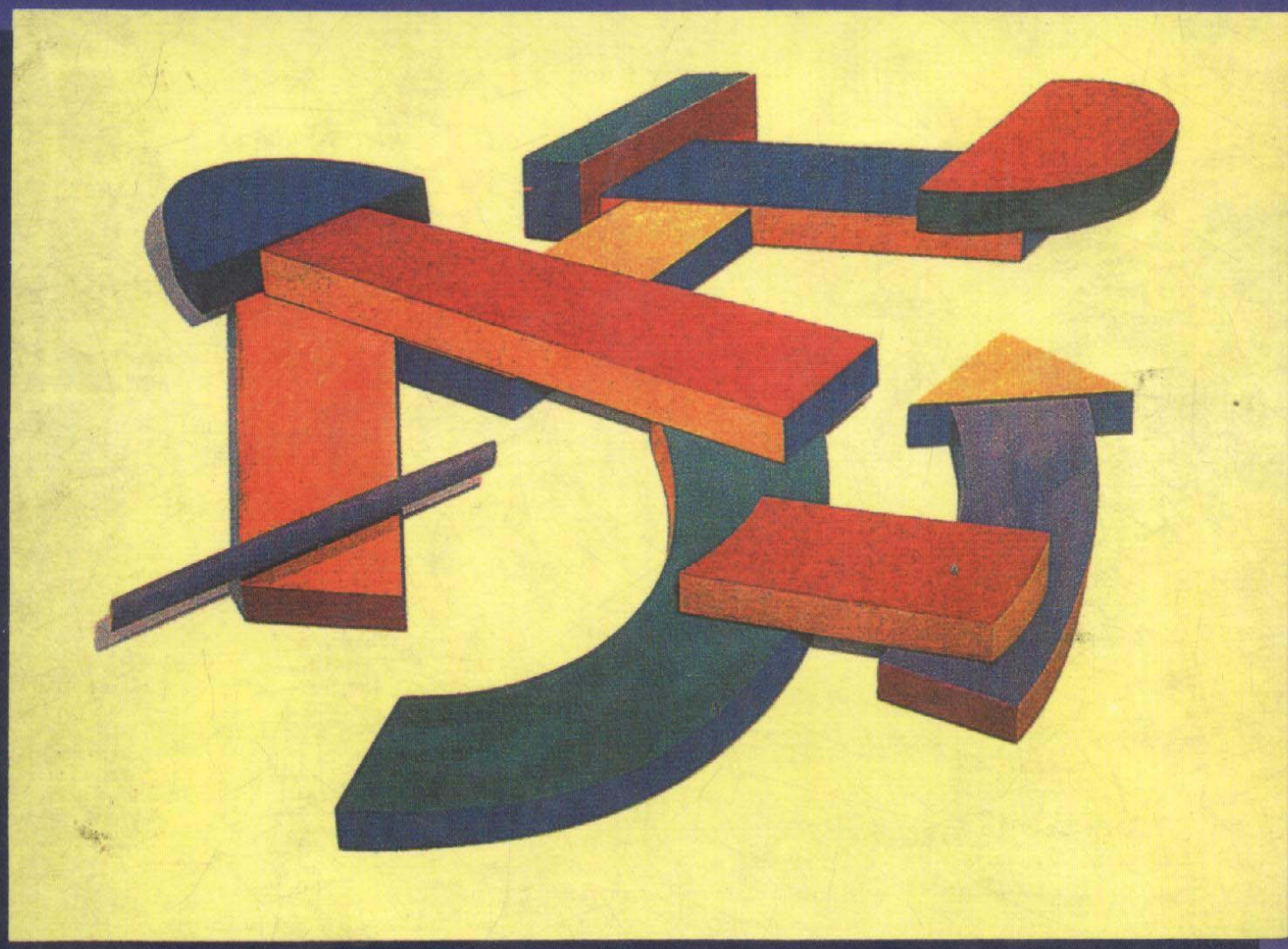


LARRY DIAMOND

MARC F. PLATTNER

compiladores

*EL RESURGIMIENTO
GLOBAL DE LA
DEMOCRACIA*



UNAM

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES

© 1993 The Johns Hopkins University Press and
The National Endowment for Democracy

Título original en inglés:

The Global Resurgence of Democracy, Larry Diamond and Marc Plattner eds.

Rector

José Sarukhán Kermez

Secretario General

Jaime Martuscelli Quintana

Coordinador de Humanidades

Humberto Muñoz García

Director del Instituto de Investigaciones Sociales

Ricardo Pozas Horcasitas

Coordinación editorial: Sara Gordon Rapoport

Edición al cuidado de Marcela Pineda Camacho

Diseño de la edición: Leticia Fonseca Gallegos

Portada: Juan Berruecos

Traducción de Isabel Vericat

Primera edición, 1996

DR © Universidad Nacional Autónoma de México
Instituto de Investigaciones Sociales
Torre II de Humanidades, 7^o piso

DR © Oficina Regional del Libro-Embajada de los Estados Unidos de Norteamérica

ISBN: 968-36-4990-4

Impreso y hecho en México

Los peligros del presidencialismo

Juan J. Linz

Juan J. Linz, profesor Sterling de Ciencias Políticas y Sociales en la Universidad de Yale, es muy conocido por sus contribuciones al estudio del autoritarismo y el totalitarismo, los partidos políticos y las élites, los fracasos democráticos y las transiciones a la democracia. En 1987 se le concedió el premio español Príncipe de Asturias en ciencias sociales. El siguiente ensayo está basado en una ponencia que expuso en mayo de 1989, en una conferencia organizada en Washington, D. C., por el Programa de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Georgetown, con el apoyo de la Fundación Ford. Una versión comentada, revisada y ampliada de este ensayo (incluyendo un análisis de los sistemas semipresidenciales) aparecerá con el título "Presidentialism and Parliamentarism: Does It Make a Difference?" en una publicación basada en la conferencia y editada por el autor y el profesor Arturo Valenzuela de la Universidad de Georgetown.

A medida que más naciones del mundo se vuelven democráticas, el interés por las formas y acuerdos constitucionales alternativos se ha extendido mucho más allá de los círculos académicos. En países tan disímiles como Chile, Corea del Sur, Brasil, Turquía y Argentina, políticos y expertos constitucionales han debatido enérgicamente los méritos relativos de diferentes tipos de regímenes democráticos. Algunos países, como Sri Lanka, han cambiado de constituciones parlamentarias a presidenciales. Por otra parte, los latinoamericanos en particular, han quedado enormemente impresionados por la exitosa transición del autoritarismo a la democracia que tuvo lugar en España en los años setenta, una transición a la que contribuyó enormemente la forma parlamentaria de gobierno escogida por ese país.

Tampoco es el caso español el único en donde el parlamentarismo ha dado pruebas de su valor. En realidad, la vasta mayoría de las democracias estables en el mundo de hoy son regímenes parlamentarios, donde el poder ejecutivo es generado por mayorías legislativas y depende de esas mayorías para su sobrevivencia.

En cambio, la única democracia presidencial con una larga historia de continuidad constitucional es la de los Estados Unidos. Las constituciones de Finlandia y Francia son híbridos más que auténticos sistemas presidenciales, y en el caso de la Quinta República Francesa, el jurado no se ha incorporado aún. Aparte de los Estados Unidos, sólo Chile

ha logrado un siglo y medio de continuidad constitucional sin perturbaciones bajo un gobierno presidencial, pero la democracia chilena se malogró en los años setenta.

Como es lógico, los regímenes parlamentarios también pueden ser inestables, especialmente en condiciones de enconado conflicto étnico, como lo atestigua la historia africana reciente. Pero las experiencias de la India y de algunos de los países de habla inglesa en el Caribe muestran que incluso en sociedades muy divididas, las crisis parlamentarias periódicas no necesariamente se convierten en crisis de régimen abiertas, y la expulsión de un primer ministro y de un gabinete no siempre significa el fin de la democracia.

La esencia de este ensayo es que el desempeño histórico superior de las democracias parlamentarias no es casual. Una atenta comparación del parlamentarismo con el presidencialismo nos lleva a la conclusión de que, en conjunto, el primero es más favorable a la democracia estable que el segundo. Esta conclusión se aplica sobre todo a naciones con profundas divisiones políticas y numerosos partidos políticos; para esos países, el parlamentarismo en general ofrece una mayor esperanza de preservación de la democracia.

Sistemas parlamentarios *versus* presidenciales

Un régimen parlamentario en sentido estricto es aquel en el que la única institución democráticamente legítima es el parlamento; en ese régimen, la autoridad del gobierno depende completamente de la confianza parlamentaria. Aunque la creciente personalización de la dirigencia de partido en algunos regímenes parlamentarios ha hecho que los primeros ministros parezcan cada vez más presidentes, sigue siendo cierto que, salvo la disolución del parlamento y la convocatoria a nuevas elecciones, los primeros ministros no pueden apelar directamente al pueblo pasando por encima de las cabezas de sus representantes. Los sistemas parlamentarios pueden incluir presidentes que son elegidos mediante votación popular directa, pero en general carecen de capacidad para competir seriamente por el poder con el primer ministro.

En los sistemas presidenciales, un ejecutivo con poderes constitucionales considerables —los cuales generalmente incluyen un control pleno de la composición del gabinete y la administración— es elegido directamente por el pueblo por un término fijo y es independiente de los votos parlamentarios de confianza. No es sólo el poseedor del poder ejecutivo, sino también el jefe simbólico de Estado, y únicamente puede ser destituido entre elecciones por el drástico paso de la impugnación. En la práctica, como lo muestra la historia de los Estados Unidos, los sistemas presidenciales pueden ser más o menos dependientes de la cooperación de la legislatura; el equilibrio entre poder ejecutivo y legislativo en esos sistemas puede por lo tanto variar en forma considerable.

A propósito del gobierno presidencial destacan dos cosas. La primera es el fuerte derecho del presidente a la legitimidad democrática, incluso plebiscitaria; la segunda es su plazo fijo en el cargo. Ambas afirmaciones necesitan ser calificadas. Algunos presidentes obtienen el cargo con una proporción más pequeña del voto popular que muchos primeros ministros, los cuales dirigen gabinetes minoritarios, sin embargo los votantes pueden considerar que la legitimidad de los segundos es más débil. Para men-

cionar sólo un ejemplo, la elección de Salvador Allende como presidente de Chile en 1970 —con una mayoría de 36.2% obtenida por una coalición heterogénea— lo colocó realmente en una posición muy diferente de aquella en que estuvo Adolfo Suárez en 1979 cuando llegó a primer ministro después de recibir 35.1% de los votos. Como veremos, Allende recibió un mandato de seis años para controlar el gobierno incluso con mucho menos que una mayoría del voto popular, mientras que Suárez, con una mayoría de aproximadamente la misma magnitud, consideró necesario trabajar con otros partidos para sostener un gobierno minoritario. Según el pensador político inglés Walter Bagehot, podríamos decir que un sistema presidencial dota al titular tanto de las funciones “ceremoniales” de un jefe de Estado como de las funciones “efectivas” de un jefe del ejecutivo, creando así un aura, una autoimagen, y un conjunto de expectativas populares que son bastante diferentes de las que se asocian con un primer ministro, sin importar cuán popular pueda ser éste.

Pero lo más sorprendente es que en un sistema presidencial, los legisladores, especialmente cuando representan partidos coherentes y disciplinados que ofrecen claras alternativas ideológicas y políticas, también pueden pretender la legitimidad democrática. Esta pretensión adquiere gran importancia cuando una mayoría del legislativo representa una opción política opuesta a la que representa el presidente. En esas circunstancias, ¿quién tiene mayor derecho a hablar de parte del pueblo: el presidente o la mayoría legislativa que se opone a sus políticas? Como ambos derivan su poder de los votos de la gente en una competencia libre entre alternativas bien definidas, siempre es posible que surja un conflicto, y a veces éste puede estallar dramáticamente. No hay principio democrático sobre cuya base se pueda resolver ese conflicto y los mecanismos que la constitución podría proporcionar tal vez resulten demasiado complicados y áridamente legalistas para tener gran fuerza a los ojos del electorado. Por lo tanto, no es casual que en algunas de esas situaciones en el pasado, las fuerzas armadas se vieran tentadas con frecuencia a intervenir como un poder mediador. Se podría argumentar que los Estados Unidos han tenido éxito al considerar esos conflictos como “normales” y por lo tanto los han eliminado. Explicar cómo las instituciones y las prácticas políticas norteamericanas han logrado este resultado rebasaría el alcance de este ensayo, pero vale la pena señalar que el carácter singularmente difuso de los partidos políticos estadounidenses —que irónicamente exaspera a muchos politólogos estadounidenses y los lleva a exigir partidos responsables e ideológicamente disciplinados— tiene algo que ver con esto. Por desgracia, el caso estadounidense parece ser una excepción; el desarrollo de partidos políticos modernos, sobre todo en países social e ideológicamente polarizados, en general exacerba, más que modera, los conflictos entre el legislativo y el ejecutivo.

La segunda característica destacada de los sistemas presidenciales —el plazo relativamente fijo del presidente en el cargo— tampoco carece de inconvenientes. Fragmenta el proceso político en periodos discontinuos y rígidamente demarcados, sin dar cabida a los reajustes continuos que los acontecimientos pueden exigir. La duración del mandato del presidente se convierte en un factor decisivo en los cálculos de todos los actores políticos, un hecho que (como veremos) está cargado de importantes consecuencias. Piénsese por ejemplo en las disposiciones para la sucesión en caso de muerte o incapacidad del presidente: en algunos casos, el sucesor automático puede haber sido elegido aparte y puede representar una orientación política diferente de la del presi-

dente; en otros casos, puede haber sido impuesto por el presidente como su compañero en la carrera, sin ninguna consideración acerca de su capacidad para ejercer el poder ejecutivo o mantener el apoyo popular. La historia brasileña nos proporciona ejemplos de la primera situación, mientras que la sucesión de María Estela Martínez de Perón a su marido en Argentina ilustra la segunda. Es una paradoja del gobierno presidencial que, aun cuando favorece la personalización del poder, sus mecanismos legales también permiten, en caso de una sucesión repentina a mitad del periodo, el surgimiento de alguien a quien el proceso electoral común nunca hubiera hecho jefe de Estado.

Paradojas del presidencialismo

Las constituciones presidenciales paradójicamente incorporan principios y supuestos contradictorios. Por una parte, esos sistemas empiezan a crear un ejecutivo fuerte y estable, con suficiente legitimación plebiscitaria como para mantenerse firme contra la gama de intereses particulares representados en el legislativo. En la concepción rousseauiana de la democracia implicada por la idea de "el pueblo", por quien se supone que el presidente habla, esos intereses carecen de legitimidad; lo mismo sucede con la noción anglo-estadounidense de que la democracia entraña naturalmente un encuentro —o a veces hasta un conflicto— de intereses. El conflicto de grupos de interés puede entonces manifestarse en áreas que no son la estrictamente política. Por otro lado, las constituciones presidenciales también reflejan una profunda desconfianza de la personalización del poder: los recuerdos y temores de las acciones de reyes y caudillos no se disipan con facilidad. Entre los bastiones constitucionales contra el poder potencialmente arbitrario, el principal es la prohibición de la reelección. Otras disposiciones, como los poderes legislativos de consejo y consentimiento sobre nombramientos presidenciales, mecanismos de impugnación, independencia judicial, e instituciones como la Contraloría de Chile, también reflejan ese recelo. En realidad, la intervención política de las fuerzas armadas que actúa como *poder moderador* puede incluso verse como un freno útil para los ejecutivos arrogantes en ciertas culturas políticas. Sería conveniente explorar a fondo las contradicciones entre los textos constitucionales y las prácticas políticas de los regímenes presidenciales latinoamericanos; cualquier estudioso de la historia de la región sería capaz de citar varios ejemplos.

Sería útil estudiar el modo en que la contradicción fundamental entre el deseo de un ejecutivo fuerte y estable, y la desconfianza latente en ese mismo poder presidencial, afecta la toma política de decisiones, el estilo del liderazgo, las prácticas políticas y la retórica tanto de presidentes como de sus opositores en los sistemas presidenciales. Introduce una dimensión de conflicto que no puede ser explicado plenamente por las circunstancias socioeconómicas, políticas o ideológicas. Incluso si se aceptara la discutible noción de que las sociedades hispánicas son esencialmente propensas al *personalismo*, aún quedan dudas de por qué en algunos casos esta tendencia recibe refuerzo de los acuerdos institucionales.

Tal vez la mejor manera de resumir las diferencias básicas entre los sistemas presidencial y parlamentario es decir que, mientras el parlamentarismo imparte flexibilidad al proceso político, el presidencialismo lo vuelve más bien rígido. Los defensores del

presidencialismo podrían replicar que esa rigidez es una ventaja porque protege contra la incertidumbre y la inestabilidad tan características de la política parlamentaria. Bajo un gobierno parlamentario, a fin de cuentas, un sinnúmero de actores —partidos, sus dirigentes, incluso legisladores rasos— pueden aprobar cambios básicos en cualquier momento entre las elecciones, provocar realineamientos y, sobre todo, impulsar o derribar primeros ministros. Pero mientras que la necesidad de autoridad y predictibilidad parecería favorecer el presidencialismo, hay hechos inesperados —que van desde la muerte del titular hasta graves errores de juicio cometidos bajo la presión de circunstancias incontrolables— que hacen que el gobierno presidencial sea menos predecible y con frecuencia más débil que el de un primer ministro. Este último siempre puede tratar de apuntalar su legitimidad y autoridad, ya sea a través de un voto de confianza o mediante la disolución del parlamento seguida de nuevas elecciones. Además, un primer ministro puede ser cambiado sin crear necesariamente una crisis en el régimen.

Las consideraciones de este tipo cobran mucha importancia durante los periodos de transición y consolidación del régimen, cuando la rigidez de una constitución presidencial parece muy poco propicia comparada con la perspectiva de adaptabilidad que ofrece el parlamentarismo.

Elecciones de suma cero

La discusión anterior se ha centrado principalmente en las dimensiones institucionales del problema; la consideración de disposiciones constitucionales —algunas escritas, otras no escritas— ha dominado el análisis. Sin embargo, además hay que prestar atención a los modos en que se estructura la competencia política en sistemas de elecciones presidenciales directas; los estilos de liderazgo en esos sistemas; las relaciones entre el presidente, las élites políticas y la sociedad en general; y las formas en que se ejerce el poder y se resuelven los conflictos. Es correcta la suposición de que los acuerdos institucionales configuran tanto directa como indirectamente todo el proceso político, o el “estilo de gobernar”. Una vez que hayamos descrito las diferencias entre las formas parlamentaria y presidencial de gobierno que resultan de sus acuerdos institucionales diferentes, estaremos listos para preguntarnos cuál de las dos formas ofrece la mejor perspectiva para crear, consolidar y mantener la democracia.

El presidencialismo es ineludiblemente problemático porque opera según la norma de que “el ganador se lo lleva todo”, un acuerdo que tiende a hacer de la política democrática un juego de suma cero, con todo el potencial conflictivo que esos juegos significan. Aunque las elecciones parlamentarias pueden producir una mayoría absoluta para un solo partido, con más frecuencia dan representación a una serie de partidos. Compartir el poder y formar coaliciones son actividades bastante comunes y, por lo tanto, los titulares están atentos a las demandas y a los intereses hasta de los partidos más pequeños. Estos partidos a su vez conservan expectativas de compartir el poder y, por consiguiente, de mantener un interés en el sistema en su conjunto. En cambio, es probable que la convicción de que el presidente posee autoridad independiente y es elegido por mandato popular infunda al presidente un sentimiento mesiánico y de poder, aun cuando la mayoría que lo eligió sea reducida. Dadas esas suposiciones sobre su posi-

ción y su papel, encontrará que la inevitable oposición a sus políticas es mucho más molesta y desmoralizante de lo que sería si fuera un primer ministro, el cual sabe que es sólo el portavoz de una coalición de gobierno temporal, más que la voz de la nación o la tribuna del pueblo.

Ausente el apoyo de una mayoría absoluta y coherente, un sistema parlamentario incluye inevitablemente elementos que se vuelven institucionalizados en lo que ha sido denominado "democracia consociacional". Los regímenes presidenciales pueden incorporar elementos consociacionales también, quizás como parte de la constitución no escrita. Cuando la democracia fue restablecida en circunstancias adversas en Venezuela y Colombia, por ejemplo, las constituciones escritas tal vez hayan requerido un gobierno presidencial, pero los dirigentes de los partidos principales rápidamente se dirigieron a acuerdos consociacionales para suavizar las implicaciones arduas de que el ganador se lo llevara todo en las elecciones presidenciales.

El peligro que plantean las elecciones presidenciales de suma cero se agrava por la rigidez del término fijo del presidente en el cargo. Vencedores y perdedores están claramente definidos para todo el periodo del mandato presidencial. No hay esperanza de cambios en las alianzas, ni de que se amplíe la base de apoyo del gobierno a través de la unidad nacional o de grandes coaliciones de emergencia, ni de nuevas elecciones como respuesta a los acontecimientos importantes que van surgiendo, ni de cosas por el estilo. En cambio, los perdedores deben esperar por lo menos cuatro o cinco años sin ningún acceso al poder ejecutivo ni a la influencia política. El juego de suma cero en los regímenes presidenciales aumenta los intereses de las elecciones presidenciales e inevitablemente exagera su tensión y polarización concomitantes.

Por otra parte, las elecciones presidenciales ofrecen la ventaja indiscutible de permitir que la gente escoja a su jefe del ejecutivo en forma abierta y directa y durante un lapso fijo, en vez de dejar la decisión en manos de los políticos entre bambalinas. Pero esto es realmente una ventaja si el resultado es un mandato claro. Si no se ha fijado una mayoría mínima para ser elegido y varios candidatos compiten en una misma elección, el margen entre el ganador y el subcampeón puede ser demasiado tenue como para respaldar cualquier pretensión de que ha tenido lugar un plebiscito decisivo. Para evitar esto, las leyes electorales a veces ponen un límite inferior en el tamaño de la mayoría vencedora o crean algún mecanismo para escoger entre los candidatos si ninguno alcanza el número mínimo de votos que se necesitan para ganar; esos procedimientos no necesariamente conceden el cargo al candidato con la mayoría de los votos. Son más comunes las disposiciones de la carrera final, que establecen una confrontación entre los dos candidatos principales, con las posibilidades de polarización que ya se han mencionado. Una de las posibles consecuencias de la competencia entre dos candidatos en sistemas multipartidarios es que tal vez se formen coaliciones amplias (tanto en las carreras finales como en las maniobras preelectorales) en las que partidos extremistas consigan una influencia indebida. Si hay un número significativo de votantes que se identifican fuertemente con esos partidos, uno o más de ellos pueden verosímelmente pretender que representan el bloque electoral decisivo en un concurso cerrado y por lo tanto pueden hacer demandas de acuerdo con ello. A menos que un candidato fuerte del centro reúna amplio apoyo contra los extremos, una elección presidencial puede fragmentar y polarizar al electorado.

En los países en que la mayoría de los votantes es centrista, y se acuerda la exclusión de los extremistas esperando a que los candidatos de derecha y de izquierda difieran sólo dentro de un consenso amplio y moderado, la división lógica que se da en la competencia presidencial no es un grave problema. Con un electorado moderado abrumador, cualquiera que establezca alianzas o tome posiciones que parezcan inclinarlo a los extremos, es poco probable que triunfe, como descubrieron con disgusto Barry Goldwater y George McGovern. Pero las sociedades asediadas por graves problemas sociales y económicos, divididas bajo recientes regímenes autoritarios que alguna vez gozaron de gran apoyo popular, y en las que los partidos extremistas disciplinados tienen un atractivo electoral considerable, no encajan en el modelo presentado por los Estados Unidos. En una sociedad polarizada con un electorado volátil, en una elección de una sola vuelta, ningún candidato serio se puede permitir ignorar a partidos con los que en otras circunstancias no colaboraría.

Una elección de dos vueltas puede evitar algunos de esos problemas, porque la vuelta preliminar les muestra a los partidos extremistas los límites de su fuerza y permite a los dos candidatos principales estimar qué alianzas deben formar para ganar. Esto reduce el grado de incertidumbre y promueve decisiones más racionales por parte tanto de votantes como de candidatos. En efecto, el sistema presidencial puede, por consiguiente, reproducir en cierta forma el tipo de negociaciones que "configuran un gobierno" en los regímenes parlamentarios. Pero el potencial para la polarización continúa, lo mismo que la dificultad para aislar a facciones extremistas que tanto desagradan a una parte significativa de los votantes y de las élites.

El ejemplo español

Como ilustración del análisis anterior, piénsese en el caso de España en 1977, el año de la primera elección libre después de la muerte de Francisco Franco. Las elecciones parlamentarias celebradas ese año permitieron que el primer ministro de transición, Adolfo Suárez, siguiera en el cargo. Su moderada Unión de Centro Democrático (UCD) resultó el partido dominante con 34.9% de los votos y 167 escaños en una legislatura de 350 escaños. El Partido Socialista (PSOE), dirigido por Felipe González, obtuvo 29.4% y 118 escaños, seguido por el Partido Comunista (PCE) con 9.3% y 20 escaños, y la derechista Alianza Popular (AP), dirigida por Manuel Fraga, con 8.4% y 16 escaños.

Estos resultados muestran claramente que, si en vez de elecciones parlamentarias, se hubiera celebrado un concurso *presidencial*, ningún partido hubiera tenido más de una mayoría. Los candidatos se hubieran visto obligados a formar coaliciones para tener la oportunidad de ganar en una primera o segunda vuelta. Sin embargo, antes de las elecciones no había un registro real de la distribución de las preferencias del electorado. En esa atmósfera de incertidumbre, formar coaliciones hubiera resultado difícil. No cabe duda que los competidores de primera línea se hubieran visto obligados a construir coaliciones vencedoras innecesariamente grandes.

Suponiendo que los opositores democráticos contra Franco se hubiera unido para apoyar a un solo candidato como Felipe González (algo que estaba lejos de ser verdad en aquel momento) y dadas tanto las expectativas sobre la fuerza de los comunistas y el

diez por ciento del electorado que en realidad representaban, González nunca hubiera sido capaz de presentarse de manera tan independiente como lo hizo en su campaña por conseguir un escaño en el parlamento. Una mentalidad de frente popular habría dominado la campaña y quizás hubiera arruinado las distintas identidades que los diferentes partidos, desde los extremistas de la izquierda hasta los demócratas cristianos y los partidos regionales moderados en el centro, pudieron mantener en la mayoría de los distritos. El problema hubiera sido aún más agudo para los de centro-derecha que habían apoyado reformas, en especial la *reforma pactada*, la cual efectivamente puso fin al régimen autoritario. Es totalmente falso que Adolfo Suárez, a pesar de la gran popularidad que obtuvo durante el proceso de transición, pudiera unir o hubiera unido a todos aquellos que estaban a la derecha del Partido Socialista. En esa coyuntura, muchos demócratas cristianos, incluidos los que después se presentarían bajo las siglas de la UCD en 1979, no habrían estado dispuestos a abandonar a los aliados políticos que habían conseguido durante los años de la oposición a Franco; por otra parte, hubiera sido difícil para Suárez aparecer con el apoyo de la derechista AP, ya que parecía representar la alternativa "continuista" (es decir, franquista). Por su parte, la AP tal vez no hubiera apoyado a un candidato como Suárez que estaba a favor de la legalización del Partido Comunista.

Excluyendo la posibilidad de que el candidato de la derecha hubiera sido Fraga (que más tarde se convirtió en el dirigente aceptado de la oposición), aún así Suárez se hubiera sentido presionado para mantener a través de toda la campaña su posición característica como una alternativa a cualquier pensamiento de continuidad con el régimen de Franco. En realidad, la UCD dirigió su campaña de 1977 tanto contra la AP a la derecha como contra los socialistas a la izquierda. Además, dada la incertidumbre sobre la fuerza de AP y el temor y la aversión que provocaba en la izquierda, gran parte de la campaña de izquierda también tenía como blanco a Fraga. Esto tuvo el efecto de reducir la polarización, especialmente entre los demócratas, por una parte, y los recién llegados a la política democrática (que abarcaba importantes segmentos tanto de la dirigencia de la UCD como de sus bases), por la otra. Inevitablemente, el candidato de la derecha y centro-derecha hubiera enfocado sus ataques contra los "peligrosos" defensores del candidato de la izquierda democrática, sobre todo los comunistas y los partidos que representaban el nacionalismo vasco y catalán. En respuesta a esos ataques, el candidato de la izquierda y centro-izquierda hubiera señalado sin duda la continuidad entre las políticas de su opositor y las de Franco, la presencia putativa de los franquistas no reconstruidos en el campo derechista y la escasez de demócratas centristas en la coalición de derecha.

No cabe duda de que en la España de 1977, una elección presidencial hubiera causado más divisiones que las elecciones parlamentarias que en realidad tuvieron lugar. Si Suárez hubiera rechazado un entendimiento con Fraga y su AP o si Fraga —mal dirigido por sus propias expectativas infladas sobre la oportunidad de la AP de convertirse en el partido mayoritario en un sistema bipartidista— hubiera rechazado cualquier alianza con los suaristas, es muy probable que el resultado hubiera sido una mayoría para un candidato a la izquierda tanto de Suárez como de Fraga. Un presidente con apoyo popular, incluso sin una mayoría legislativa de su parte, se habría justificado tanto al intentar redactar una constitución como al tratar de impulsar cambios políticos y sociales mucho más radicales que los que el primer ministro socialista Felipe González propuso después de su

victoria en 1982. Es importante recordar que González presentó sus iniciativas cuando España ya había experimentado cinco años de gobierno democrático exitoso, y sólo después de un congreso del partido que consideró la derrota del ala izquierda utópica del PSOE y de una campaña dirigida a ganarse a la mayoría centrista de los votantes españoles. La política española desde Franco ha sentido claramente la influencia moderadora del parlamentarismo; sin ella, la transición al gobierno popular y la consolidación del gobierno democrático quizás hubiera tomado un curso muy diferente, y mucho más arduo.

Permítaseme agregar una nota moderadora propia. No estoy insinuando que la polarización que con frecuencia surge de las elecciones presidenciales sea inevitablemente inherente al gobierno presidencial. Si el consenso público revolotea con seguridad en torno a la mitad del espectro político y si el peso limitado de los partidos marginales es evidente, ningún candidato tendrá interés en fundirse con los extremistas. Éstos pueden presentarse como candidatos, pero lo harán de manera aislada y en buena medida como un ejercicio retórico. En esas condiciones de moderación y consenso preexistente, es poco probable que las campañas presidenciales resulten peligrosamente divisivas. El problema es que en países atrapados en la difícil experiencia de establecer y consolidar la democracia, esas circunstancias felices rara vez están presentes. Es obvio que no existen cuando hay un sistema multipartidista polarizado que incluye partidos extremistas.

El estilo de la política presidencial

Como hasta ahora nos hemos centrado sobre todo en las implicaciones que tiene el presidencialismo en el proceso electoral, se podría hacer la observación razonable que mientras que la elección es una cosa, el plazo del vencedor en el cargo es otra: una vez que ha ganado, ¿no puede dedicarse a sanar las heridas infligidas durante la campaña y restaurar la unidad de la nación? ¿No puede ofrecer a sus opositores derrotados —pero no a los elementos extremistas de su propia coalición— un papel en su administración y desempeñar así el papel de presidente para todos? Esas políticas son factibles, por supuesto, pero dependen de la personalidad y el estilo político del nuevo presidente y, en menor medida, de sus principales antagonistas. Antes de la elección nadie puede estar seguro de que el nuevo titular hará movimientos conciliatorios; ciertamente, el proceso de movilización política en una campaña plebiscitaria no favorece ese cauce para los acontecimientos. *El nuevo presidente debe considerar si las acciones conciliatorias con sus recientes opositores podrían debilitarlo indebidamente, sobre todo si corre el riesgo de provocar que sus aliados más extremistas lo abandonen por completo.* Existe también la posibilidad de que la oposición rechazara corresponder a su magnanimidad, provocando así que a la estrategia le saliera el tiro por la culata. El rechazo público de una rama de olivo podría endurecer las posiciones en ambos lados y conducir a un mayor, y no a un menor, antagonismo y polarización.

Algunos de los efectos más notables del presidencialismo sobre el estilo de la política son el resultado de las características propias del cargo presidencial. Entre esas características se encuentran no sólo los grandes poderes asociados con la presidencia, sino también los límites impuestos a ésta, en particular los que requieren cooperación con

el brazo legislativo, un requisito que se vuelve especialmente importante cuando dicho brazo está dominado por opositores al partido del presidente. Sin embargo, sobre todas esas características están los límites temporales que un término fijo o cierto número de términos posibles imponen al titular. El cargo de presidente es por naturaleza bidimensional y, en cierto sentido, ambiguo: por un lado, el presidente es el jefe de Estado y el representante de toda la nación; por otro lado, representa una opción política claramente partidaria. Si está a la cabeza de una coalición multipartidaria, puede incluso representar una opción dentro de otra opción, ya que trata con otros miembros de la alianza electoral vencedora.

El presidente puede encontrar difícil combinar su papel como el jefe de lo que Bagehot llamó el aspecto "deferencial" o simbólico de la organización política (un papel que Bagehot pensó que el monarca inglés desempeñaba perfectamente y que, en las constituciones parlamentarias republicanas, ha sido satisfactoriamente cumplido por presidentes como Sandro Pettrini en Italia y Theodor Heuss en Alemania Occidental), con su papel como un jefe del ejecutivo eficaz y también un dirigente partidario que lucha por promover su partido y su programa. No siempre es fácil ser simultáneamente el presidente, por ejemplo, de todos los chilenos y el elegido de los trabajadores; es difícil ser a la vez el elegante y cortés amo de La Moneda (residencia oficial del presidente chileno) y por otra parte el orador demagógico de las reuniones masivas en el estadio de fútbol. Es probable que muchos votantes y élites clave piensen que jugar el segundo papel significa traicionar el primero, porque ¿no debería el presidente como jefe de Estado permanecer por lo menos un poco por encima del partido a fin de ser un símbolo de la nación y de la estabilidad de su gobierno? Un sistema presidencial, como opuesto a una monarquía constitucional o a una república con un primer ministro y un jefe de Estado, no permite esa clara distinción de los papeles.

Tal vez las consecuencias más importantes de la relación directa que existe entre un presidente y el electorado son que el presidente pueda pensar que es el representante único electo por todos y el riesgo concomitante que lo lleve a fundir a sus seguidores con "la gente" en general. El componente plebiscitario implícito en la autoridad del presidente quizás haga que los obstáculos y la oposición que encuentre en su camino le parezcan particularmente molestos. En su frustración puede tener la tentación de definir sus políticas como reflejos de la voluntad popular, y las de sus opositores como los destinos egoístas de intereses restringidos. Esta identificación del dirigente con el pueblo fomenta un cierto populismo que puede ser una fuente de fuerza. Sin embargo, también puede acarrear un rechazo al reconocimiento de los límites del mandato que incluso una mayoría —por no hablar de una simple pluralidad— puede reclamar como justificación democrática para la aprobación de su agenda. No hay que escatimar el triste potencial para manifestaciones de fría indiferencia, falta de respeto o hasta franca hostilidad hacia la oposición.

A diferencia del presidente más bien olímpico, el primer ministro es normalmente un miembro del parlamento que, aun cuando se sienta en la banca del gobierno, sigue siendo parte del organismo en su sentido más amplio. En cierto momento, debe coincidir con sus compañeros legisladores en términos de aproximada igualdad, como el primer ministro británico lo hace regularmente durante el tiempo tradicional dedicado a preguntas en la Cámara de los Comunes. Si encabeza una coalición o gobierno de minoría o si su partido comanda sólo una baja minoría de escaños, entonces se puede permitir muy poco

en términos de diferir de la opinión parlamentaria. En cambio, un presidente encabeza un brazo independiente del gobierno y se reúne con los miembros de la legislatura en sus propios términos. Especialmente incierto en los regímenes presidenciales es el lugar de los dirigentes de la oposición, que tal vez ni siquiera tengan cargos públicos y que, en cualquier forma, no tienen nada parecido al estatus casi oficial del que gozan los dirigentes de la oposición en lugares como Inglaterra, por ejemplo.

La ausencia en los regímenes parlamentarios de un monarca o un "presidente de la república", que puede actuar simbólicamente como un poder moderador, priva al sistema de flexibilidad y de un medio para restringir el poder. Una figura generalmente neutral puede proporcionar un apoyo moral en una crisis o actuar como moderador entre el primer ministro y sus opositores, entre los que pueden estar no sólo sus enemigos parlamentarios, sino también dirigentes militares. Un régimen parlamentario tiene un portavoz o miembro que preside el parlamento, quien puede ejercer alguna influencia restrictiva sobre los antagonistas parlamentarios, incluido el propio primer ministro, que a fin de cuentas es miembro de la cámara que preside el portavoz.

El problema de la legitimidad dual

Dada su inevitable situación institucional, un presidente se muestra dispuesto a convertirse en el centro de todo tipo de expectativas exageradas que puedan albergar sus seguidores. Éstos son más propensos a pensar que dicho presidente tiene más poder del que en realidad tiene o debería tener, y a veces pueden ser movilizados políticamente contra cualquier adversario que les obstaculice el camino. La interacción entre un presidente popular y la multitud que lo aclama puede generar temor entre sus opositores y un tenso clima político. Algo similar se podría decir sobre un presidente con antecedentes militares o estrechos vínculos militares, los cuales se facilitan por la ausencia del destacado ministro de defensa que suele encontrarse en un gobierno de gabinete.

En los sistemas parlamentarios, los ministros están situados de un modo muy diferente que los funcionarios de gabinete en los regímenes presidenciales. Especialmente en casos de coalición o de gobiernos de minoría, los primeros ministros están mucho más cerca de una situación de igualdad con sus otros colegas ministros de lo que los presidentes lo están con las personas que designan en el gabinete. (No obstante, se debe observar que hay ciertas tendencias que pueden conducir a instituciones como la *Kanzlerdemokratie* en Alemania, según la cual el primer ministro tiene libertad de escoger a su gabinete sin la aprobación parlamentaria de cada uno de los ministros. Los sistemas parlamentarios con partidos muy disciplinados y un primer ministro que goza de una absoluta mayoría en los escaños legislativos, tenderán a volverse bastante similares a los regímenes presidenciales. La tendencia a personalizar el poder en la política moderna, sobre todo gracias a la influencia de la televisión, ha atenuado no sólo la independencia de los ministros sino el grado de cohesión y de responsabilidad colectiva también en los gobiernos de gabinete.)

Es menos probable que un gabinete presidencial incluya miembros fuertes y de mentalidad independiente en comparación con su contraparte parlamentaria. Los funcionarios de un gabinete presidencial detentan sus puestos puramente por la indulgen-

cia de su jefe; si éste es removido, quedan fuera de la vida pública. En cambio, los funcionarios de un primer ministro no dependen de él, sino son normalmente sus colegas parlamentarios; pueden volver del gabinete a sus escaños en el parlamento y poner en tela de juicio al primer ministro en comités de partido o durante el curso normal de los asuntos parlamentarios con la misma libertad que otros miembros. Además, un presidente puede proteger de las críticas a los miembros de su gabinete con mucha más efectividad que un primer ministro, cuyos miembros de gabinete son llevados periódicamente ante el parlamento para que respondan preguntas o incluso, en casos extremos, para que enfrenten la censura.

No es necesario ahondar en todas las complejidades de las relaciones entre el ejecutivo y la legislatura en diversos regímenes presidenciales para observar que todos esos sistemas están basados en una legitimidad democrática dual: no existe principio democrático para solucionar las disputas entre el ejecutivo y el legislativo y decidir cuál de los dos representa en realidad la voluntad del pueblo. En la práctica, particularmente en aquellos países en desarrollo donde hay grandes desigualdades regionales respecto de la modernización, es probable que el aspecto político y social del legislativo difiera del que detenta el presidente y sus seguidores. El principio territorial de representación, con frecuencia reforzado por un mal prorrateo o instituciones federales como una cámara legislativa alta no proporcional, tiende a dar mayor peso legislativo a las ciudades pequeñas y a las zonas rurales. Circunstancias como éstas ofrecen motivos al presidente para cuestionar las credenciales democráticas de sus opositores legislativos. Puede hasta acusarlos de no representar más que a oligarquías locales y clientelas estrechas y egoístas. Esto puede ser falso o verdadero; y puede o no puede ser peor depositar la boleta electoral bajo la tutela de gente notable del lugar, caciques tribales, terratenientes, curas o hasta caciques políticos que bajo la tutela de sindicatos, asociaciones de vecinos o aparatos de partido. Sea cual sea el caso, las élites urbanas modernas se seguirán inclinando por el escepticismo respecto de la *bona fide* democrática de los legisladores procedentes de distritos rurales o provincianos. En ese contexto, un presidente frustrado por la obstinación legislativa tendrá la tentación de movilizar al pueblo contra oligarcas putativos e intereses especiales y reclamar sólo para sí la verdadera legitimidad democrática como la tribuna del pueblo e instar a sus seguidores en manifestaciones masivas contra la oposición. También es concebible que en algunos países el presidente pueda representar a los electorados más tradicionales o provincianos y pueda usar el apoyo de éstos en contra de los sectores más urbanos y modernos de la sociedad.

O puede ocurrir algo peor, ante la falta de cualquier método con principios para distinguir al verdadero portador de la legitimidad democrática, el presidente puede usar formulaciones ideológicas para desacreditar a sus adversarios; la rivalidad institucional puede entonces asumir el carácter de una lucha social y política potencialmente explosiva. Las tensiones institucionales que en algunas sociedades se resuelven pacíficamente, a través de la negociación o de medios legales, en otros países menos afortunados buscan su resolución en las calles.

El tema de la estabilidad

Entre las ventajas del presidencialismo que más se mencionan está la de proporcionar estabilidad al ejecutivo. Se dice que esta característica ofrece un buen contraste con la debilidad de muchos gobiernos parlamentarios, con sus frecuentes crisis de gabinete y cambios de primer ministro, especialmente en las democracias multipartidistas de Europa Occidental. No cabe duda que el espectáculo de la inestabilidad política presentado por la Tercera y Cuarta República Francesa y, más recientemente, por Italia y Portugal ha contribuido a la baja estima en que muchos académicos —especialmente en América Latina— tienen al parlamentarismo y a su consecuente preferencia por el gobierno presidencial. Pero esas comparaciones ofensivas pasan por alto el amplio grado de estabilidad que en realidad caracteriza a los gobiernos parlamentarios. La superficial volatilidad que a veces muestran éstos, eclipsa la continuidad de los partidos en el poder, el carácter duradero de las coaliciones y el modo que los dirigentes de partido y los ministros clave tienen de resistir crisis de gabinete sin abandonar sus puestos. Además, la inestabilidad de los gabinetes presidenciales ha sido ignorada por los estudiosos de la estabilidad gubernamental. Tampoco se ha insistido suficientemente en que los sistemas parlamentarios, precisamente en virtud de su inestabilidad superficial, suelen evitar crisis más profundas. Un primer ministro, que se ve envuelto en un escándalo o pierde la lealtad de su partido, o coalición mayoritaria, y cuya continuidad en el cargo podría provocar un grave tumulto, puede ser eliminado con mucha más facilidad que un presidente corrupto o sumamente impopular. A menos que los alineamientos partidarios hagan imposible la formación de un gabinete democráticamente legítimo, el parlamento debería ser capaz de seleccionar finalmente un nuevo primer ministro que estuviera en condiciones de formar un nuevo gobierno. En algunos casos más graves, se puede convocar a nuevas elecciones, aunque éstas no suelen resolver el problema y pueden hasta complicarlo, como en el caso de la Alemania de Weimar en los años treinta.

Las crisis de gobierno y los cambios ministeriales de los regímenes parlamentarios quedan excluidos, por supuesto, en el caso de un presidente ya que éste gobierna por un lapso fijo, pero esa gran estabilidad se compra al precio de una rigidez igualmente grande. La flexibilidad frente a situaciones constantemente cambiantes no es el plato fuerte del presidencialismo. Reemplazar a un presidente que ha perdido la confianza de su partido o del pueblo es una proposición sumamente difícil. Aun cuando la polarización se haya intensificado hasta el punto de crear violencia e ilegalidad, un titular obstinado puede permanecer en el cargo. Cuando los engorrosos mecanismos que se deben seguir para desalojarlo, en favor de un sucesor más capaz y conciliatorio, hayan sido aplicados, tal vez ya sea demasiado tarde. La impugnación es un proceso muy incierto y consume mucho tiempo, especialmente si se compara con el simple voto parlamentario de "no confianza". Un presidente acosado puede usar sus poderes de tal modo que sus opositores no se sientan dispuestos a esperar hasta el fin de su mandato para expulsarlo, pero no hay vías constitucionales —salvo la impugnación o la renuncia bajo presión— para destituirlo. Además, hay riesgos vinculados incluso a esos métodos totalmente legales; los defensores del mandatario se pueden sentir afectados y le darán su apoyo, exacerbando así la crisis. Es difícil imaginar cómo podrían resolver el problema los diri-

gentes políticos por su cuenta, sin recurrir ni amenazar con recurrir a personas o instituciones no democráticas, como los tribunales o —en el peor de los casos— los militares. Los intensos antagonismos que subyacen en esas crisis no se pueden ocultar ni siquiera parcialmente en los corredores y rincones de la legislatura. Lo que en un sistema parlamentario sería una crisis de gobierno se puede convertir en una crisis total del régimen en un sistema presidencial.

La misma rigidez es manifiesta cuando un titular muere o queda incapacitado mientras está en el cargo. En el segundo caso, se hacen intentos por ocultar la enfermedad del presidente hasta el final de su mandato. En caso de muerte, renuncia, impugnación o incapacidad del presidente, la constitución presidencial asegura casi siempre una sucesión automática e inmediata sin ningún interregno ni vacío de poder. Pero la institución de la sucesión vicepresidencial, que ha funcionado tan bien en los Estados Unidos, quizás no funcione tan fácilmente en otras partes. Se encuentran especialmente en riesgo aquellos países cuyas constituciones, como la Constitución de los Estados Unidos antes de la aprobación de la Decimosegunda Enmienda en 1804, permiten que la candidatura presidencial esté dividida de modo que el candidato presidencial y el candidato vicepresidencial triunfantes puedan proceder de diferentes partidos. Si el presidente difunto o saliente y su sucesor legal proceden de diferentes partidos, los que apoyaban al primer titular podrían objetar que el sucesor no representa su opción y que carece de legitimidad democrática.

Actualmente, por supuesto, pocas constituciones permitirían que ocurriera algo como la elección de Jefferson-Burr en 1800 en los Estados Unidos. En vez de esto, requieren que los candidatos presidencial y vicepresidencial sean nominados juntos, y prohíben la división de la candidatura en la votación presidencial. Pero esas medidas formales no pueden hacer nada por controlar los criterios para la nominación. Hay casos indudables en los que el vicepresidente ha sido nominado sobre todo para equilibrar la candidatura, y por lo tanto representa una discontinuidad con el presidente. No son escasos los ejemplos en que un candidato vicepresidencial débil es escogido deliberadamente por un mandatario celoso de su propio poder, o incluso hay casos en que el mandatario elige para el cargo a su propia esposa. No hay nada en el sistema presidencial que garantice que los votantes o los dirigentes políticos del país hayan seleccionado al vicepresidente para que esgrima los poderes que estaban dispuestos a conceder al antiguo presidente. La continuidad que la institución de la sucesión vicepresidencial automática parece asegurar, por lo tanto puede resultar más aparente que real. Queda la posibilidad obvia de un gobierno interino que cubra el puesto hasta que se realicen las nuevas elecciones, las cuales de preferencia hay que hacerlas lo antes posible. Pero no parece muy probable que la grave crisis que planteó la necesidad de una sucesión, proporcionara también un momento propicio para una nueva elección presidencial.

El factor temporal

La democracia es por definición un gobierno *pro tempore*, un régimen en donde el electorado a intervalos regulares puede hacer responsables a sus gobernantes e imponer un cambio. El tiempo limitado que hay entre una elección y la siguiente, es probablen-

te la mayor garantía contra el poder arrogante y la última esperanza para quienes están en la minoría. Sin embargo, su inconveniente es que constriñe la capacidad de un gobierno para cumplir con las promesas que hizo a fin de ser elegido. Si esas promesas se referían a acciones a largo plazo, incluidos importantes programas de cambio social, la mayoría se puede sentir estafada por no haberlas realizado, en virtud del término limitado en el cargo que se impone a su dirigente elegido. Por otra parte, el poder de un presidente es a la vez tan concentrado y tan amplio que el no frenarlo, limitando el número de veces que un presidente puede ser reelegido, sería una fuente de inseguridad. Esas disposiciones tal vez sean frustrantes, especialmente si el mandatario es muy ambicioso; en ese caso los intentos por cambiar las normas en nombre de la continuidad suelen parecer atractivos.

Aun cuando un presidente no tenga ambiciones desmedidas, su conciencia de los límites de tiempo que enfrenta y los programas a los que está vinculado su nombre, no pueden dejar de afectar su estilo político. La angustia sobre las discontinuidades de la política y el carácter de los posibles sucesores alienta lo que Albert Hirschman ha denominado "el deseo de *vouloir conclure*". Este exagerado sentido de la urgencia por parte del presidente puede llevar a lanzar iniciativas políticas mal concebidas, tentativas excesivamente apresuradas para poner en práctica dichas iniciativas, rabia injustificada ante la oposición legal y un sinnúmero de otros males. Un presidente desesperado por construir su Brasilia o poner en práctica su programa de nacionalización o reforma agraria antes de que lleguen las siguientes elecciones —a las cuales no podrá postularse de nuevo— probablemente gaste dinero imprudentemente o corra el riesgo de polarizar al país en aras de que su agenda se convierta en realidad. Un primer ministro que puede tener la expectativa de que su partido o coalición gobernante gane la siguiente vuelta en las elecciones está relativamente libre de esas presiones. Los primeros ministros han permanecido en el cargo en el transcurso de varias legislaturas sin despertar temores de que surjan dictaduras, porque la posibilidad de cambiar el gobierno sin recurrir a medios anticonstitucionales siempre permanecía abierta.

El tiempo que dura en el cargo y el número de veces que se puede reelegir son instituciones de valor incuestionable en las constituciones presidenciales, pero significan que el sistema político debe producir un dirigente capaz y popular cada cuatro años aproximadamente; asimismo, que independientemente del "capital político" que el presidente saliente pueda haber acumulado, no puede perdurar más allá del fin de su mandato.

Todos los dirigentes políticos se deben preocupar por las ambiciones de dirigentes de segundo rango, a veces por sus maniobras por lograr posiciones en el orden de sucesión y otras veces por sus intrigas. La fecha fija y definida de sucesión que establece una constitución presidencial puede sólo exacerbar los intereses del mandatario a ese respecto. Agréguese a ello el deseo de continuidad, y no hace falta demasiada lógica para predecir que el presidente escogerá como su lugarteniente y aparente sucesor a alguien que más bien sea un hombre dócil, y no un dirigente por derecho propio.

La sucesión inevitable también crea un tipo característico de tensión entre el ex presidente y su sucesor. El nuevo hombre se puede sentir llevado a afirmar su independencia y a distinguirse de su predecesor, aunque ambos pertenezcan al mismo partido. El antiguo presidente, por su parte, habiendo conocido el exclusivo honor y sentido del poder que conlleva el cargo, siempre encontrará difícil reconciliarse con su situación al

margen del poder para siempre, sin perspectivas de regresar aunque el nuevo mandatario fracase rotundamente. Partidos y coaliciones son susceptibles de dividirse públicamente debido a esos antagonismos y frustraciones. También se pueden generar intrigas, como cuando un ex presidente, aún prominente, trabaja tras bambalinas para influir en la siguiente sucesión o para socavar las políticas del mandatario o la dirigencia del partido.

Claro que en los sistemas parlamentarios pueden surgir problemas similares cuando un dirigente importante se encuentra fuera del cargo, pero está ansioso por regresar. Sin embargo, los regímenes parlamentarios pueden mitigar con más facilidad esas dificultades por varias razones. La urgente necesidad de preservar la unidad del partido, la deferencia concedida a prominentes figuras del partido y la vívida conciencia del nuevo primer ministro sobre la necesidad que tiene de ser ayudado por su predecesor aun cuando éste no se siente en la banca gubernamental ni del mismo lado de la Cámara, todos estos motivos contribuyen a mantener la concordia. Los dirigentes del mismo partido pueden irse alternando como primeros ministros; cada quien sabe que otro puede ser llamado a reemplazarlo en cualquier momento y que las confrontaciones les pueden resultar caras a ambos, de modo que comparten el poder. Una lógica similar se aplica a las relaciones entre dirigentes de partidos en competencia o coaliciones parlamentarias.

Las limitaciones temporales asociadas con el presidencialismo, combinadas con el carácter de suma cero de las elecciones presidenciales, es probable que vuelvan esos concursos más dramáticos y divisivos en comparación con las elecciones parlamentarias. Los realineamientos políticos que pudieran llevarse a cabo en un sistema parlamentario entre una elección y otra, dentro de los salones de la legislatura, en los sistemas presidenciales deben tener lugar públicamente, durante las campañas electorales, como parte necesaria del proceso de construcción de una coalición ganadora. En el presidencialismo, el tiempo se convierte en una dimensión altamente importante de la política. El ritmo de la política es muy diferente en una constitución presidencial, que en una parlamentaria. Cuando la votación presidencial es inminente, los acuerdos se deben hacer no sólo públicamente, sino con carácter definitivo, pues se vería como una traición a la confianza de los votantes que la fracción triunfadora renegara de ellos antes de la siguiente campaña. Por muy necesarios que sean los pactos, los que pudieran parecer sin principios, oportunistas e ideológicamente inconsistentes son mucho más difíciles de poner en práctica cuando van a ser escrutados por los votantes en las próximas elecciones. Un régimen presidencial permite mucho menos la construcción tácita de consenso, el cambio de coaliciones y la elaboración de pactos que, aunque prudentes, son difíciles de defender en público.

Los métodos consociacionales donde se pacta, negocia y comparte el poder en las constituciones presidenciales han desempeñado papeles importantes en el retorno del gobierno democrático en Colombia, Venezuela y, más recientemente, Brasil. Pero esos métodos parecen antinomias necesarias, desviaciones de las normas del sistema, emprendidas para limitar las opciones de los votantes a lo que se ha denominado, en forma libre y peyorativamente, *democradura*. La restauración de la democracia sin duda seguirá requiriendo de estrategias consociacionales, como la formación de grandes coaliciones y la realización de muchos pactos; la desventaja del presidencialismo es que les confiere rigidez y formalidad. Se vuelven obligatorios por un periodo fijo, durante el cual hay escasa oportunidad de revisarlos o renegociarlos. Además, como lo muestra el caso de

Colombia, esos acuerdos roban al electorado algo de su libertad para escoger; los sistemas parlamentarios, como el de España con su *consenso*, favorecen que los acuerdos consociacionales sólo se hagan *después* de que el pueblo haya opinado.

Parlamentarismo y estabilidad política

Este análisis de las implicaciones del presidencialismo, tan poco prometedoras para cualquier democracia, no pretende señalar que la democracia no presidencial pueda ser estable; al contrario, la democracia más estable del mundo —los Estados Unidos de América— tiene una constitución presidencial. A pesar de todo, no se puede evitar concluir tentativamente que en muchas otras sociedades las posibilidades de que el presidencialismo ayude a preservar la democracia son mucho menos favorables.

Si bien es cierto que el parlamentarismo proporciona un contexto institucional más flexible y adaptable para el establecimiento y la consolidación de la democracia, de esto no se desprende que simplemente cualquier tipo de régimen parlamentario lo haga. En realidad, para completar el análisis sería necesario reflexionar sobre el mejor tipo de constitución parlamentaria y sus rasgos institucionales específicos. Entre éstos habría un cargo de primer ministro que combinara poder con responsabilidad, que a su vez requeriría de partidos políticos fuertes y disciplinados. Esos rasgos —hay por supuesto muchos otros para cuyo análisis carecemos de espacio— contribuirían a fomentar la toma de decisiones responsable y los gobiernos estables, y alentarían una competencia partidaria genuina sin provocar una indebida fragmentación política. Además, cada país posee aspectos exclusivos que se deben tomar en cuenta: tradiciones de federalismo, heterogeneidad étnica o cultural y otros. Por último, casi no hace falta decir que nuestro análisis establece sólo probabilidades y tendencias, no determinismos. Nadie puede garantizar que los sistemas parlamentarios nunca experimentarán crisis graves o incluso el desmoronamiento.

En último término, todos los regímenes, por muy prudentemente diseñados que estén, deben depender para su preservación del apoyo de la sociedad en general, de sus principales fuerzas, grupos e instituciones. Por lo tanto, se basan en un consenso público que reconoce como autoridad legítima sólo al poder que se adquiere por medios legales y democráticos. Dependen también de la capacidad de sus dirigentes para gobernar, inspirar confianza, respetar los límites de su poder y alcanzar un grado adecuado de consenso. Aunque esas cualidades son muy necesarias en un sistema presidencial, es precisamente en él donde son más difíciles de lograr. Una fuerte confianza en las cualidades personales de un dirigente político —en la virtud de un estadista, si se prefiere— es algo arriesgado porque nunca se sabe si se puede encontrar a un hombre así para ocupar el cargo presidencial. Pero si bien ninguna constitución presidencial puede garantizar un Washington, un Juárez o un Lincoln, ningún régimen parlamentario puede garantizar tampoco un Adenauer o un Churchill. En vista de esa inevitable incertidumbre, el objetivo de este ensayo ha sido únicamente ayudar a recuperar el debate sobre el papel de las instituciones democráticas alternativas en la construcción de organizaciones políticas democráticas y estables.