamento. Con la firma del canciller, el presidente podía disolver el Reichstag. En el caso de que el canciller se negara, el presidente podía destituirle y nombrar a otro que disolviera el Reichstag y convocara nuevas elecciones, gobernando en el ínterin. Naturalmente, en tanto que el Reichstag fuera capaz de producir una mayoría que apoyara un gobierno no se le podía disolver, pero sin una mayoría había la posibilidad de gobiernos presidenciales y gobiernos muy breves, que exigían continuas elecciones con la esperanza de conseguir una mayoría en el Reichstag. El presidente además tenía el mando directo de las fuerzas armadas y podía dar *unmittelbare Befehle*. Tenía también los amplios poderes que concedía el artículo 48 en situaciones de emergencia. Todos estos poderes jugaron un importante papel en la quiebra de la democracia de Weimar.

En Finlandia, donde gran parte de la derecha quería establecer una monarquía constitucional, la imposibilidad de conseguirlo y el temor a la hegemonía de la izquierda, a la que se veía con desconfianza, produjo el peculiar compromiso que ha durado hasta hoy<sup>73</sup>.

En muchos casos, como en Francia en 1958-62, un factor decisivo en la introducción de un gobierno de ejecutivo dual fue la falta de confianza en los partidos políticos, aunque el funcionamiento de este sistema depende en último término de los partidos; de la relación entre el presidente y los partidos y del sistema de partidos. La idea de un poder neutral que arbitrara entre los partidos o que estuviera por encima de ellos resultaba muy atractiva en países donde la polarización entre los partidos hacía el funcionamiento del parlamento muy difícil, como fue el caso en Austria con la reforma constitucional de 1929, abandonada prácticamente en 1931.

Como Bartolini<sup>74</sup> ha mostrado con gran detalle, los sistemas de ejecutivo dual se han introducido en países que han conseguido la independencia de otro país o de un poder que los dominaba y que buscaban un símbolo para la nueva nación. Este fue el caso en cierta medida en Finlandia, pero más concretamente en Irlanda e Islandia después de la independencia. Se precisaba la legitimación popular para conceder al presidente, en una nueva democracia o en un nuevo estado, parte de la dignidad del monarca desaparecido.

<sup>73</sup> En el caso de Finlandia no está muy clara la responsabilidad del presidente y la del primer ministro, aunque hay «áreas reservadas» de autoridad presidencial. El artículo 33 de la Constitución establece que «el presidente determinará las relaciones de Finlandia con las potencias extranjeras», que era tan importante en las relaciones de posguerra con la Unión Soviética. Por otra parte, el presidente ha actuado como árbitro en situaciones de crisis y en la formación de gobiernos en un sistema multipartido que requiere coaliciones entre un amplio abanico de partidos. Kekkonen excluyó a los conservadores para mantener la «alianza roja-verde». Quizá más que otros regímenes semipresidenciales-semiparlamentarios, el finlandés, que tiene una «división del trabajo» y una política de coaliciones multipartido, parece encajar en el concepto de un «ejecutivo dual» y no de un sistema que oscila entre formas de gobernar presidencial y parlamentarias. Ver David Arter: «Government in Finland: A 'Semi-presidential System'?, *Parliamentary Affairs* 38 (1985): 477-95; Jaakko Nonsiainen, «Bureaucratic Tradition: Semi-presidential Rule and Parliamentary Government: The Case of Finland», *European Journal of Political Research* 16 (1988): 221-49; y la referencia al caso finlandés, en Kahleffleiter, *Die Funktionen des Staatsoberhauptes*, pp. 167-73 y *passim*, y en Shugart y Carey, *Presidents and Assemblies*, pp. 61-63. Ver también Bartolini, «Sistema partitico ed elezione diretta del capo dello stato in Europa».

<sup>74</sup> Bartolini, «Sistema partitico ed elezione diretta del capo dello stato in Europa».

Las circunstancias que llevaron a un sistema de ejecutivo dual en Portugal son más complejas debido a la incertidumbre que supone una transición a la democracia vía golpe militar. La posibilidad de tener un general como presidente que arbitrara entre la legislatura, que representaba a los partidos políticos, y el Consejo de la Revolución, que representaba primero al Movimiento de Fuerzas Armadas (MFA) y más tarde a las fuerzas armadas, es una característica del sistema portugués que imita el modelo francés. Más tarde las reformas constitucionales (1982) y un cambio en el sistema de partidos (especialmente cuando el gobierno tiene el apoyo de la mayoría) ha conllevado a una creciente parlamentarización del sistema<sup>75</sup>.

La particular crisis de la Cuarta República, que culminó con la guerra de Argelia y el golpe del 13 de mayo de 1953, junto con el excepcional papel histórico de Charles de Gaulle, llevaron a la Quinta República. Incluso se podría argüir que en Francia y en Portugal una de las consideraciones que se tuvieron en cuenta al introducir el sistema bipolar fue el asegurar la subordinación del ejército a un presidente que tenía una legitimidad específica para las fuerzas armadas, como era el caso de Charles de Gaulle y el del presidente Fanes<sup>76</sup>.

Un análisis legal y constitucional formalista de estos regímenes no revela en nuestra opinión toda la verdad e incluso puede crear equívocos. Es más, no es suficiente un análisis de las constelaciones reales de partidos en la asamblea y del apoyo del presidente. Las concepciones del sistema político subyacentes y en conflicto, que a menudo han sido causa de que se introdujeran regímenes bipolares, y las ambigüedades y compromisos que resultan de ellas, explican la falta de consenso en la interpretación de los distintos papeles constitucionales.

<sup>75</sup> El paso a un sistema más parlamentario en Portugal se refleja en la reforma constitucional de 1982. El artículo 193 de la Constitución de 1976 estipulaba que el gobierno era responsable políticamente ante el presidente de la República y el Parlamento. El nuevo artículo 193 no especifica el tipo de responsabilidad, y el artículo 194 declara que el primer ministro es responsable ante la Asamblea da República en el ámbito de la responsabilidad política del gobierno, aunque el artículo 198.2 concede al presidente de la República el poder excepcional de destruir al gobierno en caso de que fuera necesario para asegurar el funcionamiento normal de las instituciones democráticas.

<sup>76</sup> Por otra parte, el miedo a un presidente militar llevó a los constituyentes de 1931 de la República española a considerar ilegible a la presidencia a todo militar en activo o en la reserva, o a cuáquiera retirado del ejército menos de diez años.

nales y las alienaciones partidistas que apoyan los poderes del presidente o la asamblea y el primer ministro, que se reflejan en los debates de los constitucionalistas y que pueden llegar a tener una importancia crítica en una crisis de régimen. Los defensores de los regímenes bipolares deberían prestar una seria atención a la compleja (y bien estudiada) experiencia de Weimar.

Los sistemas que pueden clasificarse en líneas generales como de ejecutivo dual muestran muchas diferencias importantes en los poderes que la constitución atribuye al presidente, poderes que no siempre coinciden con los poderes reales que por lo menos en algunas etapas ha ejercido. Como Duverger<sup>77</sup> observa en su estudio de siete casos, en tres de ellos el presidente tiene un importante papel, en el cuarto podría jugar uno importante y en los otros tres su papel es débil; en ninguno de los casos la fuerza de la presidencia refleja los poderes formales constitucionales que se le han dado. Por otra parte, los análisis que de Weimar ha hecho Kalfleiter<sup>78</sup>, entre otros, muestran cómo la misma institución funcionó de manera muy diferente bajo distintas circunstancias y más concretamente distintas relaciones entre el presidente y el sistema de partidos. Lo mismo puede decirse de la Quinta República, aunque el hecho de que el presidente no tuviera la mayoría en el Parlamento sólo durante un corto período (1986-88) hace más consistente esta pauta.

Como sucede con todas las instituciones políticas, es imposible analizar la actuación de un régimen bipolar independientemente del sistema político en su conjunto, más concretamente el sistema de partidos, y la compleja situación histórica. De hecho, sospecho que esto es más cierto en el caso de los regímenes bipolares que en el de otro tipo de gobierno. Sería una simplificación atribuir la estabilidad de la Quinta República en Francia a la introducción de una nueva constitución ya que simultáneamente se introdujo un importante cambio en el sistema electoral, pasándose de una representación proporcional a un sistema mayoritario de dos vueltas (1958-86). Tras la vuelta a la representación proporcional en 1986, se introdujo un mínimo de votos para la representación. El fuerte sistema electoral, para utilizar la terminología de Sartori, combinado con un sistema presidencial y su institucionalización bajo el liderazgo muy personal

de De Gaulle, produjo un cambio fundamental en el sistema de partidos, y con ello en el sistema político. Es imposible separar el impacto del cambio constitucional del impacto del cambio en el sistema electoral, pero no olvidemos que Michel Debré, el cerebro de la constitución de la Quinta República, había escrito que «el procedimiento electoral es una cuestión más seria que la separación de poderes» y que, a diferencia de Weimar, Finlandia y Austria, Francia inicialmente abandonó la representación proporcional.

Tampoco hay que olvidar que la consolidación final de la Quinta República coincidió con la histórica crisis del comunismo, el aliado menor y potencial competidor del Partido Socialista. Además, una vez que Francia hubo superado bajo el liderazgo de De Gaulle la crisis final provocada por la descolonización, la República no se ha enfrentado con una crisis de la misma gravedad. Al comparar la Cuarta y la Quinta Repúblicas es justo recordar estos hechos y el contexto europeo después de la Segunda Guerra Mundial, con la amenaza de una oposición comunista potencialmente desleal y la oposición por principio del RPF (*Rassemblement du Peuple Français*) gaulista a las instituciones de la Cuarta República.

La literatura sobre estos regímenes permite sacar la conclusión de que el sistema puede funcionar aproximándose o bien al modelo presidencial o al parlamentario con un presidente que ejerce influencia pero no poder. Esto depende sólo en parte del diseño institucional y la intención de los que introducen el sistema, y mucho más de la constelación de partidos en cada situación. Raymond Aron escribía en 1981: «El presidente de la república es la autoridad suprema en tanto tenga una mayoría en la Asamblea Nacional, pero debe abandonar la realidad del poder al primer ministro en el caso de que un partido que no sea el suyo tenga la mayoría en la Asamblea»<sup>79</sup>. Esto es lo que sucedió en Francia en 1986, en Portugal después de 1982 y durante períodos significativos en Finlandia. En ningún caso ha funcionado el sistema como medio presidencial/medio parlamentario, con el presidente y el primer ministro dirigiendo conjuntamente el gobierno. La Quinta República ha sido más frecuentemente presidencial en vez de semipresidencial, y sólo en ocasiones parlamentaria. Duverger llega a la misma conclusión: la Quinta República no es la

<sup>77</sup> Duverger, «A New Political System Models».

<sup>78</sup> Kalfleiter, *Die Funktionen des Staatsoberhauptes*, pp. 153-67.

<sup>79</sup> Raymond Aron, «Alternation in Government in the Industrialized Countries», *Government and Opposition* 17, núm. 1 (1981): 3-21.

síntesis de los sistemas parlamentarios y presidencial, sino una alteración entre fases presidenciales y parlamentarias. Los que defienden lo propio y distintivo de los dos tipos de régimen pueden sin embargo argüir que la forma parlamentaria de un sistema bipolar (la mayoría que apoya al primer ministro es distinta de la mayoría que eligió al presidente) no funciona completamente como un sistema parlamentario porque constitucionalmente el presidente tiene poderes que son específicamente suyos y porque las tareas pueden dividirse funcionalmente.

Sartori critica a Duverger y aduce que en el caso de cohabitación el sistema no se hace estrictamente parlamentario porque el presidente popularmente elegido retiene ciertos poderes y una legitimidad autónoma. La presidencia se adapta a las circunstancias, pero no se transforma. El problema es: ¿se adaptará o se embarcará en un curso que lleve al conflicto, especialmente si una disolución y nuevas elecciones confirman la dualidad?<sup>80</sup>

Podría argumentarse que el sistema puede funcionar como un sistema puramente presidencial, con el parlamento ocupando un lugar totalmente secundario. Este sería el caso cuando un parlamento fraccionado e inefectivo es incapaz de apoyar al primer ministro. En una situación de este tipo, el primer ministro sería tan sólo un alter ego del presidente, tolerado por el parlamento. En cierta medida esta fue la situación de Brüning y, como muestra este ejemplo, el sistema entonces depende de que no haya tensiones entre el primer ministro y el presidente, algo no probable cuando éste y los que le rodean, como en el caso de Hindenburg, tienen una agenda en conflicto con la del primer ministro. En este caso el sistema no asegura la estabilidad del gobierno.

Yo diría que un sistema de ejecutivo dual depende, tanto o más que un puro sistema presidencial, de la personalidad y habilidad del presidente. Al mismo tiempo, la responsabilidad se difumina y es muy posible e incluso probable que surjan conflictos adicionales, creando situaciones en las cuales el tiempo fijo del mandato presidencial complica el problema.

Es importante analizar con detalle las situaciones en las cuales el sistema ha funcionado hasta cierto punto bien independientemente de la personalidad del presidente. Kaltefleiter, en su detallado análisis

<sup>80</sup> Giovanni Sartori, *Seconda Repubblica? Sì, ma bene* (Milán: Rizzoli, 1992).

de las presidencias de Ebert y de Hindenburg durante su primer mandato, y los comentaristas de la Quinta República han destacado las condiciones bajo las cuales se han dado estos casos. Conviene sin embargo recordar que ni Ebert ni De Gaulle habían sido elegidos popularmente cuando asumieron por primera vez la presidencia. Ebert había sido elegido por la legislatura en una elección indirecta y su éxito inicial por tanto no se debió a una elección popular plebiscitaria que produjera el liderazgo que Max Weber tenía en mente. La conclusión de Kaltefleiter es que la influencia del presidente es principalmente consecuencia del apoyo de su partido y no depende de su cargo. El sistema no elimina los problemas del sistema de partidos; por el contrario, es el sistema de partidos el que controla el éxito del sistema. Optimamente, el presidente es también el líder de su partido y este partido tiene una mayoría en el parlamento. Esta ha sido la afortunada circunstancia en la cual se han encontrado De Gaulle, Pompidou y en menor grado Scharf en Austria y más recientemente Mitterrand. Podría argüirse que el presidente De Gaulle fue capaz de generar este tipo de apoyo de partido, pero es dudoso si su éxito se debió a su atractivo personal en una situación de crisis o al cargo que ostentaba, o cuánto tiene que atribuirse al cambio en el sistema electoral. Sistemas bipolares han funcionado también bien con presidentes con considerable influencia en su partido, como fue el caso de Scharf en Austria, y con presidentes sin gran influencia pero con un sistema de partidos estructurado capaz de ofrecer un parlamento que apoye al gobierno, como ha sucedido con otros presidentes en Austria.

La situación es muy distinta con sistemas de partido sin estructura, con multipartidismo polarizado y con un gran fraccionamiento de los partidos. En este contexto, un presidente que también es líder de un partido importante, como Ebert en su primera presidencia y Kekkonen en Finlandia, pueden usar su posición para conseguir que el partido colabore con otros y alcanzar así un gobierno relativamente estable. Sin embargo, el caso de Ebert muestra cómo esta política puede muy bien erosionar el poder del presidente dentro de un partido, puesto que inevitablemente sus posturas no serán las de un líder de partido. Puede ejercer todavía considerable influencia en su partido como hizo Ebert durante su segunda presidencia y la mayoría de los presidentes finlandeses, en cuyo caso puede gobernar conjuntamente con el primer ministro. La situación se hace mucho más difícil para un presidente que no tiene gran ascendiente en su

partido o en ningún partido y se ve obligado a apoyar medidas políticas con las que no está de acuerdo, o si no minar y debilitar al gobierno parlamentario. En situaciones de este tipo, cuando el sistema de partidos es débil, incluso el expresar una opinión que coincide con la oposición contribuye a una creciente crisis. El caso de Alcalá-Zamora en España en la década de los años treinta ilustra bien estos problemas. Se suponía que la situación se podía resolver disolviendo el Parlamento, como teóricamente permitía la Constitución, para conseguir así una mayoría que apoyara a un primer ministro compatible con el presidente. Sin embargo, esta solución no funcionaría si el electorado devolvía al poder al partido o coalición que apoyaban al primer ministro, en cuyo caso el presidente se vería forzado a dimitir o a ceder a regañadientes el poder. La incompatibilidad entre un presidente con considerables poderes y un parlamento en el cual un partido o varios partidos que no son aceptables para él están en la mayoría puede llevar a un serio *impasse* que provoque la crisis del sistema político.

Katzeleiter describe la situación de un sistema de partidos fraccionado, bloqueado, incapaz de producir un gobierno, un caso en el cual los poderes reservados del presidente son decisivos. Pero el sistema no llega a ser puramente presidencial; a lo más es una dictadura constitucional que utiliza poderes de emergencia. Una situación de estas características, como muestra la segunda presidencia de Hindenburg, tiene en sí elementos de extraordinaria inestabilidad porque no hay una auténtica división de poderes y el presidente no puede gobernar sin el apoyo de una legislatura, la cual, sin embargo, no puede proporcionarle apoyo. La situación acaba siendo parecida al peor de los auténticos sistemas presidenciales con un congreso ineficaz y rebelde.

En el caso de Weimar, la posibilidad de confiar en los poderes del presidente contribuyó a un resultado desastroso. Hizo más fácil que los partidos pudieran abdicar de la responsabilidad de ofrecer un gobierno parlamentario y permitió que el parlamento tolerara a Brüning y a sucesivos gobiernos presidenciales cuando Hindenburg le retiró el apoyo, y llevó después a una constante búsqueda de una mayoría para los cancilleres nombrados por el presidente. Elecciones sucesivas en un período de crisis económica y política permitieron a los nazis convertirse en el partido más fuerte en el parlamento y finalmente esta situación llevó a Hindenburg a nombrar a Hitler

canciller con la esperanza de que él y sus aliados fueran capaces de obtener una mayoría, lo que consiguieron en la elección semilibre de marzo de 1933<sup>81</sup>.

Sería necesario un análisis minucioso para descubrir ventajas en un sistema bipolar bajo las condiciones más favorables, que como ya he dicho son (1) que el presidente sea el líder o una figura influyente en uno de los partidos más importante, y (2) que el partido pueda formar una coalición con una mayoría absoluta que apoye a un gobierno parlamentario que pueda trabajar con el presidente. ¿Cuáles son las ventajas frente a un gobierno puramente parlamentario? Son difíciles de enumerar sin entrar en más detalles de los que el espacio aquí permite, pero supuestamente un sistema bipolar permite al presidente cambiar el primer ministro y cambiar su política sin provocar una crisis en el sistema o incluso dentro del partido que forma el gobierno. Este ha sido el caso de Mitterrand en la dirección del partido socialista en el Parlamento, con el paso del intervencionismo a una política más liberal. Es difícil decir si este tipo de cambio se podría haber generado dentro del partido en el Parlamento en ausencia de un presidente, y por tanto del interés que el partido hubiera podido tener en mantenerse unido con el fin de ganar otra vez la presidencia. Podría argüirse que otra de las ventajas de un sistema bipolar es que la responsabilidad del fracaso puede imputarse al primer ministro, dejando incólume al presidente. Sin embargo, esta posibilidad no contribuye a que surjan partidos responsables y cohesivos. Algunos de los que están a favor subrayan que un ejecutivo dual permite al primer ministro asumir más protagonismo siempre que el presidente sea incapaz de ejercer su papel eficazmente. Esta idea presupone que el presidente no se aferre al poder, y que no tenga derecho de disolución que pueda emplear contra un primer ministro apoyado por el partido que le ha retirado a él la confianza.

Suleiman, en el capítulo 5 de este libro, observa la inestabilidad e ineficacia que se va creando incluso cuando el presidente y el primer ministro tienen el apoyo del mismo partido o coalición de partidos. Inevitablemente el presidente cuenta con su propio equipo y puede

<sup>81</sup> Ver Rainer Lepsius, «From Fragmented Party Democracy to Government by Emergency Decree» en Linz y Stepan, *Breakdown of Democratic Regimes*, esp. pp. 34-39, 45-50; Eberhard Jäckel, «Der Machtantritt Hitlers - Versuch einer geschichtlichen Erklärung», en 1933 *Wie die Republik der Diktatur erlag*, editado por Volker Rittberger (Stuttgart: Kohlhammer, 1983), pp. 123-39.

poner en marcha medidas políticas que no encajen con las del primer ministro. Es más, miembros del gobierno con acceso directo al presidente pueden dirigirse a él, saltándose al primer ministro, para que desautorice decisiones de éste, que entonces se encuentra en una situación embarazosa. El resultado inevitablemente es una serie de politiqueros e intrigas que pueden retrasar la toma de decisiones y generar políticas contradictorias debido a la lucha entre el presidente y el primer ministro. La experiencia francesa bajo Mitterrand muestra cómo el sistema no asegura el máximo de eficacia.

En resumen, se podría decir que un sistema bipolar puede funcionar, pero no necesariamente como sus partidarios proponen. Puede funcionar cuando se convierte de facto en un sistema parlamentario, como ha sucedido en Irlanda, Islandia y Austria en la Segunda República, o cuando el partido o partidos que apoyan al presidente y los que tienen una mayoría en la cámara son los mismos, y excepcionalmente cuando un político muy hábil comprende que debe permitir que un primer ministro con apoyo mayoritario en el parlamento ejerza el poder. Sin embargo, un ejecutivo bipolar probablemente no es un sistema eficaz para superar los problemas de un sistema de partidos polarizado o fraccionado, a menos que pueda combinarse con otras circunstancias importantes, tales como los cambios electorales bajo la Quinta República, la crisis histórica del Partido Comunista Francés o las excepcionales cualidades de liderazgo de Charles de Gaulle en los primeros años de la Quinta República. Ante un sistema de partidos débil o ineficaz, contrariamente a lo que algunos de sus partidarios esperan, es tan sólo una terapia aparente, para utilizar la expresión de Kaltfleiter<sup>82</sup>. No puede superar la debilidad de un sistema de partidos.

El otro peligro implícito, la interpretación autoritaria de los poderes del presidente, tiene un buen ejemplo en la forma en la cual Carl Schmitt modificó la interpretación de la Constitución de Weimar. Utilizó su noción del *Hüter der Verfassung* (el guardián de la Constitución)<sup>83</sup> para crear la imagen de un líder que estaba por encima y

<sup>82</sup> Kaltfleiter, *Die Funktionen des Staatsoberhauptes*, pp. 183-97, esp. p. 197.

<sup>83</sup> En 1929 Carl Schmitt, uno de los principales politólogos y constitucionalistas alemanes, publicó en *Archiv des Öffentlichen Rechts* (Neue Folge) 16: 161-237, un artículo titulado «Der Hüter der Verfassung» y en 1931 un panfleto con el mismo título en *Beiträge zum Öffentlichen Recht der Gegenwart*, Heft 1 (Tübinga) en el que ofrece una interpretación autoritaria antiparlamentaria y plebiscitaria de la Constitución de Weimar.

contra los partidos, que finalmente llevó a la ruptura del *Führerstaat* con la tradición liberal democrática. Este peligro no se puede excluir cuando ocupa la presidencia un líder populista que personaliza el poder, o un militar que puede usar su apoyo en las fuerzas armadas para consolidar su poder frente a la legislatura.

A la vista de las experiencias con este tipo de sistema, parece dudoso discutir que en sí mismo y por sí mismo pueda generar estabilidad democrática<sup>84</sup>. Algunas de las condiciones favorables al éxito de un sistema bipolar son hasta cierto punto las mismas que las que aseguran un gobierno parlamentario estable, es decir, un parlamento en el cual los partidos apoyen a un primer ministro, pero con la condición adicional de que el primer ministro se entienda y pueda bajar bien con el presidente.

#### EXCURSUS: EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA ESPAÑOLA, 1931-1936

La República Española (1931-1936) no se ha incluido en el análisis de regímenes semipresidenciales-semiparlamentarios por la razón obvia de que el presidente no fue elegido popularmente, sino que lo eligieron indirectamente el Parlamento y los miembros elegidos de un colegio electoral. Sin embargo, el título V de la Constitución de 1931 le concedía poderes que excedían los de los presidentes en las demo-

<sup>84</sup> Sobre la estabilidad de los regímenes parlamentarios semipresidenciales en Europa entre las dos guerras mundiales, ver Linz, *La quiebra de las democracias*, pp. 74-75. De los diecisiete países analizados antes de la depresión, aparte de Portugal, Yugoslavia y España (1918-23), Alemania tenía la mayor inestabilidad con una media de 210 días de duración de los gobiernos, seguida por la Tercera República Francesa con 239 días; Italia (1917-22) con 260, Austria con 267 y Finlandia con 294. Después de la depresión, España con una duración media de 101 días, Francia con 165, Austria con 149, Alemania con 258, Finlandia con 592, Estonia con 260 y Bélgica con 285 son los países con gobiernos más inestables de los catorce países incluidos. Obsérvese que dos de los sistemas con ejecutivo dual están entre los países más inestables. En dos de los países con alta inestabilidad del gobierno y régimen parlamentario la democracia sobrevivió hasta la Segunda Guerra Mundial. Ver también Ekkart Zimmermann, «Government Stability in Six European Countries during the World Economic Crisis of the 1930s: Some Preliminary Considerations», *European Journal of Political Research* 15 (1987): 23-52.

cracias parlamentarias<sup>85</sup>, el más importante de los cuales era que el presidente del gobierno tenía que tener la *doble confianza* del presidente y de la cámara única. El hecho de que las mociones de censura precisaran una absoluta mayoría en la cámara fortalecía la confianza presidencial. Sólo el presidente podía nombrar y destituir al primer ministro, lo que significaba que podía poner el veto a líderes políticos que considerara inadecuados, independientemente de su peso en la cámara, pero a su vez el parlamento también tenía el poder de negar su apoyo a la persona que el presidente designara. El presidente además tenía el poder de disolver las Cortes dos veces durante su mandato y convocar nuevas elecciones, una facultad que Niceto Alcalá-Zamora usó en 1933 y 1936. Presidió también los consejos de ministros interviniendo en ellos. Por otra parte, el Parlamento reunido después de la segunda disolución podía decidir si ésta era necesaria y el voto negativo de la mayoría de las Cortes significaba el término del mandato del presidente (artículo 81). Este artículo se aplicó en 1936, aunque la disolución de la legislatura de derechas trajo una dominada por el Frente Popular<sup>86</sup>.

<sup>85</sup> Nicolás Pérez Serrano, *La constitución española* (9 dic. 1931) (Madrid: Editorial Revista de Derecho Privado, 1932), pp. 244-74; ver artículos 75, 81 y 87. Ver Antonio Bar, *El presidente del gobierno en España: Encaadre constitucional y práctica política* (Madrid: Editorial Civitas, 1983), pp. 121-28. Para un estudio de «parlamentarismo racionalizados» y el papel del presidente en la Segunda República.

El presidente era elegido por los miembros de las Cortes, una legislatura unicameral y un número igual de electores (elegidos directamente por el pueblo) para un mandato de seis años y no podía ser reelegido. Sin embargo, el primer presidente fue elegido por la legislatura el 10 de diciembre de 1931.

El sistema de confianza dual se basaba en el artículo 75: «El Presidente de la República nombrará y separará libremente al Presidente del Gobierno, y a propuesta de éste, a los Ministros. Habrá de separarlos necesariamente en el caso de que las Cortes les negaren de modo expreso su confianza.»

<sup>86</sup> Sobre cómo funcionaba la Constitución española de 1931 y la presidencia, ver Joaquín Tomás Villarroya, «Presidente de la República y Gobierno: Sus relaciones», *Revista de Estudios Políticos* (nueva época) 31-32 (enero-abril 1983): 71-90 (con citas de importantes políticos sobre la «confianza dual»), y «La prerrogativa presidencial durante la Segunda República. Mediatización», *Revista de Estudios Políticos* 16 (1980): 59-87; Stanley G. Payne, *Spain's First Democracy: The Second Republic, 1931-1936* (Madison: U Wisconsin P, 1993), describe detalladamente el funcionamiento del sistema. Sobre la destitución del presidente, ver Joaquín Tomás Villarroya, *La destitución de Alcalá-Zamora* (Valencia: Fundación Universitaria San Pablo, CEU, 1988). Para la posición de Niceto Alcalá-Zamora, ver su *Los defectos de la Constitución de 1931 y tres años de experiencia constitucional* (Madrid: Civitas, 1981, primera edición 1936) y

Sería demasiado largo y complejo discutir la forma en la cual el presidente Alcalá-Zamora concebía su cargo, las ambigüedades de la Constitución, las decisiones que Alcalá-Zamora tomó, sus enfrentamientos con los líderes de los principales partidos, los conflictos con el presidente del Gobierno Lerroux, el veto presidencial a Gil Robles (el líder de la CEDA [Confederación Española de Derechas Autónomas]), el partido mayor en la legislatura de 1933-36), el gobierno presidencial de 1935 que disolvió las Cortes, el intento de formar un bloque de centro dirigido por Alcalá-Zamora en las elecciones de febrero de 1936 y su expulsión por el Parlamento dominado por el Frente Popular el 3 de abril de ese mismo año. Aunque hay un considerable debate sobre cuánto contribuyeron a la crisis de la República y finalmente a la guerra civil el componente presidencial de la constitución y la personalidad de Alcalá-Zamora, no hay duda de que el modelo de *doble confianza* contribuyó a la inestabilidad de la República. En la medida en que encaja en el modelo de presidencialismo con premier, el sistema español de aquellos años no apoya las esperanzas que algunos científicos y políticos ponen en este tipo de régimen<sup>87</sup>. Muestra por lo menos que este modelo depende enormemente de la personalidad del que ocupa la presidencia (un factor impredecible) y que no puede servir para superar los problemas derivados de una situación de multipartido polarizado. Es significativo que la inamovilidad de un presidente que ejercía el poder de vetar posibles gobiernos parlamentarios y que podía disolver el Parlamento llevara a que se discutiera entre los militares (a fines de 1935) la posibilidad de una intervención, y Gil Robles podría haber aceptado estos planes si hubiera habido consenso, especialmente si Franco, el general con más prestigio, hubiera estado dispuesto a apoyarlos.

Alcalá-Zamora ya observó durante los debates de la Asamblea Constituyente las ambigüedades del texto, y preguntó:

*Memorias. Segundo texto de mis memorias* (Barcelona: Planeta, 1977). Javier Tusell, «Niceto Alcalá-Zamora y una crisis política en el segundo bienio Republicano», *Hispania* 33 (1973): 401-16.

<sup>87</sup> Si no aumentara la confusión, el sistema se podría describir como de «semi-premier-presidencial» porque la mitad de los electores que elegían al presidente eran de elección popular (aunque el primer presidente, como Ebert y De Gaulle, fue elegido por la legislatura).

tengo enormes dudas acerca de cuál es el papel presidencial y si el candidato que pudierais designar o escoger para la Presidencia me pidiera un informe y fuera mi mejor amigo, yo le diría: «Pues no sé, mientras no lo aclare la Comisión, si debe usted levantarse todos los días con la «Gaceta» para bajar o acostarse con el frac al lado para inaugurar monumentos.» Y esto vale la pena de aclararlo. ¿Qué Presidente queremos, uno que ponga las primeras piedras o uno que reciba las últimas pedradas? (Risas.) Hay que aclararlo. (Aplausos.)<sup>88</sup>

### Ejecutivo dual y fuerzas armadas

Un problema constitucional y político relacionado con el modelo de ejecutivo dual y que merece considerable atención es la cuestión de quién tiene autoridad sobre las fuerzas armadas, el presidente o el primer ministro. El tema es especialmente relevante porque la mayoría de las constituciones democráticas, incluso en sistemas parlamentarios, siguiendo la concepción tradicional del monarca como jefe supremo de las fuerzas armadas, consideran al presidente como la cabeza simbólica del ejército. El que en un sistema presidencial puro el presidente elegido sea el jefe de las fuerzas armadas ni se discute, aunque las verdaderas decisiones en materia militar se delegan en el secretario de defensa, que puede ser o no un civil y al que el presidente nombra libremente. En un sistema parlamentario puro, el nombramiento del ministro de defensa o el de los ministros de las fuerzas armadas depende del primer ministro, que forma todo el gobierno. De hecho, las exigencias de la guerra moderna han determinado que se nombre un ministro de defensa en lugar de distintos ministros para cada una de las tres armas con el fin de asegurar una mejor coordinación entre ellas, una innovación aplaudida no sólo por los civiles sino por los profesionales militares más competentes para reducir rivalidades entre los servicios y falta de coordinación. En muchas democracias uno de los símbolos de la supremacía de la autoridad política constitucionalmente legitimada ha sido la selección entre el liderazgo político de un ministro civil de defensa. Es esta una solución que no ha dejado de ser deseable para los militares, porque un político puede representar más eficazmente los intereses de las fuerzas armadas ante el liderazgo político que uno de sus iguales con menos habilidad política.

<sup>88</sup> *Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes*, 3 noviembre 1931, p. 2092.

Un sistema de ejecutivo dual es muy probable que por lo menos tenga tres actores principales, y frecuentemente cuatro: el presidente, el presidente del gobierno, el ministro de defensa y generalmente un jefe del Alto Estado Mayor a cuyas órdenes están directamente las fuerzas armadas. La línea jerárquica, tan central al pensamiento militar, adquiere una nueva complejidad. ¿Actuará el presidente a través del ministro de defensa? ¿O establecerá el ministro de defensa una relación directa con el presidente, saltándose al primer ministro y despachando directamente con el presidente, que toma decisiones sin informar necesariamente al primer ministro y obtener su consentimiento?

Esta relación jerárquica simple y directa sería bien recibida entre los militares. Simbolizaría el carácter distintivo de la esfera militar y la retirada de la política militar de consideraciones políticas más amplias y del control del parlamento. Esta pauta sería todavía más probable si el ministro de defensa fuera un militar cuya lealtad no sería a un equipo político al frente de un gobierno, sino a un presidente-comandante en jefe «por encima de los partidos». Un presidente que se ve como representante de la nación y por encima de los partidos no es imposible que establezca una relación personal con su ministro de defensa y a través de él con las fuerzas armadas, y que pueda en cierta medida llevar a cabo su función de moderador de conflictos políticos consolidando de esta manera el régimen. Al hacerlo, quizá no intencionadamente, deja fuera del control político civil al ejército.

Esta pauta es posible que lleve a una mayor estabilidad en el Ministerio de Defensa si el ministro tiene el apoyo del liderazgo de las fuerzas armadas, mientras que, a su vez, su posición en el gobierno puede verse reforzada por la confianza del presidente y el jefe de la institución militar. No es un azar que en la República de Weimar entre 1919 y 1933 hubiera veinte gobiernos y sólo cuatro ministros de defensa.<sup>89</sup> Una vez establecida una relación personal entre el presidente y el ministro de defensa y los jefes del ejército, es muy posible que el presidente considere toda interferencia del primer ministro en esta relación como indeseable, y que proteja celosamente la auto-

<sup>89</sup> Karl Dietrich Bracher, *Die Auflösung der Weimarer Republik* (Stuttgart: Rong-Verlag, 1957), cap. 9 sobre el Reichswehr, pp. 229-84; ver pp. 249-53 para los artículos 53 y 54 de la Constitución que requerían la doble confianza del Reichstag y del presidente en el caso del ministro de Defensa.

mía de los militares. Estas pautas serían especialmente apropiadas en el caso de un presidente con un currículum militar, un tipo de presidente que se ha elegido algunas veces en democracias donde la subordinación del ejército era uno de los principales problemas, o donde los militares podían aparecer como una institución por encima de los partidos, como en el caso de Hindenburg en Alemania, Manstein en Finlandia, Eanes en Portugal, sin olvidar al propio De Gaulle. Todos estos presidentes en sistemas de ejecutivo dual gozaban de una relación especial con las fuerzas armadas.

Supongamos una situación en la cual el primer ministro representa a un partido o a una coalición de partidos distinta de la del presidente y puede imponer su elección del ministro de defensa, ignorando las preferencias del presidente. Supongamos que el ministro de defensa tenga algún conflicto con el alto mando de las fuerzas armadas. En una situación de este tipo no es imposible que los altos mandos de la institución militar, al encontrar al presidente más próximo a sus puntos de vista, hagan uso de esta relación especial para dirigirse a él en su capacidad de comandante en jefe, salándose al primer ministro y al ministro de defensa. Esta situación pondría al primer ministro y a su ministro de defensa en una posición muy difícil si el presidente tratara de utilizar sus poderes reservados para proponer o vetar políticas y nombramientos militares.<sup>90</sup>

El sistema, por tanto, implica crisis políticas e incluso constitucionales latentes. Quisiera señalar cómo incluso en una monarquía constitucional como la española, donde los poderes del rey están muy bien definidos y la responsabilidad política de dirigir el país está claramente en manos del presidente del gobierno y su gobierno, el ministro de defensa incluido, este tema ha sido muy delicado. En algún momento los militares se han dirigido al rey directamente, ignorando al liderazgo político. ¿Cuánto más sucedería esto en el caso de un ejecutivo dual? En estos regímenes la constitución debería definir claramente el *status* legal de cada uno de los dos ejecutivos, de manera que en una situación de crisis no tuvieran que ser las respectivas bases de poder las que lo resolvieran, dejando que el ejército eligiera cuál de las dos autoridades democráticamente legítimas

<sup>90</sup> Existe también la posibilidad, aunque es menos probable, de que los altos mandos militares se inclinen a favor de los líderes del Congreso para oponerse al presidente.

mas es más favorable a sus intereses. El modelo de ejecutivo dual da cabida a una serie de ambigüedades constitucionales en uno de los temas centrales de muchas democracias: la subordinación del ejército a las autoridades democráticamente elegidas y, es de esperar, a la supremacía civil.

### ¿Por qué resultan atractivas las soluciones semipresidencial y semiparlamentaria?

A la vista de estas consideraciones podríamos preguntarnos por qué este sistema de ejecutivo dual, de gobierno semipresidencial o semiparlamentario resulta atractivo a tantos demócratas que se enfrentan con la crisis y fracasos del presidencialismo y que no están dispuestos a considerar el parlamentarismo.<sup>91</sup> Indudablemente, el éxito aparente de la Quinta República ha generado gran parte del interés en este tipo de sistemas, pero algunos otros casos, concretamente la República de Weimar y los elementos de un sistema mixto,

<sup>91</sup> Probablemente se harán más experimentos con fórmulas mixtas a la vista del creciente descontento con el presidencialismo puro y la desconfianza con el parlamentarismo puro (que no merecen probablemente todas las formas de parlamentarismo), o la falta de voluntad para romper con la tradición del presidencialismo. Además de los sistemas de «primer-presidencial» (semiparlamentario, semipresidencial) que discutimos, Giovanni Sartori ha desarrollado otro tipo en «Le riforme istituzionali—Tra buone e cattive», *Rivista italiana di scienza politica* 21 (3 dic. 1991): 375-408, con comentarios de Angelo Panebianco (pp. 409-18) y Stefano Pasigli (pp. 419-40) y una contestación de Sartori (pp. 441-46). También en Sartori, *Seconda Repubblica?*

La resistencia al parlamentarismo (en cualquier versión) y la dificultad de hacer que funcione el sistema de tipo francés semipresidencial, semiparlamentario en vista de la «cultura plebiscitaria» en torno al presidencialismo en la América Latina, ha llevado a la búsqueda de otras soluciones híbridas. Una, sometida por un grupo de politólogos y constitucionalistas bolivianos en colaboración con estudiosos extranjeros (entre ellos yo), a una comisión política encargada de hacer reformas constitucionales, puede denominarse como «presidencialismo parlamentarizado». No abandona el principio presidencialista de la elección popular directa de un presidente, pero trata de reducir el riesgo y coste de las presidencias «minoritarias». Trata también de enfrentarse con la «rigidez» del mandato presidencial y el riesgo de ingobernabilidad permitiendo un voto de censura constructivo en el caso de presidentes minoritarios, y que una mayoría calificada del congreso devuelva el poder al electorado en caso de un *impasse* total, con elecciones presidenciales y parlamentarias. El proyecto se basa en la tradición boliviana de elección parlamentaria del presidente en ausencia de un voto mayoritario para uno de los candidatos.

aunque no estrictamente semipresidencial, de la República española en 1931-36, no se han considerado suficientemente. En el contexto latinoamericano, con su fuerte tradición de presidencialismo, la introducción de un sistema mixto es quizá para muchos una forma indirecta, incluso subrepticia, de inclinarse hacia el parlamentarismo, esperando poder introducir prácticas parlamentarias mientras se conservan los símbolos del presidencialismo. El sistema mixto es, por tanto, el resultado de una falta de disposición a atreverse a hacer un cambio radical en la tradición constitucional. Mi opinión es que la experiencia negativa que han tenido muchos países con regímenes presidenciales ofrecía una extraordinaria oportunidad para una innovación constitucional, pero aunque algunas voces se han alzado claramente en favor del parlamentarismo, este no es el consenso entre los políticos y los constitucionalistas en la América Latina.

Para conocer mejor las dificultades y debilidades del modelo del ejecutivo dual podríamos estudiar un poco más de cerca las condiciones bajo las cuales un sistema de este tipo puede transformarse en un sistema parlamentario, que es el objetivo de algunos de los que lo proponen, incluso aunque no lo confiesen públicamente. Después de todo los ejemplos de Irlanda, Islandia y Austria muestran que esta transformación es posible. Yo tengo que confesar que no lo veo como una evolución política fácil, pero no excluiría la posibilidad de utilizar el modelo de ejecutivo dual como un sistema de transición que finalmente se convirtiera en un sistema parlamentario. Este proceso requeriría una serie de condiciones que, aunque no imposibles, en mi opinión son bastante improbables: los partidos más importan-

La propuesta empieza con presidencialismo como punto de partida. De hecho, conserva un presidencialismo puro (excepto que permite un juicio «político» más bien que un juicio simplemente criminal) con una condición: que la mayoría del pueblo elija un presidente. Por otra parte, la legitimidad democrática igual del congreso entra en juego: este cuerpo elige a un presidente, eligiendo entre los dos candidatos con más voto popular el que pueda formar la coalición parlamentaria más fuerte. Sin embargo, el presidente así elegido por una minoría del electorado y una mayoría del congreso está supeditado a un voto de censura constructivo, que asegura su sucesión por un presidente con apoyo de la mayoría en el congreso. En cierto sentido, el sistema es también un parlamentarismo alternativo, como el de Sartori es un presidencialismo alternativo. La diferencia está en que en un caso se trata de corregir el *impasse* producido por el presidencialismo y en el otro las crisis producidas por un tipo extremo y asambleario de parlamentarismo.

res tendrían que estar de acuerdo en elegir el presidente por consenso, el presidente no tendría que estar básicamente identificado con ningún partido y el presidente no tendría que estar desoso de ejercer sus poderes. Esencialmente supondría la elección de una personalidad con gran prestigio que resultara aceptable para casi todo el mundo, excepto para aquellos en los extremos del espectro político, y que estuviera dispuesto a actuar como un árbitro neutral bajo circunstancias extremas, pero que no tuviera ambición de ejercer el poder. No creo que sea siempre fácil encontrar una persona que satisfaga estos requisitos. Además, este acuerdo o tático entendimiento entre los partidos no sería fácil de hacer cumplir; uno de los principales partidos podría romperlo y apoyar a un candidato fuerte. En estas condiciones, todos los líderes de los partidos importantes, hombres y mujeres con ambición de llegar a gobernar el país, se presentarían para ocupar puestos en el congreso, y se dispondrían a buscar una mayoría en la legislatura que les permitiera formar un gobierno en el cual actuar como un primer ministro parlamentario con poder, respetando el *status* simbólico y la influencia del presidente. Este sería un auténtico sistema semiparlamentario bajo la cobertura de una constitución semipresidencial. Me pregunto si en Latinoamérica los partidos y los líderes con ambición de gobernar estarían dispuestos a renunciar a la competencia por la presidencia y en cambio competir por el poder en el parlamento con el fin de ganar un voto de confianza.

Incluso si se llegara a este acuerdo «entre caballeros», nadie puede estar seguro de que se convierta en una norma no escrita. Además, alguien de fuera, un candidato populista, podría siempre denunciar este pacto. Quizá la sugerencia propuesta por un político boliviano podría iniciar el cambio: exigir que un candidato presidencial «por encima de los partidos» sea nombrado por dos tercios de los miembros del congreso. Esta mayoría estaría de acuerdo en no designar a nadie con ambición de gobernar. Pero los votantes todavía tendrían que legitimar la elección.

Si la presidencia está ocupada por una fuerte personalidad, el líder de un partido importante, no es probable que el sistema avance en dirección al modelo parlamentario. Si el presidente tiene el apoyo del congreso, el sistema probablemente seguirá siendo presidencial, esto es, un sistema con las implicaciones que ya hemos discutido.

### Presidencialismo con la «cobertura» de un primer ministro presidencial

A la vista de algunas de las discusiones sobre la posible introducción de componentes parlamentarios en sistemas presidenciales en Latinoamérica, es importante destacar que no hay que confundir un primer ministro que encabeza un gobierno y está al frente de una administración, que es nombrado y destruido libremente por el presidente y que no necesita la confianza del parlamento, con el modelo constitucional semipresidencial-semiparlamentario. La creación de un cargo de estas características es sólo una forma de delegar los poderes presidenciales, lo que puede permitir al presidente evitar algunas críticas y trasladarlas al primer ministro. Sin embargo, los poderes de este primer ministro y sus ministros no serían muy distintos de los poderes que tienen los secretarios en los gobiernos de regímenes presidenciales, a quienes se concede una considerable autonomía para dirigir sus departamentos, o de la autonomía que goza un consejero de seguridad nacional que toma importantes decisiones que se supone el presidente revisa. En un sistema de este tipo, el presidente continúa siendo el único que toma las decisiones finales y el que legitima las decisiones que otros toman.

La posibilidad de que este primer ministro y sus ministros puedan ser miembros de la legislatura no cambia la situación. De hecho, en algunos sistemas parlamentarios el cargo ministerial es incompatible con ser miembro del parlamento. La posibilidad de que los que ocupen estos cargos puedan ser objeto de interpelaciones o preguntas en el parlamento no cambia tampoco el caso, aunque da más poder a la legislatura. Después de todo, los miembros del gobierno de los Estados Unidos aparecen constantemente ante el Congreso. Sólo la posibilidad de un voto de censura que obligue al presidente a destituir a un ministro representa un verdadero cambio de poder a favor del parlamento. Sin embargo, en tanto que el presidente sea libre para nombrar un sucesor al ministro destruido, que no necesita tener la confianza de la cámara, el sistema sigue siendo básicamente presidencial. Será sin embargo un sistema en el cual la mayoría legislativa tendrá capacidad para frustrar la política presidencial, para vetar indirectamente sus decisiones sin hacer responsables a la cámara y a los partidos de la mayoría, especialmente cuando el presidente no tiene poder de disolución.

El poder de disolución presidencial violaría los supuestos de la separación de poderes y favorecería aún más el absolutismo presidencial porque el mandato del presidente no se veía afectado por la respuesta negativa del electorado hasta la próxima elección presidencial<sup>22</sup>. En realidad, si el electorado fuera a prestar su apoyo al mismo partido o constelación de partidos, el presidente se vería seriamente debilitado y el conflicto entre presidente y legislatura se agravaría y haría aún más visible. Sólo si entonces el presidente permitiera al primer ministro gobernar se haría el sistema más semiparlamentario. Su negativa probablemente crearía una seria crisis constitucional.

Un gobierno presidencial que pueda ser derrocado por la legislatura, sin capacidad para imponer su propia elección de un primer ministro, combinado con un presidente que carezca del poder de disolución sería una solución inviable y menos estable que la separación de poderes en un sistema presidencial o el modelo de confianza dual de la mayoría de los sistemas semipresidenciales-semiparlamentarios.

Esta combinación institucional es una fórmula para conflictos permanentes, a veces cumulativos, entre los dos poderes, sin posible resolución. El presidente sobrevive pero frustrado y algunas veces bloqueado, y la legislatura tampoco puede cambiar el curso de la política presidencial si él no está dispuesto a buscar un compromiso. La Constitución peruana de 1979 ofrece un ejemplo de pseudo-parlamentarismo. El presidente nombra al primer ministro como jefe del gobierno y ambos nombran conjuntamente a los ministros, pero el parlamento puede censurar al gobierno o individualmente a un ministro por mayoría simple. Si la cámara vota la censura a tres

<sup>22</sup> En sistemas presidenciales puros el presidente no puede disolver la asamblea. Hay sin embargo las excepciones de Paraguay (nunca probadas bajo condiciones democráticas) y Chile en la Constitución autoritaria de 1980. En Uruguay y Perú puede invocarse la disolución después de que el Congreso haya censurado a algún ministro del gobierno o incluso al gobierno entero por razones políticas (en el caso de Perú, esto tiene que suceder tres veces) con restricciones adicionales.

La posibilidad de disolución por un presidente que permanece en el cargo puede que no resuelva el conflicto entre el congreso y el presidente, sino que lo exacerbe. El electorado puede devolver un congreso hostil al presidente, una situación de empate que puede prolongarse. Sólo si la disolución lleva a la elección de un nuevo congreso y a una elección presidencial simultánea, puede reducirse el riesgo; los votantes entonces tendrían una oportunidad de ponerse de parte del presidente o de la oposición.

gobiernos, el presidente puede disolver la cámara, aunque solamente una vez en cada mandato y no durante el último año del mismo. El presidente puede verse debilitado y se pone en marcha un proceso de confrontación, pero permanece en el cargo durante el mandato fijado y puede continuar nombrando ministros.

Una de las formas en que el congreso puede debilitar o frustrar a un presidente sin asumir responsabilidad en las decisiones políticas (excepto negativamente) es censurando a los miembros de los gobiernos presidenciales y forzando su dimisión, un poder del que gozan algunas legislaturas. El régimen continúa siendo presidencial (contriariamente a la opinión de Shugart y Carey) porque el presidente nombra a los sucesores de los ministros dimitidos, pero no puede amenazar a la legislatura con la disolución.

### Presidencialismo, parlamentarismo y estabilidad democrática

Mi análisis de las problemáticas implicaciones que tiene el presidencialismo para la democracia no quiere decir que una democracia presidencial no pueda ser estable, sino que las probabilidades para ello en muchas sociedades no son favorables. Tampoco quiere decir que las democracias parlamentarias aseguren siempre la estabilidad, sino que proporcionan una mayor flexibilidad en el proceso de transición y consolidación de la democracia. Mi análisis tampoco indica que lo pueda conseguir cualquier tipo de régimen parlamentario. Realmente el análisis queda incompleto sin una discusión del tipo de régimen parlamentario y sus normas institucionales específicas, las leyes electorales incluidas, que podrían favorecer la estabilidad democrática.

Todos los regímenes dependen, sin embargo, del talante de la sociedad y de todas las principales fuerzas sociales para contribuir a su estabilidad. Dependen también del consenso que se alcance para dar legitimidad a la autoridad adquirida mediante procesos democráticos, por lo menos durante los períodos entre elecciones y dentro de los límites de la construcción. En última instancia, todos los regímenes dependen de la capacidad de los líderes políticos para gobernar, para inspirar confianza, para aceptar los límites de su poder y para conseguir un mínimo de consenso. Nuestro argumento es que estas cualidades son incluso más importantes en un régimen presi-

dencial, en el que son más difíciles de conseguir. La dependencia de las cualidades de un líder político, que el líder puede tener o no en un momento dado, supone riesgos mayores. Mi intención aquí ha sido reavivar un debate sobre el papel de instituciones democráticas alternativas en la construcción de democracias estables.

### Parlamentarismo y sistema de partidos

Uno de los principales argumentos que se hacen en contra de los sistemas parlamentarios es que exigen partidos relativamente disciplinados, un nivel de lealtad al partido, una capacidad de los partidos para trabajar juntos y la ausencia o el aislamiento de partidos antisistema. No hay duda de que los partidos políticos juegan un papel central en un sistema parlamentario, mientras que en un sistema presidencial el liderazgo personal y el carisma de un candidato presidencial se supone que puede superar o ignorar un sistema de partidos fraccionado y sin estructura<sup>95</sup>. Hay que decir que los sistemas de partido en regímenes parlamentarios han sido muy diversos, desde bipartido a multipartido polarizados, y que probablemente el tipo de sistema de partidos está relacionado más con la ley electoral que con que el régimen sea parlamentario o presidencial. Se aduce que el sistema presidencial tiende a un sistema bipartido, pero la evidencia no es conclusiva, especialmente cuando se piensa en el caso de Chile y el sistema multipartido de Finlandia, e incluso de Francia hoy. Corea del Sur, después de su vuelta a la democracia, puede también citarse, aunque la fusión de partidos podría considerarse como un avance hacia un formato bipartido (si no fuera un intento hacia la hegemonía). Aunque las elecciones al congreso de marzo de 1992

<sup>95</sup> La preferencia por presidencialismo e incluso formas mixtas de sistemas semi-presidenciales se basa a menudo en la hostilidad a los partidos políticos, e incluso al pluralismo democrático. No sorprende que los conservadores no reconciliados completamente con la transición a la democracia en Alemania (el DVP y el DNVP), los conservadores finlandeses y más recientemente los partidos comunistas «reconstituidos» o los líderes en la antigua URSS y Mongolia hayan favorecido un presidente que se asume está por encima de los partidos. Además, en un país recientemente unificado como Alemania, había la esperanza de encontrar a un Kaiser «substituto» en una república federal o, en países como Finlandia, Islandia e Islandia, un símbolo de la nueva independencia nacional.

confirmaron el sistema multipartido, la elección presidencial del 18 de diciembre de 1992, en la cual Kim Young Sam recibió el 42 por ciento de los votos, su contrario Kim Dae Jung un 34 por ciento y el candidato de fuera, ajeno al sistema político (el presidente de Hyundai), 16 por ciento, parece responder al formato bipartidista tan propio del presidencialismo.

Dada la congruencia del bipartido con el presidencialismo, podría asumirse que en los países con una tradición de dos partidos la restauración de la democracia o la continuidad de la política democrática debería llevar a la consolidación del bipartidismo. Esto, sin embargo, no es siempre el caso: en Colombia, la izquierdista Alianza Democrática M-19 pudo obtener 12,5 por ciento del voto en la elección presidencial en abril de 1990, y 26,8 por ciento en la elección a la asamblea constituyente de diciembre de 1990. En Uruguay, el avance reciente del Frente Amplio, incluida la conquista de la alcaldía de Montevideo, ha roto el formato bipartido. Por otra parte, la fragmentación de los partidos en Brasil y Perú es mayor que en el pasado. El multipartidismo probablemente va a continuar en la América Latina, con excepción de Costa Rica, Venezuela y Argentina. En casos como el de Chile, está bien estructurado e institucionalizado; en otros, como en el de Brasil, es muy desorganizado y volátil. No hay indicación de que los sistemas de partido se estén acoplando a un formato institucional presidencial.

La objeción que suele hacerse es que en ausencia de partidos disciplinados, los intereses locales y estrechos que representan los partidos o diputados individuales y la inestabilidad de la lealtad al partido en muchos países latinoamericanos son obstáculo para la introducción del parlamentarismo. La cuestión es hasta qué punto esta clase de sistema de partidos y este tipo de partidos en los congresos latinoamericanos son resultado de un sistema presidencial con un congreso débil, a veces reforzado por sistemas electorales de representación proporcional. Mi opinión es que, puesto que los partidos no son responsables ni tienen que rendir cuentas de la estabilidad y la política del gobierno, ya que estas son tareas del presidente, es muy probable que concentren sus esfuerzos en oponerse, criticar y quizá fiscalizar al ejecutivo, pero sin prestarle apoyo ni responder a sus iniciativas, o asumir responsabilidad por ellas. Es natural que una vez elegido el presidente, los partidos vuelvan a sus propios programas de partido en las elecciones al congreso e, incluso cuando son parte de la

coalición electoral presidencial, reafirmen sus características propias criticando al presidente. Es también natural que, al no tener responsabilidad en la política nacional, se dediquen a representar intereses específicos, intereses locales y redes clientelísticas dentro de sus electorados. No hay ninguna razón para que se preocupen del éxito de un presidente que viene de un partido distinto, o para que apoyen medidas impopulares porque no hay recompensa si lo hacen; es más, hay una gran probabilidad de que se vean castigados. No hay incentivos para una responsabilidad y una disciplina de partido. De hecho, a menudo un presidente tiene que recurrir al reparto de beneficios y medidas clientelísticas para neutralizar a la oposición.

Yo diría por tanto que ciertas características negativas de los partidos en algunos de los países de Latinoamérica, tanto su carácter no estructurado como la disciplina así como la rigidez ideológica en casos como el de Chile, se han visto reforzados por el sistema presidencial. Por otra parte, creo que el parlamentarismo podría cambiar estas características, aunque quizá no sin otros cambios institucionales. Nuevos y distintos incentivos para los partidos y sus líderes naturalmente no producirían un cambio en la práctica política de la noche a la mañana.

### Gobernar en regímenes parlamentarios

Las instituciones llevan a los mismos actores a distintas conductas; proporcionan incentivos o desincentivos para ciertas pautas de conducta. Mi presunción es que el parlamentarismo impondría a los partidos y a los líderes pautas que favorecerían una mayor responsabilidad por el gobierno, una mayor obligación de rendir cuentas (excepto bajo condiciones de un fraccionamiento extremo), al mismo tiempo que favorecería también la necesidad de cooperar y hacer compromisos (excepto cuando un partido gana una mayoría absoluta). El parlamentarismo permite también cambios en el liderazgo sin una crisis en el régimen y una continuidad sin los temores asociados con el continuismo en sistemas presidenciales.

En los sistemas parlamentarios, los gobiernos pueden exigir de los partidos (ya sea el suyo propio si tiene la mayoría o de los que forman una coalición) apoyo en los votos de confianza, bajo la amenaza de dimitir en el caso de que les faltara; y en último término de disol-

ver la legislación. Los votantes, que probablemente castigarían toda acción destructiva de los partidos, verían claramente el papel de cada uno e incluso de cada diputado. El partido que fallara en su apoyo al primer ministro tendría que pagar el precio. En la experiencia española en años recientes el electorado castigó duramente a un partido indisciplinado, plagado de facciones (la UCDD). Una de las principales razones de la pérdida de apoyo de la UCDD y de los comunistas en 1982 fueron las luchas internas que el electorado percibió, mientras que el hecho de que el PSOE fuera capaz de superar sus tensiones internas y aparecer como un partido unido capaz de gobernar, le dio la victoria de 1982, 1986 y 1989<sup>4</sup>. Lógicamente, el propio interés de los partidos y los legisladores de la mayoría es asegurar a su líder o líderes en una coalición el éxito y estabilidad en el poder. No lo hacen siempre, pero muy probablemente pagan un precio, excepto quizá cuando la alternativa son partidos antisistema o partidos que se perciben como tales, como fue el caso de la Cuarta República y en Italia después de la Segunda Guerra Mundial. Yo diría que incluso hay algún peligro en la cohesión y disciplina de un partido, especialmente cuando un solo partido tiene una mayoría absoluta como el PSOE en España, PASOK en Grecia y los conservadores británicos bajo el liderazgo de Margaret Thatcher.

Aunque el propio interés de los partidos y de sus diputados sea el factor más importante para asegurar que los partidos cumplan con su principal función en una democracia parlamentaria, los sistemas parlamentarios modernos han introducido mecanismos adicionales para reducir los peligros de la fragmentación de partidos y la inestabilidad del gobierno, que los críticos asocian a veces con el parlamentarismo.

La fragmentación del sistema de partidos está en gran medida en función de la estructura social, pero un sistema electoral fuerte puede reducirla considerablemente. Indudablemente, distritos unipersonales en los cuales una pluralidad de votos asegura la elección es muy probable que reduzca el número de partidos representados en el parlamento, excepto allí donde minorías étnicas o lingüísticas tengan asegurada una representación en áreas en las cuales son numérica-

<sup>4</sup> Sobre este punto, ver: Linz, «Change and Continuity in the Nature of Contemporary Democracies», en *Reexamining Democracy: Essays in Honor of Seymour Martin Lipset*, editado por Gary Marks y Larry Diamond (Newbury Park, Calif.: Sage, 1992), pp. 182-207, esp. pp. 188-90 y los estudios que se citan.

mente dominantes. Un sistema de este tipo, sin embargo, puede tener el peligro de polarización en sociedades profundamente divididas entre izquierda y derecha. Cuando se permiten las coaliciones, el premio que en sociedades polarizadas se lleva la pluralidad mayor puede fomentar coaliciones en las cuales los partidos extremistas condicionen y debiliten a los partidos más moderados. El sistema electoral mayoritario puede también excluir de toda representación a las minorías en áreas étnicas o lingüísticas, dando la impresión de un total consenso en tendencias separatistas o nacionalistas. No es por tanto un azar el que varias democracias occidentales favorecieran la representación proporcional después de la Primera Guerra Mundial.

La representación proporcional, sin embargo, no es necesario que sea un sistema electoral totalmente débil que asegure escños a partidos minoritarios ideológicos o formados por grupos de interés, contribuyendo así a la inestabilidad del gobierno, como en la República de Weimar. Algunos sistemas de representación proporcional y otras normas electorales pueden reducir la fragmentación. La representación proporcional no tiene por qué llevar a situaciones como las que se dan en Holanda y en Israel, donde un 1 por ciento del voto asegura un escaño. Varias democracias parlamentarias han introducido un umbral mínimo para la representación; un cierto número de votos, como en la República Federal Alemana, o un cierto número de distritos ganados, o una combinación. Estos mecanismos presentan algunas dificultades en sociedades multirétnicas y multilingües como la española, y por tanto no pueden utilizarse siempre. Algunas veces son incluso injustas; por ejemplo, la Quinta República requiere un umbral de 12 por ciento. Algunos sistemas de representación proporcional, como el sistema d'Hondt utilizado en España, en Grecia y en Chile (1925-73), aseguran, especialmente en distritos con pocos miembros, una representación desproporcionada a los partidos mayores y contribuye a lo que en España se llama voto útil, es decir, la tendencia de los votantes a apoyar a los partidos que tienen una probabilidad de proveer un líder para el gobierno.

La objeción que se hace es que en los sistemas parlamentarios los gobiernos de coalición son necesarios muy a menudo porque no es probable que haya un partido con una mayoría absoluta. De la experiencia europea resulta claro que los gobiernos de coalición pueden ser estables y que, una vez que se impone una fuerte disciplina de

partido, pueden permitir una mayor representación democrática y un mayor debate que algunos de los gobiernos mayoritarios. Pueden también facilitar la alternancia cuando dos de los partidos mayores tiene electorados grandes y estables, como es el caso de Alemania donde el FDP actúa como bisagra entre los social demócratas y los demócrata cristianos. Sin embargo, tengo que admitir que la inestabilidad del gobierno ha sido uno de los argumentos más fuertes en contra del parlamentarismo y a favor del presidencialismo. Al presentarse este argumento se olvida que en los sistemas presidenciales hay una considerable inestabilidad en los equipos de gobierno y que en los sistemas multipartido los equipos presidenciales son también frecuentemente gobiernos de coalición, aunque tengan la desventaja de que los ministros se seleccionan como individuos que no tienen que comprometer necesariamente a sus partidos para que apoyen sus políticas. La imagen de un gobierno de asamblea derrocado a su antojo gobiernos asociada con la Tercera y Cuarta Repúblicas y con la democracia italiana de las últimas décadas no es la norma en sistemas parlamentarios, incluso en países latinos. Desde 1977 España ha tenido sólo tres presidentes de gobierno, a pesar de una considerable inestabilidad en los gobiernos bajo Suárez durante el período que precedió a su caída. Por otra parte, la imagen negativa asociada con la inestabilidad del gobierno podría corregirse; se ha argüido que bajo la Cuarta República la inestabilidad del gobierno contribuyó indirectamente a la capacidad del sistema para tomar decisiones importantes<sup>95</sup>. Por otra parte, la inestabilidad a menudo es más aparente que real porque las mismas personas ocupan el puesto de primer ministro durante mucho tiempo, aunque no continuamente, y muchos de los ministros permanecen en el cargo después de los cambios de gobierno; incluso los partidos que ocupan ciertos ministerios son los mismos durante períodos prolongados. Hay mucha más continuidad de la que parece cuando se ven los datos sobre la duración de los gobiernos y la frecuencia de las crisis.

La experiencia de la inestabilidad del gobierno en la República de Weimar indujo a los legisladores de Bonn a introducir una importante innovación constitucional: el voto de censura constructivo del artículo 67, que los españoles recogieron en el artículo 113

<sup>95</sup> Philip Williams, *Politics in Post-War France. Parties and the Constitution in the Fourth Republic* (Londres: Longmans, Green, 1954), p. 399.

Democracia presidencial o parlamentaria: ¿Qué diferencia implica?

131

de la Constitución de 1978 y que se ha discutido en Portugal en las propuestas de reforma constitucional<sup>96</sup>. La *Grundgesetz* alemana dice:

Artículo 67:

1. El Bundestag sólo puede expresar su falta de confianza en el Canciller Federal eligiendo a un sucesor por mayoría de sus miembros y solicitando del Presidente Federal el cese del Canciller Federal. El Presidente Federal debe cumplir con esta demanda y nombrar a la persona elegida.

2. Un período de cuarenta y ocho horas debe transcurrir entre la moción y la elección.

Artículo 68:

Si una moción del Canciller Federal pidiendo un voto de confianza no recibe el asentimiento de la mayoría de los miembros del Bundestag, el Presidente Federal puede, a petición del Canciller Federal, disolver el Parlamento dentro de 21 días. El derecho a disolver caducará tan pronto como el Parlamento por mayoría de sus miembros elija otro Canciller Federal.

Esta norma constitucional crea en los sistemas parlamentarios una posición fuerte para el primer ministro, ya que no puede ser destituido por una mayoría puramente negativa, como sucedió en la República de Weimar cuando los nazis y los comunistas hicieron imposible todo gobierno estable pero eran incapaces de ofrecer uno alternativo. Por otra parte, esta norma ha sido criticada por la rigidez que introduce al hacer más difícil la alternancia en el gobierno.

Llegados a este punto está claro que la combinación de ciertas reformas en la ley electoral que modifiquen una representación proporcional extrema y la norma del voto de censura constructivo puede reducir en gran medida la inestabilidad del gobierno en los sistemas parlamentarios, permitiendo al mismo tiempo un cambio de primeros ministros sin provocar una crisis constitucional o sin necesidad de recurrir a medidas extremas como el juicio político de un presidente. En las democracias parlamentarias las crisis de liderazgo pueden

<sup>96</sup> En relación con el voto de censura constructivo, ver Bar. *El presidente del gobierno en España*, con referencia a los trabajos de los constitucionalistas alemanes y españoles. Guilherme d'Oliveira Martins, Dieter Nohlen, Jose Juan González Encinar, António Vitorino, José Magalhães y Jorge Sampaio, *A revisão constitucional e a moção de censura construtiva* (Lisboa: Fundação Friedrich Ebert, 1988), incluye capítulos sobre la Constitución de Bonn y la Constitución española de 1978, con referencias bibliográficas. Sobre el uso del voto de censura constructivo en Alemania, ver Lewis J. Edinger, *West German Politics* (Nueva York: Columbia UP, 1986), p. 247.

provocar crisis de gobierno y no, como en los sistemas presidenciales, crisis de régimen<sup>97</sup>.

Una posible ventaja del parlamentarismo es que los líderes de los partidos que aspiran a gobernar tienen oportunidad de familiarizarse con distintos temas y asuntos en comités y en los debates más importantes, y pueden relacionarse unos con otros. El aspirar a gobernar en un país sin haber estado implicado en el quehacer diario de la política, de la legislación, de los debates de los presupuestos, de los enfrentamientos entre gobierno y oposición, no es posible. A lo largo de este proceso pueden surgir líderes en los partidos, puede organizarse un gobierno en la sombra, y el público puede familiarizarse lentamente antes del período electoral con el líder de la oposición, cuando éste trata de obtener el apoyo de un partido con el fin de llegar a la presidencia del gobierno. Aunque haya a quienes no les gusten los políticos profesionales, los estados modernos son demasiado complejos para que estén gobernados por «amateurs». El parlamento debe ser una escuela, un vivero de líderes. Los miembros de un parlamento comparten experiencias, relaciones personales y vínculos de partido que hacen posible la negociación, el consenso y el acuerdo entre gobierno y oposición cuando sus papeles se invierten.

### Gobierno parlamentario: Gobierno de primer ministro

Uno podría sentirse tentado a caracterizar algunos de los sistemas parlamentarios modernos como regímenes de primer ministro o canceller (Kanzler)<sup>98</sup>. Frente al *régime d'assemblée* clásico de la Tercera e incluso de la Cuarta República Francesa, estos regímenes se basan en conceder al primer ministro el poder para «elaborar y ser responsable

<sup>97</sup> La forma en que funcionan los gobiernos parlamentarios en Europa varía enormemente, especialmente en la formación de gabinetes y su relación con el parlamento. No podemos discutir aquí esta rica y compleja experiencia; referimos al lector a la monumental obra de Klaus von Beyme *Die parlamentarischen Regierungssysteme in Europa*, pt. 2, pp. 449-900.

<sup>98</sup> Giovanni Sartori, en el capítulo 3 de esta obra, arguye acertadamente contra el parlamentarismo puro, el *gouvernement d'assemblée*, en el que el parlamento gobierna y el ejecutivo —el primer ministro y su gobierno— no tiene autoridad y no está protegido de mayorías que cambian rápidamente en la asamblea a la que no se puede hacer responsable.

de un programa político general» (según el artículo 65 de la *Grundgesetz* alemana). El canceller, además, tiene también poder para nombrar y destituir a los ministros, que se ocupan de los asuntos de sus departamentos dentro de la línea marcada por el canceller. La posición del canceller depende de la fuerza de los partidos —el suyo y los que han entrado en la coalición del gobierno—, pero en principio es algo más que en un *primus inter pares*. Por otra parte, tiene una relación directa con el electorado porque los partidos entran en la campaña bajo un líder al cual proponen como primer ministro y piden apoyo para conseguir este objetivo. El canceller, como líder del partido vencedor, personaliza la campaña. Sin embargo, esto no es exactamente así en todos los sistemas parlamentarios.

Algunos analistas han sugerido que el «primer ministro» o «presidente de gobierno» en una democracia de canceller representa una cierta convergencia con la personalización de los poderes en el presidencialismo. Esto es cierto sólo en parte, ya que en último término el primer ministro necesita la confianza y el apoyo de su partido (si tiene la mayoría en el parlamento) y en el caso de un gobierno de coalición, el de sus compañeros de coalición. En los gobiernos minoritarios, el primer ministro necesita el apoyo de los partidos que, sin estar en el gobierno, apoyan su política o la toleran. Incluso en la privilegiada posición de un primer ministro, es necesaria una atención continua para mantener ese apoyo, y por tanto podemos hablar de gobiernos de parlamento, o quizá, para ser más exactos, de gobiernos de partido-parlamento.

Sartori propone una solución impura a la que denomina algunas veces semiparlamentaria, que soslaya el principio de soberanía del parlamento. Mi argumento a favor del parlamentarismo de premier, como el británico o la *Kanzlerdemokratie* alemana, coincide con el suyo, pero diferimos en la caracterización de estos regímenes. En mi opinión, son parlamentarios porque la elección del primer ministro o del Kanzler la hacen los partidos en el parlamento y la continuidad en el cargo depende en última instancia del parlamento, donde se gana un voto de confianza, se fracasa y no se puede proporcionar un gobierno alternativo, o incluso se teme la disolución y la necesidad de enfrentarse con el electorado. Los sistemas parlamentarios modernos y racionalizados no eliminan el papel de los partidos o de los parlamentarios, pero limitan el uso excesivo, arbitrario e irresponsable del poder parlamentario. Sin embargo, el ejecutivo tiene que prestar atención al parlamento, a su partido o a los que apoyan una coalición y por tanto no es «independiente» o «no responsable» durante todo el período legislativo. Los «no iguales» elegidos democráticamente sobre los que gobierna o entre los que gobierna tienen una parte en el poder y potencialmente tienen que responder del uso que hagan de él.

### Difficultad de una transición de presidencialismo a parlamentarismo

En países que tradicionalmente han tenido una constitución presidencial, o donde un régimen autoritario promulgó una constitución de este tipo, en el proceso de innovación constitucional la transición a la democracia se lleva a cabo con la libre elección de un nuevo presidente, supuestamente bajo la antigua constitución, para un periodo normal o reducido. Esta situación difiere fundamentalmente de aquella en la que se encontraron muchas democracias de Europa occidental en el momento de la transición. En éstas, la primera elección después de una dictadura fue para elegir una legislatura, constituyente o no, que era libre para crear las nuevas instituciones sin tener que delegitar al presidente democráticamente elegido. Las Cortes españolas elegidas en 1977 como resultado de la Ley para la Reforma Política que hizo posible la transición eran en principio libres de considerar cualquier forma constitucional. Incluso discutieron por motivos simbólicos, aunque sin ninguna viabilidad o sentido para el proceso político, si España debería ser una monarquía (según el referéndum de la Ley para la Reforma Política había decidido ya en diciembre de 1976).

Es discutible si una asamblea constituyente o una legislatura que sin haber sido elegida con ese fin emprende la tarea de hacer nuevas leyes constitucionales o enmiendas a una constitución puede ignorar la existencia de un presidente elegido democráticamente. Se plantea así un tema nuevo y complejo: la colaboración entre el congreso y el presidente. Parece sin embargo razonable esperar que un presidente que ha sido elegido como símbolo de una renovación democrática colabore con el congreso diseñando las nuevas instituciones políticas y poniendo su peso y prestigio detrás de la nueva constitución (especialmente si no puede ser reelegido). Hasta que ésta no haya sido aprobada de acuerdo con los procedimientos designados, no se exigirá al nuevo presidente que renuncie al poder, y si el presidente se compromete a defender la nueva constitución, no se le pedirá que renuncie al cargo hasta el final del mandato. No hay que olvidar que los sistemas parlamentarios tienen como jefe de estado a un rey o a un presidente que generalmente es elegido no por el pueblo sino por un colegio electoral representativo. En esta situación, un presidente elegido popularmente como defensor y partidario de la nueva

Democracia presidencial o parlamentaria: ¿Qué diferencia implica?

135

constitución tendría totalmente derecho a agotar su mandato para llevar a cabo las funciones asignadas a la presidencia en la nueva constitución. Esto sucedería especialmente en el caso de un presidente elegido con el apoyo de todos los que desean una transición a un sistema político completamente democrático. Esta solución tendría también la ventaja de que aseguraría una continuidad formal y simbólica con la legalidad pasada, al tiempo que rompería con el legado autoritario en lo que no fuera compatible con el nuevo régimen democrático. Podría entonces ser un valioso componente de lo que en España fue la reforma pactada-ruptura pactada. El presidente elegido de acuerdo con las normas constitucionales existentes antes de la democracia sería parte del proceso de reforma, y la nueva constitución y el nuevo gobierno apoyado por el parlamento, parte de la ruptura con el pasado que contribuyó a la quiebra o fue el producto de una imposición autoritaria, como en Chile.

### Conclusión

Este análisis se ha centrado en algunos de los problemas estructurales inherentes al presidencialismo, entre otros la legitimidad democrática simultánea del presidente y el congreso, la probabilidad de conflicto, la ausencia de mecanismos obvios para resolverlo, el carácter de suma-cero de las elecciones presidenciales, la implicación mayoritaria que puede llevar a una desproporcionalidad que deje a más del 60 por ciento de los votantes sin representación, la polarización potencial, la rigidez de los mandatos fijos y las reglas de no reelección normalmente asociadas con el presidencialismo. Se han discutido también algunas de las implicaciones que el presidencialismo tiene para la cultura política, el sistema de partidos y el reclutamiento de las elites del congreso. Quiero subrayar que todas estas consecuencias no se dan en todos y en cada uno de los casos, sólo destacan que son probables. Se necesitaría mucha más investigación para probarlas sistemáticamente, aunque fácilmente se vienen a la mente ejemplos de estas pautas que están documentadas en algunas de las contribuciones a este volumen. Alfred Stepan y Cindy Skach en el capítulo 4 hacen un análisis «contra-factual», con todas las dificultades, de lo que hubiera sucedido si durante crisis graves una serie de democracias hubieran sido parlamentarias en lugar de presidenciales,

y (como yo he hecho para España en 1977) qué hubiera sucedido en algunas de las democracias parlamentarias si hubieran tenido constituciones presidenciales.

He tratado también la gran variedad y carácter ambiguo de los sistemas denominados semipresidencial o semiparlamentario de ejecutivo dual, que también se han llamado parlamentarismo de premier y parlamentarismo presidencial. Estos sistemas, como los comentaristas han observado frecuentemente, funcionan bien como presidenciales o como parlamentarios, y pueden conducir a situaciones conflictivas o a una situación de empate, a menos que el presidente muestre una habilidad política extraordinaria y un *savoir faire* en el caso de una mayoría parlamentaria distinta de la que le apoyó en la elección. En el caso de la República de Weimar y de la República española en los años treinta, el sistema de ejecutivo dual llevó a soluciones de una dudosa constitucionalidad y contribuyó decisivamente a desgastar las instituciones democráticas. He destacado también las consecuencias especialmente inquietantes que tienen estos sistemas para la relación con las fuerzas armadas.

Finalmente he analizado brevemente algunas de las principales objeciones al parlamentarismo, haciendo notar cómo bajo ciertas circunstancias pueden estar justificadas<sup>99</sup>, pero también cómo las democracias parlamentarias contemporáneas han superado algunas de las consecuencias disfuncionales del parlamentarismo extremo y su sistema de partido fraccionado. He discutido también ampliamente cómo los sistemas parlamentarios en la política contemporánea pueden favorecer el que surja un liderazgo nacional y en los partidos fuerte, capaz de gobernar con suficiente apoyo bajo condiciones críticas.

No hay duda de que ni el parlamentarismo ni el presidencialismo, ni un sistema mixto, son capaces de resolver con éxito problemas intratables como con los que hoy se enfrentan Líbano, Chipre y pro-

<sup>99</sup> El sistema parlamentario israelí se considera generalmente como un caso «análogo» de parlamentarismo, con su sistema de partido altamente fraccionado (en gran medida como resultado de la ley electoral), la dificultad de formar coaliciones y su inestabilidad, el bloqueo debido a las concesiones que se hacen al formar las coaliciones y otros problemas. Se han propuesto soluciones, algunas próximas a cambiar a un sistema presidencial puro, incluyendo la elección directa de un primer ministro. Ver la «Conclusion, Directions for Reform», en Ehud Sprinzak y Larry Diamond, *Israel: Democracy under Stress* (Boulder: Lynne Rienner, 1993).

blemente sociedades con guerras civiles o con los problemas de algunos de los países africanos. Tampoco discuto el que haya formas degeneradas tanto de presidencialismo como de parlamentarismo; hay muchos casos que se le vienen a uno a la mente. Sólo insisto en que el presidencialismo parece que supone un mayor riesgo para una política democrática estable que el parlamentarismo contemporáneo.

Los ingenieros políticos, como los ingenieros que construyen puentes, deberían planear pensando en las condiciones menos favorables, aunque con la esperanza de que nunca llegarán a materializarse. Puede que se considere inútil cuando se cuentan los costes adicionales, que en el caso de desarrollar instituciones políticas son los costes de la innovación, de los retos a la tradición. Así como los constructores de puentes nunca pueden asegurar que los puentes no van a ceder bajo algunas circunstancias extremas, ningún constitucionalista puede asegurar que las instituciones que crea sobrevivirán a todos los riesgos y peligros y garantizar una democracia consolidada. Sin embargo, la evidencia acumulada del pasado en los sistemas presidenciales, especialmente en Latinoamérica y en Asia, y el éxito de las democracias parlamentarias contemporáneas en los países de Europa occidental muestran una serie de tantos que parecen favorecer a las instituciones parlamentarias.

La innovación no es necesariamente buena, pero asirse a las instituciones del pasado cuando han fallado frecuentemente y no elegir el innovar es perder una oportunidad histórica. Quizá como ciudadano de España, donde los líderes políticos pudieron llegar a un consenso para atreverse a crear nuevas instituciones que han llevado a un régimen parlamentario democrático consolidado, tengo un sesgo en mi preferencia. Creo, sin embargo, que el uso inteligente de la oportunidad histórica después de muchos fracasos y dictaduras es prueba de que la innovación es posible y puede tener éxito. Nadie en España entre 1975 y 1978 podía estar seguro de que el experimento tendría éxito. Sin embargo, la experiencia de España y de otras democracias europeas, especialmente la República Alemana, muestra cómo el liderazgo innovador y una constitución cuidadosamente pensada y elaborada puede en gran medida ayudar a generar las condiciones para una democracia estable.

En las primeras etapas de la transición a la democracia en España, Adolfo Suárez, que todavía no era el presidente del gobierno, en

un discurso en el que se transmitía el talante abierto al cambio, citó una poesía de un «gran escritor español». Yo también quiero terminar con las líneas de Antonio Machado:

¡Qué importa un día! Está el ayer alerto  
al mañana, mañana al infinito  
hombres de España, ni el pasado ha muerto  
ni está el mañana—ni el ayer— escrito.

## Apéndice

Aunque mi análisis de la diferencia que representan el presidencialismo y el parlamentarismo en la consolidación, en la institucionalización y en el funcionamiento democrático en su origen no se basaba en una comparación sistemática del funcionamiento de países con uno u otro tipo de régimen, varios autores han proporcionado pruebas de la mayor o menor probabilidad de estabilidad o de quiebra en ambos tipos. Una comparación sistemática y cuantitativa, dado el problema que supone el definir el período histórico a cubrir, los países a incluir y el gran número de variables que pueden mantenerse o no constantes, presenta enormes problemas metodológicos.

Scott Mainwaring y Matthew Shugart<sup>100</sup> presentan una lista de 24 países con 30 años de democracia ininterrumpida entre 1959 y 1989 (la India incluida, a pesar del período de estado de excepción). De esos 24 países, 18 tienen regímenes parlamentarios, 3 son presidenciales (Estados Unidos, Costa Rica y Venezuela), 2 son semipresidenciales (Finlandia y Francia) y 1 tiene una forma de gobierno única (Suiza).

Alfred Stepan y Cindy Skach<sup>101</sup> se han centrado en los 86 países que alcanzaron la independencia entre 1945 y 1979. Entre ellos, 15 fueron democráticos durante diez años consecutivos. Stepan y Skach cuentan 32 países que fueron parlamentarios el primer año de la

<sup>100</sup> Scott Mainwaring y Matthew Shugart, «Juan Linz, Presidentialism and Democracy», en *Politics, Society, and Democracy: Latin America. Essays in Honor of Juan J. Linz* (Boulder: Westview Press, 1994).

<sup>101</sup> Alfred Stepan y Cindy Skach, «Meta-Institutional Frameworks and Democratic Consolidation» (ponencia presentada en la Tercera Reunión del Proyecto de Transformación de Sistema Este-Sur, 4-7 enero, 1992, Toledo).

independencia, de los cuales 15 continuaron siendo democracias entre 1980 y 1989. La exclusión de microestados podría reducir el número de democracias (Dominica, Kiribati, Nauru, Sta. Lucía y San Vicente), pero también el número de estados no democráticos (Gambia, Grenada, Mauritius, Seychelles, Tuvалу). Esto significaría que de los 22 nuevos estados independientes recientes con un gobierno parlamentario el primer año, 10 continuaron siendo democracias entre 1980 y 1989 y ninguno de los que tuvieron otro tipo de régimen en el primer año.

Matthew Shugart y John M. Carey<sup>102</sup> enfocaron el tema de una forma distinta y confeccionaron una lista de 48 países que hasta 1990 habían celebrado por lo menos dos elecciones democráticas sin que se hubiera producido una quiebra. Entre ellos incluyen 27 democracias puramente parlamentarias (sorprendentemente entre ellas no está la India), 12 regímenes presidenciales y otros 9 de tipos distintos (5 presidencial con premier, 2 parlamentarios con presidente y 2 independientes de la asamblea, utilizando su tipología de regímenes). Clasifican formalmente correctamente a Austria e Islandia como presidenciales con premier, pero puesto que estos estados funcionan en realidad como parlamentarios, los voy a contar como tales, aumentando el número de democracias parlamentarias a 29 y rebajando los regímenes presidenciales de premier a 3. Si aislamos los 23 «países del tercer mundo» (entre ellos Argentina, Uruguay y Turquía junto con Senegal, Botswana y Papúa Nueva Guinea), 9 son parlamentarios, 11 presidenciales (todos latinoamericanos excepto Senegal) y 3 «otros» tipos.

El que incluyan a «los países no nuevamente independientes», especialmente los regímenes presidenciales o presidenciales modificados en Latinoamérica, reduce la diferencia que se da en el análisis de Stepan y Skach. El hecho de que también incluyan menos microestados (que eran desproporcionadamente democráticos) afecta también la comparación.

Shugart y Carey señalan acertadamente cómo, en 1991, 11 «países del tercer mundo» con regímenes presidenciales según su criterio eran «democráticos», a los que se podrían añadir otros 3 con sistemas presidenciales modificados, comparado con 9 parlamentarios (10 si se añade la India). El reciente retorno a la democracia de los países latinoamericanos (incluidos los casos dudosos de El Salvador, Gua-

<sup>102</sup> Shugart y Carey, *Presidents and Assemblies*, pp. 40-41.

tema y quizá Honduras) explica la diferencia entre las 9 o 10 democracias parlamentarias (con por lo menos dos elecciones democráticas sin que se produjera una quiebra) y las 14 democracias «presidenciales» entre los 48 países (49 con la India) considerados.

Sin embargo, las dudas de Shugart y Carey sobre la relación entre tipo de régimen y estabilidad democrática están basadas en un análisis de la caída de los regímenes democráticos en el siglo XX. La lista incluye un total de 40 casos de quiebra —en algunos países dándose más de una—, 22 de sistemas parlamentarios, 12 de sistemas presidenciales y 6 de «otros tipos» (uno presidencialista con premier [Austria] y 5 parlamentarios presidenciales, entre los cuales incluyen a la República de Weimar, Ecuador [1962], Perú [1968], Corea [1961] y Sri Lanka [1982]).

De acuerdo con sus datos, las quiebras afectaron a 7 democracias parlamentarias (todas en Europa) antes de la Segunda Guerra Mundial, a 2 sistemas mixtos (Alemania y Austria) y sólo a una democracia presidencial (Argentina). La quiebra de las democracias europeas está bien documentada, pero hay considerable ambigüedad en cuanto a cuándo y durante cuánto tiempo los países latinoamericanos pueden o no considerarse democráticos y si llegó a producirse una quiebra y cuándo. Esto explica por qué sólo se incluye Argentina en este período.

Si consideramos el período de después de la Segunda Guerra Mundial, Shugart y Carey enumeran 14 casos de quiebra de democracias parlamentarias. Excluyen acertadamente la transición de la Cuarta a la Quinta República, que consideran como un caso de reequilibramiento, y otros casos en los cuales no se celebraron elecciones consecutivas antes de producirse la quiebra, con el fin de eliminar países con una independencia reciente que celebraron la primera elección bajo la mirada vigilante de un poder colonial que se retiraba o como una representación a beneficio de los extranjeros. Sólo una de estas quiebras se produjo en Europa (en Grecia). Las 14 quiebras de regímenes parlamentarios contrastan con las 12 de sistemas presidenciales y las 4 de sistemas que ellos llaman «parlamentarios presidenciales». (La lista sin embargo omite múltiples quiebras en el mismo país; el haberlas incluido podría haber aumentado el número en la América Latina.)

Estas cifras podrían apoyar la tesis de que el tipo de régimen no tiene mucho que ver, o incluso que los regímenes parlamentarios son más vulnerables que los presidenciales puros. Sin embargo, se

necesita más información tanto para probar como para desmentir esta conclusión. Para empezar, ¿cuántas democracias parlamentarias y presidenciales, había antes de la Segunda Guerra Mundial?

La América Latina incluía 17 países, todos presidenciales —excepto por cortos interludios— antes de 1945. ¿Cuántos eran democracias, de acuerdo con unos estándares razonables? ¿Cuántos, aparte de Argentina, experimentaron una quiebra?

Cuando consideramos la Europa de entreguerras<sup>103</sup> tratamos abrumadoramente con democracias parlamentarias, excepto algunos pocos regímenes semipresidenciales: Alemania y Finlandia y, dependiendo del criterio que se use, Austria, Irlanda e incluso la República Española. De un total de 28 países (incluidos Turquía y Rusia), 25 (o por lo menos 22) eran parlamentarios. El total incluía 12 democracias estables y 16 países que experimentaron una quiebra o un fracaso de la consolidación democrática. De los 2 regímenes verdaderamente semipresidenciales, 1, la República de Weimar, experimentó una quiebra.

En este contexto de 15 «viejos estados» (excluidos los imperios) que no experimentaron cambios importantes en sus fronteras, 9 eran democracias parlamentarias estables. De los 8 nuevos estados, 5 sufrieron una quiebra. La democracia no se consolidó o sobrevivió en los 5 imperios derrotados —Rusia, Turquía, Austria, Hungría y Alemania— independientemente del tipo de régimen.

El parlamentarismo en la Europa de entreguerras, a diferencia de la Europa de las posguerra (con excepción de Grecia), no aseguró un desarrollo o una estabilidad democrática. Quizá, entre otros factores, en una serie de países se produjo un proceso de aprendizaje y las constituciones introdujeron innovaciones que contribuyeron a la estabilidad. Después de la guerra, de 14 democracias europeas, sólo 1 experimentó una quiebra. Obviamente no cuento los países en la órbita soviética como Checoslovaquia (1948) o Hungría.

En este mismo período, de los regímenes presidenciales democráticos en estados que habían alcanzado la independencia antes de 1945 —cuyo número es más difícil de fijar—, sólo los Estados Unidos y Costa Rica no experimentaron una quiebra democrática. El

<sup>103</sup> Juan J. Linz, «La crisis de las democracias», en *Europa en crisis 1919-1939*, editado por Mercedes Cabrera, Santos Juliá y Pablo Martín Aceña (Madrid: Editorial Pablo Iglesias, 1991), pp. 231-80; ver tabla 1, p. 235.

número de quiebras es ciertamente más de 1 si contamos Argentina, Chile, Brasil, Uruguay, Perú, Colombia y Venezuela, dejando fuera las democracias presidenciales más dudosas.

Los regímenes parlamentarios débiles establecidos después de la Segunda Guerra Mundial, de acuerdo con Shugart y Carey, son, en Asia: Burma, Pakistán (1954-77), Singapur (1972), Tailandia (1976), Tailandia (1980) y Sri Lanka (década de los años setenta). Hay también 1 en Oceanía: Fiji (1988); 4 en África: Kenia (1969), Nigeria (1955), Sierra Leona (1967) y Somalia (1969), y 2 en América: Guayana (1974-78) y Surinam (1975). Esto significa regímenes parlamentarios débiles en 12 países. Si añadimos Grecia, tenemos un total de 13 quiebras democráticas, y 13, si contamos Malta, democracias parlamentarias estables europeas, y 13 estables no europeas (incluyendo los países de la Commonwealth pero no los microestados). Tenemos por tanto 13 casos de quiebra de la democracia comparado con 26 democracias parlamentarias más o menos estables, estrictamente hablando (sin incluir la Cuarta República en Francia). Esto significa que hubo 13 casos de quiebra de la democracia en 39 países.

Del total de regímenes presidenciales en el mismo periodo tenemos los Estados Unidos, Costa Rica (desde 1953) y Venezuela (desde 1958) que no han experimentado una quiebra. Pero por lo menos otros 10 países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia y Uruguay, más Ecuador y Perú, ambos clasificados por Shugart y Carey como parlamentarios presidenciales) sufrieron la caída de la democracia. Y no tenemos en cuenta los regímenes presidenciales más dudosamente democráticos en Latinoamérica y en las Filipinas (1972), Corea (1972), y 2 regímenes parlamentarios presidenciales (Corea 1961 y Sri Lanka 1982). Esto significa que en un mínimo de 11 países (ignorando repetidas quiebras y el tipo de presidencialismo) la democracia se derrumbó, comparado con 3 repúblicas presidenciales totalmente estables.

En resumen, a partir de la Segunda Guerra Mundial tenemos 13 quiebras de la democracia en 39 democracias parlamentarias (definidas según el criterio de Shugart y Carey, más la India), y por lo menos 10 quiebras entre 13 democracias presidenciales (con algunos casos dudosos excluidos deliberadamente).<sup>104</sup>

<sup>104</sup> Tatu Vanhanen, «Institutional Strategies and Democratization» (ponencia presentada en el XV Congreso Mundial de la Asociación Internacional de Ciencia Política, julio 1991, Buenos Aires).

El hecho de que de estos 10 países que han sufrido quiebras democráticas desde 1945, en el momento en que esto se escribe 9 sean democracias, muestra que la democratización es posible en países con una tradición presidencial y que estos 9 países son democracias presidenciales. Quizá las sociedades y sus líderes en estas democracias presidenciales han aprendido de fracasos pasados y podemos encontrar en el futuro sistemas presidenciales tan estables como las democracias parlamentarias en Europa. Sin embargo, algunos de los problemas en tiempos recientes en varias democracias presidenciales —Perú, Filipinas, Venezuela, Haití y Brasil— no auguran nada bueno para estas democracias. Indudablemente, otros factores, aparte del tipo de régimen, explican las dificultades, pero no es desacertado argumentar que el presidencialismo multiplica las dificultades por causas congruentes con nuestro análisis.