

*América Latina: el presidencialismo en crisis**

ARTURO VALENZUELA¹

SUMARIO:

1. Presidencialismo y parálisis
2. Multipartidismo y mayorías
3. ¿La tribuna del pueblo?
4. Tímidas propuestas de reforma
5. Argumentos en pro del parlamentarismo

En esta última década del siglo XX, el mundo ha centrado su atención en la ex-Unión Soviética y en Europa del Este, presenciando una serie de sucesos que tienen profundas implicancias para el futuro de la historia de la humanidad. Siguiendo un proceso mayormente pacífico los regímenes socialistas de planificación centralizada se sumieron en un estancamiento económico y político que abrió el camino para las elecciones y la promesa de reformas democráticas. Aunque en forma menos dramática, América Latina también ha sufrido cambios de dimensiones históricas. Las abiertas y competitivas elecciones presidenciales celebradas en Brasil y Chile en 1989 constituyeron un hito. Efectivamente, por primera vez todas las naciones iberoamericanas —con excepción de Cuba— disfrutaron, en la misma época, del beneficio con gobiernos constitucionales elegidos.

* Tomado del *Journal of Democracy*, Vol. 4, Nº 4, Octubre de 1993.

¹ Arturo Valenzuela es profesor de Gobierno y Director del Centro de Estudios Latinoamericanos de la Universidad Georgetown.

Existen fundamentos para un cauteloso optimismo acerca del futuro de la democracia en el hemisferio occidental, donde los desafíos de las reformas económicas y políticas son menos difíciles que en el viejo continente y existe una mayor tradición de instituciones representativas. La propia crueldad de los regímenes militares de América Latina en las décadas del 70 y del 80 despertó un compromiso creciente de parte de las élites civiles y de las masas con la democracia y los derechos humanos como fines en sí mismos. Los cambios que se produjeron en el contexto político mundial, así como el crecimiento de un consenso que favorecía generalmente a las políticas de libre mercado, llevaron a una disminución de la polarización y del conflicto. La democracia liberal como sistema de gobierno ya no se cuestiona –ni desde la izquierda ni desde la derecha– con esquemas alternativos para organizar a la comunidad política.

Sin embargo, una evaluación más completa del avance que ha logrado la democracia en las Américas en la última década sugiere que en el largo plazo las perspectivas de los gobiernos representativos continuarán siendo dudosas. El reciente golpe en Haití, los intentos de golpe en Venezuela y Guatemala, la imposición de un gobierno dictatorial de parte del presidente Fujimori en el Perú, y el descontento militar en Chile son señales que nos recuerdan la fragilidad del ejercicio democrático.

La mayoría de estudios académicos sobre la consolidación de la democracia en América Latina y otros países en desarrollo se ha centrado en los desafíos que presenta la implementación de políticas de estabilización fiscal y de ajuste estructural para resolver los desequilibrios económicos, corregir profundos problemas sociales y promover el crecimiento. La mayoría de los países de la región todavía no han superado el pesado legado histórico de subdesarrollo, malos manejos fiscales y endeudamiento externo.

Si bien estas consideraciones económicas y sociales deben sopesarse en cualquier evaluación de las perspectivas de consolidación democrática, es necesario prestar mayor atención aún a los factores claramente políticos. El desafío más inmediato lo tienen los líderes políticos, quienes tendrán que ganar total autoridad en la formulación de políticas. Esto no es fácil cuando –como suele ocurrir– las fuerzas armadas se han atribuido un grado extraordinario de autonomía, exigiendo jurisdicción exclusiva en asuntos militares internos tales como la capacitación y promoción de oficiales, adquisiciones y presupuestos. A la vez, los militares ejercen *de facto* un amplio poder de veto no sólo en políticas de seguridad nacional sino también en asuntos internos que normalmente recaen fuera de la competencia militar.

Sin embargo la consolidación de la democracia también está amenazada por el desempeño inadecuado de las instituciones y procedimientos democráticos. El autoritarismo ha dejado un legado de partidos políticos débiles y divididos y esta situación a menudo impulsa a los electores a buscar la salvación en manos de líderes populistas sin experiencia ni apoyo organizado. En todo el continente las estructuras estatales se han caracterizado por su sobredimensionamiento, su afán de despilfarro y su falta de responsabilidad ante los electores, todo lo cual ha sofocado el crecimiento económico y ha promovido la ineficiencia gubernamental. Ante la falta de instituciones

judiciales fuertes, el imperio de la ley suele ser precario. Los sistemas electorales basados en la representación proporcional en grandes distritos electorales y con listas cerradas de candidatos controlados por los jefes de los partidos, han creado un abismo entre los representantes elegidos y sus electores. La corrupción ha minado la confianza en los dirigentes elegidos, alimentando así un profundo cinismo en lo que concierne a la política y a los asuntos públicos.

Se vienen desplegando muchos esfuerzos para enfrentar esta situación. Se han implementado extensamente transformaciones estructurales en el Estado, incluyendo la privatización, descentralización y reforma de la administración pública. La protesta contra la corrupción ha llevado a la censura y destitución de los presidentes de Brasil y Venezuela, con lo cual se ha fomentado que los líderes elegidos respondan por sus actos ante sus electores. Los recientes cambios constitucionales en países como Colombia y Chile han procurado fortalecer a los gobiernos locales y poner en marcha reformas muy necesarias en la administración de justicia. Varios países han experimentado distintas modificaciones en sus sistemas electorales.

Sin embargo, los reformistas institucionales y los académicos le han prestado menos atención a una dimensión crítica que llega hasta el corazón de la gobernabilidad democrática en América Latina: la crisis de la democracia presidencial. En un país tras otro, los sistemas políticos basados en la separación de poderes no han logrado generar el consenso necesario para gobernar. Aunque América Latina imitó a Europa al diseñar sus sistemas electoral y judicial, su forma de gobierno emuló a la de los Estados Unidos, convirtiendo a las Américas en el hogar *par excellence* del presidencialismo.

1. PRESIDENCIALISMO Y PARALISIS

La democracia en la región ha tenido una historia llena de altibajos que se ha atribuido generalmente a las debilidades culturales y económicas. También se ha atribuido esta historia a la inmadurez de los grupos y líderes políticos que no han mostrado ni la capacidad ni el deseo de establecer y respetar las normas y procedimientos democráticos. Sin embargo, recientemente, los intelectuales y reformadores institucionales han comenzado a argumentar que el propio presidencialismo ha exacerbado la parálisis e ingobernabilidad del Ejecutivo. La manifestación más dramática de descontento con el sistema presidencial ocurrió en Brasil, donde un plebiscito nacional en abril de 1993, le pidió al pueblo que escoja entre un gobierno presidencial o uno parlamentario. Aunque la opción parlamentaria fue derrotada en forma decisiva, las encuestas revelaron que fue la opción de los brasileños más educados y de la mayoría de la clase política ².

Para que un gobierno democrático tenga éxito es necesario que pueda traducir las distintas opciones de la sociedad en opciones de la mayoría, ya sea mediante la elección

² Bolívar Lamounier, ed. *Ouvindo o Brasil: Uma Análise da Opinião Pública Brasileira Hoje* (Sao Paulo: IDESP Editora Sumare, 1992), 156-57. El apoyo a las opciones parlamentarias tiene una larga historia en América Latina. En el documento de William S. Stokes titulado «Parliamentary Government in Latin America» en *American Political Science Review* 39 (1945): pp. 522-35 figura un debate sobre las innovaciones parlamentarias en América Latina inmediatamente después de la postguerra.

de un partido mayoritario o la creación de una coalición de mayoría. En el parlamentarismo, el gobierno es generado y sostenido (o al menos tolerado) por las mayorías parlamentarias. El gobierno caerá si no cuenta con un apoyo mayoritario que cuando menos sea tácito, entonces se buscan nuevas coaliciones de mayoría o se convoca a elecciones. La debilidad fundamental del gobierno presidencial radica en que los presidentes frecuentemente no logran asegurarse mayorías legislativas cooperantes. Este problema es particularmente evidente en los sistemas multipartidarios o bipartidarios fragmentados, lo que agrava mucho las rivalidades naturales entre los poderes del Estado. Al contrario de lo que ocurre en los gobiernos parlamentarios, los gobiernos presidenciales no tienen soluciones prontas para los impases políticos que surgen cuando un presidente no puede disponer del apoyo mayoritario en el Poder Legislativo. Con frecuencia el resultado es una parálisis gubernamental que lo debilita y este resultado es particularmente posible cuando el presidencialismo coexiste con un sistema multipartidario.

Quienes forjaron la Constitución de los Estados Unidos no se preocuparon de estos problemas. Su objetivo era equilibrar los intereses de los pequeños estados respecto a los más grandes y adoptar controles y balances para limitar el poder del Ejecutivo y dobligar la influencia de las mayorías transitorias. Temían que el Ejecutivo adquiriera un poder similar al de la Realeza y le temían más a las locuras tiránicas de las mayorías inmoderadas que al estancamiento gubernamental. La clave del sistema que ellos concibieron en la Convención de Filadelfia era la doctrina de la separación de poderes, lo que creó un ejecutivo independiente de las mayorías del Congreso pero que dependía de ellas para hacer cumplir el programa de la administración y el nombramiento de sus principales funcionarios. Tal como lo ha señalado Juan J. Linz, el presidencialismo se convirtió en un sistema en que las legitimidades compiten entre sí, con un conflicto inherente entre el Ejecutivo y el Legislativo, cada uno de los cuales podía afirmar que representaba la voluntad del pueblo ³.

El presidencialismo solo ha tenido éxito en los Estados Unidos. Muchos factores han contribuido a consolidar en ese país un régimen basado en la separación de poderes, incluyendo el desarrollo de una Corte Suprema como árbitro entre los otros dos poderes, la firme tradición del control civil sobre el militar, y la práctica del federalismo (que por generaciones centralizó el poder en los estados en vez de hacerlo a nivel nacional). A pesar de estos factores, es improbable que el presidencialismo hubiera tenido éxito en Estados Unidos si no hubiera sido por algo que no previeron los fundadores de los Estados Unidos, a saber, el desarrollo de partidos políticos distintos, organizados en un sistema bipartidario.

Este sistema hizo posible construir puentes políticos que unieran las divisiones institucionales y que le dieran a los presidentes, las mayorías del Congreso que necesitaban para poder gobernar. Tal como lo ha señalado James Sundquist, desde la época

³ Ver Juan J. Linz, «The Perils of Presidentialism», *Journal of Democracy* 1 (Invierno 1990): 62. El argumento de Linz se ha elaborado en «Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?» en el libro *The Failure of Presidential Democracy* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, en prensa).

de expansión de los partidos de masas en la era de Jackson (1828-36) hasta el segundo período de Dwight D. Eisenhower (1956-60), casi todos los presidentes de los Estados Unidos asumieron sus funciones contando con el apoyo mayoritario de sus partidos en ambas cámaras del Congreso. Las únicas excepciones fueron las breves administraciones del Whig Zachary Taylor y su sucesor Milar Fillmore (1848-52) así como las fracasadas administraciones de Rutherford B. Hayes, James Garfield (a quien sucedió Chester A. Arthur) y Grover Cleveland de 1876 a 1888. Desde la última década del siglo XIX hasta mediados del siglo XX se dio un período en que Estados Unidos pasó de ser una sociedad agrícola relativamente aislada para convertirse en la potencia industrial más importante del mundo. En ese período todos los presidentes tuvieron apoyo mayoritario en ambas cámaras del Poder Legislativo al asumir sus cargos ⁴.

Este patrón sólo cambió a partir de 1950, cuando hubo una minoría o un gobierno dividido en las dos terceras partes de la segunda mitad del siglo XX. Esto ha contribuido a bloquear al gobierno afectando gravemente la capacidad de la nación para actuar en forma decidida en áreas críticas de política interna y externa. Sin embargo esta situación no ha provocado una crisis de gobernabilidad, puesto que Estados Unidos ha estado protegido por instituciones políticas adaptables, forjadas a lo largo de generaciones tanto a nivel nacional como estatal, por la naturaleza moderada y pragmática de su sistema bipartidario y por la fuerza de su economía.

Las naciones de América Latina copiaron el marco institucional del sistema presidencial de los Estados Unidos, pero sus tradiciones legales, prácticas políticas y las grandes diferencias socioeconómicas son mucho más similares a las que se encuentran en Europa continental que a las que hay en las antiguas colonias británicas de Norte América. La mayoría de países de América Latina continúan siendo muy centralizados políticamente y esto hace que la presidencia en que «todo es para el ganador» se convierta en una codiciada fuente de gran poder y prebendas. Las cortes superiores de todo el continente han estado sujetas al control del Ejecutivo, manatiéndolas como árbitros institucionales. Los partidos políticos de América Latina todavía reflejan profundas divisiones ideológicas que provienen de conflictos en torno a temas tales como el rol que debe desempeñar la Iglesia Católica en la sociedad, la competencia de derechos entre las ciudades capitales y las alejadas provincias, así como los candentes conflictos entre hacendados y campesinos y entre empleadores y trabajadores. El resultado ha sido una cultura política menos homogénea y menos consensual que la que tiene Estados Unidos.

2. MULTIPARTIDISMO Y MAYORIAS

Las divisiones de la sociedad, unidas a la difundida adopción de sistemas electorales basados en la representación proporcional, explican la tendencia mayoritaria que hay en América Latina hacia el multipartidismo y los sistemas bipartidarios fragmentados. Por definición, los sistemas multipartidarios o bipartidarios fluidos tienden mucho

⁴ James L. Sundquist: «Needed: A Political Theory for the New Era of Coalition Government in the United States», *Political Science Quarterly* 103 (Invierno 1888-89): 617.

menos a producir gobiernos de mayoría y por lo tanto tienden a ser bloqueados por las trabas y parálisis gubernamentales. El presidencialismo se basa en el supuesto de que la ciudadanía se divide naturalmente en dos grandes bloques, y que cada uno de ellos intenta alcanzar la mayoría para su propio candidato. Si el partido elegido fracasa, es «arrojado» al configurarse una nueva «mayoría». Este supuesto «mayoritario» puede ser cierto en algunos países, donde hay un amplio consenso social y donde los cambios ocasionales en la mezcla de las preferencias políticas puede llevar a nuevas coaliciones de mayoría, como por ejemplo que los «Republicanos» reemplacen a los «Demócratas» o viceversa. Sin embargo, esta situación no corresponde a la realidad de la mayoría de países donde la política es más bien cuestión de opciones múltiples y a veces sumamente antagónicas⁵. Los regímenes presidenciales en contextos multipartidarios tienden a ser sistemas de doble minoría, en los cuales el presidente solo tiene el apoyo de una simple pluralidad del electorado, a la vez que se enfrenta a un poder legislativo en el cual el partido presidencial carece de una mayoría absoluta.

De los 33 presidentes elegidos en América Latina en la actual fase de redemocratización (que comenzó a comienzos de los años 80), menos de la mitad—14 para ser exactos— obtuvo mayorías electorales absolutas. Diecinueve presidentes (56 por ciento) fueron elegidos contando solo con una pluralidad de los votos; cinco de ellos quedaron a la zaga de otros candidatos, solo para ser elegidos presidentes en los tramos finales por el pueblo o por el congreso.

En un intento por remediar este problema de presidencias minoritarias, todos los países (con excepción de Paraguay) que han redactado nuevas constituciones en los años 80 y comienzos de los 90 (Guatemala, El Salvador, Colombia, Ecuador, Perú, Chile y Brasil), instituyeron el sistema francés del *ballotage* o segunda vuelta para las contiendas presidenciales. El objetivo era asegurarle al presidente un apoyo mayoritario, exigiendo una competencia final entre los dos candidatos que obtuvieran la mayor cantidad de votos en las elecciones iniciales.

Pero la segunda vuelta no soluciona el problema porque, por su propia naturaleza, la mayoría que produce la competencia entre dos candidatos es incierta y efímera. Es más un producto de un reglamento que un genuino consenso del electorado. En teoría, se supone que los dos candidatos que compiten entre sí en la segunda vuelta deben negociar con los que apoyan a los candidatos perdedores para reunir una coalición de mayoría viable; en la práctica, suelen obtener ese apoyo por ausencia de otras opciones sin tener que contraer compromisos formales. Este fue el caso en Brasil y en el Perú, donde los candidatos presidenciales Fernando Collor de Mello y Alberto Fujimori respectivamente, no tuvieron necesidad de crear una alianza formal con quienes apoyaban a los demás candidatos porque sus rivales de la segunda vuelta, el líder laboral Luís Inácio «Lula» da Silva en Brasil y el novelista Mario Vargas Llosa en el Perú, eran tan inaceptables para los segmentos mayoritarios del electorado que provocaron una votación masiva «por el mal menor» a favor de Collor y de Fujimori.

⁵ Ver el iluminador debate de Arend Lijphart sobre las diferencias existentes entre lo que él llama sistemas políticos mayoritarios y de consenso en su obra *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries* (New Haven: Yale University Press, 1984).

Lo que es más, el segundo voto puede tener un efecto contraproducente al desalentar la creación de coaliciones que ganen por mayoría y la disminución del número de partidos. Como los partidos no necesitan cooperar (como sí tendrían incentivos para hacerlo en una carrera sin segunda vuelta), el sistema alienta candidaturas presidenciales múltiples: muchos partidos pueden presentar candidatos con esperanzas razonables de llegar a la segunda vuelta. La batalla por alcanzar un lugar en la segunda vuelta puede producir suficiente animosidad y amargura como para dificultarle al candidato ganador que supere los antagonismos y construya una coalición gobernante. Esto constituye un problema particularmente grave en los casos en que los candidatos rivales representan posiciones políticas similares.

Sin embargo, lo más significativo es que la institución de la segunda vuelta no logra encarar el problema fundamental de los presidentes minoritarios, es decir, la falta de apoyo de mayoría en el poder legislativo. Como los legisladores son elegidos al momento de la primera vuelta presidencial, los presidentes pueden terminar con un apoyo parlamentario sumamente débil aunque obtengan grandes mayorías en la segunda vuelta. Solo seis de los 33 presidentes latinoamericanos mencionados (es decir el 18 por ciento) lograron mantener mayorías parlamentarias en ambas cámaras del congreso a través de todo su período presidencial, aunque 13 (39 por ciento) comenzaron su gobierno contando con una mayoría. Es más, los seis presidentes que tuvieron mayoría se concentraron en solo cuatro países: tres de ellos tienen sistemas bipartidarios (Colombia, Costa Rica y Honduras), mientras que el cuarto tenía un sistema unipartidario (Paraguay).

También se suma al problema de las presidencias con minoría el fenómeno contemporáneo de las «candidaturas improvisadas» que son posibles gracias a la enorme influencia de la televisión. Este término se refiere a los candidatos que barren con los votos porque cautivan la imaginación de los electores, y con frecuencia carecen del apoyo de un partido organizado o de cualquier tipo de apoyo real en el congreso. Collor de Mello en el Brasil, Fujimori en el Perú, Jorge Serrano en Guatemala y Jean-Bertrand Aristide en Haití se dispararon hasta alcanzar lugares prominentes en el tramo final de la campaña electoral, sin tener experiencia sustancial de gobierno ni el apoyo de organizaciones partidarias fuertes.

Collor de Mello del Brasil, quien alcanzó 30.5 por ciento de la votación en la primera vuelta y 53 por ciento en la segunda vuelta de la justa presidencial de 1989, vio cómo su recientemente formado Partido de Reconciliación Nacional solo obtenía cinco curules en el Senado de 81 miembros y 41 asientos en la Cámara de Diputados de 502 miembros en las elecciones parlamentarias de 1990. Por el contrario, el PMDB, el mayor partido del Brasil, cuyo candidato solo obtuvo 4.7 por ciento de los votos en la primera vuelta, logró 21.7 por ciento de las curules en la Cámara de Diputados.

En el Perú, Fujimori quedó a la zaga de Vargas Llosa por tres puntos porcentuales en la primera vuelta de abril de 1990, y aunque se disparó hasta alcanzar el 62.5 por ciento en la votación de la segunda vuelta del 10 de junio, su partido sólo obtuvo 16.9 por ciento de los votos en la cámara baja. Lo mismo ocurrió con el Presidente Jorge Serrano en Guatemala, quien pasó de 24 por ciento en la primera vuelta a 68 por ciento

en la segunda vuelta y sin embargo su partido apenas alcanzó 15.5 por ciento de las curules en el congreso nacional de 116 miembros. En realidad, Jorge Carpio, el derrotado rival presidencial de Serrano, obtuvo más del doble de asientos en el parlamento que el partido del nuevo presidente ⁶.

3. ¿LA TRIBUNA DEL PUEBLO?

No obstante esta realidad, muchos nuevos presidentes parecen olvidar muy pronto después de asumir el mando, que no fueron la primera opción de la mayoría de electores. Como lograron llegar a la presidencia creen que encarnan las aspiraciones de todos los ciudadanos. Los privilegios del poder presidencial pueden cegar al político más modesto, y se ven como representantes de toda la nación, por encima de las irritables y rebeldes negociaciones de los parlamentarios a quienes consideran como representantes de «intereses especiales».

Sin embargo, son pocos los presidentes que tienen la influencia política para actuar conforme a sus idealizadas concepciones. Si carecen de apoyo mayoritario en el poder legislativo, pronto descubrirán que ni siquiera tienen poder para promulgar las leyes más indispensables para su programa de gobierno. Se verán obligados a adular a los líderes del congreso para obtener su apoyo o, de lo contrario, tratarán de gobernar desafiando abiertamente al congreso y valiéndose de decretos supremos.

Los líderes de la oposición suelen tener pocos incentivos para colaborar con la administración. Con excepción de Uruguay, los Presidentes no pueden usar la amenaza de disolver el congreso para forjar una mayoría parlamentaria. La colaboración con el Ejecutivo puede ofrecerle a la oposición algunos puestos ministeriales y gubernamentales y algunas concesiones políticas. Sin embargo, los parlamentarios líderes de los partidos no podrán ocupar cargos ministeriales pues generalmente se lo prohíben las leyes. Se nombrará más bien a los dirigentes del partido que están fuera del congreso y que en muchos casos son rivales políticos de los caudillos parlamentarios.

Sin embargo, los puestos ministeriales tampoco son muy atractivos y los opositores parlamentarios del presidente pronto se dan cuenta de que pueden mejorar mucho más su propia fortuna política y la de sus partidos si se distancian de los cargos impopulares y de la penosa tarea de tratar de gobernar sociedades sumidas en intimidantes problemas socio-económicos. De otro lado, un presidente popular tampoco tiene mucha suerte en obtener el apoyo de los parlamentarios pues la adhesión a las políticas presidenciales en el congreso redundará en beneficio del jefe del ejecutivo y no de sus temporales aliados parlamentarios. En los regímenes presidenciales con minoría parlamentaria muy pronto se instala una lógica perversa pues la oposición se da cuenta de que puede asegurar mucho mejor su propio futuro político si fracasa el gobernante de turno.

Como ningún país de América Latina (con excepción de la República Dominicana) permite que el presidente postule a la reelección, el jefe del ejecutivo que está a punto

⁶ Al contrario de lo que ocurrió con los otros presidentes mencionados, Aristide fue elegido en la primera vuelta con una mayoría abrumadora de 67 por ciento. Sin embargo, como no tenía una fuerte base partidaria e ingresó a la justa presidencial apenas un mes antes de los sufragios, su dispersa coalición, el Frente Nacional para el Cambio y la Democracia (FNCD), escasamente reunió un tercio de las curules en la asamblea legislativa.

de concluir su mandato –aunque tenga mayoría en el congreso– pronto se ve abandonado por las facciones parlamentarias de su propio partido ávidas de maximizar sus posibilidades en la siguiente contienda electoral. Suele ocurrir que los rivales más enconados del presidente dentro de su propio partido sean quienes obtienen las curules mientras que los aliados más próximos al presidente son nombrados a cargos ministeriales. El presidencialismo simplemente no brinda incentivos poderosos para formar coaliciones o asegurar cooperación, ni siquiera entre los miembros del mismo partido que se ubican en distintos poderes del estado.

Curiosamente, el impase del presidencialismo en América Latina ha estimulado un enorme aumento de prerrogativas presidenciales. El uso de los decretos supremos en vista de que el poder legislativo evadía su responsabilidad, o los cambios constitucionales, creaban poderes ejecutivos «más fuertes». Sin embargo, esta tendencia sólo ha agravado el conflicto político al disminuir el rol del legislativo en la búsqueda de acomodos, minando así el único terreno viable para forjar coaliciones. En realidad, conforme se vuelven más comunes los usos arbitrarios de la autoridad del ejecutivo, tanto más infrecuente se vuelve la cooperación entre partidos y grupos en el congreso, puesto que cada quien está más preocupado por su propia autonomía y futuras perspectivas electorales. En el presidencialismo las crisis políticas que un régimen parlamentario habría resuelto reemplazando a un primer ministro, estructurando una nueva mayoría de trabajo o convocando a nuevas elecciones, tienden a convertirse con demasiada facilidad en crisis constitucionales totales.

La experiencia reciente en América Latina muestra en qué grado se puede paralizar un país cuando el presidente pierde apoyo político, desencadenando una peligrosa espiral que debilita aún más al gobernante y vuelve al país cada vez más ingobernable. El presidente Raúl Alfonsín de Argentina, quien gozó de niveles de apoyo extraordinarios al asumir la presidencia en diciembre de 1984, optó por renunciar a su cargo en julio de 1989, cinco meses antes que concluyera su mandato, porque había perdido su capacidad de gobernar. En 1985, el presidente Hernán Siles Suazo de Bolivia llegó a la misma conclusión cuando los partidos que lo habían apoyado inicialmente en el Congreso, se distanciaron decididamente de él durante el período de creciente descontento social e hiperinflación.

Otros presidentes fracasados como Alan García del Perú, José Sarney de Brasil y Vinicio Cerezo de Guatemala optaron por terminar sus períodos a la diablo provocando que sus países se tambalearan de crisis en crisis y dejando a sus sucesores con la tarea prácticamente imposible de restaurar el orden. Con excepción de casos extremos –como los de Collor de Mello en Brasil y Carlos Andrés Pérez en Venezuela– donde se acusó a los presidentes de malos manejos ilícitos y se les sometió a procesos de destitución con grandes riesgos, el presidencialismo no brinda una respuesta constitucional para el problema de un presidente que ha fracasado definitivamente y que sin embargo aún tiene años por delante en el cargo. La censura y destitución por razones puramente «políticas» no es legítima. Un presidente debilitado, que no puede ser acusado de un delito, puede irse durante años a la deriva como un casco que no puede hundirse aunque no tenga ni timón ni motor. El golpe presidencial de Fujimori en el Perú y el intento de imitarlo que hizo Serrano en Guatemala, pueden servir como claros ejemplos de los

conflictos entre el ejecutivo y el legislativo, llevados a sus extremos. Siguiendo el precedente que dejara el presidente Gabriel Terra de Uruguay en 1933, Fujimori y Serrano demostraron que no tenían ni la voluntad ni la capacidad de trabajar con el congreso y buscaron más bien romper el impase político a través del recurso inconstitucional de cerrar del todo el parlamento. La «Opción Fujimori» es una versión relativamente benigna de la «solución» común en América Latina para las crisis políticas: el golpe militar que prescinde totalmente de la constitución y del poder legislativo.

La única excepción reciente y notable en el desalentador patrón de ingobernabilidad multipartidaria en América Latina ha sido la administración del presidente Patricio Aylwin en Chile. En ese país una amplia y cohesiva coalición multipartidaria se dividió los cargos del gabinete y mantuvo a la vez su disciplina partidaria en el Congreso Nacional. Sin embargo el éxito de la coalición chilena se debe en gran parte al legado de lucha común que sostuvieron para derrotar al general Augusto Pinochet en la votación de 1988, sumado a la continua presencia de este último como comandante del ejército y el consiguiente temor de un retorno del autoritarismo. Es difícil creer que el sistema multipartidario de Chile pueda continuar funcionando con tanta suavidad en forma indefinida, particularmente considerando el marco constitucional de presidencialismo exagerado que el país heredó del régimen militar.

Las sociedades complejas con sistemas multipartidarios o bipartidarios fragmentados necesitan encontrar formas confiables para conseguir cooperación y fomentar la formación de coaliciones gobernantes mayoritarias. Al procurar resolver el problema de la mayoría faltante, los sistemas presidenciales deben poner de lado la vana esperanza de que baste una configuración bipartidaria para que los presidentes puedan contar con el apoyo que necesitan. Los gobiernos militares en países tan distintos como Uruguay, Chile y Brasil intentaron transformar los sistemas partidarios del pasado, sin conseguirlo. Asimismo, la gran preponderancia de las investigaciones académicas apoya la tesis de que es sumamente difícil cambiar la configuración básica de un sistema partidario que se ha consolidado a lo largo de varias generaciones, o crear un tipo particular de sistema partidario mediante proyectos constitucionales. También es cierto que los sistemas partidarios duran mucho más que las divisiones particulares de la sociedad que pudieran haberlos generado.

Aun en los casos en que el sistema partidario no está totalmente consolidado, no sería atinado instalar un sistema electoral mayoritario (en el cual lo que cuenta es cruzar la meta primero) para elegir a los miembros del poder legislativo. Algunos países de América Latina que tienen sistemas bipartidarios también han adoptado la representación proporcional, no como respuesta a una demanda de representación de la diversidad de la sociedad, sino como un medio para garantizarle representación al principal partido de oposición. Los países con sistemas bipartidarios como Uruguay, Costa Rica y Colombia experimentaron frecuentes guerras civiles durante el siglo XIX porque los partidos rivales luchaban por no quedar excluidos de los cargos políticos y de sus ventajas. La adopción de la representación proporcional junto con otras prácticas tales como la representación de partidos de oposición en el gabinete por mandato constitucional, ayudaron a mitigar los efectos malignos de la política en que todo es para

el ganador y abrieron el camino para consolidar el concepto de la oposición «leal». La tendencia de los sistemas electorales mayoritarios a negarle representación a las minorías generaría una significativa oposición de parte de los latinoamericanos, haciendo muy poco probable que los países con sistemas partidarios débiles jamás opten por la fórmula en que lo importante es cruzar primero la meta.

4. TIMIDAS PROPUESTAS DE REFORMA

Como es improbable que los proyectos políticos produzcan cambios fundamentales en los sistemas partidarios, se desprende que los reformadores de América Latina deberán considerar cambios orientados a que las instituciones políticas se vuelvan más «congruentes» con el comportamiento político. Si se conserva el presidencialismo, hay varias reformas que podrían reducir su fragilidad. La programación de elecciones parlamentarias sólo en los años de elecciones presidenciales minimizaría la erosión de apoyo que muchos presidentes sufren cuando las elecciones se realizan en el mismo año, aunque también privaría al presidente minoritario de la oportunidad de realizar campañas para lograr un mayor apoyo parlamentario. Si se le pide al electorado que vote por fórmulas electorales oficiales de los partidos tanto para la presidencia como para el parlamento, los presidentes podrían obtener congresistas aliados en cantidades bastante proporcionales a la cantidad de votos que obtuvo el presidente. También ayudaría a los presidentes de sistemas bipartidarios a alcanzar mayorías parlamentarias. Sin embargo la adopción de esta medida no solucionaría el problema de los presidentes minoritarios en contextos multipartidarios. Además se les podría dar a los presidentes la facultad de disolver el congreso, por lo menos una vez durante su período presidencial. Sin embargo la disolución no garantiza que un presidente obtenga mayoría en las nuevas elecciones, de manera que deja abierta la posibilidad de que ocurran impases aún más graves.

Como las elecciones con segunda vuelta no sirven para brindar a los presidentes minoritarios un apoyo mayoritario en el parlamento, los reformadores podrían considerar la posibilidad de que el congreso seleccione al presidente entre los dos o tres candidatos que obtuvieron la mayor votación en la primera vuelta. Tal como lo ilustra el caso de Bolivia, un presidente elegido por el congreso es un presidente que conoce el valor y la importancia de las componendas con sus adversarios políticos y está sumamente consciente de la necesidad de mantener viables las coaliciones parlamentarias. A pesar de su deficiente trayectoria en el largo plazo como democracia constitucional, últimamente Bolivia se ha convertido en uno de los ejemplos democráticos exitosos de América Latina, debido en parte al hecho de que la elección del presidente por el Congreso ha estimulado la creación de coaliciones mayoritarias funcionales. Fue el gobierno de coalición del Movimiento Revolucionario Nacionalista (MNR) de centro derecha y del partido derechista Acción Nacional Democrática (AND), el que implementó en 1985 el exitoso programa de estabilización macro-económica que rompió la espiral hiperinflacionaria en Bolivia. Y fue el gobierno de coalición del AND y el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR) de centro-izquierda, generado por acuerdo en el congreso de 1989, el que permitió que el presidente Jaime Paz Zamora mantenga la estabilidad política mientras avanzaba en la solución de problemas económicos y sociales.

El problema con la elección de presidentes minoritarios por el congreso radica en que tampoco garantiza que la coalición ganadora –aunque tienda a ser más estable que la formada al calor de una contienda final popular– dure más que todo un período presidencial. En la etapa anterior a 1973 en Chile el uso de una elección final en el congreso para seleccionar al presidente contribuyó a la formación de una coalición entre Demócratas Cristianos y el grupo izquierdista de Unidad Popular, que llevó a la presidencia al líder del Partido Socialista Salvador Allende en 1970. Cuando posteriormente los Demócratas Cristianos le retiraron su apoyo a Allende, su gobierno no cayó pero perdió viabilidad y él recurrió a la estrategia desesperada de intentar gobernar por decreto en condiciones de intensa polarización política. Las elecciones legislativas de 1973 podrían haber resuelto el impase ya sea dándole a la oposición suficiente fuerza en el congreso para destituir al presidente o dándole suficientes votos al gobierno para promulgar su programa de gobierno en el Congreso. Sin embargo en la práctica las elecciones no llevaron a ninguno de estos resultados y el golpe militar se volvió virtualmente inevitable.

Hay una propuesta más amplia de reforma, que ha suscitado considerable atención en todo América Latina y que establecería las prácticas parlamentarias a la vez que mantiene el presidencialismo al estilo de la Quinta República Francesa. En Francia, un presidente elegido con el voto popular disfruta de facultades significativas pero gobierna junto con un primer ministro nombrado por la Asamblea Nacional. Sin embargo, a pesar de sus atractivos, esta fórmula semipresidencial no resuelve el problema fundamental: el gobierno minoritario en un contexto multipartidario.

Tal como lo demuestra la experiencia de la Quinta República en Francia, cuando el presidente tiene mayoría en la Asamblea Nacional, el sistema político funciona como un fuerte régimen presidencial. Sin embargo, cuando el presidente pierde esa mayoría, se desarrolla una tensión inevitable entre el presidente –con sus considerables facultades constitucionales– y el primer ministro –quien es en realidad el jefe de gobierno– que es el responsable ante la mayoría legislativa. Francia ha experimentado esa «coexistencia» solo durante una fracción de la Quinta República, y su viabilidad ha dependido mucho de la personalidad del presidente François Mitterrand. En un contexto latinoamericano, el sistema francés podría convertirse fácilmente en una receta para repetidas confrontaciones constitucionales y disputas jurisdiccionales, exacerbando el problema de un gobierno dividido. Juan Linz nos recuerda que la República Weimar en Alemania fue un sistema semi-presidencial cuyos conflictos entre la autoridad parlamentaria y la del ejecutivo contribuyeron a minar una democracia que era ya bastante frágil ⁷.

5. ARGUMENTOS EN PRO DEL PARLAMENTARISMO

El problema consiste entonces en cómo lograr una democracia estable considerando las realidades políticas de América Latina. Aunque sería ingenuo dar a entender que las normas y procedimientos formales son lo principal para explicar los resultados

⁷ Ver Linz, «Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?» en Linz y Valenzuela, op. cit.

políticos, las reglas del juego que se arman para distintos contextos institucionales desempeñan un papel importante en la definición de los incentivos fundamentales que rigen el comportamiento político de los partidos y de los políticos. Lo que América Latina necesita es un contexto institucional que fomente la formación de coaliciones entre partidos y grupos, la búsqueda de un consenso mayoritario que es tan necesario para que se pueda gobernar una sociedad política variopinta.

Los países que tienen sistemas multipartidarios o fragmentados, donde los presidentes no pueden contar con la capacidad de construir coaliciones mayoritarias estables, tienen ante sí la opción lógica de orientarse hacia el parlamentarismo completo. No es casual que la gran mayoría de democracias estables del mundo sean regímenes parlamentarios. Estados Unidos se jacta de ser el único ejemplo de sistema presidencial exitoso en varias generaciones.

En América Latina y también en Europa del Este la opción no debiera ser la de gobiernos parlamentarios del tipo de la *assemblée* como lo fueron la Tercera y Cuarta República Francesa y la Italia de postguerra. En el caso de América Latina una fórmula parlamentaria debería incorporar muchas características de la práctica parlamentaria moderna, incluyendo el uso de constructivos votos de no confianza, tribunales constitucionales y mecanismos electorales que fomenten la representación genuina pero sin fragmentación partidaria ni influencias desproporcionadas para los partidos marginales.

El parlamentarismo le puede prometer a América Latina tres claras ventajas. En primer lugar, un gobierno parlamentario reduciría la enorme dificultad que entraña la construcción de amplias coaliciones en las condiciones que ofrece la votación en que todo es para el ganador y las incertidumbres que producen las elecciones de segunda vuelta con su potencial para socavar las bases para la formación de futuras coaliciones. El parlamentarismo también mitigaría el reciente fenómeno latinoamericano de los candidatos improvisados que logran alcanzar el poder mediante su acceso a los medios masivos pero que no controlan una base organizada muy pequeña o ninguna que pueda servir para formar un gobierno.

En segundo lugar, el gobierno parlamentario alentaría la formación de coaliciones mayoritarias, lo que daría fuertes incentivos a los parlamentarios de distintos partidos para unirse, a riesgo de poder perder sus curules si se convocara a elecciones. En vez de crear una fuerte división entre los líderes partidarios que aspiran a la presidencia o a cargos ministeriales y aquellos que van al congreso, un sistema parlamentario propiciaría que los principales dirigentes postulen para elecciones en distritos electorales individuales y que formen gobiernos entre las filas de los funcionarios elegidos.

Al permitir que los líderes de los partidos claves que ocupan curules en el legislativo se incorporen a los gabinetes de coalición, el sistema parlamentario proporciona incentivos y herramientas para estructurar gobiernos de mayoría que los regímenes presidenciales no tienen. Efectivamente, en un contexto multipartidario podría ser una ventaja tener una alta tasa de rotación ministerial que satisfaga las ambiciones políticas de una amplia gama de líderes a la vez que les brinda una verdadera experiencia de gobierno. El fenómeno típico en los líderes de partidos latinoamericanos confinados a curules en parlamentos débiles, sin capacidad de colaborar en la formación de

genuinas coaliciones mayoritarias, constituye una barrera significativa para la creación de un gobierno democrático exitoso.

Sería erróneo argumentar que una forma parlamentaria de gobierno no funcionaría en América Latina debido a la falta de madurez del sistema partidario típico de la región. Los partidos y sus líderes pueden acomodarse a las normas e incentivos del juego político. La disciplina partidaria es una variable dependiente y no una independiente.

Tampoco es lógico sostener que los problemas de América Latina son mucho más agudos que los de los países europeos, y que por tanto la adopción de sistemas parlamentarios es inapropiada. En Europa los conflictos religiosos, étnicos, lingüísticos y los conflictos de clase han sido mucho más devastadores que en América Latina. Países como Bélgica u Holanda, con divisiones históricas mucho más profundas y complejas que las que se encuentran en países latinoamericanos han demostrado que pueden usar prácticas parlamentarias para crear gobiernos nacionales relativamente exitosos.

En tercer y último lugar, la adopción de un régimen parlamentario suprimiría el impase entre los poderes ejecutivo y legislativo que proviene en parte de la falta de apoyo mayoritario para el presidente en el parlamento. La nación no tendría que vivir con la rigidez de un período presidencial fijo que pudiera mantenerse mucho tiempo por inercia después que se haya evaporado el apoyo mayoritario del presidente. La historia de América Latina basta para mostrar los peligros que pueden emanar de las presidencias minoritarias que se prolongan más allá de los límites políticamente tolerables.

Muchos círculos asumen implícitamente que las normas y procedimientos democráticos son similares en su diseño en todas partes, que las dimensiones institucionales del gobierno representativo son constantes y que afectarán a distintas sociedades en forma similar. Estos supuestos simplemente no tienen asidero. Hay mucha variación en la arquitectura política formal e informal de los regímenes democráticos y en los contextos en que se desenvuelven.

Las democracias requieren instituciones políticas que funcionen, que canalicen pacíficamente las divisiones naturales que ocurren en cualquier sociedad, a la vez que producen políticas públicas que respondan a las necesidades colectivas. Las democracias también requieren partidos fuertes y coherentes, partidos que representen los intereses ciudadanos y que sean capaces de formular opciones políticas.

Los gobiernos democráticos deben tener la capacidad de gobernar, lo que depende a su vez de un partido con mayoría coherente o una coalición de partidos capaz de lograr una minoría (o al menos gobiernos tolerados por la mayoría). Los distintos arreglos institucionales no son neutrales: pueden ser más o menos apropiados en distintos contextos sociales, ayudando o perjudicando las perspectivas de consolidación democrática y de gobernabilidad. En América Latina, el debate sobre la idoneidad de un sistema político basado en la doctrina de separación de poderes apenas ha comenzado.